



Associação Brasileira de
Relações Internacionais

CARTA INTERNACIONAL

ISSN 1413-0904
EDIÇÃO ESPECIAL
Vol. 10, 2015

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

SUMÁRIO

Editorial | 3

Complexificação das Instituições de defesa na América do Sul | 4

Rafael Duarte Villa; Milton Carlos Bragatti

Conselho de Defesa Sul-Americano e a adoção de medidas de fortalecimento da confiança | 23

Graciela de Conti Pagliari

Europeização e Reforma do Setor de Segurança nos Estados Balcânicos Ocidentais (2000-2014) | 41

Marília Bortoluzzi Severo

Periodization and modernity(ies) in international politics through R.B.J. Walker and Jens Bartelson | 59

Paulo Henrique de Oliveira Chamon; Victor Coutinho Lage

Os “combatentes inimigos” e a Guerra ao Terror: A relação entre Suprema Corte e política externa nos EUA durante o Governo Bush II (2001-2008) | 77

Cristina Carvalho Pacheco

A divisão internacional do trabalho no século XXI: um estudo sobre o peso da propriedade intelectual na relação EUA – América Latina | 94

Maria Caramez Carlotto; José Paulo Guedes Pinto

O Brasil na governança de recursos hídricos transfronteiriços: o papel da Agência Nacional de Águas na gestão da bacia amazônica | 114

Matilde de Souza; Bernardo Hoffman Versieux

Política Externa, Refugiados e Reassentamento no Brasil: uma análise sobre o período do governo Lula (2003-2010) | 133

Julia Bertino Moreira

As origens da diplomacia: investigando o significado do “internacional” na Pré-História | 152

Eugênio Vargas Garcia

CARTA INTERNACIONAL

ISSN 1413-0904
EDIÇÃO ESPECIAL
Vol. 10, 2015

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Carta Internacional é uma revista eletrônica de publicação semestral dedicada ao debate sobre as questões mais relevantes das relações internacionais sob a perspectiva brasileira. As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não expressam as opiniões da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).

A **Revista Carta Internacional** foi fundada em 1993 por José Augusto Guilhon Albuquerque, no Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (NUPRI/USP). Em 2011 tornou-se a publicação científica da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).

Carta Internacional é publicada pela Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). A revista está disponível para download gratuito, em formato PDF, no endereço <http://www.cartainternacional.abri.org.br>.

© 2015 Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Todos os direitos reservados.

Editora Chefe:
Matilde de Souza

Editora Associada:
Letícia Carvalho

Editores Assistentes:
Rebeca Caeiro e Mateus Silva

Diagramação:
Samuel Tabosa

Revisão:
Luiz Fernando dos Reis Pereira

Secretaria da Carta internacional:
Airá Eventos Técnico-Científicos

Conselho Científico:
Amado Luiz Cervo, André Singer, Andrew Hurrell, Antônio Carlos Lessa, Arlene Tickner, Carlos Eduardo Lins da Silva, Elizabeth Balbachevsky, Fernando Augusto Albuquerque Mourão, Gary Hufbauer, Gilson Schwartz, Gladys Lechini, Henrique Altemani de Oliveira, José Augusto Guilhon Albuquerque, Maria Cristina Cacciamali, Maria Regina Soares de Lima, Paulo Fagundes Vizentini,

Paulo Lavigne Esteves, Peter Demant, Rafael Duarte Villa, Sean Burges e Tullo Vigevani.

Indexação

Os artigos publicados na Carta Internacional estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais: / Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services: Academic Search Complete, DataÍndice, Fonte Acadêmica, Informe Académico, Mundorama – Divulgação Científica em Relações Internacionais, Sumários de Revistas Brasileiras, Ulrich's Periodicals Directory, Directory of Open Access Journals, Public Knowledge Project – Open Archives Harvester

Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)

Presidente:
Eugênio Pacelli Lazzarotti Diniz Costa (PUC Minas)

Secretária Executiva:
Layla Ibrahim Abdallah Dawood (UERJ)

Secretária Executiva Adjunta:
Graciela De Conti Pagliari (UFSC)

Tesoureiro:
Cristina Soreanu Pecequilo (UNIFESP)

Diretores:
Deisy de Freitas Lima Ventura (USP)
Hector Luis Sant Pierre (UNESP)
Henrique Altemani de Oliveira (UEPB)
Marcos Ferreira da Costa Lima (UFPE)

Conselho Fiscal:
Alexandre Ratsuo Uehara (Faculdades Integradas Rio Branco) e
Alcídes Costa Vaz (UnB)

Correspondência:
Avenida Dom José Gaspar, 500 – Prédio 04 – Sala 01
Coração Eucarístico Belo Horizonte, MG
CEP: 30535-901
Tel.: +55 (31) 3241-5123
email: cartainternacional@abri.org.br

Editorial

Esta edição da Carta Internacional é um Número Especial composto, basicamente, por artigos apresentados no 5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, ocorrido entre os dias 29 e 31 de julho de 2015, na PUC Minas. O Encontro, que teve como tema *Redefinindo a Diplomacia num Mundo em Transformação*, promoveu painéis, mesas redondas e *workshops* doutorais, dentre outras atividades, a partir dos setes eixos temáticos da ABRI: Teoria das Relações Internacionais, Instituições Internacionais, Segurança Internacional, Estudos Estratégicos e Política de Defesa, Economia Política Internacional, Análise de Política Externa, História das Relações Internacionais e da Política Externa, Ensino e Pesquisa em Relações Internacionais.

A seleção dos trabalhos publicados nesta edição se pautou por esses eixos temáticos, observando os processos normais de avaliação por pares em duplo cego (*double blind peer review*). É proposta da Carta que a terceira edição de cada ano seja um Número Especial, preferencialmente organizado com os melhores trabalhos do Encontro Nacional ou do Seminário da ABRI ocorrido naquele ano. Essa iniciativa tem como objetivos contribuir para o fortalecimento do vínculo entre a publicação e os associados da ABRI, ampliar a divulgação da produção científica da nossa comunidade brasileira de Relações Internacionais, bem como divulgar e estimular as discussões ocorridas no âmbito da Associação.

Desta forma, temos o prazer de anunciar que a terceira edição da Carta deste ano de 2016 será composta por trabalhos selecionados a partir daqueles apresentados no 3º Seminário de Relações Internacionais, organizado pela ABRI, que ocorrerá nos dias 29 e 30 de setembro de 2016 na UFSC, em Florianópolis. *Repensando interesses e desafios para a inserção internacional do Brasil no século XXI* é o tema desse Seminário. A equipe editorial incentiva a todos os participantes desse evento a submeterem seus trabalhos completos para que tenham a oportunidade de participar da seleção dos artigos para o número especial de 2016.

Complexificação das Instituições de defesa na América do Sul

Complexification of Defense institutions in South America

Rafael Duarte Villa*
Milton Carlos Bragatti**

Resumo

Existe um profundo questionamento entre países latino-americanos sobre a arquitetura institucional de segurança e defesa hemisférica tais como o TIAR, o que possibilita o surgimento de estruturas a exemplo do Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS) da UNASUL. Ao mesmo tempo, outras estruturas de defesa têm emergido a partir de experiências de integração que têm um conteúdo político mais forte, como a Escola de Defesa da ALBA, gerando uma pluralização (ou fragmentação) de processos de integração sul-americanos no nível macro (por exemplo, MERCOSUL e ALBA). Partindo de uma abordagem baseada nos conceitos de *regime complexity* e *overlapping institutions*, o argumento central deste texto é que a fragmentação e *overlap* de processos de institucionalização de defesa e segurança resultam na existência de modelos diferenciados de cooperação e integração que, embora possam alcançar relativos sucessos são funcionalmente sobrepostos. O resultado se expressa na existência, na América do Sul, de modelos de integração em defesa diferenciados e competitivos.

Palavras-chave: UNASUL; ALBA; CDS; Fragmentação.

Abstract

There is a deep questioning among Latin American countries about the institutional architecture of security and defense in the hemisphere such as the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance, which allows the emergence of defense structures exemplified in the South American Defense Council (CSD). On the other hand, other defense structures have emerged from experiences of integration that have a stronger political content, such as the ALBA's Defense School, which means largely that the pluralization (or fragmentation) of South American integration processes at the macro level (such as MERCOSUR and ALBA) is also reflected in the fragmentation and overlap of processes of institutionalization of defense and security. Starting from an approach based on the concepts of complexity regimes and overlapping Institutions, the central argument of this paper is that the fragmentation and overlap of security and defense institutionalization processes results in the existence of different models of cooperation and integration which, although they can achieve relative success they are, on the other hand, functionally overlapping. The result is the existence in the South American region of differentiated and competitive defense integration models.

Keywords: UNASUR; ALBA; Defense Council; Fragmentation.

* Professor Associado de Relações Internacionais da Universidade de Sao Paulo. Doutor em Ciência Política pela USP. Pós Doutor em Política Internacional pela Columbia University.

** Mestre em Communication Arts pelo New York Institute of Technology (NYIT).

Introdução

Um profundo questionamento entre países latino-americanos sobre a arquitetura institucional de segurança e defesa hemisférica tais como o TIAR, que se intensificou desde o fim da Guerra Fria, possibilitou o surgimento de estruturas como o Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS) da UNASUL, que alcançaram projeção regional e vários sucessos na cooperação em defesa e atuação na resolução de conflitos. Ao mesmo tempo, outras estruturas de defesa têm emergido a partir de experiências de integração que têm um conteúdo político mais forte, como a Escola de Defesa da ALBA, gerando uma pluralização (ou fragmentação) de processos de integração sul-americanos no nível macro (por exemplo, MERCOSUL e ALBA). Partindo de uma abordagem baseada nos conceitos de *regime complexity* e *overlapping institutions*, o argumento central deste texto é que a complexidade, fragmentação e *overlap* de processos de institucionalização de defesa e segurança resultam na existência de modelos diferenciados de cooperação e integração que, embora possam alcançar relativos sucessos, se revelam bastante enfraquecidos.

Ao estudar a competição e *overlapping* entre a UNASUL e OEA, Weiffen, Nolte e Wehner argumentam que *regime complexity* é um “fenômeno enigmático”, já que não é muito evidentemente claro o porquê de países procurarem formar instituições inteiramente novas em áreas que são de competência de instituições estabelecidas (WEIFFEN, NOLTE e WEHNER, 2013, p. 372). No entanto, a própria UNASUL enfrenta competição e *overlapping* com instituições como a ALBA, que possui processos e instrumentos muito similares na área de segurança e defesa no plano sub-regional. Muitos autores têm analisado a proliferação e complexidade de instituições que se sobrepõem e competem entre si. Weiffen, Nolte e Wehner explicam que

pesquisadores de relações internacionais têm cunhado os conceitos de ‘complexidade de regime’...ou ‘rede de inter-organizações’ com o “objetivo de estudar as relações entre instituições que se interceptam no seu espaço geográfico e/ou âmbito” (WEIFFEN; NOLTE; WEHNER, 2013, p. 372, tradução dos autores do original)¹

O *overlap* institucional pode gerar mais oportunidades de estratégias diferenciadas para os países de determinada região. Entre elas, a possibilidade de uma utilização à la carte de cooperação multilateral e também oferece aos estados membros a oportunidade de optar por sair de certos arranjos político-institucionais para buscar e/ou pressionar por suas preferências políticas em outra instituição (Weiffen, Nolte e Wehner, 2013). A formação de uma nova instituição também pode ser um meio para buscar equilibrar poder ou excluir uma potência dominante da região. Os autores lembram que a intersecção da UNASUL e ALBA pode ser definida como uma “*overlap constellation*”: enquanto a Venezuela, Equador e Bolívia fazem parte de ambas as organizações, a ALBA e a UNASUL têm membros que também não fazem parte de nenhuma das duas organizações (WEIFFEN, NOLTE; WEHNER, 2013, p. 375).

¹ International relations scholars have coined the concepts of ‘regime complexity’ or ‘inter-organizational networking’ to study the relationships between institutions that intersect with respect to their geographical domain and/or functional scope.

A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) ainda é considerada de baixa institucionalização e de evolução lenta (MIJARES, 2011; FUCCILLE, 2014a). Setores da imprensa internacional chegaram a apontar que o moderno prédio de sua sede em Quito (Equador) é “uma instalação em busca de uma função” (*The Economist*, 2015). Porém, esse processo contemporâneo de regionalismo envolve todos os países da América do Sul e, por suas características, a UNASUL não se ajusta a outros modelos de integração da região, a ponto de existir questionamentos se tal processo constitui uma iniciativa de integração ou mera experiência de cooperação ou coordenação regional (SANAHUJA, 2011).

Os processos sul-americanos de integração, incluindo o MERCOSUL, têm privilegiado a busca de união entre países da região como forma de suporte ao desenvolvimento econômico. No entanto, ultrapassando o nível econômico, a UNASUL tem buscado o estabelecimento de instâncias de ação em múltiplos âmbitos, representados nos conselhos setoriais referentes à educação, ciência e tecnologia; economia e finanças; saúde; combate às drogas; energia; infraestrutura e planejamento; defesa; além de desenvolvimento social. No entanto, a singularidade da UNASUL é a primazia do aspecto político (SANAHUJA, 2011; 2014). A área de Defesa foi uma das que mais avançaram no contexto da UNASUL e este é um dos aspectos que a diferenciam de outros processos de regionalismo que desenvolveram mais outras áreas, como o comércio ou a defesa da democracia. O precoce surgimento das preocupações com integração na área de defesa e segurança na UNASUL é um processo singular quando comparado a outras experiências. Leve-se em conta que na União Europeia a ideia de integração em defesa e segurança surgiu quase 30 anos após o surgimento da então Comunidade Econômica Europeia.

No entanto, se nos primeiros anos de sua criação a UNASUL alcançou vários êxitos, como a estabilização do conflito boliviano em 2008, a mediação no conflito Colômbia-Ecuador no mesmo ano, a mediação entre Colômbia e Venezuela, entre outros casos, há sinais de estagnação e perda de espaço. Essa desaceleração coincide com um período em que alguns autores citam como de declínio da inserção internacional do Brasil, o principal ator político desse processo de integração:

As relações internacionais do Brasil atravessam, durante os quatro anos do primeiro governo de Dilma Rousseff, entre 2011 e 2014, um período caracterizado pelo declínio relativamente ao período correspondente aos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2010, quando se lidava com o conceito de ‘ascensão’ (CERVO; LESSA, 2014).

Na linha dos pressupostos da teoria da complexidade e *overlap* institucional parece estar se operando na América do Sul um processo de acelerado *overlap* de instituições de defesa e segurança, que passa pela criação de estruturas de defesa na UNASUL, tais como o Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS), o Centro de Estudos Estratégicos (CEED) e a Escola de Defesa (Esude), e, no caso da Aliança Bolivariana para os Povos Latino-Americanos (ALBA), a criação da Escola de Defesa e Soberania. Tem-se, dessa maneira, um processo de *overlap* institucional sem que as instituições tenham amadurecido o suficiente e no qual as divergências são mais notáveis que as realizações concretas. Como contexto desse *overlap*, o que caracteriza o surgimento de instituições de defesa e segurança na América do Sul é que elas aparecem especialmente num

contexto de mudanças e questionamentos da arquitetura de segurança e defesa hemisférica e de fragmentação dos projetos de integração da região.

Este artigo é dividido em duas partes: na primeira parte se examina o contexto em que tem surgido um *overlap* e uma competição entre modelos de defesa na América do Sul, especialmente chamando-se atenção para o questionamento da arquitetura de segurança e defesa hemisférica e a pluralização de modelos de integração sul-americanos. Na segunda parte, se examina, a partir do surgimento do Conselho Sul-Americano de Defesa e das iniciativas na área de defesa da ALBA, como ambos modelos refletem a complexificação de instituições que estão sendo operadas hemisfericamente.

Contexto da complexificação das instituições em defesa no hemisfério

Uma perspectiva histórica sobre as relações interamericanas, numa genealogia dos contatos entre os países da América do Sul e com o restante do continente, oferece um panorama de arranjos, tensões e atritos entre instituições chamadas interamericanas – geralmente acompanhadas por ideal “panamericano” – que os Estados Unidos costumam chamar de “hemisfério ocidental” – em paralelo (ou em contraposição) a instituições, ideias e conceitos de abordagem e objetivos “latino-americanos”, buscando geralmente maior autonomia para a região em relação ao *hegemon*, os Estados Unidos.

O campo da defesa na América do Sul e América Latina esteve sob o domínio estadunidense desde meados do século XX, que influenciou fortemente as principais formulações, instrumentos e estratégias de defesa no hemisfério sul-americano. Numa perspectiva mais oficial e institucional, um dos principais acordos que rege a área de defesa nas Américas foi assinado em 1947, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), que, em essência, estabelece que qualquer ataque por uma nação ou potência externa a um país das Américas seria um ataque ao conjunto de todos os países.

No entanto, esse conceito e o próprio TIAR começariam a desmoronar desde a guerra entre o Reino Unido e a Argentina pela soberania das Malvinas, ponto este em que começaria a se forjar o estágio de complexidade institucional contemporânea. Enquanto o apoio brasileiro ao pleito argentino durante a guerra das Malvinas ajudou a aproximar estes dois países, de outra parte, o apoio dos Estados Unidos ao Reino Unido representou uma quebra com o pacto americano (SOUZA, 2012). No longo prazo, a defecção americana teve outras consequências: em 2003 o México denunciou o TIAR e em 2012 foi a vez da Bolívia, Equador, Nicarágua e a Venezuela.

Acrescente-se a isso que, no âmbito da indústria de defesa, nos últimos anos há uma profusão de acordos bilaterais entre países sul-americanos² ou com parceiros extraregionais, como a China e a Rússia, além do Irã, na área de equipamentos militares, o que significa uma

2 Um exemplo desses acordos bilaterais foi o acordo militar assinado em 2006 entre a Bolívia e a Venezuela, pelo qual a Bolívia, com a assistência técnica venezuelana, construiria 24 bases militares na fronteira boliviana com os cinco países com os que limita (Argentina Brasil, Chile, Peru e o Paraguai). Outras medidas contempladas no acordo referiam-se ao repotenciamento do material bélico das Forças Armadas bolivianas, à manutenção da maquinária pesada do exército e o ingresso de tropas venezuelanas em território boliviano para “gestão de crises” e “desarme e controle de armas”. Certamente que esse acordo colocou em alerta e gerou desconfianças entre países vizinhos, especialmente o Chile e Paraguai, países estes com os quais a Bolívia teve conflitos bélicos no passado.

queda do mercado de armamentos norte-americano entre países da região (VILLA; WEIFFEN, 2014). Isso tudo num contexto de *shifting geopolitics*, com o restabelecimento das relações entre os EUA e Cuba, além de vários pleitos eleitorais se aproximando na região, que podem apontar para mudanças nas iniciativas de integração e cooperação sul-americana.

Do ponto de vista conceitual, e até doutrinário, a criação da Unasul, ao reunir todos os países sul-americanos (e somente eles) é o primeiro indicio forte da complexidade institucional regional e do questionamento das respectivas instituições “interamericanas” tradicionais, entre elas o já citado TIAR e a OEA.

No entanto, apesar desse início de “complexificação”, a defesa da soberania e do “interesse nacional” é uma característica de todas as instituições e processos de regionalismo e cooperação na América do Sul. A Unasul, assim como outros processos de regionalismo sul-americanos e de toda América Latina, segue um modelo intergovernamentalista de associação, onde os Estados soberanos são os principais atores na formulação e implementação desses mesmos processos. Os Estados procuram assim manter, acima da visão regional, o interesse nacional e a preservação da soberania nacional. De acordo com Andrés Serbin:

A criação desta área sul-americana levou ao desenvolvimento progressivo de uma rede regional de organizações, fóruns e vários foros multilaterais, cujo perfil ainda não está claramente definido, mas que orienta as diretrizes gerais de um processo de regionalismo com características próprias. Alguns deles referem-se à reafirmação da soberania nacional como princípio constitutivo do legado jurídico latino-americano, a relutância das nações sul-americanas para a transferência do mesmo para o bem de alguns sistema jurídico supranacional e sua reafirmação como princípio inalienável do estado westfaliano emergiu na região com as lutas de independência do século XIX, junto com um questionamento implícito ao sistema interamericano” (SERBIN, 2010, p. 5 e 6, tradução dos autores no original)³

Para além da retenção do conceito de soberania, a complexidade de acordos se inscrevem num contexto de dinâmicas de reconfiguração das instituições de segurança e defesa latino-americanas que é dinamizado bastante por concepções políticas subjacentes a cada arranjo institucional. Assim, surge um panorama político marcado por políticas externas e de segurança diferenciadas, refletindo em parte diferenças na natureza política e ideológica dos regimes e na diversidade de interesses. Embora todos eles tenham assumido um conceito interamericano de segurança multidimensional em 2003, através da OEA, na prática existem basicamente dois pontos de vista sobre a forma de gerir questões de segurança e defesa regionalmente; 1) aquela dos países fortemente dependentes da cooperação militar com os Estados Unidos, ou seja, países *bandwagoning*, que se apegam a políticas de defesa e segurança norte-americanas, cujos principais exemplos provavelmente sejam Colômbia e

3 “La creación de este espacio sudamericano ha dado lugar a la progresiva configuración de un entramado regional de organizaciones, foros e instancias multilaterales diversas, cuyo perfil no está aún claramente definido, pero que marcan los lineamientos generales de un proceso de regionalismo con características propias. Algunas de ellas remiten a la reafirmación de la soberanía nacional como principio constitutivo del legado jurídico latinoamericano, a la reticencia por parte de las naciones sudamericanas a cualquier cesión de la misma en aras de algún ordenamiento jurídico supranacional, y a su reafirmación como principio inalienable del Estado westfaliano surgido en la región con las luchas por la independencia del siglo XIX, junto con un cuestionamiento implícito al sistema interamericano”.

México; 2) as dos países que tentam modelos de segurança regional mais autônomos, como os casos da Argentina, Brasil e Venezuela.

Isso significa uma afirmação da ideia de que é possível construir instituições de integração, segurança e defesa regional que dispensem a presença dos Estados Unidos, a exemplo da Comunidade de Estados Latino-americanos (CELAC) e da UNASUL. Esta é uma das práticas mais inovadoras entre os países latino-americanos, especialmente os sul-americanos, neste início do século, porque há de ser lembrado que, até o final do século passado, a ideia de criar uma instituição desse tipo sem a presença dos Estados Unidos era algo que parecia politicamente não realista, tanto do ponto de vista das capacidades militares operacionais dos países da região quanto do ponto de vista da possibilidade de construir normas e mecanismos próprios de resolução de conflitos.

Porém, um dos mais importantes elementos da complexificação das instituições de segurança e defesa está relacionado com o enorme desgaste dos mecanismos coletivos tradicionais de segurança, como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a Junta Interamericana de Defesa (JID) e os mecanismos tradicionais de resolução de conflitos da OEA. Se o papel de coordenador e mediador de conflitos do Secretário-Geral da OEA e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos ainda tem uma boa reputação, por outro lado algumas instituições da OEA sofrem um desgaste institucional acentuado. Porém, esse processo de desgaste político certamente parece ser mais acentuado entre as suas instituições de segurança e defesa. Em 2013, quatro dos principais integrantes da ALBA (Bolívia, Equador, Nicarágua e Venezuela) anunciaram sua saída da Junta Interamericana de Defesa (RAMIREZ, 2013). É possível interpretar essa saída da JID sob vários aspectos, mas, também, como aponta Sonia Alda, “*esta realidade e os objetivos colocados dirigem necessariamente ao questionamento do sistema de segurança regional da Organização dos Estados Americanos (OEA)*” (ALDA, 2013a, tradução dos autores no original)⁴.

Não apenas alguns dos países que representam a tendência de autonomia em segurança no hemisfério, como os da ALBA, têm denunciado e abandonado instituições como o Tratado do Rio, mas também alguns países que acima denominamos de *bandwagoning*, como o caso do México, abandonaram o TIAR. Embora desde a fundação da UNASUL o Brasil e outros governos sul-americanos tenham enfatizado a compatibilidade entre objetivos da OEA e da nova instituição, na prática os objetivos fundamentais da UNASUL cada vez mais questionam o papel das instituições hemisféricas para resolução de controvérsias e problemas políticos na região. Foi esse o caso da suspensão do Paraguai pela UNASUL em 2012, quando o congresso paraguaio aplicou *impeachment* ao presidente Fernando Lugo, ao mesmo tempo que o papel da OEA viu-se relegado a um segundo plano, e a UNASUL, junto com o MERCOSUL, tomou toda a iniciativa.

Porém, iniciativas no sentido de denunciar estruturas hemisféricas tradicionais de defesa não significaram, no caso da ALBA, uma institucionalização completa de um mecanismo de segurança ou defesa. Nesse sentido, a UNASUL tem uma maior densidade institucional. A principal evidência é a própria existência do CDS: “Não Alba este é um aspecto periférico pelo momento” (ALDA, 2013b). No entanto, a criação da Escola de Defesa da ALBA poderia ser

4 “*Esta realidad y los objetivos planteados conducen necesariamente al cuestionamiento del sistema de seguridad regional de la Organización de Estados Americanos (OEA)*”

vista como um passo no objetivo de institucionalizar mecanismos de segurança e defesa no médio ou longo prazo. Um momento decisivo para a criação da Escola e de outras iniciativas de integração militar foi a VII Cúpula Extraordinária da ALBA, realizada na Bolívia, em 2009, porque sua realização significou o nascimento e formalização do primeiro componente militar dessa instituição. Como aponta Hirst, *“Durante a 7ª Cúpula da ALBA houve discussão de um pacto de defesa mútua, embora nunca tenha sido ratificada oficialmente na declaração da cúpula. Apesar da falta de ratificação, a ALBA, discretamente, mudou-se para a implementação desta ideia, que institui a Escola de Defesa Regional em Santa Cruz, Bolívia”* (HIRST, 2013, tradução dos autores no original)⁵.

A expansão de governos de esquerda na América do Sul, que questionaram a adoção de medidas do chamado Consenso de Washington, e o movimento de “repolitização da região” ocorreu simultaneamente – ou em decorrência – ao maior aporte de recursos e novas margens de capital no âmbito internacional que fluíram para o subcontinente, principalmente com o *boom* nos preços de *commodities* impulsionado por países como a China, em meados dos anos 2000, com o maior aumento nos preços desde a década de 1970 (BACHA; FISHLOW, 2010). Na definição de Olivier Dabène (2010), iniciativas como a UNASUL representaram o “retorno da política”, ou a “repolitização” das relações exteriores e das estratégias de desenvolvimento no subcontinente, com atenção a uma agenda mais ampla que a comercial. O autor considera a “politização” como o uso da integração regional para alcançar objetivos políticos coletivos. Nesse contexto, a criação da UNASUL teria aberto uma disputa sobre outro aspecto importante da complexificação institucional: o comando na resolução de conflitos que até então era gerenciado basicamente no âmbito da OEA – Organização dos Estados Americanos – e sempre com a participação dos EUA (DABÈNE, 2011).

Naquele último aspecto, a UNASUL teria ainda um importante papel no gerenciamento e controle de crises políticas subsequentes, como, por exemplo, a discussão sobre instalação e uso de bases militares colombianas pelos EUA em 2008-2009; a tentativa de golpe no Equador, em 2010; assim como a mediação da crise entre oposição e governo na Venezuela em 2014, entre outras situações, demonstrando que a atuação da UNASUL representa um “subsistema político internacional diferenciado” na região (PEÑA, 2009). Ao mesmo tempo, desde o ponto de vista funcional, a UNASUL se posiciona como uma organização que reproduz papéis similares à Organização dos Estados Americanos e, paradoxalmente, tem a OEA como modelo por sua capacidade operacional e legitimidade como organização regional (WEIFFEN; WEHNER; NOLTE, 2013).

Esta construção da América do Sul como uma região com seu próprio conjunto de regras e regimes de solução de conflitos é visível no campo de defesa e esta é uma das áreas que vem tendo maior desenvolvimento dentro das iniciativas da UNASUL. Sua maior expressão é o Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS), que representa o núcleo do regime de cooperação em defesa (FALOMIR LOCKHART, 2013). No aspecto discursivo, os objetivos desta instituição são a preservação da estabilidade na América do Sul, como uma zona de paz, e a formação de uma

5 *“During the 7th ALBA Summit there was discussion of a mutual defense pact, though it was never officially ratified in the summit’s declaration. Despite the lack of ratification, ALBA has quietly moved toward implementation of this idea, establishing the Regional Defense School in Santa Cruz, Bolivia”.*

visão sul-americana de defesa, para identificar ameaças e riscos, coordenar ações e articular uma posição comum nos fóruns internacionais. Não menos importante é que existe uma tensão entre a institucionalização do próprio espaço sul-americano e a conciliação de múltiplos espaços de inserção regional e, por outro lado, a necessidade de dotar os âmbitos institucionais de suficiente credibilidade (PEÑA, 2009). Conceitualmente, revela-se complexo o processo de aprofundamento e de implementação de uma expressão de identidade e interesses comuns na área de defesa sul-americana no nível institucional, num contexto onde percepções plurais em defesa prevalecem, embora esta expressão ainda seja pouco densa e ainda esteja em processo de construção. Nessa direção apontam as tensões que começam a perfilar entre a UNASUL e a ALBA, aspecto este que revela uma nova fase da complexificação institucional.

Do Conselho de Defesa Sul-Americano a iniciativas em defesa na ALBA: complexificação e cooperação

Ao mesmo tempo em que se opera aquele questionamento da arquitetura do sistema hemisférico de segurança e defesa, uma das características mais marcantes do processo geral de integração sul-americana é a fragmentação política desses mesmos processos, especialmente entre os projetos do MERCOSUL e da ALBA.

A fragmentação dos projetos de política externa é um ponto relevante neste momento na América do Sul. Dentro dos governos de esquerda de diferentes tonalidades que emergiram na região na primeira década do novo século – que vai de um espectro mais radical aos de centro-esquerda – parecem existir três projetos de política externa: um representado pelos países fundadores do MERCOSUL, que, embora com sucessivas crises e estilos diversos de governos neste bloco, compartilham da ideia de que é necessário manter a autonomia do bloco com uma agenda positiva em relação aos Estados Unidos; um segundo projeto, o do Chile e da Colômbia, é mais orientado a uma relação forte com os Estados Unidos, porém, no caso da Colômbia por concordância em razões ideológicas, de segurança e econômicas, e, no caso do Chile, menos por razões ideológicas e mais por questões econômicas, sobretudo pela concordância da elite chilena com os Estados Unidos sobre o *modus operandi* de inserção nos mercados globalizados. E, finalmente, a perspectiva do bloco da ALBA, uma proposta mais radicalizada, com base em identidades ideológicas, em que se inserem três países andinos (Venezuela, Bolívia e Equador) mais Cuba e Nicarágua, mas cujo principal promotor é o governo da Venezuela.

Uma segunda clivagem é a existência de diferenças substantivas entre a Venezuela e o Brasil na concepção do processo de integração, o que leva a uma pluralização ou fragmentação. Há uma diferença forte sobre a visão de qual deve ser a natureza política da integração regional. A Venezuela, desde os governos Chávez, concebe um processo de integração em bases não só econômicas, mas também profundamente políticas. Concebe a integração regional como anticapitalista, anti-hegemônica, coerente com sua visão do “socialismo do século XXI”, o que dista da visão de centro-esquerda e moderada, com forte ênfase na natureza econômica, sustentada tanto pelo Brasil e o resto dos países originais do MERCOSUL. Um especialista venezuelano em política externa tem definido os elementos desse modelo alternativo de

integração proposto pela Venezuela da seguinte maneira: “Trata-se de definir uma integração que no médio prazo esteja fundamentada em bases não capitalistas, no exercício de uma democracia participativa, na promoção de uma economia que combine a propriedade estatal com propriedades sociais e cooperativas, e na regulamentação e diminuição dos investimentos estrangeiros diretos” (ROMERO, 2007, p. 5). O embrião desse projeto substantivo de integração seria a ALBA.

Na verdade, em princípio a ALBA foi uma iniciativa do presidente cubano Fidel Castro, mas tem achado na Venezuela seu mais entusiasta promotor e financiador. E também em princípio a ALBA foi pensada como alternativa ao projeto da Aliança de Livre Comércio das Américas (ALCA), impulsionado pelo governo norte-americano. Além de Venezuela, Cuba, Nicarágua e Bolívia, o Equador, governado por Rafael Correa, aderiu ao bloco, cujo objetivo declarado é ampliar a integração e combater a influência dos Estados Unidos sobre os países da região, na base daquelas premissas descritas acima por Romero. Por esta razão, o conteúdo alternativo da proposta da ALBA não demoraria em se chocar com o conteúdo mais pragmático do Mercosul. Na primeira reunião dos estados membros, no primeiro semestre de 2007, o governo da Venezuela enviou claros sinais desse distanciamento, ao anunciar a criação do Banco de Desenvolvimento para financiar projetos conjuntos entre os países da ALBA. E, numa clara referência ao MERCOSUL, o próprio presidente Chávez expressaria que “somos forçados a avançar cada dia mais rapidamente e de forma mais precisa” (O Estado de São Paulo, 2008). De outro lado, os membros do acordo já traçariam para o futuro a estrutura institucional do mecanismo de integração, prevendo que a ALBA se transforme numa “confederação de Estados”.

Talvez as premissas em que se fundamenta esse modelo alternativo de integração possam explicar o discurso vacilante e ambíguo que o governo venezuelano adota desde o primeiro semestre de 2007, que condiciona a entrada definitiva no MERCOSUL a uma reformulação profunda, já que não interessaria para a Venezuela o que o governo venezuelano tem chamado do “velho MERCOSUL”. De outro lado, embora Fidel Castro continue sendo uma referência importante de uma parte da esquerda latino-americana, sem dúvida a liderança venezuelana encontraria mais espaço num bloco como a ALBA. De fato, o que se conhece como ALBA existe até o momento: i) na base da mobilização dos recursos petrolíferos venezuelanos, capaz de subsidiar o petróleo que consome Cuba e uma parte dos programas sociais que se desenvolvem na Bolívia, Equador e na Nicarágua; e, ii) com base na expertise científica cubana e o apoio financeiro venezuelano. Em outras palavras, a ALBA existe baseada em uma espécie de clientelismo de política externa que funciona na troca de influência por petróleo ou pelos recursos financeiros que derivam dele.

Aquela dinâmica de fragmentação do processo de integração teve seu impacto na complexificação e *overlap* das instituições de defesa na América do Sul. Em finais de 2008, foi formalizado, dentro das estruturas da UNASUL, o Conselho Sul-Americano de Defesa. Em maio de 2011, foi formalizada a criação da Escola de Defesa da ALBA. Ambos processos refletem e recompõem, no nível mais específico e no nível mais amplo, respectivamente, os processos de pluralização da arquitetura de segurança hemisférica e de fragmentação dos processos regionais de integração. As próximas duas seções mostram como se articula esse processo de fragmentação na área da defesa na América do Sul.

A matéria empírica da política internacional são as percepções, segundo Héctor Saint-Pierre (2009). Para além dos benefícios que a integração sul-americana possa trazer ao setor econômico, há uma dimensão simbólica no processo de evolução da UNASUL. Neste sentido, os conceitos, ideias e valores que permeiam a criação e a constituição da UNASUL e, mais especificamente, do Conselho de Defesa Sul-Americano são importantes elementos na cooperação em defesa no continente. Regionalismo não é apenas a institucionalização de práticas transfronteiriças, mas também um reflexo de transformações no espaço regional, na análise de Tussie-Riggirozzi (2012). O que a região significa para o Estado e atores não estatais pode ser significado e ressignificado como motivações, interesses, ideias, narrativas e mudanças em políticas econômicas. “Região é, parafraseando Wendt, o que os atores fazem dela” (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

Não há novidade na ideia da integração militar sul-americana desde que o projeto bolivariano de Hugo Chávez assume o poder no final dos anos de 1990. Como um analista observou: “*O militar sempre teve um papel importante no projeto político do presidente Chavez – algo que o presidente bolivariano denominou como a aliança cívico-militar*” (HIRST, 2013, tradução dos autores no original)⁶. Certamente, nos governos Chávez, na ideia de integração também estavam embutidos os interesses políticos. A integração regional em termos militares também era vista pelo Estado venezuelano como uma parte necessária para a consolidação do projeto bolivariano para a América Latina. Na verdade, o presidente Chávez agendou a questão da integração militar desde 2000, através da proposta de criação das forças armadas sul-americanas. “*A Venezuela é a única que apresenta explicitamente o desejo de fazer parte de uma aliança militar com países da região para fazer frente a uma externa*” (MEDEIROS, 2010, p. 163). Essa ideia encontra apoio institucional no próprio quadro jurídico da organização do setor de defesa da Venezuela. De acordo com o Art. 3º da Lei Orgânica das Forças Armadas Nacionais estas devem “participar de alianças ou coligações com as Forças Armadas dos países da América Latina e do Caribe” (VENEZUELA, 2005). O Artigo 5º também afirma que “*a Força Armada Nacional, seguindo a tradição dos fundadores da República, participará nos processos de integração dos povos da América Latina e do Caribe*” (VENEZUELA, 2005). Em emenda da Lei Orgânica das Forças Armadas Nacionais suprime-se a referência às regiões acima mencionadas. Igualmente, o documento, emendado em 2008, afirma que os militares venezuelanos têm o direito de “participar de alianças ou coligações com as Forças Armadas a partir de outros países para o propósito de integração” (VENEZUELA, 2008).

Na verdade, a proposta do Conselho de Defesa Sul-Americano foi apresentada pela primeira vez em janeiro de 2006, pelo governo da Venezuela, aos governos da Argentina e do Brasil. Essa proposta incluía: 1) uma integração militar dos 12 países, semelhante à dos países da OTAN; a proposta era que esta organização recebesse o nome de Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS); 2) um pacto de defesa (este pacto incluiria compartilhar equipamentos, serviços e inteligência; 3) um mecanismo de defesa coletivo; 4) elaboração de uma doutrina de defesa e segurança latino-americana. No entanto, a proposta venezuelana de criação do Conselho, com essas quatro características, foi recebida com pouco entusiasmo pelo Brasil, que

⁶ “*The military always had an important role in President Chávez’ political project– something the Bolivarian president has expressed as the ‘civic-military’ alliance*”

já pensava numa instituição mais pragmática intergovernamental e não tão atrelada a conceitos de uma integração profunda em defesa. Também no contexto da concorrência de projetos de integração (MERCOSUL e ALBA), a iniciativa pode ter sido vista pelo Brasil como uma perda de sua capacidade de iniciativa e de formação de agenda regional em matéria de defesa.

A versão do CDS liderada principalmente pelo Brasil, através de seu Ministério de Defesa, deu-se em finais de 2008. Estava longe de ser a proposta feita inicialmente pela Venezuela em 2006. No entanto, a criação do Conselho de Defesa da UNASUL se configura como um instrumento importante de cooperação multilateral em defesa na América do Sul. Embora ele seja mais um fórum que um mecanismo de integração em defesa, o elemento inovador desta iniciativa deve-se ao fato de que até então as iniciativas de integração entre países sul-americanos sempre se pautaram por acordos de caráter bilaterais e não através de uma instituição regional que coordenasse os esforços de defesa na região. Na voz de um oficial de seus atores formuladores: *“O Conselho de Defesa Sul-Americano senta-se em um conjunto de consenso e algumas exclusões que permitem a realização da implantação de suas capacidades para ser um fórum político para o diálogo sobre questões de defesa”*⁷.

O discurso do Conselho também replica outras instituições regionais, como a OEA e o MERCOSUL, quanto à defesa dos princípios democráticos e da tradição de não interferência em assuntos internos de países da América do Sul. Como afirma Bernal-Meza:

O CDS confirma a autodeterminação dos povos, o pleno respeito pelas instituições democráticas e da proteção dos Estados contra ameaças ou ações internas ou externas. Promove e visa garantir o respeito pelos direitos humanos, defesa soberana dos recursos naturais e para a promoção de medidas de confiança e transparência em assuntos militares e de defesa. Ele tem vários grupos de trabalho, que, a partir de definições metodológicas, se refletem por exemplo em investimentos na produção e na indústria da Defesa. Em particular, desde novembro de 2012, o Brasil coordena um projeto regional para a produção de aviões de treinamento militar e de sistemas de aeronaves não tripuladas. O objetivo principal, neste sentido, aponta para a criação de uma indústria de defesa sul-americana, além de promover formação de pessoal especializado na região, diminuindo a influência do sistema de treinamento militar do Pentágono na região. (BERNAL-MEZA, 2012, p. 13, tradução dos autores no original).⁸

7 Gonzalo García Pino, Presidente do Grupo Constituição de Trabalho do Conselho de Defesa Sul-Americano e subsecretário de Guerra do Ministério de Defesa do Chile: “En este sentido, tiene un conjunto de exclusiones, tales como, la definición de que se trata de un Consejo de Defensa y no de asuntos de seguridad. Asimismo, es un foro de encuentro político y no una alianza militar. Por lo mismo, es un espacio de diálogo que se construye a favor de un nuevo escenario y no va dirigido en contra de ningún país. Particularmente, no nace para oponerse a las políticas de defensa de Estados Unidos en la región” (CDS Unasur, 2009, p. 37). “Neste sentido, tem um conjunto de exclusões, como a definição do que é um Conselho de Defesa e não de assuntos de segurança. É também um fórum de encontro político e não uma aliança militar. Portanto, é um espaço de diálogo que é construído para uma nova etapa e não dirigidos contra qualquer país. Particularmente, não nasceu para se opor a políticas de defesa dos EUA na região” (CDS Unasur, 2009, p. 37, tradução dos autores).

8 “El CDS ratifica la autodeterminación de los pueblos, la plena vigencia de las instituciones democráticas y la protección de los Estados frente a amenazas o acciones internas o externas. Promueve y busca asegurar el respeto de los derechos humanos, la defensa soberana de los recursos naturales y la promoción de medidas de confianza y transparencia en asuntos militares y de Defensa. Tiene distintos grupos de trabajo, desde metodológicos –en asuntos de contabilidad de gastos militares– hasta de producción de insumos destinados a la Defensa. En particular, desde noviembre de 2012 Brasil coordina un proyecto para la producción regional de aviones militares de entrenamiento y un sistema de aviones no tripulados. El principal objetivo, en este sentido apunta a la creación de una industria de defensa sudamericana y promover la formación y especialización en la región de cuadros de altos oficiales, restando influencia, es este sentido, al sistema de formación militar del Pentágono destinado a la región”.

O CDS evita entrar de maneira mais enfática nos aspectos de segurança, o que chega a ser quase um paradoxo, devido ao fato de que a região é fortemente afetada por atores e processos de segurança não estatal e transnacionais, tais como o tráfico de drogas, crime organizado, contrabando de armas e pessoas, presença de grupos insurgentes guerrilheiros ou paramilitares, violência urbana, entre outros. No seu lugar, o CDS se restringe à noção de defesa. Também o CDS se diferencia da proposta de integração em defesa da ALBA especialmente no conceito de segurança coletiva assumido pela última. No entanto, para alguns autores, como Héctor Saint-Pierre, o foco estritamente militar em questões de defesa – ou “defesa dura” – do CDS tem fundamento: isso evitaria que as forças armadas dos países da América do Sul sejam usadas para resolver problemas de segurança pública e assim possam se concentrar na defesa nacional (SAINT-PIERRE, 2011).

Em que pese esse foco na defesa, por exemplo a forte preocupação com os gastos e a transparência nos gastos militares e a ausência de formulações de conceitos de segurança como os da ALBA, o CDS é funcional aos países da ALBA, conforme mostra Fuccille:

O CDS poderia vir a cumprir diferentes desígnios, com todos tendo eventualmente algo a ganhar: da perspectiva de (...) uma Venezuela que, ainda que aquém do modelo desejado pelo comandante Chávez, o enxergava como um importante instrumento para evitar o encapsulamento ou até mesmo uma ação direta por parte dos EUA; aos outros bolivarianos da região, Bolívia e Equador, que interessavam buscar garantias ante ações desestabilizadores do tipo que se passou com e após o episódio de Angostura (FUCCILLE, 2014b).

No entanto, a consolidação do Conselho de Defesa da UNASUL enfrenta problemas, especialmente na esfera geopolítica regional do continente, que envolvem o desenvolvimento de um sofisticado mecanismo de resolução de conflito que ainda está ausente no CDS, e no qual as instituições do sistema de arquitetura hemisférico têm uma estrutura conceitual e institucional mais desenvolvida. Segundo Pagliari,

algumas possibilidades de conflito interestatal ainda se mantêm em decorrência de questões de fronteira não completamente resolvidas. Destacam-se: entre Chile e Bolívia por esta reivindicar seu direito de saída para o mar; entre Colômbia e Nicarágua, em decorrência da contestação à soberania sobre o arquipélago de San Andrés; entre Colômbia e Venezuela quanto a delimitação da plataforma continental do Golfo da Venezuela (ou Golfo de Maracaibo); Venezuela e Guiana acerca da bacia do Rio Esequibo. (PAGLIARI, 2011).

Essas potencialidades de conflitos mencionados acima por Pagliari reforçam os objetivos da UNASUL e do CDS porque uma das principais bases da formação do Conselho de Defesa foi a preocupação de muitos governos com a possível escalada de conflitos entre os países vizinhos. O ápice da tensão foi o ataque das Forças Armadas da Colômbia contra o acampamento da guerrilha colombiana no Equador, com a invasão de Angostura em março de 2008, o que resultou no assassinato de Raul Reyes, líder das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Outra razão foi o reativamento, também em 2008, da Quarta Frota pelos EUA e a instalação de bases militares e sistemas de radares norte-americanos em territórios da América do Sul, como na Colômbia e no Peru.

De outro lado, o CDS introduziu uma inovação geopolítica importante no hemisfério. Desde a formação do sistema hemisférico de instituições de segurança e defesa, após o fim da Segunda Guerra Mundial, era quase impossível pensar-se em alguma estrutura de tal natureza em que os Estados Unidos estivessem ausentes. Se excetuarmos as estruturas geradas pela ALBA, que por razões políticas óbvias excluem os Estados Unidos, o CDS é a primeira estrutura de defesa regional latino-americana em que os Estados Unidos não têm participação nem no seu processo de formulação, nem de execução de políticas. Porém, o processo que conduziu a tal resultado, de outro lado, não significou um processo traumático e conflitivo entre países sul-americanos e os Estados Unidos, no que também se diferencia do processo que conduz ao surgimento dos conceitos de defesa da ALBA. “Só foi possível erigir uma estrutura como o CDS pela opção de não confrontação aberta com Washington”, segundo Fuccille, que argumenta que o CDS é um processo até agora de certa forma “consentido” pelos Estados Unidos.

Importantes avanços têm sido registrados, como a definição de Planos de Ação comuns na temática de segurança e defesa, o estabelecimento de medidas de confiança mútua, a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) na cidade de Buenos Aires, a instituição da Escola Sul-Americana de Defesa (Esude) para altos estudos, a construção de uma metodologia comum de medição dos gastos em defesa, um importante intercâmbio em matéria de formação e capacitação militar, entre outros pontos igualmente meritórios. (FUCCILLE, 2014b)

Ainda de acordo com Saint-Pierre e Montoya, embora o CDS não tenha contemplado a criação de uma aliança militar, tal como propunha a Venezuela, a prioridade estratégica de integração das indústrias de defesa é uma forma adequada para consolidar confiança e, simultaneamente, alcançar a autonomia e autossuficiência da região (SAINT-PIERRE; MONTOYA, 2014).

No aspecto institucional, o CDS começou a desenvolver um certo crescimento de uma estrutura organizacional mais densa nos recentes anos, além do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), em Buenos Aires, e a criação e inauguração da Escola Sul-Americana de Defesa (Esude), com sede em Quito. Outras ações reforçam e estimulam a cooperação em defesa no continente, como a definição de Planos de Ação na área de segurança e defesa e a construção de uma metodologia comum de medição dos gastos militares em defesa e o intercâmbio em formação e capacitação militar (FUCCILLE, 2014b). O CEED é uma instância de produção de estudos estratégicos, um *think tank*, que tem como missão a geração de conhecimento e difusão de um pensamento estratégico sul-americano em termos de defesa e segurança regional e internacional, sempre por iniciativa do CDS. O novo centro de estudos da ESUDE começou a funcionar neste ano na cidade de Quito, capital do Equador, cidade sede da Unasul, e é chefiada pelo brasileiro Antônio Jorge Ramalho, assessor especial do Ministério da Defesa e professor de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB).

Todavia, o processo de complexificação e *overlap* também atingiu as instituições de defesa. Com poucos dias de diferença inauguraram-se, em 2011, o Centro de Estudos Estratégicos da UNASUL e a Escola de Defesa da ALBA. É importante levar em conta que substancialmente não existem grandes diferenças entre os objetivos dos dois centros. “Um projeto e outro contemplam

autonomia para a região, neste caso em particular no domínio da defesa. Tal pretensão conduz necessariamente a emancipar-se da influência dos Estados Unidos, ou qualquer outra potência, ao mesmo tempo criando próprias alternativas” (ALDA, 2013b, tradução dos autores no original)⁹.

No entanto, para além das coincidências, existe uma diferença muito importante entre ambos procesos de complexificação institucional que remete ao entendimento da natureza do processo regional de integração: por seu discurso fortemente crítico aos Estados Unidos e pela forma como nasceu a ALBA, em franca oposição à proposta da ALCA, o discurso anti-império é um fim em si mesmo que proporciona identidade ao bloco e à Escola. Para a ALBA, *“A finalidade da integração no geral, e da militar em particular no seio da ALBA é combater o imperialismo”* (ALDA, 2013b, tradução dos autores no original)¹⁰. Em comparação, para a UNASUL desprender-se da influência norte-americana pode ser um meio para atingir autonomia frente ao *hegemon* hemisférico. A ALBA securitiza a presença regional dos Estados Unidos como uma ameaça. Por isso, quando da inauguração da Escola de Defesa da ALBA em finais de maio de 2011, o governo boliviano, através de seu presidente, expressou que a Escola de Defesa e Soberania nascia do esforço das nações membros para fazer frente às agressões de potências estrangeiras (MORALES, 2011).

Também a concorrência entre ambos processos de integração em defesa se expressa na definição das ameaças regionais. A principal ameaça securitizada pela ALBA é de natureza clássica estatal: o temor de uma invasão norte-americana. Porém, esta percepção de ameaça é diferente das percepções da UNASUL, que enfatiza as ameaças multidimensionais de caráter não territorial. Essas percepções tão diferenciadas tornam difíceis estratégias comuns de Estados de ambos blocos, que permitam acionar táticas concretas no combate das ameaças para a região, assim como o intercâmbio de informação entre as unidades de inteligência ou planos operativos conjuntos entre as diferentes forças regionais.

Existem também diferenças conceituais nos instrumentos de defesa. O CDS não replica mecanismos de defesa da ALBA porque esta assume um conceito de integração em defesa e não um fórum (como é em si a natureza do CDS). Também em 2008, coincidindo com a criação do CDS, a ALBA constituiu uma aliança militar defensiva que inclui a Venezuela, Cuba, Bolívia, Equador e a República Dominicana. A agenda desta iniciativa postula: 1) uma estratégia de defesa conjunta, articulando as forças armadas e os corpos de inteligência; 2) um mecanismo de segurança coletiva; 3) um exército regional; 4) uma Escola de Defesa.

Em compensação, e em essência, o CDS é um foro pragmático baseado em: 1) um mecanismo de entendimento sobre consultas e coordenação em matéria de defesa e segurança; 2) um fórum para reuniões anuais dos Estados-Maiores das Forças Armadas; 3) um fórum para o intercâmbio na área de educação militar; 4) um mecanismo para a participação combinada sub-regional em *peacekeeping*; 5) um fórum para a construção de identidades em defesa, e uma visão comum de segurança e defesa, baseada em necessidades específicas e interesses comuns dos países da região.

⁹ “Un proyecto y otro contemplan la búsqueda de autonomía de la región, en este caso particular en el ámbito de la defensa. Pretensión que conduce necesariamente a emanciparse de la influencia de Estados Unidos, o de cualquier otra potencia, y al mismo tiempo a crear alternativas propias”.

¹⁰ *La finalidad de la integración en general, y de la militar, en particular, en el seno del ALBA, es combatir al imperialismo”*

Para além dessas diferenças substantivas entre o conceito de integração da ALBA e do CDS existe um aspecto que se revela problemático. Se a UNASUL visa construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, cabe perguntar: qual é o lugar da Escola de Defesa da ALBA na estrutura da UNASUL? Comparativamente, ambos esquemas de defesa, o da UNASUL e o da ALBA, estão articulados numa dinâmica dupla de competição e complementação. Os discursos da UNASUL e da ALBA, com diferenças de intensidade, ressaltam nos seus objetivos militares a autonomia regional em relação aos Estados Unidos e outras potências. De outro lado, tanto a UNASUL como a ALBA parecem não só rejeitar a influência de outras potências, mas também procuram criar alternativas de defesa e segurança próprias. Coerentemente, explica-se a tentativa do discurso integracionista em defesa de justificar a criação de “*estructuras de disuasión*” tais como uma *doutrina de segurança e defesa para América do Sul*, o Conselho Sul-Americano de Defesa e a Escola Militar da ALBA para estudar e proteger a região:

Com este objeto foi criada a Junta de Defesa e o Centro de Estudos Estratégicos da Unasul, o Comitê Permanente de Soberania e Defesa da ALBA com o objectivo de conceber políticas próprias de defesa, de acordo com os problemas da região. As soluções se dariam, portanto, sob uma visão sul-americana, apesar das preocupações fora da América do Sul. (ALDA, 2013^a, tradução dos autores no original)¹¹.

De outro lado, dificilmente ambas instituições escapariam do *overlap* funcional (WEIFFEN; WEHNER; NOLTE, 2013) desde que algumas tarefas atualmente executadas pelo CDS, como o projeto de coordenação das Forças Armadas, a identificação das ameaças regionais, a prática de medidas de confiança mútua e a construção de mecanismos de transparência quanto ao número e tipo de armas convencionais compradas pelo países sul-americanos, são tarefas que dificilmente deixarão de ser executadas pelos instrumentos militares da ALBA. Também poderá existir *overlap* funcional entre ambas instituições em situações de coordenação entre as estruturas militares, de compartilhar informação de inteligência, desenhar planos de emprego dos sistemas de armas e equipes, assim como planejar operações conjuntas.

Seria possível estabelecer atividades de coordenação entre o Conselho Sul-Americano de Defesa e organizações militares da ALBA sobre aspectos específicos a partir de um código de conduta. Está em curso no CDS a elaboração de um manual de normas e procedimentos, que poderia fornecer um marco jurídico e operacional para o uso de códigos de comunicação e o uso de sistemas de armas, formação de batalhões multinacionais, estruturas de comando, logística e manutenção. No mínimo, o desenvolvimento de um código de conduta poderia ser um modelo para as instituições militares da ALBA. Também poderiam ser contempladas normas de direito humanitário internacional aplicável a civis, militares e combatentes nos casos de conflitos armados entre as forças regulares e forças irregulares (WEIFFEN; WEHNER; NOLTE, 2013).

Existem também coincidências entre o CDS e a ALBA na dificuldade que têm ambas instituições em gerar doutrinas em comum para seus respectivos estados membros. Não há doutrinas de defesa em comum nem entre os países do CDS, nem entre os países da ALBA.

11 Con este objeto se ha creado la Junta de Defensa y el Centro de Estudios Estratégicos de la UNASUR, el Comité Permanente de Soberanía y Defensa de la ALBA con la pretensión de diseñar políticas de defensa propias, de acuerdo a los problemas de la región. Se darían así soluciones bajo una visión sudamericana, al margen de preocupaciones ajenas a Sudamérica

O caso da ALBA, considerado uma tentativa de integração mais coesa do ponto de vista ideológico e político, mostra bem essa ausência de doutrina no interior de cada uma dessas nascentes instituições. Na ALBA, se compartilha o objetivo comum de autonomizar-se da influência doutrinária e militar exercida pelos Estados Unidos. Também os países da ALBA compartilham a ideia de gerar uma doutrina comum. No entanto, essas coincidências não garantem consenso sobre uma doutrina em comum para as Forças Armadas de todos os países que integram o bloco. Bolívia, Cuba e Venezuela não teriam problemas em atingir acordos na base de uma doutrina baseada no anticolonialismo, anti-imperialismo e o anticapitalismo. No entanto, Equador e Nicarágua são casos distintos. Embora com discurso crítico em relação ao colonialismo, ao imperialismo e ao capitalismo, estes países têm recorrido à união cívico-militar como principal instrumento para pensar a doutrina militar, “dificultando ainda mais as possibilidades de formulação de uma estratégia comum e um plano de estudos na Escola [de Defesa da ALBA] coerente com si mesma” (ALDA, 2013b, tradução dos autores no original)¹².

Num balanço recente, Saint-Pierre e Montoya sustentam a ausência de doutrina em comum nas iniciativas de defesa na América do Sul:

O hiato entre as declarações políticas e as ações de cooperação em Defesa é agravado pelo fato de que não foram elaboradas e assimiladas novas doutrinas para a cooperação sul-americana. Em linhas gerais, os desenhos estratégicos ainda refletem anacronicamente as expectativas anteriores ao fim da Guerra Fria. Na verdade, esse fato, embora denuncie um paradoxo, não deve surpreender (...) Os diferentes estágios no empoderamento da condução política da Defesa, que pode ser visto como um fenômeno de relações civis-militares e também como um problema de governabilidade, mostra-nos poucos casos sul-americanos nos quais amadureceu o controle civil sobre os militares e se consolidou a formulação e condução política da defesa. Por isso, as atitudes que apontam para a cooperação regional na área da Defesa limitam-se a gestos de construção da confiança, ainda muito distantes de obedecerem a um desenho coerente com um processo cooperativo. (SAINT-PIERRE & MONTOYA, 2014, p. 35).

Segundo Regueiro e Burzaga (2012), não há indicações em políticas concretas que apontem para uma convergência entre os países e os vários processos existentes neste espaço. Persistem diferenças entre os participantes com relação a temas centrais, e a política básica dos países e as prioridades com relação à integração não mudaram (REGUEIRO; BURZAGA, 2012).

Conclusão

Ao refletir sobre as instituições de segurança e defesa hemisférica, alguns autores (Weiffen; Wehler; Nolte, 2013) têm sustentado a emergência de um processo de complexificação e *overlap* de instituições de segurança e defesa na América do Sul para mediar e gerenciar conflitos, ameaças ou riscos. Esse processo de complexificação vem acompanhado de um

¹² “Lo que dificulta todavía más las posibilidades de formular una estrategia común y un plan de estudios en la Escuela [de Defensa da ALBA] coherente con la misma”.

processo de questionamento de velhas e novas instituições de segurança hemisféricas, o que tem tido influência no desenho e surgimento de novas estruturas de segurança e defesa sul-americanas. Estruturas de defesa e segurança dentro da UNASUL e da ALBA refletem parcialmente o impacto que a pluralização do sistema de segurança e defesa hemisférico tem tido na formação de mecanismos mais flexíveis, que procuram se adequar ou às necessidades colocadas por conflitos, riscos e ameaças específicas às sub-regiões latino-americanas, ou mesmo aos interesses de autonomização em defesa e segurança promovida por alguns atores estatais chave, especialmente na América do Sul.

Porém, se bem é certo que o questionamento e desejos de autonomização têm sido um importante fator na complexificação de estruturas de segurança e defesa sul-americanas, também não é menos importante explicar as causalidades de tal fenômeno como produto da fragmentação política nos projetos de integração da sub-região. Em outras palavras, a pluralização política de projetos de integração regional se reproduz e se rearticula nos níveis específicos, como defesa e segurança, e tal fragmentação encontra sua materialização nas instituições que se vão construindo, tais como o CDS e a Escola de Defesa da ALBA.

Referências bibliográficas

ALDA, Sonia. La compatibilidad de UNASUR y la OEA. 2013a. Disponível em: <<http://www.onemagazine.es/noticia/4974/sin-especificar/la-compatibilidad-de-unasur-y-la-oea.html>>. Acesso em 20 set. 2015.

ALDA, Sonia. “La escuela de Defensa del ALBA y otras iniciativas de la UNASUR”. 2013b. Disponível em em: <<http://www.onemagazine.es/noticia/5083/sin-especificar/la-escuela-de-defensa-del-alba-y-otras-iniciativas-de-la-unasur.html>>. Acesso em 25 set. 2015.

BACHA, Edmar; FISHLOW, Albert. Recent Commodity Price Boom and Latin American Growth: More than New Bottles for an Old Wine? In: OCAMPO, José Antonio and ROS, Jaime. (eds.), *Handbook of Latin American Economics*. Oxford University Press, 2010, 394-410. Disponível online Inter-American Development Bank website: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/05894a03.pdf>>. Acesso em 21 set. 2015.

BERNAL-MEZA, Raúl. Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica. *Ibero Online*, Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz 12 (juni, 2013). Disponível em: http://www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/Ibero-Online/Ibero_Online_12.pdf. Acesso em 23 mai. 2015.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*. 57(2), 2014, p. 133-151.

DABÈNE, Olivier. Consistency despite instability, resilience despite crises. Explaining Latin American regional integration's oxymoron. *Working Paper 121*. FLACSO, 2010.

FALOMIR LOCKHART, Nicolás. La Identidad de Unasur: ¿Regionalismo Post Neoliberal o Post-Hegemónico? *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, II, (140), Universidad de Costa Rica San José, 2013, p. 97-109.

FUCCILLE, Alexandre. O Brasil e a América do Sul: (re)pensando a segurança e a defesa na região. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 1(1), jul./dez., 2014a, p. 112-146.

- FUCCILLE, Alexandre. Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): Balanços e Perspectivas. *IX Encontro ABCP*. Associação Brasileira de Ciência Política. Brasília, DF, 2014b.
- HIRST, Joel D. “*What is the Bolivarian Alternative to the Americas and What Does It Do?*”, 2013. Acessível em: <<http://www.americasquarterly.org/hirst/>>. Acesso em 28 set. 2015.
- MEDEIROS, Oscar F. *Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul*. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.
- MIJARES, Victor M. Consejo de Defensa Suramericano: obstáculos para una alianza operativa. *Revista Politeia*, 34(46), Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, 2011, p. 1-46.
- MORALES, Verónica. “*Escuela de Defensa del Alba: esfuerzo integrador ante la amenaza de potencias imperiales*”. AVN, Caracas, 02 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.avn.info.ve/contenido/escuela-defensa-del-alba-esfuerzo-integrador-ante-amenaza-potencias-imperiales>>. Acesso em 20 set. 2015.
- O ESTADO DE SÃO PAULO*, São Paulo, 08/06/2008, “*Chávez propõe pacto militar na Alba*”, Caderno Internacional.
- PAGLIARI, Graciela. Segurança na América do Sul, Problemas e Atores. *Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais ABRI*. III Encontro. 2011.
- RAMIREZ, Gaspar. “Países da Aliança Bolivariana para os Povos da América deixaram nesta semana a Junta Interamericana de Defesa (JID)”, *O Globo*, 21/06/13. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/uma-escola-militar-na-bolivia-plano-de-defesa-da-alba-8765212>>. Acesso em 26 set. 2015.
- REGUEIRO, Lourdes y BARZAGA, Mayra. *UNASUR: proceso y propuesta*. FEDAEPS, Quito, 2012.
- RIGIROZZI e TUSSIE. *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, Dordrecht: Springer, 2012.
- ROMERO, Carlos. *Venezuela en el contexto global, manuscrito impresso*. 2007, p. 1.
- SAINT-PIERRE, Héctor. La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa. *Documento de Trabajo, Real Instituto Decano*, Madrid, 2009.
- SAINT-PIERRE, Héctor; MONTOYA, Alberto. As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009–2012). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57, 2014, p. 22-39.
- SAINT-PIERRE, Héctor. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias. *Revista Contexto Internacional* 33(2), 2011, p. 407-433.
- SANAHUJA, José Antonio. ‘Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de UNASUR. *Pensamiento propio: los desafíos del multilateralismo en América Latina*’, 16(33). Edición especial. Buenos Aires. CRIES-Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana. Enero-julio, 2011, p.115-156.
- SANAHUJA, José Antonio. Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC. *Pensamiento propio: El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*, 19 (39) Edición especial. 2014, p. 75-109.
- SERBIN, Andrés. ‘Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos’, *Documentos Cries* 15, Buenos Aires, setembro de 2010. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/09/Documentos-15-web.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2015.

SOUZA, Nilson A. de. 'América Latina: as ondas da integração'. *Revista Oikos*, 11(1), Rio de Janeiro, 2012, p. 87-126.

THE ECONOMIST. 'An edifice in search of a function. The South American Union faces a test in Venezuela'. London. Aug 8th 2015. Disponível online em: <<http://www.economist.com/news/americas/21660569-south-american-union-faces-test-venezuela-edifice-search-function?fsrc=scn/tw/te/rfd/pe>>. Acesso em 21 set. 2015.

UNASUR. *El Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur - Crónica de su gestación*. Primera Edición, Santiago de Chile, 2009.

VENEZUELA. Lei nº 5.891. *Ley Orgánica de la Fuerzas Armadas Nacionales*, 2005, Caracas.

VENEZUELA. Decreto nº 6.239. *Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana*, 2008, Caracas.

VILLA, Rafael Duarte; WEIFFEN, Brigitte. *South American Re-armament: From Balancing to Symbolizing Power*. *Contemporary Security Policy*, 35, 2014, p. 138-162.

WEIFFEN, Brigitte; WEHNER, Leslie; NOLTE, Detlef. Overlapping Regional Security Institutions in South America: The case of OAS and UNASUR. *International Area Studies Review*, 16(4), SAGE, 2013, p. 370-389.

Conselho de Defesa Sul-Americano e a adoção de medidas de fortalecimento da confiança¹

South American Defense Council and the adoption of Confidence building measures

Graciela de Conti Pagliari*

Resumo

Este artigo pondera acerca da consolidação do Conselho de Defesa Sul-Americano como um espaço de construção de interesses regionais de defesa a partir da observação das medidas de fortalecimento da confiança adotadas entre os países da América do Sul. Pretende-se analisar em que medida os processos de construção de confiança estão se consolidando em âmbito multilateral regional e, portanto, permitindo as condições estruturais para que o CDS se consubstancie como marco normativo para os temas referidos, e se os esforços cooperativos até agora empreendidos são condizentes com o tamanho dos desafios regionais com os quais se deparam os países da América do Sul em termos de defesa e segurança. Busca-se avaliar se a tradicional bilateralidade ou mesmo trilateralidade se mantêm como polaridades de confiança em defesa e, neste sentido, qual a importância da multilateralidade. Para tanto, a análise considerou os dados de medidas de fortalecimento da confiança consolidados na OEA e na UNASUL, especialmente referentes aos gastos militares.

Palavras-chave: defesa; segurança regional; Conselho de Defesa Sul-Americano; medidas de fortalecimento da confiança.

Abstract

This paper ponders about the consolidation of the South American Defense Council as a building space of regional defense interests from observation of Confidence-Building Measures adopted between South American countries. It is intended to analyze the extent to which the construction of confidence processes is consolidated at the multilateral regional scope and, therefore, enabling structural conditions for the SADC to consolidate itself as regulatory framework for the issues referred, and if the cooperative efforts so far undertaken are consistent with the size of regional challenges that the South American Countries encounter related to defense and security. It seeks to evaluate if the traditional bilaterality or even the trilaterality remain as reliable polarities of defense confidence and, in this sense, which relevance of the multilateralism. Therefore, the analysis considered the data of Confidence-Building Measures in OEA and UNASUL, especially referring to the military expenditures.

Keywords: defense; regional security; South American Defense Council; Confidence Building Measures.

¹ Esse texto foi desenvolvido como parte da pesquisa vinculada ao Programa Pró-Defesa/2013 e incorpora as contribuições colhidas de apresentações do tema feitas na ALACIP (Lima, Peru, jul./2015) e ABRI (Belo Horizonte, jul./2015).

* Professora de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina.

Introdução

Nos anos iniciais da década de 2000, o cenário de segurança e defesa nas Américas era, por um lado, pautado por discussões no âmbito da OEA acerca de uma nova configuração de segurança para a região e, por outro, com uma tendência à securitização e militarização a partir da agenda dos Estados Unidos, cuja expressão máxima na América do Sul foi a implementação do Plano Colômbia. Os países da região temiam pelo *spillover* do conflito colombiano e, em que pese uma certa confiança na formação de uma comunidade de segurança sul-americana², a região andino/amazônica, especialmente, apresentava sinais de tensão. A aproximação que ocorrera entre os países do Cone Sul não se estendeu para a região norte da América do Sul. Os custos, portanto, de um processo de governança regional nesta área eram significativamente importantes no processo de cooperação.

Contudo, com um cenário que permitia uma maior assertividade para o Brasil³ e com o governo Lula (2003-2010) disposto a investir no fortalecimento de uma identidade sul-americana e, por isso, na concertação política e diplomática, o Brasil passou a exercer uma proatividade regional⁴, inclusive no tema da defesa. Se a OEA foi se mostrando incapaz de produzir respostas políticas apropriadas aos problemas de segurança da região e sua assimetria possibilitou aos Estados Unidos agir frequentemente de modo coercitivo na defesa de seus interesses regionais (ABDUL-HAK, 2013), a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano enfatiza a construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa, considerando as características sub-regionais e nacionais, a fim de gerar consensos para que seja possível fortalecer a cooperação regional.

Mas para que se possa pensar em estruturas normativas para os temas de defesa, o aumento na transparência e no grau de confiança entre os países da região se torna fundamental. Por isso, esse trabalho intenta observar as medidas de fortalecimento da confiança regional para pontuar acerca da consolidação do CDS como um espaço de construção de interesses regionais de defesa. A América do Sul – que comumente tem sido classificada como uma área comum de segurança – não se valeu do espaço que o final da Guerra Fria proporcionou para consolidar as agendas nacionais com os problemas regionais. Assim, pode-se observar, em alguma medida, que, se o fortalecimento da confiança é essencial, ela se desenvolveu apenas e na medida em que se fazia necessária para criar um clima geral de estabilidade. Assim, a criação da UNASUL – depois da negativa inicial da Colômbia – não suplantou os mecanismos hemisféricos de segurança e tampouco parece ter estabelecido o amálgama necessário nos temas de defesa a partir do CDS.

2 Ver Hurrell (1998).

3 Battaglini (2009, p. 80) destaca que “A execução da vontade de liderança do Brasil não teria sido possível sem o sucesso econômico, a estabilidade política, o avanço tecnológico e a rápida recuperação após a crise de 1999”.

4 A análise de Villa e Viana (2010) aponta que o Brasil carecia de uma política de segurança regional até o segundo mandato de Lula, o que foi modificado para uma política de ações proativas. Portanto, essa seria uma importante diferenciação em relação aos governos anteriores. Os autores exemplificam ao destacar iniciativas adotadas naquele momento, tanto na esfera multilateral regional quanto global, como a busca pelo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU; a proposta da criação do CDS na UNASUL; e a modernização tecnológica das forças armadas. Villa e Viana (2010) estão atentos ao fato de que questões como o Conselho de Segurança da ONU não são demandas iniciadas pelo governo Lula, mas asseveram que essa política desenvolvida por este governo assume outra dimensão, com ações como, por exemplo, o ativismo na participação da Operação de Paz da ONU no Haiti.

Quando, no trecho mais ao sul do continente americano, alterou-se a dinâmica de rivalidade⁵ para relações de aproximação e consolidação da confiança – a ponto de ponderar-se sobre a formação de uma comunidade de segurança⁶, a construção de um mecanismo como o CDS, de cunho multilateral, jogou luzes sobre a expectativa da expansão do distensionamento via medidas de fortalecimento da confiança e cooperação em defesa e segurança (MFCS). Neste sentido, enfoca-se a formação das MFCS entre os Estados, desde aquelas adotadas via OEA bem como as mais recentes na UNASUL, para avaliar se é possível considerar o CDS como espaço normativo acerca da defesa e segurança regionais. Para tanto, apresenta-se, inicialmente, uma revisão histórica dos processos multilaterais de segurança na região; posteriormente, faz-se um balanço das MFCS indicadas e adotadas na região. Após, observa-se especificamente o CDS e a construção das condições de adoção das medidas de confiança nos últimos anos e se, com base em tais medidas, é possível afirmar que o CDS tem servido de espaço regional de aprofundamento da confiança.

Das instituições de segurança hemisféricas às regionais: mudança de paradigmas nos anos 2000?

Traçar um paralelo entre as instituições hemisféricas de segurança do período da Guerra Fria e as regionais do pós-Guerra Fria é o ponto de partida para avaliar os avanços na conformação de uma agenda multilateral de segurança na América do Sul. Assim, propõe-se uma breve revisão histórica sobre as instituições multilaterais hemisféricas, seus objetivos e formas de atuação e resultados em termos de aproximação de segurança e defesa dos países da região.

As relações entre os Estados Unidos e os demais países do continente, em que pese se consubstanciarem a partir de políticas que mudaram com o tempo e com as circunstâncias, podem ser alicerçadas a partir da afirmação emblemática de Schoultz (2000, p. 407) de que “por quase dois séculos, três interesses determinaram o conteúdo da política dos EUA em relação à América Latina: a necessidade de proteger a segurança dos EUA, o desejo de acomodar as demandas da política interna dos EUA e o empenho em promover o desenvolvimento econômico dos EUA”. Neste sentido, a criação de mecanismos como TIAR, JID e OEA, na década de 1940, tinha como objetivo instar os Estados a resolver por meios pacíficos as controvérsias e conflitos surgidos entre os países do continente em um período em que se delineava a divisão do mundo em esferas de influência entre duas ideologias rivais e distintas entre si.

A prevenção de conflitos na região e a busca pela consolidação de uma percepção única em termos de segurança delinearão um arcabouço hemisférico claramente influenciado pelos Estados Unidos. Com isso, vê-se que o TIAR representou muito mais um instrumento formal de defesa contra o avanço do comunismo do que propriamente como mecanismo de dissuasão

5 Clássico processo de confirmação conflitiva de complexos regionais de segurança, baseado em competições armamentistas, disputas territoriais, rivalidades, dilemas de segurança, algumas crises com ameaça de uso da força e guerras (embora em número reduzido), conforme destacam Buzan e Weaver (2003).

6 Segundo Deustch (1957), uma comunidade de segurança é composta por um grupo integrado no sentido de comunidade, ou seja, o compartilhamento da ideia de que problemas sociais comuns devem ser resolvidos sem o uso da força física. A comunidade de segurança seria, então, uma comunidade de Estados com uma garantia real de que os membros da mesma não lutarão uns com os outros fisicamente, mas resolverão suas disputas de alguma outra maneira.

de agressões externas. Em 1982, com a Guerra das Malvinas, demonstrou-se a sua inviabilidade como mecanismo de ajuda do sistema interamericano, eis que a aliança americana, cuja institucionalização estava representada pelo TIAR, perdeu sentido, uma vez que os EUA, em detrimento do apoio a um país do continente, aliaram-se aos ingleses – com os quais tinham outra aliança de defesa, a OTAN. Do ponto de vista sul-americano, naquele mesmo momento o processo de superação das rivalidades entre Brasil e Argentina estava em curso (desde o final da década de 1970 com o Acordo Itaipu-Corpus), bem como com o distensionamento e superação de rivalidades desencadeadas pelos programas nucleares de ambos os países. Assim, o Brasil apoiou os vizinhos argentinos no conflito, em que pese não ter invocado os mecanismos do sistema interamericano, o que também não foi feito por nenhum outro país do continente.

Ao longo do tempo, os mecanismos multilaterais hemisféricos demonstraram sua parca utilidade para a região, bem como sua importância e possível capacidade de ação foram sendo retiradas, na medida em que os EUA priorizaram agendas bilaterais com os países do hemisfério ao invés da multilateralidade, apenas formal. Com o término da bipolaridade sistêmica, no final do século XX, delineou-se o desafio de uma “nova” agenda de segurança para os países americanos. Inicialmente, supunha-se que o multilateralismo estaria emergindo, contudo, posteriormente, o unilateralismo dos Estados Unidos, relativamente a ações relacionadas à segurança internacional, limitou a utilidade dos regimes internacionais de segurança.

A partir do início do século XX, as Cúpulas Sul-Americanas serão então o *locus* de fomento da confiança e de solução pacífica de controvérsias; de discussão acerca dos conceitos de segurança internacional para o hemisfério; de adoção da cláusula democrática e de uma abordagem multidimensional para a segurança da região. O processo levou a uma reafirmação regional com o compromisso de uma arquitetura de segurança flexível, o que permitiria considerar as particularidades de cada sub-região das Américas, bem como a confiança de que processos de integração regional e sub-regional contribuiriam para a estabilidade e a segurança no hemisfério; bem como que os acordos e mecanismos de cooperação bilaterais e sub-regionais, em matéria de segurança e defesa e prevenção de conflitos e solução pacífica de controvérsias, são essenciais para a estabilidade e a segurança do hemisfério.

A postura do Brasil manteve-se defensiva no que tange à revigoração do sistema interamericano; contudo, desde o ponto em que seus objetivos na América do Sul assumiram outra dimensão e o processo de integração avançou, o governo brasileiro direcionou seus esforços para alcançar maior cooperação e consenso em termos de América do Sul. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Brasil destacou a América do Sul como seu espaço de atuação, todavia a capacidade de ação coordenada na área de segurança não foi solidamente estabelecida. Neste ponto, cabe destacar o fato de que o avanço da governança regional de segurança passa por uma questão-chave que se relaciona com os custos⁷ atrelados

7 Mares (2001) considera a América Latina como um microcosmos das relações internacionais, pois seus Estados têm diferentes níveis de desenvolvimento econômico e se engajam em constantes interações em questões nas quais seus interesses não são harmônicos, além de uma variedade de instituições internacionais, sejam globais ou regionais, que visam promover a resolução pacífica dos conflitos. A aplicabilidade de seu *militarized bargaining model* demonstra uma certa condição da realidade dos relacionamentos entre os nossos países em termos de uso da força, bem como a ideia de que, em particulares circunstâncias, Estados rivais podem cooperar em termos de segurança. Neste sentido, ele vai considerar que a aceitação da população em pagar custos varia em face do valor atribuído ao bem em questão.

ao processo de cooperação. Assim, pode-se ponderar que a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida – como o presidente Lula declarou em seu discurso de posse em 2003 – passa por uma definição do Brasil em assumir seu papel em tal processo, levando em conta os resultados em longo prazo. O que não decorrerá de políticas imediatistas de governo não consolidadas como políticas de Estado, mas, sim, de uma definição de política de mais longo prazo.

Com o avanço das reuniões de Cúpula Sul-Americana, promoveu-se a formação da CASA (Comunidade Sul-Americana de Nações), posteriormente renomeada de UNASUL (União de Nações Sul-Americanas), visando fortalecer a identidade sul-americana, pensando a região como um bloco unificado e investindo em concertação política e diplomática. Com a formação em 2008 da UNASUL, a aproximação da América do Sul foi sendo delineada e avançou em áreas como a integração econômica e de infraestrutura. Já o CDS, criado no âmbito da UNASUL, configurou-se como um instrumento multilateral de concertação na área de segurança. O que, em alguma medida, representa um avanço em termos de iniciativas cooperativas na região, no escopo da segurança e defesa, pois o processo, historicamente, era levado a efeito especialmente por iniciativas bilaterais. Além disso, autores como Villa e Viana (2010) destacam a ideia de que o CDS representaria um conselho de defesa regional autônomo, portanto, significando um fortalecimento de uma política de cunho regional.

O fato é que a revigoração dos mecanismos hemisféricos não se solidificou, deixando espaço para a concertação regional. Espaço que, naquele momento, foi bem aproveitado pelo Brasil e que consubstanciou aquilo que a região vinha discutindo há mais tempo: a região enfrenta realidades de segurança que são diferentes entre si e que não necessariamente encontram respostas satisfatórias naquelas instituições existentes⁸. Battaglini (2009, p. 80), ao analisar o papel do Brasil na formação do CDS, destaca a visão do próprio país de ser uma “potência emergente” e por isso considera que o lançamento do Conselho resulta de fatores internos e externos, ou seja, “responde tanto à mudança do contexto de defesa da região como à nova estratégia de política exterior favorecida pela estabilidade econômica e política”⁹.

Medidas de fortalecimento da confiança e da transparência

Se é possível afirmar que, ao longo do tempo, a OEA foi-se mostrando incapaz de produzir respostas políticas apropriadas aos problemas de segurança da região, por outro lado, a criação do CDS não significou necessariamente a substituição de um mecanismo de segurança coletiva por outro, uma vez que o mesmo se destaca por ser um instrumento de prevenção de conflitos a partir de consultas mútuas (FLEMES; RADSECK, 2009). Quando da sua criação, a existência

8 Fletes e Radseck (2009) defendem que uma governança multinível na América do Sul é mais efetiva como arquitetura de segurança na região e que essa coexistência se mantém bem porque nem os modelos tradicionais de balanço de poder, nem a construção de alianças e nem mesmo uma comunidade de segurança podem suficientemente explicar as dinâmicas de segurança da região.

9 Para olhar esse processo, Griffiths-Spielman (2009) considera que a região ainda mantém muitas áreas “cinzentas” do ponto de vista da segurança e defesa, o que torna difícil a consolidação do processo de cooperação. O autor destaca a liderança do Brasil no processo de criação do CDS e a necessidade de cooperação para construir soluções para as ameaças transnacionais, mas nota que a região somente terá condições de desenvolver a contento esses processos de aproximação na medida em que consolidar os Estados para que, assim, eles possam ter melhores condições de enfrentar os processos de cooperação e integração.

de conflitos sub-regionais e ameaças transnacionais conformavam uma realidade que não mais se coadunava com a anterior ideia de que o continente americano compartilhava somente uma ameaça em termos de segurança. Portanto, o estabelecimento de um mecanismo para discutir e identificar as ameaças à segurança sul-americana surgiu como uma tentativa de contraponto aos mecanismos coletivos hemisféricos de segurança. Estes, claramente, definiam a estruturação de uma resposta coletiva em caso de agressão, nos moldes da Carta da ONU. Já o CDS se propõe como um foro de consulta e concertação.

Um dos objetivos do CDS está em construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, levando em conta as características sub-regionais e nacionais e gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa. A implementação destas medidas é de extrema importância em uma região que, comumente, é considerada pacífica, mas que autores como Holsti (2004) e Mares (2001) problematizaram e desmistificam, expondo o uso da força controlada nas suas relações regionais. A “paz violenta” de Mares se refere a uma região com vários Estados, com níveis distintos de desenvolvimento econômico, que se engajam em constantes interações em assuntos nos quais seus interesses não são harmoniosos. Para Holsti, a América do Sul inicialmente poderia ser vista como uma “zona de paz”, entretanto, em face de seus problemas, decorrentes de Estados fracos, ele a coloca em outra categoria, a de “zona sem guerra”. Assim, a região convive com intervenções e crises militarizadas, alianças e corrida armamentista, mas não produz guerras interestatais; embora conflitos militarizados sejam frequentes.

A ideia de fortalecer a confiança¹⁰, para que percepções equivocadas e desconfianças sejam reduzidas, é um ponto importante para a coordenação regional. Em 1994, consubstanciou-se um Plano de Ação no qual os Chefes de Estado e de Governo do Hemisfério Ocidental, reunidos na Primeira Cúpula das Américas, declararam o compromisso de apoiar “as ações para incentivar um diálogo regional destinado a promover o fortalecimento da confiança mútua, em preparação para a Conferência Regional sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança em 1995”¹¹. Em vários momentos (Buenos Aires, 1994; Santiago, 1995; San Salvador, 1998), os Estados se reuniram para pensar acerca de tais medidas e desde então elas vêm sendo implementadas¹², em maior ou menor medida, e forçando as relações de militares para militares e atuando em termos das tensões interestatais e na promoção da cooperação e segurança.

Conforme estabelecido nos documentos da OEA¹³, as

MFCs são todas as ações promovidas pelos Estados, destinadas: a prevenir crises e situações de conflito, ao fortalecimento da paz e segurança internacionais; e à promoção do desenvolvimento, criando e propiciando condições necessárias para uma cooperação eficaz.

10 A preocupação com o fortalecimento da confiança e da segurança via escopo multilateral delineou-se internacionalmente desde a Liga das Nações e também nas Nações Unidas, porém, não se pretende neste momento fazer um recorrido histórico do processo, mas, sim, abordar as medidas de confiança mútua desde uma perspectiva regional do pós-Guerra Fria.

11 Organização dos Estados Americanos, 1994.

12 Considera-se nesta análise as medidas de fortalecimento da confiança até 2012, pois são as que foram consolidadas pela OEA no inventário de 2014, que serve como parâmetro neste trabalho.

13 Organização dos Estados Americanos, Atualização do Inventário de Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança 2012.

Estas ações devem servir para produzir entendimentos, a fim de suavizar potenciais ameaças e situações de atrito, conforme destaca o mesmo documento. Há uma intenção de promover uma mudança na percepção dos atores e, por consequência, do cálculo racional da decisão de buscar influenciar as percepções dos Estados acerca das intenções uns dos outros. A construção de relações estáveis passa por uma correta percepção das políticas militares nacionais, nesse sentido, a intenção reside em evitar percepções equivocadas ou mal conduzidas por parte dos Estados acerca de tais políticas e dos preparativos militares de outros Estados, considerando a dificuldade em distinguir quando tais ações e posturas são ofensivas ou defensivas.

O que se leva em conta nas MFCS é, conforme destacado por Bustamante (1996, p. 197), que a segurança pode ser um jogo de soma variável e, com isso, aumentar a segurança de um potencial adversário implicaria – em última análise – o aumento da segurança do próprio Estado que poderia se sentir, em outra situação, ameaçado. Além disso, o ator avalia que a destruição gerada por algum conflito poderia ser mais custosa do que eventuais ganhos trazidos por uma vitória. Assim, busca-se evitar o conflito aberto, ao considerar que “a segurança pode maximizar-se cooperativamente”.

O Inventário de Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança de 2012 ainda refere que as MFCS devem agregar capacidade para distender situações de crise ou conflito, a fim de inibir o uso da força; estimular a cooperação, não apenas na área da defesa, e fundamentá-las em tratados e acordos, bem como torná-las públicas, a fim de que os países vizinhos as conheçam e, com isso, ampliem a confiança mútua. Outro ponto destacado com relação às características fundamentais das MFCS está no fato de considerar que as medidas iniciais serão mais difíceis de serem implementadas, com isso, há de se estabelecer um processo gradual para que, depois de uma série de medidas, os objetivos finais traçados sejam progressivamente efetivados. Assim sendo, deve-se considerar também a sua exequibilidade e relevância, de modo que os Estados se comprometam com a sua adoção e implementação (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2014).

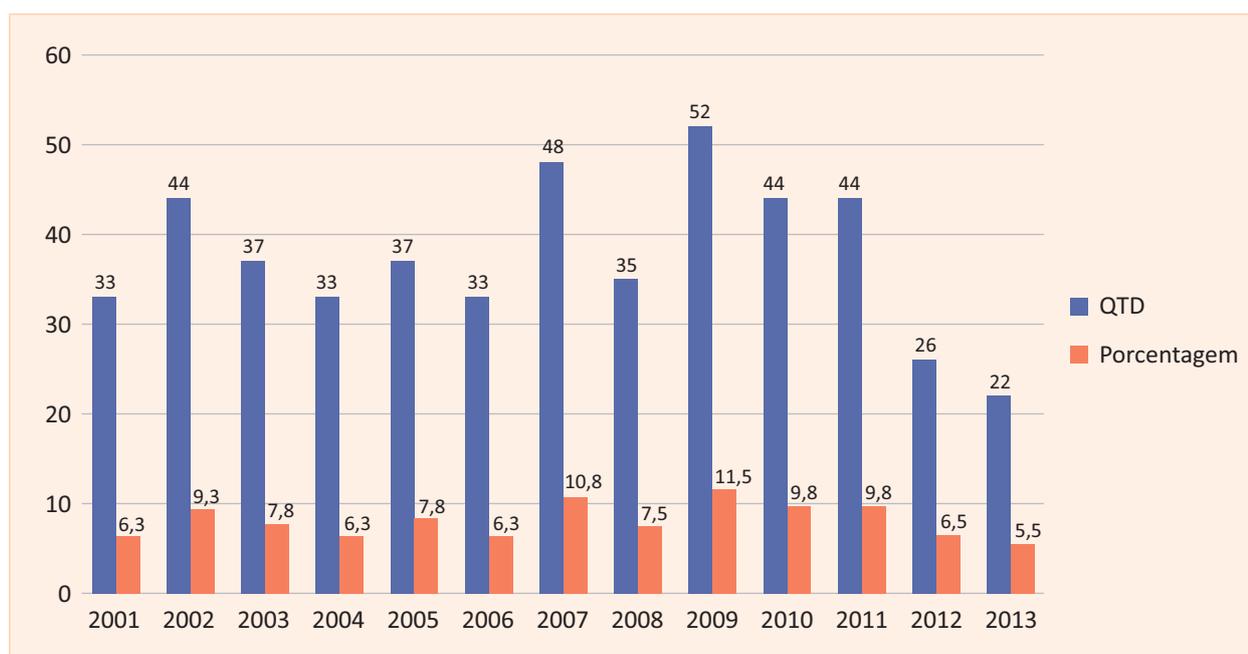
Para Rojas Aravena (1996, p. 51), pode-se diferenciar as medidas conforme a construção vai galgando níveis de complexidade ou aprofundamento. Assim, o primeiro ponto é a geração de transparência, com a erradicação da desconfiança e eliminação de suspeitas e temores; a seguir, quer-se conseguir a certeza do cumprimento de compromissos, com a formação de uma relação de previsibilidade que se mantenha no tempo. O terceiro passo reside em aprofundar a confiança com o estabelecimento de vínculos e de processos associativos para, posteriormente, reconhecer a interdependência e, com isso, institucionalizar a coordenação de políticas até o ponto da criação de instituições supranacionais.

As MFCS desempenharam papel importante no distensionamento e, com isso, na formação de um regime de segurança, como no caso do Cone Sul. Segundo Buzan e Waever (2003), Brasil e Argentina modificaram o padrão de relacionamento do subcomplexo de segurança do Cone Sul, pois sua formação foi conflitiva – com a combinação de assuntos territoriais e ações de projeção de poder (MARES, 1996) –, mas foi alterado para um padrão de

amizade. A confiança estabelecida foi aprofundada na medida em que, inclusive, formaram-se instituições¹⁴ que refletem a aproximação¹⁵.

Mas a ambiguidade e a complexidade¹⁶ das relações regionais não desapareceram ou não foram completamente modificadas. Como pode-se observar na figura abaixo, após a crise envolvendo Equador e Colômbia em 2008¹⁷, os países tiveram, nos três anos seguintes, uma significativa melhora na informação acerca das MFCS adotadas¹⁸. Após 2011, contudo, há uma redução significativa. Talvez o fato de não ter havido mais nenhuma situação de elevada tensão na região tenha levado os Estados a se mostrarem menos propensos a esse compartilhamento. Esse comportamento errático pode ser observado do ponto de vista da limitação do compromisso com tais medidas e também em razão de situações mais desafiadoras de crise. Neste sentido, Rojas Aravena (1996, p. 42, tradução nossa) destaca que “cada crise produz um forte retrocesso na confiança, enquanto que se reforçam as percepções de ameaças tradicionais”¹⁹.

Figura 1: MFCS de caráter militar adotadas pelos Estados



Fonte: Atualização do Inventário Anual de Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança, 2014.

14 Neste sentido, a importância das instituições é destacada por Deutsch (1957) ao refletir acerca das formas possíveis de uma comunidade de segurança. O autor considera que uma comunidade pode ser amalgamada ou pluralista. Naquela, há a centralização das decisões em uma unidade comum, ou seja, um governo comum a todos; nesta, os centros de decisão mantêm-se separados, retendo sua independência legal. Há aqui um senso de valores e ideais comuns e de pertencimento e responsabilidade em relação a todos os membros da comunidade.

15 As MFCS servem para levar essa cooperação para outras áreas que não apenas a defesa.

16 Mares pondera acerca dos equilíbrios estratégicos e os processos de estabelecimento de confiança ao tempo em que destaca a “história de uma relação ambígua e complexa” entre os países latino-americanos (MARES, 1996).

17 Trata-se da Operação Fênix, desencadeada pela Colômbia em território equatoriano em perseguição às FARC, cuja ação resultou na morte de duas dezenas de guerrilheiros e de Raúl Reyes, 2º na linha de comando da organização.

18 As informações referem-se às MFCS de caráter militar.

19 “Cada crisis produce un fuerte retroceso en la confianza, a la vez que se refuerzan las percepciones de amenaza tradicionales”.

Mares (1996, p. 83, tradução nossa) é enfático neste ponto:

Dado o contexto no qual muitos pontos de fricção que ainda subsistem dizem respeito aos interesses básicos dos Estados, não funcionará a mesma política de confiança para todos os que disputam. Assim como as estratégias de coerção e negociação precisam ser contextualizadas para as ameaças específicas, terão que fazer-se [do mesmo modo] os remédios²⁰.

Em termos de MFCS de caráter militar, algumas aparecem como principalmente adotadas, como intercâmbio de pessoal civil e militar para treinamento regular e avançado (53, 6%); reuniões de alto nível com os ministérios de defesa e relações exteriores (11,7%). Quanto mais se complexificam as medidas de confiança, vê-se que elas foram menos implementadas pelos países. Assim, realizar exercícios conjuntos das forças armadas e/ou das forças de segurança pública representa um percentual de 3,8%; do mesmo modo, notificação prévia sobre exercícios militares e participação no Registro de Armas Convencionais das Nações Unidas, incluindo o fornecimento e intercâmbio de informação sobre a produção nacional de armas convencionais, apresenta um resultado modesto em termos de medidas adotadas²¹.

Em um comparativo com o relatório de dados consolidados de 2011, apresentado em 2013²², nota-se que a situação é semelhante. Inclusive em relação às delegações que disponibilizaram as medidas: em 2011, foram 7, e em 2012, foram 6 delegações, representando um total de 17% dos membros da OEA. Com base em ações bilaterais, chega-se a um número maior²³, pois faz-se a relação com a díade ou tríade da medida colocada em prática, assim, tem-se que as medidas são executadas, embora não publicizadas formalmente.

Seis foi o número de delegações que enviaram seu relatório anual, portanto, denota uma baixa participação formal dos Estados pela via direta. Assim, na América do Sul, verifica-se que Brasil, Colômbia, Chile e Peru apresentaram as MFCS adotadas. Uma importante MFCS diz respeito à adoção dos Livros Brancos de Defesa²⁴. Países como Argentina (1999); Bolívia (2004); Chile (1997); Colômbia (2003); Equador (2002); Paraguai (1999); Peru (2005) e Uruguai (1998), tinham, há mais tempo, seus Livros Brancos, mas o Brasil lança o seu apenas em 2012. O que não anula uma certa expectativa que havia neste sentido e nem a preocupação que gerava nos vizinhos tal morosidade brasileira²⁵.

Outra medida destacada pelos Estados refere-se ao controle e limitação de armamentos, que inclui manter apenas a capacidade militar necessária para a autodefesa e o cumprimento

20 "Dado el contexto en que muchos puntos de fricción que aún subsisten tocan los intereses básicos de los estados, no funcionará la misma política de confianza para todos los disputantes. Así como las estrategias de coerción y negociación se tenían que contextualizar para las amenazas específicas, tendrán que hacerse los remedios".

21 Os dados foram retirados da Atualização do Inventário de Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança 2012.

22 Atualização do Inventário de Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança 2011.

23 No Anexo 1 do documento das medidas de 2011 é possível verificar, por exemplo, as MFCS apresentadas pelo Peru, em que o país parceiro é o Brasil (Exercício Conjunto Cruzeiro 2011; Exercício Conjunto BRACOLPER II; IV Reunião de Chefes de Estado-Maior de Forças Aéreas; Intercâmbio de formação, capacitação, assessoramento e treinamento operativo).

24 Os Livros Brancos estão disponíveis em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/fdacslivros.asp#livros>>.

25 Saint-Pierre e Palacios Jr. (2014, p. 31), tratando acerca dessa morosidade, destacam como essa demora foi vista negativamente pelos vizinhos. Os autores explicam essa atuação brasileira a partir de alguns pontos, quais sejam: o desinteresse e/ou arrogância em esclarecer suas intenções; sentimentos e disputas entre as três armas, que dificultam o estabelecimento de uma visão estratégica geral; o papel da classe política, que trata as questões de defesa como não prioritárias e um controle e participação civil na condução da política de defesa ainda insatisfatórios.

de compromissos internacionais, e a restrição da transferência de armamentos convencionais, a fim de impedir a acumulação desestabilizadora desses armamentos. Assim, visando enfatizar a promoção do desenvolvimento econômico-social em detrimento dos gastos com armamentos, o Conselho Permanente da OEA – por meio da Comissão de Segurança Hemisférica – foi encarregado de promover uma estrutura jurídica para a notificação prévia das grandes aquisições de armamentos (Resolução AG/RES. 1500, XXVII-O/97, Confiança Mútua nas Américas).

No Consenso de Miami (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS/Ser.K/XXIX, RESEGRE/doc.4/03 rev.2, 11 de fev. 2003), os peritos sobre MFCS destacaram medidas adotadas referentes ao controle de armamentos, como a “Metodologia Padronizada Comum para a Medição dos Gastos de Defesa, entre Argentina e Chile”²⁶; o Compromisso de Lima – Carta Andina para a Paz e a Segurança, adotada pela Comunidade Andina de Nações para redução dos gastos de defesa, a fim de alocar recursos para o combate à pobreza; Declaração do MERCOSUL, Bolívia e Chile como Zona de Paz²⁷.

Em face dessas definições, a recomendação dos peritos em termos de medidas militares foi no sentido de que os Estados participassem do Registro de Armas Convencionais das Nações Unidas e do Relatório Internacional Padronizado das Nações Unidas sobre Gastos Militares e de que intercambiassem essas informações com os Estados Membros da OEA, bem como desenvolvessem metodologias padronizadas comuns de medição dos gastos de defesa em Estados vizinhos.

Ações ligadas à verificação dos gastos de defesa são extremamente importantes na nossa região, considerando sua estruturação de “paz violenta”. Assim sendo, em que pese o Yearbook SIPRI (2014) apontar que os gastos militares na América Latina são baixos em comparação ao restante do mundo e que alguns autores apontem indicativos no caminho da construção de uma comunidade de segurança, observa-se que a questão primordial referente à estruturação dos gastos de defesa, especialmente na região andina, não estão cooperativamente tratados.

O Conselho de Defesa Sul-Americano e os gastos em defesa

É no nível sul-americano que se vai perceber mais acuradamente como a capacidade de ação coordenada na área da segurança foi sendo estabelecida. Neste sentido, mesmo que os atores regionais tenham rivalidades tradicionais pendentes e percepções um tanto distintas acerca de quais são as questões que os desafiam em termos de segurança, pode-se observar que, em circunstâncias particulares, Estados rivais podem cooperar em termos de segurança, situação que pode ser verificada na América do Sul (MARES, 2001).

O CDS pode ser visto como um marco para a cooperação regional de defesa. Um dos seus princípios (definido no artigo 3) reside em fortalecer o diálogo e o consenso em matéria de defesa mediante a promoção de medidas de confiança e transparência, e, com isso, uma maior

²⁶ Juntamente com Peru, Argentina e Chile, formam o grupo que ficou encarregado de pensar uma metodologia padronizada de medição dos gastos no CDS da UNASUL.

²⁷ Por outro lado, veja-se que Venezuela e Colômbia – dois importantes atores com rivalidades latentes – não têm investido na formalização de acordos sobre a aquisição de armas.

institucionalização multilateral em cooperação em defesa. Consoante o artigo 5, um dos seus objetivos específicos é “fortalecer a adoção de medidas de fomento da confiança e divulgar as lições aprendidas”, bem como construir um identidade sul-americana²⁸ em matéria de defesa, levando em conta as características sub-regionais e nacionais e gerando consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa.

A indústria regional de defesa²⁹ caracteriza-se como um dos elementos dos objetivos citados, bem como o desenvolvimento de medidas de fortalecimento da confiança para que, produzindo o adensamento da cooperação, permita-se pensar em estruturas normativas para os temas de defesa. Pensar as medidas de fortalecimento da confiança se justifica na medida em que sua implementação se torna um ativo na agenda regional, a fim de desfazer a atmosfera de desconfiança e, assim, aumentar a transparência e o grau de confiança entre os países, para a busca de um espaço de concertação e formação de políticas de segurança e defesa.

Como destacado anteriormente, alicerçado no pensamento de Holsti (2004) e Mares (2001), nem sempre essa aproximação entre os países consegue ser suficientemente profícua. Para além do fato de a formação dessa área de segurança ter tido como base rivalidades de cunho tradicional, para os países sul-americanos a soberania é preceito caro a ser mantido. Assim, vige no CDS a regra da decisão por consenso, o que, certamente, dificulta a tomada de decisão. A região, então, apresenta uma arquitetura variada de segurança com acordos bilaterais, instituições regionais, sub-regionais e hemisféricas e, sendo multidimensional e flexível, como destaca Mares (2012), acabou por formar uma arquitetura complexa com instituições antigas e novas e regimes de segurança cooperativos e coletivos (V Conferência de Ministros Defesa, Chile, 2002).

Com a formação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa³⁰, com sede na Argentina, um dos primeiros esforços foi trabalhar em uma definição acerca dos termos de referência do conceito de segurança e defesa na região e, com isso, traçar uma metodologia capaz de incorporar as visões dos países em uma matriz comum em matéria de política e doutrina nos assuntos de segurança, defesa, riscos, ameaças e mecanismos de cooperação (CEED, Anexo 4, Informe Preliminar). A criação do CEED permitiu conformar características de corpo permanente para as questões de integração regional em defesa, ao que o subdiretor do CEED, Pablo Celi de la Torre, em palestra ao XXXIV Curso de Comando e Estado-Maior Conjunto do Instituto Nacional de Defesa do Equador, observou que “a cooperação em defesa tem sido a mais dinâmica do processo de integração, não só pelos progressos alcançados durante o processo de institucionalização, mas também pelos ganhos políticos alcançados”, conforme notícia publicada no site do CEED.

As medidas de aproximação e construção de consensos passam especialmente pelo compartilhamento de definições e de ações em relação a segurança e defesa sul-americana, como o documento faz transparecer. Essa adoção de definições de segurança e defesa é um fator fundamental para o desenvolvimento profícuo dessa aproximação. Pois, ao verificar-se os fatos possibilitadores de conflito na região nos últimos anos, percebe-se que “tiveram uma origem não convencional, que se expressa na possibilidade de ameaças convencionais e

28 Autores que trabalham com a ideia de comunidade de segurança a partir de Deutsch, como Adler e Barnett (1998), destacam a importância da identidade comum como marco para a construção de uma comunidade de segurança.

29 Ver, por exemplo, nos objetivos nacionais de defesa apresentados na Política Nacional de Defesa Brasileira (2012): “IX. Desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis”.

30 Para maiores detalhes da formação, estrutura e composição do CEED, ver importante trabalho de Saint-Pierre e Palácios Jr. (2014).

hipóteses de conflito cruzados. As posições dos países sul-americanos não são homogêneas a respeito de qual é a relação entre a defesa e os tipos de conflito tais como o narcotráfico e o terrorismo; as reações frente a eles são diversas, e exigirão que se aceite o diálogo político para administrá-los”³¹ (DONADIO, 2010, p. 46, tradução nossa).

Em novembro de 2009, na Reunião Extraordinária de Ministros das Relações Exteriores e de Defesa da UNASUL, em Quito, os países estabeleceram disposições concretas de implementação e garantias das medidas a partir da criação de um Mecanismo de Medidas de Fomento da Confiança e, em maio de 2010, na II Reunião Ordinária do CDS, em Guayaquil, os Ministros da Defesa adotaram o documento “Procedimentos de Aplicação para as Medidas de Fomento da Confiança e Segurança”³².

No documento acima citado, estão divididas em quatro categorias as medidas de fortalecimento da confiança: I. Intercâmbio de Informação e Transparência (que inclui sistemas de defesa e gastos em defesa); II. Atividades Intra e Extrarregionais (que abarca manobras; exercícios militares conjuntos, regionais e extrarregionais; missões de observadores militares; e mecanismos de comunicação das forças armadas de fronteira para coordenar e informar suas atividades); III. Medidas no Âmbito da Segurança (que considera intercâmbio de informação sobre os sistemas nacionais de marcação e rastreamento de armas; medidas para prevenir a presença ou ação de grupos armados à margem da lei; medidas para prevenção, combate e sanção de atos de terrorismo); IV. Garantias (que diz respeito à proscrição do uso ou da ameaça do uso da força, qualquer tipo de agressão militar ou de ameaças à estabilidade, soberania e integridade territorial; garantia da região manter-se zona livre de armas nucleares e uso dessa tecnologia somente com fins pacíficos; cooperação em matéria de defesa, conforme os princípios do Direito Internacional; garantia de não utilização dos Acordos de cooperação em matéria de Defesa contra a soberania, a segurança, a estabilidade e a integridade territorial dos Estados da UNASUL).

O documento também define como serão feitos o cumprimento e a verificação. Destaca, para tanto, o mecanismo voluntário de visitas a instalações militares, programas de contatos e cooperação militar, e a verificação das situações nas zonas de fronteira, que se desenvolverá com a colaboração de um organismo internacional.

No Plano de Ação 2010/2011 do CEED, consta o Desenho de uma Metodologia Comum de Medição de Gastos de Defesa. A transparência nos gastos com defesa vem costumeiramente sendo destacada na OEA como fundamental, o que é também incorporado pelo CDS que, com a sua criação, passou a encampar a construção de tais medidas. Para os Estados da região, “a transparência do processo orçamentário e de gestão de recursos de Defesa são importantes para o fortalecimento de medidas de confiança mútua” (IV Conferência de Ministros de Defesa das Américas, out. 2000). Neste mesmo sentido foi a declaração da IX Conferência de Ministros da Defesa das Américas (nov. 2010): “a transparência nos gastos de defesa é uma aspiração de longa data da América Latina, no entanto, não foi satisfeita em tudo e, portanto, é uma parte essencial de nossa agenda para o futuro”.

31 “Han tenido un origen no convencional, que se expresa en la posibilidad de amenazas convencionales e hipótesis de conflicto cruzadas. Las posiciones de los países suramericanos no son homogéneas respecto de cuál es la relación entre la defensa y los tipos de conflicto tales como el narcotráfico y el terrorismo; las reacciones ante ello son diversas, y exigirán seguramente un aceptado diálogo político para manejarlas”.

32 Ver página virtual do CEED. Disponível em: <<http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/05-DocInf/05-04-MFC.html>>. Acesso em: abril 2016.

Adotou-se como definição, a partir dos estudos do CEED, que gastos de defesa são todos os recursos alocados pelo Estado para financiar as atividades que compõem a segurança externa da Nação. Ela inclui também a ajuda externa recebida para esse efeito (monetária e não monetária). As diretrizes da metodologia ainda indicam que, “do ponto de vista institucional, isso significa considerar o gasto das Forças Armadas e suas agências, e todos os outros órgãos do setor público que têm o papel principal de defender o país contra desafios externos (governo central mais entidades descentralizadas)” (CEED, Plan de Acción 2010/2011, p. 9). Além disso, adotou-se considerar as classificações, por objeto do gasto de defesa, a partir dos seguintes componentes: “1) Pessoal; 2) Operações e Manutenção; 3) Investimentos; 4) Pesquisa e Desenvolvimento” (CEED, Plan de Acción 2010/2011, p. 10). Essa consolidação dos dados permite trabalhar com transparência e clareza no uso dos recursos públicos que os Estados destinam à sua defesa, bem como demonstrar de modo periódico essas informações, que podem servir de subsídio para os processos de tomada de decisão nos países da região³³.

O primeiro registro consolidado sobre os gastos em defesa – destacado como ação de consenso regional e expressão da vontade política dos membros – refere-se ao período 2006-2010 e apresenta dados regionais consolidados, destacando o alto grau de custos do setor de pessoal e o baixíssimo grau de investimento em tecnologia³⁴, conforme pode-se observar na tabela abaixo, que mostra o Gasto Regional Anual em Defesa em porcentagens por objeto de gasto durante o período 2006-2010.

Tabela 1: Gasto regional anual em defesa em percentual por objeto do gasto, durante o período de 2006-2010.

ANO	PESSOAL	OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO	INVESTIMENTOS	INVESTIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO
2006	62,76%	22,80%	13,58%	0,35%
2007	57,91%	23,83%	17,61%	0,33%
2008	55,89%	23,15%	20,18%	0,61%
2009	58,46%	24,17%	16,48%	0,72%
2010	57,31%	23,38%	18,40%	0,75%

Fonte: retirada do Registro Suramericano de Gastos Agregados em Defesa 2006-2010, a qual foi elaborada com base na informação oficial dos Ministérios de Defesa dos países membros do CDS/UNASUL, desenvolvida pelo CEED, 2014.

Considerando o percentual demonstrado dos gastos, pode-se verificar que os percentuais em relação ao Pessoal mantiveram-se bastante elevados, com pouca variação. No outro extremo, considerando o menor percentual destinado, temos Pesquisa e Desenvolvimento, que se mantém abaixo de 1% em todo o período. Já o item Investimentos apresenta maior variação, muito embora não se possa dizer que tenha mudado efetivamente de patamar. Dentre os três itens que podemos considerar diretamente relacionados com o desenvolvimento (exceto o item

³³ Registro da importância dos dados feito quando do Lançamento do Registro Sul-Americano de Gastos Agregados em Defesa 2006-2010. Disponível em: <<http://www.ceedcgs.org.ar/Portugues/04-EventosPort/0042-Eventos.html>>. Acesso em: abril 2016.

³⁴ Dados disponíveis em: http://www.ceedcgs.org.ar/Portugues/09-Downloads/RSGD-2006-2010_PORT.pdf.

Pessoal), somente os Investimentos demonstram uma tendência de alta, passando de 13,58%, em 2006, para 18,40%, em 2010, mas tendo atingido um patamar de 20,18%, em 2008. Mesmo com a crise econômica internacional a partir daquele ano, o percentual nesse item apresenta crescimento em relação ao início da medição, muito embora ainda não tenha retomado o patamar destinado no ano de 2008.

As informações no sítio da internet do CEED mostram que os registros de gastos referentes aos anos 2011-2012 e 2013-2014 estão sendo trabalhados. Resta avaliar se, nos próximos anos, todos os países efetivarão o compromisso de informarem de fato os gastos em defesa, intercambiando de modo recorrente tais informações. O que se pode perceber é que os avanços em termos de aproximação regional são dignos de nota, especialmente pelo fato de que o CDS, justamente, representa um esforço multilateral sul-americano. Nesse sentido, o documento lançado pelo CEED, em julho de 2015, *Institucionalidad de la Defensa en Suramérica* – que constitui uma medida de fortalecimento da confiança e transparência, pois faz uma descrição sistematizada e analisa os aspectos normativos, orgânicos e funcionais das arquiteturas de defesa dos doze países da região – demonstra que a cooperação e integração promovidas pelo CDS vêm se desenvolvendo nos seus quatro eixos de atuação: Políticas de Defesa, Cooperação Militar e Ações Humanitárias; Indústria e Tecnologia da Defesa; Formação e Capacitação³⁵.

Entretanto, até o presente momento, os resultados positivos da aproximação, do ponto de vista mais amplo (macro), não foram suficientes para modificar o padrão de relacionamento mais restrito (micro), como entre os países andinos (local das ainda remanescentes demandas fronteiriças latentes). Em que pese ser inegável o fato de que a implementação das políticas não caminha na mesma rapidez com que as decisões acerca dessas políticas são colocadas no papel, e intentando não incorrer no risco de ser excessivamente imediatista, aponta-se para o fato de que as medidas de fortalecimento da confiança adotadas ainda não permitem verificar a formação de algo que caminhe para uma comunidade de segurança na América do Sul. A adoção de definições no CDS sobre segurança e defesa e a construção de uma metodologia comum da medição de gastos mostram um caminho de aumento da confiança e, quiçá, uma abertura para o estabelecimento de uma agenda regional de defesa e segurança. O próprio CEED (Anexo 4, Informe Preliminar) destaca que a cooperação no setor de defesa respeita as diferenças e particularidades nacionais, mas também usa os elementos coincidentes para avançar nas complementaridades estratégicas.

Considerações finais

Este trabalho se propôs traçar linhas para o exame da situação da defesa e segurança na região, a partir da formação dos processos de construção de confiança, com o intuito de verificar o avanço na padronização das percepções e definições que permitiriam a formação de uma agenda regional de segurança.

³⁵ O documento destaca ações como as operações de paz e ajuda humanitária aos países sul-americanos a partir de diversos mecanismos no quadro do sistema multilateral da ONU, e, em relação aos exercícios militares, atividades que se desenvolvem entre a maioria dos Estados membros, como exercícios-combinados, específico-combinados, de caráter bilateral e multilateral, de nível regional e extrarregional.

Como destacado anteriormente, a formação de confiança é um processo que se desenvolve em etapas e que avança mais ou menos conforme as partes observam a estabilidade no relacionamento, ou seja, o estabelecimento de uma relação de previsibilidade que se mantenha no tempo. Essa confiança na não formação de um dilema de segurança, por exemplo, ainda não alcança todos os relacionamentos bilaterais na região. A cooperação continua se desenvolvendo mais de forma bilateral do que multilateral (operações militares, controle do espaço aéreo, comissões mistas e operações policiais conjuntas), deixando de primar, por exemplo, para que países como Colômbia e Bolívia ratifiquem a Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais³⁶.

A Convenção, assim como a apresentação de informes sobre os gastos de defesa, são importantes medidas de fortalecimento da confiança. Neste sentido, a falta de adesão à mesma e a não informação acerca dos gastos de defesa demonstram como o processo de distensionamento é intrincado. É bem verdade que não há conflitos iminentes na região sul-americana, mas há situações latentes que podem escalar os níveis de tensão.

A invasão colombiana, de 2008, e a tensão decorrente da possibilidade de instalação de bases dos EUA na Colômbia, em 2009, mostram que perduram alguns conflitos tradicionais não completamente resolvidos e que podem tensionar em graus elevados as relações regionais. Nesse sentido, Mares (2012) assevera que a arquitetura de segurança na região se restringe a ser um espaço de diálogo entre os países, mas efetivamente não se constitui como um local para a resolução de problemas. O autor destaca que “UNASUL ajudou a mediar a disputa de 2008 entre Colômbia, Equador e Venezuela, mas nada fez para encaminhar o assunto dos santuários das FARC ou acesso aos recursos na Venezuela ou Equador”³⁷ (MARES, 2012, p. 21-22, tradução nossa).

Um dos fatores que podem influenciar ou proporcionar dificuldade de articulação acerca da cooperação em defesa decorre, em boa parte, da postura brasileira em face de sua posição de proeminência na região. O Brasil não tem seguido uma linha de ação clara como principal articulador destas políticas em âmbito regional, seja porque há dificuldade com relação a assumir os custos econômicos e políticos do processo, seja porque a política brasileira não logrou até agora manter uma conduta linear e continuada no sentido da consolidação das estruturas normativas regionais.

Ademais, pode-se ainda pontuar que essa ausência de linearidade da postura brasileira tem contribuído pouco para que o distensionamento e a aproximação sejam os padrões de relacionamento na América do Sul como um todo. Em que pese a alteração dos governos de Venezuela e Colômbia ter produzido mudanças nos discursos e, com isso, em alguma medida, modificado também as relações entre eles, ainda há um caminho a percorrer para que efetivamente se estabeleçam ações efetivas em relação à verificação dos gastos militares, pois ambos os países estão ocupados com dinâmicas internas mais prementes.

36 Como se pode ver na Convenção (disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-64.htm>> e ratificações disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-64.html>>), Bolívia e Colômbia apenas a assinaram em julho de 1999. No entanto, ainda não a ratificaram e, portanto, não depositaram os instrumentos referidos.

37 “UNASUR helped mediate the 2008 dispute among Colombia, Ecuador and Venezuela, it did nothing to address the issues of FARC sanctuaries or access to resources in Venezuela or Ecuador”.

De todo modo, se as tensões interestatais não forem resolvidas, a necessária modernização do aparato militar “tem o potencial de desestabilizar relações bilaterais”³⁸ (MARES, 2012, p. 25, tradução nossa). Por outro lado, com um processo de pacificação sendo estabelecido entre as FARC e o governo colombiano, é possível esperar que haja maiores possibilidades de cooperação com a Venezuela, uma vez que essa fonte de conflito (perseguição/apoio à guerrilha) terá sido sanada³⁹.

Em avançando na verificação das medidas de fortalecimento da confiança em relação aos gastos militares, será possível, ao que tudo indica, apontar para a hipótese de que, em que pese o processo cooperativo em termos de defesa e segurança não ter sido uniforme na América do Sul, o CDS poderá ter uma significativa importância como marco normativo para os temas de defesa e segurança na região.

Referências bibliográficas

ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves Tanaka. *O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil*. Brasília: FUNAG. 2013.

ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael. Security communities in theoretical perspective. In: ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael (Ed.). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press. 1998, cap. 1, p. 3-28.

BATTAGLINO, Jorge. O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano: uma convergência de vantagens. *Revista Nueva Sociedad Português*, Dezembro 2009, p. 79-89.

Disponível em: < <http://nuso.org/articulo/o-brasil-e-a-criacao-do-conselho-de-defesa-sul-americano-uma-convergencia-de-vantagens/>>. Acesso em: março 2016.

BUSTAMANTE, Fernando. La cuestión de las medidas de confianza mutua en el contexto de la sub-región andina. In: ROJAS ARAVENA, Francisco (Ed). *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1996, p. 195-216.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Regions and Powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press. 2003.

CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO/UNASUR. *Procedimientos de Aplicación para las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad*. 2010. Disponível em: < http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/PROCEDIMIENTOS_MEDIDAS_DE_CONFIANZA_Y_SEGURIDAD.pdf>. Acesso em: abril 2016.

CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO. Centro de Estudos Estratégicos. *Institucionalidade da Defesa na América do Sul*. 2015. Disponível em: < <http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/INST-DEF-PORT.pdf>>. Acesso em: abril 2016.

38 “have the potential to further destabilise bilateral relations”

39 A tensão decorrente do *spillover* do conflito e das ações das guerrilhas afeta também o Equador, que tradicionalmente demonstrou-se contra as aspersões em território colombiano, porque elas claramente estimulavam o deslocamento, para seu território, das plantações destinadas à produção de drogas e, portanto, de ações da guerrilha.

DEUTSCH, Karl W., et al. *Political Community and the North Atlantic Area*. International Organization in the Light of Historical Experience. Princeton: Princeton University. 1957.

DONADIO, Marcela. El Consejo de Defensa Suramericano y su papel en el desarrollo de confianza mutua. In: *Confianza y Seguridad en América del Sur*. Cuadernos de Defensa N.2. 2010. Publicación del Consejo de Defensa Suramericano.

FLEMES, Daniel; RADSECK, Michael. Creating Multilevel Security Governance in South America. *Giga Working Paper*, 117, 2009.

GRIFFITHS-SPIELMAN, John E. Procesos de integración regional en defensa: ¿ Consejo Sudamericano de Defensa – UNASUL – Un nuevo intento? *GCG Georgetown University – Universia*, v. 3, n.1. 2009.

HURRELL, Andrew. An emerging security community in South America? In: ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael (Ed.). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press. 1998, cap. 7, p. 228-264.

MARES, David. *Equilibrios estratégicos y medidas de confianza mutua en América Latina: la historia de una relación ambigua y compleja*. In: ROJAS ARAVENA, Francisco (Ed). *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1996, p. 55-85.

MARES, David. *Violent Peace: Militarizes Interstate Bargaining in Latin America*. New York: Columbia University Press. 2001.

MARES, David. *Latin America and the illusion of Peace*. New York: Routledge. 2012

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Plano de Ação no qual os Chefes de Estado e de Governo do Hemisfério Ocidental*, 1994. Disponível em: < <http://www.oas.org/csh/portuguese/fdacsintro.asp>> . Acesso em: nov. 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Confiança Mútua nas Américas*. Resolução AG/RES. 1500 (XXVII-O/97), resolução aprovada na sétima sessão plenária, realizada em 05 de jun de 1997. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/docres1500.asp>>. Acesso em: nov. 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS -. *IV Conferência de Ministros de Defesa das Américas – Declaração de Manaus*. 2000 Disponível em: <<http://www.oas.org/CSH/portuguese/docminist00.asp>>. Acesso em: dez. 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *V Conferência dos Ministros de Defesa das Américas – Declaração de Santiago*. 2002. Disponível em : <<http://www.summit-americas.org/Quebec-hem-security/Declaración%20Ministerial.doc>>. Acesso em: dez. 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Declaração dos Peritos sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança: Recomendações à Conferência Especial sobre Segurança disposta pela Cúpula*. OEA/Ser.K/XXIX RESEGRE/doc.4/03 rev.2, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/documentos/re00218p07.doc>>. Acesso em: out. 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS *IX Conferência de Ministros da Defesa das Américas – Ata de Encerramento e Declaração de Santa Cruz de la Sierra*. OEA/Ser.G, CP/INF. 6170/10, 14 dez. 2010. Disponível em: < <http://www.oas.org/csh/portuguese/docminist.asp>>. Acesso em: dez. 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS *Atualização do Inventário de Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança*. 2011. Disponível em: < <http://iadb-pt.jid.org/secretaria/medidas-de-seguranca-e-confianca>>. Acesso em: nov. 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS *Atualização do Inventário de Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança*. 2012. Disponível em: < <http://iadb-pt.jid.org/secretaria/medidas-de-seguranca-e-confianca>>. Acesso em: nov. 2015.

ROJAS ARAVENA, Francisco. Medidas de confianza mutua y balance estratégico: un vínculo hacia la distensión y la estabilidad. In: ROJAS ARAVENA, Francisco (Ed.). *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*. Santiago: FLACSO-Chile, 1996, p. 31-54.

SAINT-PIERRE, Héctor L.; PALACIOS JR, Alberto Montoya C.. As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009-2012). *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 57, v. 1, 2014, p. 22-39.

SCHOULTZ, Lars. *Estados Unidos: poder e submissão*. São Paulo: EDUSC. 2000

SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional*. Brasília. 2003

SIPRI YEARBOOK: ARMAMENTS, DISARMAMENT AND INTERNATIONAL SECURITY. Oxford: Oxford University Press. 2014. Disponível em: <<http://www.sipri.org/yearbook/2014/04>>. Acesso em: dez. 2015.

VILLA, Rafael Antonio Duarte; VIANA, Manuela Trindade. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (special edition), 2010, p. 91-114.

Europeização e Reforma do Setor de Segurança nos Estados Balcânicos Ocidentais (2000-2014)¹

Europeanization and Security Sector Reform in Western Balkan States (2000-2014)

Marília Bortoluzzi Severo*

Resumo

Este artigo faz parte de uma pesquisa doutoral sobre a relação entre o processo de adesão de Croácia, Bósnia-Herzegovina, Macedônia e Sérvia à União Europeia (UE) e a reforma do setor de segurança (*security sector reform* – SSR) desses países. Como decorrência do exercício do poder normativo europeu, é possível sugerir que o processo de adesão à UE impactou ou tem impactado, de algum modo, na reforma do setor securitário dos Estados balcânicos ocidentais. Sendo que um dos principais interesses da UE em relação aos Balcãs Ocidentais refere-se à segurança da região (e, por consequência, à sua própria segurança), o processo de expansão interfere direta ou indiretamente nas reformas securitárias que cada Estado tem executado. Afirma-se, assim, que a UE trata da sua segurança e de seus membros através de uma política de expansão condicionada e institucionalizada pela entidade. O presente estudo, então, analisa e mostra a existência de uma relação significativa entre o processo de europeização de políticas de segurança, promovido dentro do quadro da expansão europeia, e as reformas securitárias ocorridas na Bósnia-Herzegovina, na Croácia, na Macedônia e na Sérvia, no período 2000-2014.

Palavras-chave: União Europeia; Balcãs Ocidentais; Reforma do Setor de Segurança; Europeização; Processo de Adesão.

Abstract

This article is part of doctoral research about the relation between the accession process of Croatia, Bosnia and Herzegovina, Macedonia and Serbia to the European Union (EU) and the security sector reform (SSR) of these countries. As a result of the exercise of European normative power, it is possible to suggest the process of accession to the EU has impacted in any way in reforming the security sector in the Western Balkan states. Since one of EU's main interests in Western Balkans concerns the security of the region (and therefore the guarantee of its own security), the expansion process interferes directly or indirectly in the security reforms each state has been promoting. Nonetheless, we can say the EU takes care of its safety and that of its members through a policy of expansion conditioned and institutionalized by it. This study therefore analyzes and shows the existence of a significant relation between the europeanization process of security policies, promoted within the framework of EU's expansion, and the security reforms that have been taken place in Bosnia and Herzegovina, Croatia, Macedonia and Serbia, in the 2000-2014 years.

Keywords: European Union; Western Balkans; Security Sector Reform; Europeanization; Accession Process.

¹ Este artigo faz parte da pesquisa doutoral da autora, constituída na tese de doutorado *Integração e segurança nas relações entre a União Europeia e os Balcãs Ocidentais (2000-2014)*, defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O artigo foi apresentado no 5º Encontro Nacional da ABRI, na Área Temática Segurança Internacional, Estudos Estratégicos e Política de Defesa. Ainda, a autora agradece as contribuições dos Professores Carlos Schmidt Arturi e Clarissa Franzoi Dri na revisão deste manuscrito.

* Pós-Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Introdução

Em termos de relações com países vizinhos, um dos grandes desafios para a União Europeia (UE) é, sem dúvida, a região dos Balcãs Ocidentais, seja por ter sido palco de diversas guerras, seja por abrigar Estados com dificuldades econômicas e políticas. Tendo isso em vista, tal área constitui um fator de importância estratégica e geopolítica para a segurança interna e externa da UE. Desse modo, a aproximação desse ator regional aos Estados balcânicos ocidentais merece um exame de suas intenções e perspectivas.

Este estudo parte do pressuposto de que, através do seu poder normativo, a UE exerce uma força de atração irresistível sobre os Estados balcânicos candidatos à adesão, de modo que eles aceitam as regras do processo e cooperam com esta política de expansão. Poder normativo, aqui, é tratado como a capacidade de promover certas normas e valores para além das suas fronteiras, de maneira a moldar ou influenciar interesses, perspectivas e decisões alheias. No que se refere ao tema desta proposta, o processo de adesão criado para os Balcãs Ocidentais, cujos objetivos são consolidar a democracia, a economia de mercado, o respeito aos direitos humanos, dentre outros princípios, pode ser considerado uma forma de ação do poder normativo europeu, na medida em que os Estados balcânicos são impelidos a adotar estes valores para cumprir os requisitos do processo.

Quanto ao domínio da segurança, o bloco europeu expressa o seu poder normativo dentro do processo de adesão através da europeização das propostas de reforma do setor securitário (*security sector reform* – SSR) dos países balcânicos ocidentais. Com efeito, o fenômeno europeizante exterioriza de forma clara o poder normativo europeu, por se configurar em um processo de construção, difusão e institucionalização de normas, valores e procedimentos, os quais são deliberados pela UE e inseridos nas políticas nacionais (RADAELLI, 2003). Logo, a ideia é expor que, no exercício de seu poder normativo, a UE coopta os Estados balcânicos ocidentais à utilização de valores, normas e práticas de âmbito securitário, os quais são definidos por ela no quadro do processo de adesão.

A metodologia deste trabalho parte de uma pesquisa qualitativa sobre os incentivos da UE às reformas securitárias na região balcânica ocidental e de uma análise de entrevistas com funcionários da Comissão Europeia e das representações nacionais responsáveis pelo processo de adesão dos quatro Estados objeto de estudo. Através do método de entrevista semiestruturada (SELLTIZ, 1987), foram entrevistadas sete autoridades envolvidas no processo de admissão à UE, sendo três delas responsáveis pelas perspectivas nacionais, e quatro funcionários oficiais da UE.

A partir disso, busca-se responder à seguinte questão de pesquisa: nas políticas e práticas de reforma do setor securitário, como os Estados dos Balcãs Ocidentais respondem aos incentivos da europeização que ocorre através do processo de adesão? Para tanto, é apresentada uma seção explicativa da abordagem conceitual deste estudo, isto é, da relação entre processo de adesão, europeização e reforma do setor de segurança, seguida de quatro subseções dedicadas a cada um dos Estados por ora analisados: Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia. Tais países foram selecionados para representar a região dos Balcãs Ocidentais com base em sua importância em termos de segurança para a UE e também em função da evolução particular de cada um no processo de adesão, por se enquadrarem em diferentes etapas.

A europeização das SSR no contexto do processo de expansão da UE

Considerando a capacidade da UE de atuar em questões securitárias, vários temas não tradicionais desse domínio passaram a formar a compreensão ampla e transversal do que tal ator internacional entende por segurança no decorrer da década de 1990. Embora o acervo comunitário², na forma como é posto para os candidatos à adesão, não mencione, especificamente, a definição de segurança para a UE, a Estratégia de Segurança Europeia (ESE), aprovada pelo Conselho Europeu em 2003, é o marco conceitual da identificação de ameaças no quadro da política europeia securitária e defensiva (EUROPEAN UNION, 2003).

No contexto do processo de adesão, os temas securitários são tratados dentro do Processo de Estabilização e Associação (*Stabilization and Association Process – SAP*) nos mais diversos capítulos. Adotando uma abordagem transversal de sistema ou setor de segurança, fundamentada nas orientações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a UE centra o debate dessas questões no envolvimento de quatro esferas de atuação: agentes de segurança essenciais, incluindo as instituições de aplicação da lei; gestão de segurança e órgãos de fiscalização; instituições de justiça; e forças de segurança não oficiais.

A partir disso, os assuntos relacionados à temática securitária podem ser analisados no processo de adesão à UE através do espectro teórico e prático da reforma do setor de segurança. A ferramenta analítica da SSR tem sido utilizada, por atores de promoção do desenvolvimento e analistas sobre o tema, para dar conta das atividades de reforma dos elementos do setor público responsáveis pela provisão de segurança externa e interna (HÄNGGI, 2004), que correspondem às esferas de atuação acima mencionadas.

De fato, é possível pensar nesse aporte analítico como um mecanismo conceitual prismático que abrange as ações ligadas às transformações pelas quais organismos e serviços públicos devem passar para atuar com mais eficácia e eficiência nas questões de segurança. A literatura (HÄNGGI, 2004; CAPARINI, 2006) tem convergido para a compreensão de que a SSR tem por foco primordial um setor securitário que é disfuncional, isto é, incapaz de prover a segurança interna e/ou externa dos agentes a que pertence, ou que constitui a própria fonte de insegurança.

Confirmando esse entendimento, o “Documento Conceitual para o Apoio da Comunidade Europeia na Reforma do Setor de Segurança” (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2006) coloca a SSR como um valor comum da ação externa da UE em sua atuação global. Na visão do bloco europeu, a SSR reflete a natureza multidimensional da concepção de segurança, o que a torna um instrumento essencial na prevenção de conflitos, construção da paz e desenvolvimento sustentável. Dessa maneira, a Comissão Europeia salienta que o foco da SSR não está nos serviços individuais, mas, sim, no funcionamento geral do sistema de segurança como parte da governabilidade do setor público. Sobretudo, a SSR parece fornecer uma abordagem coerente para o desenvolvimento estatal (RYAN, 2009).

2 O acervo, conhecido como *acquis communautaire*, é a base comum de direitos e obrigações que liga os Estados membros à UE e entre si. Além de normas de Direito comunitário propriamente dito, o *acquis* inclui todos os atos jurídicos e contratuais relacionados à UE, bem como a jurisprudência do Tribunal Europeu e acordos e tratados entre a UE e qualquer outro ator internacional (Estados, organismos internacionais, organismos não governamentais, etc.).

Ainda nesta publicação, a Comissão deixa claro que essa atividade faz parte do quadro do *enlargement*, aqui traduzido como alargamento ou processo de expansão, estando, assim, intimamente ligada ao SAP. Logo, ressaltando que a implementação da SSR pode variar conforme os contextos domésticos, a Comissão recomenda que ela seja inserida em seis estratégias de políticas, entre elas, a de expansão (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2006). A Comissão também esclarece que o processo de adesão é um importante incentivo às reformas, afinal, a SSR está incluída, de alguma forma, nos Critérios de Copenhague³ – mesmo que não expressamente. Isso porque o quadro da ação europeia em termos de SSR gira em torno de temas que são abrangidos pela condicionalidade do SAP (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2006).

Não se pode negar que o quadro de segurança que a UE oferece é um ponto de partida interessante para a criação ou a reformatação de serviços securitários nos Bálcãs Ocidentais. Os países dessa região sofreram os reveses de situações de conflito e de transição de regime, o que gerou a necessidade de reestruturação dos setores de segurança nacionais e, inclusive, de criação de serviços nessa esfera. E, por causa disso, a SSR tem sido o instrumento utilizado pela UE para o alcance de transformações abrangentes relacionadas aos atores e atividades de segurança, dada a sua aplicabilidade a contextos frágeis.

No entanto, ainda que não exista uma política oficial de SSR da UE para os Bálcãs Ocidentais, é viável questionar como ocorre a circulação de ideias, políticas, normas e modelos institucionais no âmbito desse processo. A compreensão da circulação e da transferência nas SSR pode ser feita através do fenômeno de europeização que deriva da expansão da UE⁴. A dinâmica da europeização permite enquadrá-la como um processo de construção, difusão e institucionalização de regras formais e informais, paradigmas políticos, práticas e crenças comuns, os quais são consolidados na esfera da UE e, posteriormente, incorporados na lógica do discurso doméstico (RADAELLI, 2002). Ou seja, é a assimilação de diretrizes e práticas políticas externas – no caso, da UE – no âmbito da política interna.

Com efeito, a realidade estrutural do setor securitário dos Estados balcânicos ocidentais confirma a importância da UE na região, tendo em vista o papel dessa na formatação de tais serviços e o recente processo de reconstrução estatal de tais países – lembre-se que o surgimento de um aparato estatal institucionalizado para cada país somente ocorreu com a desintegração da Iugoslávia, a partir de 1991. Por outro lado, a UE emprega esforços de europeização das atividades de segurança desses países na intenção de manter os Bálcãs Ocidentais como uma esfera de influência enquanto ainda não são Estados membros, haja vista que seus principais membros são historicamente dominantes na dinâmica de poder do continente europeu.

3 Os Critérios de Copenhague, adotados pela UE no encontro do Conselho Europeu em 1993, configuram as diretrizes primárias do processo de expansão e podem ser resumidos nos seguintes requisitos a serem preenchidos pelo Estado que deseja aderir à UE: a) presença de instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de Direito, os direitos humanos e a proteção de minorias; b) existência de economia de mercado plenamente operacional e que possa responder às forças da concorrência e de mercado internamente; e c) compromisso e habilidade de implementar as obrigações decorrentes do *status* de Estado membro.

4 Segundo argumenta Radaelli (2002), a europeização não pode ser vista como um processo de integração política – ela é, na verdade, um efeito da integração, e não uma causa desta.

De início, a preocupação da UE quanto à SSR nos Bálcãs Ocidentais estava relacionada a questões de gestão civil de crises, reforma do Judiciário e da segurança interna, reforma da polícia, cooperação regional e gestão das fronteiras e da migração (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2006). Nesse sentido, por volta de 2006, a Comunidade Europeia estava engajada no estabelecimento de uma autoridade de segurança nacional nas ex-repúblicas iugoslavas, bem como nas reformas promovidas com o suporte do instrumento financeiro do processo de adesão à UE.

Além disso, o apoio da UE nas SSR balcânicas também enfocava a construção de instituições de direitos humanos estabelecidas no quadro do Acordo de Dayton⁵ e na cooperação regional em assuntos judiciais, compartilhamento de informações policiais e gestão de fronteiras. Por fim, a gestão financeira das despesas relacionadas às SSR estava sendo apoiada pela UE tanto através de projetos quanto por meio da prescrição de reformas nos ministérios das finanças e nos sistemas de auditoria de cada país candidato.

A perspectiva da UE centrada nas questões mais tradicionais de segurança faz sentido ao se considerar que o setor securitário dos países balcânicos ocidentais é, em geral, fragmentado, subdesenvolvido (no caso das forças policiais) ou superdesenvolvido (no caso das forças militares), excessivamente politizado e estruturado com base em divisões étnicas ou religiosas (CAPARINI, 2006). Tendo isso em conta, tal panorama exige que as SSR envolvam um componente securitário de estabilização e consolidação da paz. A herança de situações de conflito e de regimes autoritários torna a tarefa de SSR mais complicada do que em outros contextos. Ter o controle das atividades securitárias, nesse sentido, é fundamental, sobretudo porque a reconstrução estatal é um desafio permanente.

A persistência de fracas capacidades estatais, em especial no que se refere à coerção, somada à corrupção e a poderes privados paralelos, enfraquece a autoridade do Estado, transformando tais países em um terreno fértil para a criminalidade. Confirmando esse argumento, Stojarova (2007) sustenta que o crime organizado nos Bálcãs é um fenômeno recente, que evoluiu durante as guerras de dissolução iugoslava devido aos bloqueios econômicos, à fraqueza estatal e ao vácuo legal que imperava naquele momento. Em decorrência disso, nos Estados balcânicos contemporâneos, o crime organizado está facilmente inserido nas instituições estatais, através da corrupção no setor público.

Por outro lado, os processos de europeização atuais mais relevantes na reforma do setor de segurança nos Bálcãs Ocidentais estão inseridos de modo institucionalizado no processo de adesão à UE. O SAP recomenda e monitora a reforma nas atividades de policiamento, defesa, inteligência e judiciárias. Algumas dessas ações são sugeridas; enquanto outras são obrigatórias, conforme o Estado a que se refere. Também varia o incentivo de maior peso à produção de mudanças, de acordo com o setor em questão e o país: a adesão à UE (no caso da esfera policial, de governança e de defesa civil) ou a admissão na Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN (no caso de questões militares).

A adesão à OTAN funciona bastante como estímulo às reformas dos serviços de defesa militar – e também porque as exigências deste organismo são consideradas mais fáceis de

5 Tratado que pôs fim ao conflito de dissolução da Bósnia-Herzegovina, assinado em 14 de dezembro de 1995.

serem alcançadas do que as da UE. De fato, o cumprimento dos requisitos estabelecidos para a admissão na OTAN tem levado à modernização das forças militares e ao controle democrático destas. No entanto, isso acaba por tornar a defesa nacional subordinada aos princípios e interesses da OTAN, que nem sempre se coadunam com as necessidades de Estados de passado autoritário e conflituoso (CAPARINI, 2006).

Nos próximos itens, essas e outras questões serão analisadas em relação a cada país objeto de pesquisa – Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia, à luz das reformas securitárias incentivadas pela UE no contexto do processo de adesão.

Bósnia-Herzegovina

Neste estudo, informações foram coletadas a respeito do cenário da esfera securitária bósnia através de entrevistas realizadas na Delegação da UE para a Bósnia-Herzegovina e no Diretório para a Integração Europeia, escritório bósnio responsável pelo andamento do processo de admissão à UE. A prevalência de ações que se referem aos temas da ESE no país foi ressaltada, mesmo que, em termos de gestão securitária, o panorama bósnio seja mais complicado de se lidar do que outros Estados balcânicos. Existem diversas iniciativas de segurança sendo executadas pela UE, principalmente quanto à segurança das fronteiras e ao combate ao crime organizado e à corrupção (DELEGAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA PARA A BÓSNIA-HERZEGOVINA E REPRESENTAÇÃO ESPECIAL DA UNIÃO EUROPEIA NA BÓSNIA-HERZEGOVINA, 2014).

No que concerne à ligação entre o processo de adesão à UE e as reformas do setor securitário, ambas as representações da UE e da Bósnia-Herzegovina foram categóricas em confirmar a existência de conexão entre esses dois fenômenos. Deve ser destacado que a reforma dos serviços policiais foi uma exigência da UE para a assinatura do Acordo de Estabilização e Associação (*Stabilization and Association Agreement – SAA*), enquanto que as transformações do setor defensivo são uma demanda para a admissão à OTAN (DIRETÓRIO PARA A INTEGRAÇÃO EUROPEIA, 2014). Por este motivo, é possível visualizar uma ligação direta entre algumas mudanças do setor de segurança e o processo de integração europeia.

Nesse sentido, embora o processo formal de adesão da Bósnia ainda não tenha começado, visto que o país se encontra em fase de pré-adesão⁶, a UE estabeleceu algumas condições relacionadas à segurança, tanto para a assinatura e vigência do SAA quanto para a aceitação da candidatura bósnia. Entre elas, estão a gestão de questões de liberalização de vistos, a criação de uma agência anticorrupção e a administração e controle adequado das fronteiras. Com efeito, é possível verificar grandes avanços nestes assuntos e na troca de informações entre sistemas policiais, em especial quando as autoridades de todos os níveis de governo trabalham coletivamente (DELEGAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA PARA A BÓSNIA-HERZEGOVINA E REPRESENTAÇÃO ESPECIAL DA UNIÃO EUROPEIA NA BÓSNIA-HERZEGOVINA, 2014).

⁶ Até fevereiro de 2016, a Bósnia-Herzegovina mantinha o *status* de Candidato em Potencial, isto é, o processo de negociações para a adesão não havia sido iniciado. Destaca-se que o SAA assinado em junho de 2008 somente entrou em vigência em junho de 2015, em função da dificuldade do alcance de diversos requisitos impostos pela UE. Em 15 de fevereiro de 2016, o país submeteu sua candidatura à adesão à UE – no momento em que esta for aceita, a Bósnia-Herzegovina se tornará um Estado Candidato.

Como Dursun-Ozkanca e Vandemoortele (2012) assinalam, a criação de duas entidades separadas na Bósnia pós-Dayton (a Federação da Bósnia-Herzegovina e a República Srpska) acabou originando dois exércitos, polícias e serviços de inteligência desagregados, com a consequente divisão sendo replicada em outras áreas. Então, enquanto os criminosos podem transitar e praticar crimes de uma jurisdição para a outra, a polícia e o Judiciário não têm a mesma prerrogativa, o que dificulta a tomada de ações nesse domínio. Como se pode perceber, a estrutura constitucional bósnia é um forte obstáculo à execução da lei, o que apenas pode ser resolvido através do empenho coordenado entre as esferas de governo.

De fato, em um contexto que mistura um cenário pós-autoritário e pós-conflito, em que há não apenas um déficit democrático, mas securitário, a tarefa de promoção da SSR é menos difícil quando existe um esforço conjunto, de maneira a evitar possíveis pontos de veto nos mais diversos níveis. Considerando que a Bósnia-Herzegovina apresenta uma estrutura governativa complexa, com, ao menos, quatorze esferas de governo, a tendência de sucesso das reformas securitárias diminui à medida que aumentam os níveis e atores que interferem no processo. Logo, qualquer tentativa de mudança nesse setor precisa considerar essa conjuntura.

A UE tem incentivado as transformações dos serviços securitários, seja por meio da utilização de instrumentos comunitários do alargamento na promoção da SSR com foco no reforço da capacidade institucional (*institution-building*), seja através da Missão de Polícia da UE (*European Union Police Mission – EUPM*), que tratou da reforma policial, no período 2003-2012 (DURSUN-OZKANCA; VANDEMOORTELE, 2012). Contudo, o exame dos assuntos que tocam os Capítulos 23, 24 e 31⁷ do acervo comunitário no Relatório de Progresso de 2014, elaborado pela Comissão Europeia, indica que o tratamento destes itens tem variado entre progresso e paralisia.

Há pouca evolução prática nas reformas que objetivam a redução da corrupção, permanecendo isso mais preocupante nos serviços públicos e no acesso a empregos; porém, o maior desafio se encontra no setor policial (EUROPEAN COMMISSION, 2014a). O comprometimento da UE no fomento das reformas dessa esfera é manifesto; o que parece faltar é a apropriação das ações de mudança pelos atores locais. Por volta de 2008, a reforma do setor policial foi definida pela UE como a principal condição para a assinatura do SAA. A partir disso, a União passou a orientar a formulação e adaptação de políticas policiais, com o apoio de um Alto Representante⁸, o qual se encarregava de impor a legislação e demitir as autoridades que procuravam obstruir o processo.

No entanto, como processo *top-down*, as reformas dos serviços policiais não foram suficientemente incorporadas e apropriadas pelas autoridades bósnias, que não viam benefícios na adoção de medidas reformistas tão estritas quanto as propostas por UE e Alto Representante. Nesse sentido, para Dursun-Ozkanca e Vandemoortele (2012), o processo de reestruturação policial configurou um episódio de grande fracasso na implementação da SSR policial, embora certos elementos indiquem alguma adaptação do ambiente político bósnio a essa dinâmica, como a cooperação em procedimentos policiais técnicos⁹.

7 Os Capítulos 23, 24 e 31 do SAP correspondem aos itens “Poder judiciário e direitos fundamentais”; “Justiça, liberdade e segurança”; e “Política externa, de segurança e defesa”, respectivamente.

8 Emissário da UE com a missão específica de supervisionar a implementação civil do Acordo de Dayton.

9 Como exemplo, é possível citar o Projeto de Gestão Prisional Eficiente, financiado pela UE, com a meta de tornar o sistema prisional mais eficiente, transparente e humanitário (DIRECTORATE FOR EUROPEAN INTEGRATION, 2015).

Nos dias atuais, urge a necessidade de desenvolver e garantir a aplicação do quadro legislativo que rege o policiamento. Apenas recentemente a Federação e os cantões promoveram iniciativas no sentido do alinhamento de suas respectivas legislações sobre temas policiais. A ausência de cooperação e coordenação institucional entre os diferentes níveis de organismos de policiamento (central, entitário, cantonista e municipal) tem impedido a prestação eficaz dos serviços policiais (EUROPEAN COMMISSION, 2014a).

O desafio está no fato de que a elite bósnia, que poderia se apoderar do processo de reformas, é a mesma que depende da conjuntura atual (isto é, de ausência de centralização, fracas capacidades estatais, violência, corrupção e divisões étnicas) para sobreviver. Com isso, a imposição externa de mudanças, obviamente, não é bem recebida. Em síntese,

Os esforços da UE em promover a reestruturação da polícia na Bósnia constituem um excelente caso para testar o poder e as limitações do incentivo de adesão à UE para os países candidatos e para examinar o processo de europeização na Bósnia. O fracasso em promover a reforma da polícia na Bósnia pode ser explicado por referência à estratégia da UE (condições, recompensas, credibilidade e legitimidade) e aos obstáculos internos ao cumprimento da condicionalidade da UE. Retratado como uma entre outras reformas “técnicas” a serem realizadas pelo país antes da assinatura do Acordo de Estabilização e Associação (AEA), a reforma da polícia mostrou ser mais uma questão política do que era anteriormente reconhecido pela Comissão Europeia. (JUNCOS, 2011, p. 368).

Quanto às mudanças no setor defensivo, estas se devem, quase que exclusivamente, à pressão dos atores internacionais. O protagonismo nas reformas da defesa esteve a cargo da OTAN, sendo importante ressaltar que tais transformações, em última instância, coadunam-se com os princípios e valores da UE, já que ambas possuem fundamentos comuns em termos teóricos de defesa. Como o bloco europeu evita a construção de um exército militar próprio, em termos práticos, a Organização euro-atlântica funciona como o seu braço armado – daí é justificável que ela esteja mais envolvida nas reformas do setor militar do que a própria UE.

Por fim, é viável afirmar que os principais obstáculos às reformas securitárias na Bósnia ainda são a ausência de apropriação da SSR pelos atores internos, o que provoca a falta de apoio e/ou empenho político, e os arranjos constitucionais estabelecidos no Acordo de Dayton, que tornam o panorama institucional mais complexo e sujeito a pontos de veto. Apesar disso, os processos europeizantes de SSR aparentam estar conexos ao processo de adesão à UE, seja de modo direto (ao constituírem precondições para algum passo do SAP) ou indireto (quando a aproximação de padrões europeus se torna um incentivo para mudanças).

Croácia

Os esforços de mudanças em termos securitários na Croácia se concentraram na ideia de preencher rapidamente os requisitos de adesão à UE e à OTAN. Em entrevista com a representação croata da Comissão Europeia, foi possível confirmar que as reformas de segurança e defesa foram promovidas em função disso (COMISSÃO EUROPEIA COM REPRESENTAÇÃO NA CROÁCIA, 2014). É intuitivo, então, relacionar as transformações securitárias croatas e a

integração europeia: as reformas foram aumentando à medida que os anos se passavam e o processo de adesão à UE progredia.

Os temas de segurança mais citados no processo de adesão croata referiram-se à participação do país em missões de paz, migração, gestão conjunta de fronteiras e recebimento de asilados. Desde antes da adesão, a principal participação da Croácia nas ações securitárias relacionadas à UE já era o engajamento em atividades de manutenção da paz (*peacekeeping*), visto os croatas serem considerados profissionais especialistas em temas desse domínio (COMISSÃO EUROPEIA COM REPRESENTAÇÃO NA CROÁCIA, 2014). Porém, pelo ponto de vista da representação croata, questões de segurança não tiveram tanto destaque no quadro de adesão, pelo fato de a UE comportar-se como um poder brando (*soft power*), o que deixaria tais assuntos sob responsabilidade da OTAN (COMISSÃO EUROPEIA COM REPRESENTAÇÃO NA CROÁCIA, 2014).

Após a admissão à UE¹⁰, o grande desafio é a continuidade do ritmo e da vontade política quanto às reformas em direção aos padrões estabelecidos pela União. O Estado parece ter superado grande parte dos paradigmas originados pela combinação de contextos pós-autoritário e pós-conflito, como o colapso institucional, bolsões de resistência armada, a disparidade entre a atuação estatal e a da sociedade civil e a inadequação do aparato securitário. No entanto, o último relatório de monitoramento sobre a Croácia publicado pela Comissão Europeia admite que o país deve continuar executando reformas para desenvolver os valores europeus (EUROPEAN COMMISSION, 2013).

A manutenção da efetividade do Estado de Direito e a luta contra a corrupção podem ser elencadas como as maiores ameaças à Croácia pós-adesão. Tais assuntos merecem ênfase por terem sido objeto da SSR inserida no âmbito da europeização das políticas croatas que ocorreu no SAP. A corrupção na esfera pública permanece um desafio, mesmo havendo uma avaliação positiva no Relatório de Progresso de 2011 sobre a adoção do quadro institucional e legal de um plano anticorrupção (as leis aprovadas sobre esses pontos estavam em conformidade com a legislação do acervo comunitário; contudo, parte delas não está em vigor até hoje). Houve a criação de um Escritório para o Combate à Corrupção e ao Crime Organizado, através de um projeto da UE para o assessoramento dessas questões, mas sua atuação enfrenta obstáculos políticos e legais (EUROPEAN COMMISSION, 2011a).

A corrupção é um dos problemas relacionados às forças policiais croatas, assim como a sua politização e o uso excessivo da força e da violência. Essa polícia é, reconhecidamente, uma das mais truculentas dos Bálcãs Ocidentais (GRILLOT, 2008). Por causa disso, as organizações internacionais engajaram-se durante a década de 2000 no treinamento e monitoramento do comportamento policial, com destaque para a UE e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), segundo Grillot (2008). Ademais, tais assuntos foram inseridos no processo de adesão à UE, tendo sido avaliados anualmente pela Comissão Europeia.

Entretanto, não se encontrou comprovação de que a UE liderou a dinâmica de formulação de políticas de remodelamento do setor policial, ainda que elas tenham sido elaboradas com base nos modelos policiais europeus e buscando a conformação a esses. A princípio, constata-se que tanto as políticas quanto as práticas que decorrem da SSR policial, manejada no contexto

¹⁰ A adesão da Croácia efetivou-se em julho de 2013, momento em que o país se tornou o 28º Estado membro da UE.

do SAP em um exercício de europeização, produziram efeitos de absorção de valores da UE e transformação das *policies* croatas. Tais parecem indicar, no mínimo, a harmonização entre os conteúdos políticos de Croácia e UE, sendo que, em alguns casos, há sinais de convergência entre eles.

Por outro lado, as atividades de defesa foram reformadas em meio a uma dinâmica de pressões e incentivos da OTAN, o que possibilitou à Croácia ser aceita como membro em 2009. Logo, o papel da UE na reforma do setor defensivo deve ser encarado mais como o de um espectador do que propriamente de um ator. A União não estabeleceu condições relativas a assuntos militares nas reformas promovidas no quadro do SAP, até porque as tratativas de admissão do país à OTAN estavam aceleradas durante o processo de adesão à UE (COMISSÃO EUROPEIA COM REPRESENTAÇÃO NA CROÁCIA, 2014).

Em outro sentido, houve um processo de europeização com monitoramento pela UE na reforma dos serviços de inteligência. As elites governantes tiveram papéis fundamentais na construção de estratégias e no remodelamento de políticas e práticas existentes, coordenando a dinâmica de SSR (CVRTILA, 2012). Se, em meados de 2006, podia-se afirmar que a supervisão democrática das atividades de inteligência era inexistente e que elas ainda não funcionavam de acordo com os princípios da UE (CAPARINI, 2006), em 2011, tais serviços já haviam se consolidado como atividades de referência para os vizinhos balcânicos, moldadas a partir dos sistemas de inteligência ocidentais.

No entanto, a maior preocupação durante as negociações de adesão esteve relacionada ao setor judiciário. A SSR do Judiciário foi a mais longa e exigente de todas as reformas no contexto do SAP, o que fez do capítulo 23 do acervo comunitário o último a ser fechado. Ainda que os temas tenham sido considerados satisfatoriamente tratados, a adesão à UE não significa que os desafios terminaram. As legislações, políticas e valores europeus, com efeito, foram absorvidas pelo ordenamento político e legal croata; não obstante, a sua realização prática pode ser diferente (EUROPEAN COMMISSION, 2011a). O país não parece ceder, por exemplo, quanto à punição por crimes de guerra, em especial quando as vítimas foram sérvias e os agressores foram membros das forças securitárias croatas: a maioria desses casos não havia sido levada a julgamento até 2011 (EUROPEAN COMMISSION, 2011a).

A análise das transformações nas SSR croatas demonstra o envolvimento dos atores domésticos em questões que lhes são mais caras, como a defesa, a inteligência, a polícia e o Judiciário. Isso se deve à credibilidade e ao mérito que a sociedade confere a esses serviços, principalmente por causa do sucesso (para os croatas, é claro) da guerra de independência da Croácia. Como visto, essa dinâmica ocorreu no âmbito do processo de integração europeia, motivo pelo qual se diz que há uma correlação entre este último e as reformas securitárias na Croácia.

Macedônia

O panorama securitário da Macedônia é delineado por dois fatores: a divisão da sociedade em dois grupos sociais que pouco se conversam (macedônios e albaneses étnicos¹¹) e a presença

11 Indivíduos que ou nasceram na Albânia, ou que nasceram na Macedônia e se consideram albaneses por razão de laços familiares, culturais ou históricos.

da comunidade internacional por meio de missões de paz. Ao contrário de Croácia, Bósnia e Sérvia, o Estado macedônio não passou por uma transição simultânea do autoritarismo para a democracia e da guerra para a paz. Contudo, o seu setor de segurança também foi moldado por um contexto pós-autoritário (de 1991 a 2001) e outro pós-conflito (de 2001 em diante).

A Macedônia teve sua independência da Iugoslávia reconhecida através de negociação, e não de guerra. Logo, na década de 1990, o maior desafio foi a democratização do país e, por conseguinte, das atividades de segurança. No entanto, em 2001, como produto das tensões entre os vizinhos Sérvia e Kosovo, as relações entre macedônios e albaneses étnicos sofreu uma distensão, que resultou em um conflito armado entre insurgentes albaneses e as forças macedônias de segurança. As hostilidades apenas foram amenizadas pela atuação da comunidade internacional, através das operações *Essential Harvest*, *Amber Fox* e *Allied Harmony* (da OTAN), e *EUFOR Concordia* e *EUPOL Proxima* (da UE). Essa crise foi o ponto de inflexão que revelou a desorganização dos atores governamentais macedônios quanto à autoridade legal sobre as instituições securitárias (CAPARINI, 2006).

A partir disso, o setor de segurança começou a ser reformado com base na assistência de organizações internacionais, como UE, OTAN e OSCE. Nesse sentido, a relação entre o processo de adesão à UE¹² e as reformas dos serviços securitários ficou evidente para a representação do bloco europeu na Macedônia (DELEGAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA PARA A ANTIGA REPÚBLICA IUGOSLAVA DA MACEDÔNIA, 2014). Enquanto a UE não participa das reformas de defesa, que seriam tratadas pela OTAN, vislumbra-se sua presença ativa em questões de polícia, inteligência e segurança civil (DELEGAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA PARA A ANTIGA REPÚBLICA IUGOSLAVA DA MACEDÔNIA, 2014).

A conexão da UE à SSR macedônia passa pela preocupação em garantir que existam adequados mecanismos de fiscalização civil sobre o setor de segurança, em especial nas questões de comportamento inadequado da polícia e procedimentos recursais (para que a polícia seja supervisionada por um órgão externo). Ainda, é possível elogiar as reformas nacionais promovidas no âmbito da estrutura e da organização do policiamento, por estarem em consonância com os padrões comunitários, e por sugerirem a aptidão de tais serviços em termos de equipamentos e táticas para lidar com assuntos de segurança interna (DELEGAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA PARA A ANTIGA REPÚBLICA IUGOSLAVA DA MACEDÔNIA, 2014).

Por outro lado, a autoridade do governo macedônio responsável pela parte administrativa do processo de adesão à UE parece confundir segurança e defesa ao negar que o alargamento afete as reformas do setor securitário. Para ele, a UE estaria relacionada apenas à proteção civil ou resolução pós-conflito (SECRETARIA PARA ASSUNTOS EUROPEUS DO GOVERNO DA REPÚBLICA DA MACEDÔNIA, 2014). Contudo, ao afirmar que a UE atua nas questões de proteção civil dentro do processo de adesão, está-se, automaticamente, confirmando a conexão entre SAP e reformas do setor de segurança – as quais não envolvem apenas as atividades militares, mas, também, civis.

12 A Macedônia possui o *status* de Estado Candidato, mas a fase de negociações de adesão ainda não teve início. O país apresentou sua candidatura no ano de 2004 e, em 2009, obteve a recomendação da Comissão Europeia para a abertura de negociações. Entretanto, desde então, a Macedônia vem sofrendo o bloqueio da Grécia, a qual, em razão de uma rivalidade política, alega uma disputa de nomenclatura do Estado macedônio como motivo para não aceitar o início das negociações. O argumento grego é de que o nome "Macedônia" se refere a uma região grega, que corresponderia ao antigo Império da Macedônia (lar do famoso Alexandre, o Grande), e não ao território do Estado macedônio contemporâneo.

Não obstante, resta à OTAN o papel mais importante em termos de segurança e engajamento militar, conquanto a participação da Macedônia nas missões da OTAN seja bastante ativa, e apesar de esta ainda não ter aderido à Organização por causa do veto da Grécia (SECRETARIA PARA ASSUNTOS EUROPEUS DO GOVERNO DA REPÚBLICA DA MACEDÔNIA, 2014).

De certa forma, os serviços policiais constituem o campo mais delicado em termos de SSR na Macedônia e, portanto, sofrem maior pressão e vigilância por parte da UE e outros atores internacionais. Caparini (2006) destaca a atuação da OSCE no monitoramento, treinamento e introdução de princípios comunitários nos serviços policiais. Por seu turno, a UE implantou três operações: 1) *Concordia*, durante o ano de 2003, a pedido do governo macedônio, para assegurar a execução do tratado que pôs fim ao conflito iniciado em 2001; 2) *Proxima*, para ajudar a desenvolver as forças policiais macedônias; e 3) operação de equipe policial consultiva da UE, para apoiar a implementação da reforma policial.

Em alguns momentos, a UE interveio verticalmente na criação ou adaptação de políticas, como na elaboração de diretrizes para o combate da lavagem de dinheiro (através de projeto da Agência Europeia de Reconstrução) ou para a gestão de evidências e análise forense (em projeto financiado pelo Instrumento de Pré-Adesão - IPA, a ferramenta financeira do SAP) (EUROPEAN COMMISSION, 2011b). Em outros, atuou em colaboração com o governo nacional no desenvolvimento de estratégias, como o Conceito de Segurança e Defesa Nacional (aprovada em fevereiro de 2003) (GEORGIEVA, 2007), ou simplesmente proveu assistência técnica ou financeira (como em alguns projetos pelo *Twinning*, por exemplo, em relação à transferência de competência sobre as fronteiras do setor militar para o policial) (EUROPEAN COMMISSION, 2014b).

Por outro viés, as esferas militar e de inteligência também são motivo de preocupação para a UE, embora, assim como nos demais objetos deste estudo, as reformas no setor defensivo estejam sendo muito mais uma consequência da condicionalidade do processo de adesão à OTAN do que à UE, com o propósito de criar uma força militar pequena, eficiente e moderna. De outro modo, é difícil afirmar que há uma SSR de inteligência em curso. As poucas mudanças que ocorreram nesse setor datam do início dos anos 1990, embora a UE exerça certa pressão em alguns assuntos. Os serviços de inteligência são avaliados no SAP dentro do Capítulo 24, sendo esta a principal forma oficial de a UE exercer pressão.

Por fim, os dados levantados levam à conclusão de que há uma conexão positiva entre reformas do setor securitário e processo de adesão à UE, ainda que isso não se verifique em todos os temas e nem mesmo de forma constante. A UE parece ser instrumental para o reforço das SSR macedônias, visto que continua a ser necessário o desenvolvimento de mecanismos de governança civil e fiscalização democrática sobre as atividades de segurança - e, nesse ponto, a UE, como modelo democrático normativo, pode colaborar. O que importa, aqui, é a sinalização de que algumas transformações securitárias são, sim, impactadas pelos incentivos gerados no quadro da expansão europeia, em direção ao conteúdo europeizante das reformas.

Sérvia

O principal argumento constatado através de entrevistas com as representações nacional e europeia relacionadas ao processo de adesão da Sérvia à UE é de que, após mais de quinze anos

de instabilidade política e confusão entre autoritarismo e nacionalismo, o setor securitário sérvio dá sinais de transformações na direção de princípios democráticos.

A resistência às mudanças securitárias na Sérvia perdurou até a queda de Slobodan Milošević, no ano de 2000. Nos anos seguintes, porém, nenhuma reforma foi levada a cabo em função da incerteza política sobre o formato da então Iugoslávia. É verdade que o primeiro ministro Zoran Đinđić tentou fazer algumas modificações nesse setor, mas o seu assassinato, em 2003, mostrou que o país não estava pronto para tanto. Naquele momento, a influência das organizações criminosas no governo, na polícia e no campo militar, através de atividades legítimas usadas como fachada ou por meio de subornos, parecia estar consolidada.

Outrossim, tanto a dinâmica de reformas quanto o processo de integração à UE foram retardados pela natureza disfuncional da união entre Sérvia e Montenegro (KOSTOVICOVA, 2014). Depois da separação das duas ex-repúblicas iugoslavas, a Sérvia ainda sofreria com as divergências internas em relação à importância da adesão à UE e do cumprimento das condições estabelecidas para isso, como a cooperação total com o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia* – ICTY). Sem mencionar a disputa pela independência de Kosovo, percebe-se que o contexto mais complicado para a promoção de reformas securitárias, bem como para a expansão europeia, sempre esteve no território sérvio¹³.

Entretanto, a recente abertura da fase de negociações com a Sérvia, em 2014, sugere que tal situação está sendo superada. Segundo a representação do escritório sérvio para a integração à UE, há um bom encaminhamento interno sobre as questões de segurança, sendo que os padrões exigidos já teriam sido alcançados (ESCRITÓRIO SÉRVIO DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA, 2014). Como exemplos de condições que foram cumpridas, podem ser citadas: o treinamento de policiais, a elaboração de estratégias e planos de ação contra a corrupção e o terrorismo, e a participação em missões de *peacekeeping* da UE.

A conexão entre reformas do setor de segurança e processo de adesão fica clara quando é mencionado que a principal vantagem de participar do SAP e da relação de integração com a UE é que tal processo envolve uma dinâmica de condicionalidade em que as obrigações não são estritas, mas sim, de boas práticas (ESCRITÓRIO SÉRVIO DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA, 2014). O método pelo qual o bloco europeu pressiona os candidatos a adotarem certas medidas seria, na visão da representação sérvia, um “modelo de boa pressão”, pois direciona os países a assimilar práticas positivas de gestão em áreas diversas (ESCRITÓRIO SÉRVIO DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA, 2014).

Dessa maneira, a entrevista com a representação sérvia para a UE permite inferir que, embora não existam obrigações claras no setor militar e de segurança, as boas práticas na condução desses serviços são discutidas dentro do processo de adesão. Pelo mesmo ponto de vista, é argumento da Delegação da UE para a Sérvia de que não existem muitas regras definidas

13 A Sérvia passou por um longo caminho para chegar às negociações de adesão – desde o desinteresse pelo tema até o início da década de 2000, passando pela inércia política e pelo adiamento das tratativas em função da não colaboração com o ICTY, até o lento, mas gradual, progresso nas fases do processo de adesão nos anos mais recentes. O diálogo para a elaboração do SAA teve início em 2005, e em 2009 o país lançou sua candidatura à adesão. Entre o final de 2011 e o início de 2012, o status de Estado Candidato foi garantido, sendo que a fase de negociações foi aberta em 2014. No entanto, ao que tudo indica, este processo será longo, visto que somente terá fim quando o primeiro capítulo aberto das negociações for satisfatoriamente fechado – e ele se refere à normalização das relações entre Sérvia e Kosovo.

quanto aos assuntos securitários ou SSR no SAP, apesar de haver um benefício implícito na perspectiva de segurança em relação à integração (DELEGAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA PARA A REPÚBLICA DA SÉRVIA, 2014).

Em termos de conteúdo de SSR, algumas políticas de erradicação da corrupção procedem das recomendações do Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO), órgão de monitoramento da corrupção estabelecido pelo Conselho da Europa. Não obstante, o governo elaborou uma Estratégia Nacional de Combate à Corrupção para o período 2013-2018, com base em diretrizes determinadas em avaliações da UE dentro do SAP. Nesse sentido, a Comissão Europeia destaca haver um forte ímpeto político para combater a corrupção, mas os resultados práticos estariam aquém do esperado: o plano de ação da Estratégia estaria sendo procrastinado e os serviços que coordenam e monitoram o plano estariam sendo pouco operantes (EUROPEAN COMMISSION, 2014c).

A esfera policial apresenta transformações recentes. Entre 2006 e 2007, as discussões da Sérvia com a UE sobre o processo de adesão foram suspensas, por causa da falta de cooperação com o ICTY. Após a retomada do diálogo com a UE, as alterações do setor policial aconteceram de forma lenta, não obstante o país evidenciar uma disposição crescente em adequar seu quadro legal para ser admitido no bloco europeu. Houve, por exemplo, a elaboração de uma estratégia chamada Quadro Inicial da Estratégia Nacional de Prevenção ao Crime, em 2009, com base em orientações da Comissão Europeia (DJORDJEVIC, 2010). Contudo, apesar de existir cooperação da Sérvia com instituições da UE e outros organismos internacionais nessas questões, a Comissão Europeia tem avaliado como moderados os resultados alcançados em termos de reforma policial (EUROPEAN COMMISSION, 2010).

Em outro sentido, o ponto de partida para uma reforma séria do setor defensivo deveria ter sido o afastamento de Milošević do poder, no início da década de 2000 (JAZBEC, 2005). Os anos seguintes, porém, foram prejudicados pela ausência de apoio às reformas na arena política. Djurdjevic-Lukic (2007) também argumenta que a falta da priorização das SSR pelos principais atores políticos após a queda de Milošević prejudicou a reforma no período 2000-2006. Depois de 2007, o desmembramento de Sérvia e Montenegro e o incentivo de atores internacionais foram as maiores causas de modificações, instalando-se, assim, um movimento moderado de europeização. Em outubro de 2009, o parlamento sérvio aprovou as últimas leis que faltavam para completar o quadro legal da SSR defensiva (EUROPEAN COMMISSION, 2010).

Quanto à reforma judicial, a Comissão Europeia alerta que a Comissão de Implementação da SSR desta esfera, liderada pelo Ministério da Justiça, não tem atuado de forma proativa, e que existem diversos atrasos na execução de pontos específicos (EUROPEAN COMMISSION, 2014c). Nesse viés, a leitura dos Relatórios de Progresso elaborados pela Comissão Europeia nos últimos cinco anos permite a conclusão de que as reformas têm sido executadas de maneira lenta, o que sugere a falta de interesse dos atores nacionais em realizá-las.

Tendo isso em vista, reconhece-se a necessidade de realização de reformas mais profundas, fundamentada em uma estratégia coerente com os padrões europeus. A avaliação da Comissão é taxativa: os avanços têm sido limitados (EUROPEAN COMMISSION, 2014c), muito embora não se possa negar a existência de um grande esforço europeizante por parte da UE, tanto por meio dos critérios avaliados pela Comissão no curso do processo de adesão, quanto através dos programas e projetos financiados e incentivados. A lentidão para efetivar

as reformas, porém, contrasta com o esforço cada vez maior do país em progredir no processo de adesão à UE.

Conclusões

Em síntese, a análise feita nas seções precedentes mostra que Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia recebem as sugestões de normatizações europeias de formas variadas, a depender do contexto em que estão inseridas, dos atores políticos em jogo e do conteúdo das reformas.

De fato, a pesquisa qualitativa e as entrevistas realizadas demonstram que há uma influência normativa significativa da UE nas políticas securitárias dos Estados balcânicos ocidentais, ainda que se verifique a presença de outros determinantes, como o papel da OTAN, a dificuldade de governança doméstica e existência de clivagens políticas que podem formar pontos de veto importantes na condução das reformas de segurança.

Apesar disso, é possível afirmar que há mais resposta positiva do que negativa por parte dos países balcânicos que estão participando (ou já participaram) do processo de integração à União Europeia. Ainda que qualquer influência da UE na formulação de política externa não seja imediatamente visível, precisamente por causa da natureza intergovernamental desse domínio e da ausência de pressão jurídica vinculante nas áreas de *polícies* relativas à segurança e à defesa, a condicionalidade do processo de adesão na formatação dos setores de segurança dos países balcânicos ocidentais evidencia a existência do papel significativo da UE em tal dinâmica.

Não obstante, é verdade que a inserção das regras europeias nas políticas domésticas nem sempre é acompanhada de alterações adequadas nos resultados práticos dessas últimas. Porém, esse fato não deve impedir a conclusão de que as reformas dos setores securitários bósnio, croata, macedônio e sérvio estão vinculadas aos incentivos que a UE promove no quadro do processo de admissão ao bloco.

Referências bibliográficas

CAPARINI, Marina. *Security sector reform in the Western Balkans*. DCAF – TESEV Series in Security Sector Studies – 2. 1st Edition: April 2006.

COMISSÃO EUROPEIA COM REPRESENTAÇÃO NA CROÁCIA. *Entrevista*. Representação da União Europeia para a Croácia. Entrevista concedida à autora em Zagreb, Croácia, em 23/07/2014.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*. Brussels, 24.5.2006, COM (2006) 253 final. 2006. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52006 DC 0253>>. Acesso em: 30 de março de 2015.

CVRTILA, Vlatko. *Intelligence Governance in Croatia*. Strengthening Intelligence Governance in the Western Balkans. DCAF Papers, 2012.

DELEGAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA PARA A ANTIGA REPÚBLICA IUGOSLAVA DA MACEDÔNIA. *Entrevista*. Representação da União Europeia para a Macedônia. Entrevista concedida à autora em Skopje, Macedônia, em 08/07/2014.

DELEGAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA PARA A BÓSNIA-HERZEGOVINA E REPRESENTAÇÃO ESPECIAL DA UNIÃO EUROPEIA NA BÓSNIA-HERZEGOVINA. *Entrevista*. Representação da UE para a Bósnia-Herzegovina. Entrevista concedida à autora em Sarajevo, Bósnia-Herzegovina, em 21/07/2014.

DELEGAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA PARA A REPÚBLICA DA SÉRVIA. *Entrevista*. Representação da União Europeia para a Sérvia. Entrevista concedida à autora em Belgrado, Sérvia, em 02/07/2014.

DIRECTORATE FOR EUROPEAN INTEGRATION of the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina. *DEI official website 2015*. Disponível em: <http://www.dei.gov.ba/dei/dir_ekcija/default.aspx?id=9950&langTag=en-US>. Acesso em: 30 de março de 2015.

DIRETÓRIO PARA A INTEGRAÇÃO EUROPEIA. *Entrevista*. Conselho de Ministros da Bósnia-Herzegovina. Representação nacional da Bósnia-Herzegovina. Entrevista concedida à autora em Sarajevo, Bósnia-Herzegovina, em 21/07/2014.

DJORDJEVIC, Sasa. Fostering the creation of the National Crime Prevention Council. In: MARKOVIC, Z.; DJORDJEVIC, S.; LITAVSKI, J (eds.). *Collection of Policy Papers on Police Reform in Serbia*. Vol. Number 2. DCAF, March, 2010.

DJURDJEVIC-LUKIC, Svetlana. Defence Reform in Serbia and Montenegro: Hampering Exceptionalism. In: EBNÖTHER, Anja H.; FLURI, Philipp H.; JUREKOVIC, Predrag (eds.). *Security Sector Governance in the Western Balkans: Self-Assessment Studies on Defence, Intelligence, Police and Border Management Reform*. Vienna and Geneva: DCAF, 2007.

DURSUN-OZKANCA, Oya; VANDEMOORTELE, Antoine. The European Union and Security Sector Reform: current practices and challenges of implementation. *European Security*, v. 21, n. 2, 2012, p. 139-160.

ESCRITÓRIO SÉRVIO DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA. *Entrevista*. Representação nacional da Sérvia. Entrevista concedida à autora em Belgrado, Sérvia, em 04/07/2014.

EUROPEAN COMMISSION. *Serbia 2010 Progress Report* accompanying the *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament* Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011. Commission Staff Working Document. Brussels, 9 November 2010, SEC (2010) 1330. 2010. Disponível em: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/sr_rapport_2010_en.pdf>. Acesso em: 30 de março de 2015.

EUROPEAN COMMISSION. *Croatia 2011 Progress Report* Accompanying the document *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament* Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012. Brussels, 12.10.2011, SEC (2011) 1200 final. 2011. Disponível em: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/hr_rapport_2011_en.pdf>. Acesso em: 30 de março de 2015. (2011a).

EUROPEAN COMMISSION. *The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2011 Progress Report* Accompanying the document *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament* Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012. Commission Staff Working Paper. Brussels, 12.10.2011, SEC (2011) 1203 final. 2011. Disponível em: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/mk_rapport_2011_en.pdf>. Acesso em: 30 de março de 2015. (2011b).

EUROPEAN COMMISSION. *Monitoring Report on Croatia's accession preparations*. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Brussels, 26.3.2013, COM (2013) 171 final. 2013. Disponível em: <http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf>. Acesso em: 30 de março de 2015.

EUROPEAN COMMISSION. *Bosnia and Herzegovina Progress Report 2014*. Commission Staff Working Document. Brussels, COM (2014) 700 final of 8.10.2014. 2014. Disponível em: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-bosnia-and-herzegovina-progress-report_en.pdf>. Acesso em: 30 de março de 2015. (2014a).

EUROPEAN COMMISSION. *The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2014 Progress Report*. Commission Staff Working Document. Brussels, SWD (2014) 303 final of 8.10.2014. 2014. Disponível em: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf>. Acesso em: 30 de março de 2015. (2014b).

EUROPEAN COMMISSION. 2014. *Serbia 2014 Progress Report*. Commission Staff Working Document. Brussels, SWD (2014) 302 final of 8.10.2014. Disponível em: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf>. Acesso em: 30 de março de 2015. (2014c).

EUROPEAN UNION. *A Secure Europe In A Better World: European Security Strategy*. Brussels, 12 December 2003. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>. Acesso em: 30 de março de 2015.

GEORGIEVA, Lidija. Police Reform in Macedonia. In: EBNÖTHER, Anja H.; FLURI, Philipp H.; JUREKOVIC, Predrag (eds.). *Security Sector Governance in the Western Balkans: Self-Assessment Studies on Defence, Intelligence, Police and Border Management Reform*. Vienna and Geneva: DCAF, 2007.

GRILLOT, Suzette. Policing Via Principles: Reforming the Use of Force in the Western Balkans. *East European Politics and Societies* v. 22, 2008, p. 319. Disponível em: <http://eep.sagepub.com/content/22/2/319.full.pdf>. Acesso em: 30 de março de 2015.

HÄNGGI, Heiner. Conceptualizing Security Sector Reform and Reconstruction. In: BRYDEN, Alan; HÄNGGI, Heiner (eds.). *Reform and Reconstruction of the Security Sector*. Münster, Germany: LIT Verlag, 2004.

JAZBEC, Milan. Defence Reform in the Western Balkans: The Way Ahead. *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Policy Paper*. Geneva, April 2005.

JUNCOS, Ana. Power Discourses and Power Practices: The EU's Role as a Normative Power in Bosnia. In: WHITMAN, Richard (Ed.). *Normative Power Europe: Empirical and theoretical perspectives*. London: Palgrave, 2011.

KOSTOVIKOVA, Denisa. When Enlargement Meets Common Foreign and Security Policy: Serbia's Europeanisation, Visa Liberalisation and the Kosovo Policy. *Europe-Asia Studies*, Vol. 66, No. 1, January 2014, 67-87. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/54972/>. Acesso em: 30 de março de 2015.

RADAELLI, Claudio. The domestic impact of European Union public policy: Notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research. *Politique européenne*, n° 5, 2002/1, p. 105-136. Disponível em: www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2002-1-page-105.htm. Acesso em: 30 de março de 2015.

RADAELLI, Claudio. The Europeanization of Public Policy. In: FEATHERSTONE, Kevin; RADAELLI, Claudio (eds.). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

RYAN, Barry J. The EU's Emergent Security-First Agenda: Securing Albania and Montenegro. *Security Dialogue* v. 40, 2009, p. 311. Disponível em: <http://sdi.sagepub.com/content/40/3/311.short>. Acesso em: 30 de março de 2015.

SECRETARIA PARA ASSUNTOS EUROPEUS DO GOVERNO DA REPÚBLICA DA MACEDÔNIA. *Entrevista*. Representação nacional da Macedônia. Entrevista concedida à autora em Skopje, Macedônia, em 08/07/2014.

SELLTIZ, Claire et al. *Métodos de pesquisa nas relações sociais*. 2ª ed. São Paulo: EPU. 1987.

STOJAROVA, Vera. Organized Crime in the Western Balkans. *HUMSEC Journal*, Issue 1, 2007. Disponível em: http://www.humsec.eu/cms/fileadmin/user_upload/humsec/Journal/Stojarova_Organized_Crime_in_the_Western_Balkans.pdf. Acesso em: 30 de março de 2015.

Periodization and modernity(ies) in international politics through R.B.J. Walker and Jens Bartelson

Periodização e Modernidade(s) na política internacional via R.B.J. Walker e Jens Bartelson¹

Paulo Henrique de Oliveira Chamon*
Victor Coutinho Lage**

Abstract

Critical investigations in the field of IR have connected its modes of problematization to a modern discourse on politics. In this paper, we propose to further these interrogations by investigating the role of the under-theorization of ‘periodization’ in reifying too narrow a concept of ‘modernity’ and, therefore, constraining available avenues for interrogating international politics. We proceed through a double problematization. First, we problematize the role played by periodization in the work of Jens Bartelson and Rob Walker, pointing to the pervasiveness—and yet silence over—this practice in two important moves to open space to think beyond modern political discourse. Second, we problematize periodization as a political practice that regulates past, present, and future, highlighting its double role in both reifying specific conceptions of history and the present, and in opening space for thinking about alternative timelines and modernities. We thus argue that periodization can have an important role in breaking through the temporal and historical boundaries limiting our understandings of international politics.

Keywords: international relations theory; modernity; periodization; Walker; Bartelson.

Resumo

Abordagens críticas de RI conectaram os modos de problematização do campo a um discurso político moderno. Neste artigo, propomos avançar tal argumento investigando o papel da subteorização do conceito de ‘periodização’ em fixar o significado da ‘modernidade’ em termos limitados, levando à redução das possíveis formas de interrogação da política internacional. Para tal, lançamos mão de duas problematizações. Primeiro, do papel da periodização nos trabalhos de Jens Bartelson e Rob Walker, apontando para a centralidade—e silêncio acerca—desta prática em dois dos mais importantes movimentos em prol de abrir espaço para pensar a política internacional além do discurso político moderno. Segundo, do conceito de periodização como uma prática política que regula passado, presente e futuro, ressaltando seu duplo papel de fixar determinados conceitos de história e do presente, assim como de abrir espaço para pensar modernidades alternativas. Assim, argumentamos que a periodização assume lugar central no questionamento das barreiras temporais e históricas que limitam formas de entendimento da política internacional.

Palavras-chave: teoria das relações internacionais; modernidade; periodização; Walker; Bartelson.

¹ We would like to thank Philippe Bonditti, Rob Walker, Nick Onuf, and mainly Onofre dos Santos Filho and Stefano Guzzini for invaluable comments on previous versions of this text. We would also like to thank the anonymous reviewers of *Carta Internacional* for their valuable insights into our manuscript. We have presented a preliminary version of the text at the 2013 International Studies Association Annual Convention, held in San Francisco and at the 2015 Annual Meeting of the Associação Brasileira de Relações Internacionais, held in Belo Horizonte: we are thankful for the participants of both panels. We are also thankful for CAPES, CNPq, and FAPERJ for their support of the researches from which this paper stems.

* Doctoral Student at IRI/PUC-Rio and Assistant Professor at IRI/PUC-Rio.

** Assistant Professor at IRI/PUC-Rio and at CPDOC/FGV-Rio.

Introduction

The field of International Relations witnessed, in the 1990s, a spur of exercises in historicization as an important part of the so-called “critical turn” of the discipline. More specifically, these historical readings have worked towards the characterization of ‘modernity’ and of the specifically ‘modern’ form of international politics as a way to criticize the reification of transhistorical categories². On the one hand, historicizations of ‘modernity’ were taken up by historical-sociological analyses looking to supply the incapacity of dominant structural approaches to account for the historical transformation from the “medieval (pre-modern) world” to the “modern state system”³. On the other hand, they also worked as a way to signify so-called contemporary transformations in modern politics towards new forms of organization of a “post-modern” world⁴.

While these arguments offered welcomed critiques to the intellectual and political poverty of many approaches, most of them have been criticized for reproducing a master narrative guided by Western experience and based on the presence/absence of the state and the state system. In this paper, we turn to two of such critics: R.B.J. Walker and Jens Bartelson, both of which have argued that many historicizations of modern international politics fail to acknowledge their own participation in a modern discourse that invites specific and pre-determined conceptions of transformation and epochal shift. Walker and Bartelson have showed that the under-theorized conception of ‘modernity’ underlying most interpretations of modern international politics poses problems to any attempt to think differently about politics given present conditions, as one tends to be caught affirming the very grounds one sets out to criticize.

However, the engagement in which we advance below, focused on two recent books written by Walker and Bartelson, exposes certain limits in their analyses that deserve further problematization. These limits signal towards implicit reifications and certain stalemates that impair their respective capacity to take us beyond the scope of alternatives already posited by modern political discourses.

Nonetheless, since all investigations must begin somewhere, the straightforward dismissal of any set of limits on ideological grounds is problematic. And yet, the proposition that an attempt to escape certain limits can ultimately reproduce those same limits works as an important indicative of the persistent need to interrogate the conditions under which one speaks. Hence, our objective in this paper will be to work through the contours of the discursive formation that leads those who are struggling to reconceptualize a given discourse towards the reproduction of this very discourse⁵. In this sense, we note that Walker’s and Bartelson’s reproductions of the very discourse they invite us to move away from shouldn’t be taken as a slip that should be abandoned or easily corrected. On the contrary, taken seriously, these reproductions appear as symptoms of shared commitments to under-problematized features in their work and in the political discourse they work through.

² One of the most concise statements of this kind can be found in Ruggie (1993).

³ For a direct engagement with structural realism on these terms, see, for example, Spruyt (1994), Buzan & Little (1996); Reus-Smit (1999); and Philpott (2001).

⁴ Linklater (1998; 2007) remains the main reference in this respect.

⁵ For more on this approach, see Foucault (1984; 1997), Butler (2002), and Bartelson (2001).

In a similar vein, Hutchings has argued that “*in spite of its commitment to challenging the international status quo, the temporal assumptions of critical theories tend to reproduce and confirm the hegemonic pattern of international power*” (HUTCHINGS, 2007, p. 72), because although they “*do much to undermine the role of the idea of progress in accounts of international political time, they are less successful in undermining the notion that a singular temporal perspective has a privileged status within international politics*” (HUTCHINGS, 2007, p. 81)⁶. We will show that despite Walker’s and Bartelson’s successes in problematizing progressive accounts of international politics (among others), they find themselves reproducing a “singular temporal perspective” inscribed in the homogenization of “modernity”. More specifically, we will argue that it is their commitment to non-problematized acts of periodization that sustain their implicit reification of modernity since they imply a naturalization of the distinction between past and present that homogenizes modernity, and, thus, stipulates very specific limits within which difference can be interrogated and imagined.

Indeed, as we will show, the concept of ‘modernity’ can hardly be separated from the acts of periodization that distinguish modern times from other, pre-modern, times (Osborne, 1992), thus making ‘periodization’, when understood as a political practice, a productive way of thinking through conceptions of ‘modernity’. Consequently, the problematization of periodization we endeavor in this paper can work towards opening further space for interrogating and imagining alternative modernities.

We will do so through a double problematization. First, we problematize the role played by periodization in the works of Jens Bartelson and Rob Walker, thus pointing to the pervasiveness—and yet silence over—this practice in their arguments towards opening space to think beyond modern political discourse. Second, we problematize periodization as a political practice that regulates past, present, and future, highlighting its double role in both reifying specific conceptions of history and the present, and in opening space for thinking about alternative timelines and modernities. We thus argue that interrogating periodization can have an important role in breaking through the temporal and historical boundaries limiting our understandings of international politics.

Questioning and silencing periodization in IR: R.B.J. Walker’s and Jens Bartelson’s problematization of international politics

The concern with articulations of past, present and future marks most of Walker’s texts; this is central, for instance, in his most cited and known work, *Inside/Outside: international relations as political theory*.⁷ There he explicitly states that “theories of international relations” can be read “*as a crucial site in which attempts to think otherwise about political possibilities are constrained by categories and assumptions that contemporary political analysis is encouraged*

6 Hutchings (2007) refers to the critique of the field of IR in the 1980s by Ashley and Cox, and to arguments in both Virilio and Derrida. She turns to other analyses of world politics in her book (Hutchings, 2008). The problematization of international politics in Walker and Bartelson, however, isn’t discussed.

7 We thank the anonymous reviewers for suggesting us to situate our discussion in relation to Walker’s 1993 text.

to take for granted” (WALKER, 1993, p. 5); or, more to the point, “a large proportion of research in the field of international relations... simply [takes] a modernist framing of all spatiotemporal options as an unquestionable given” (WALKER, 1993, p. 7).

The explicit focus that *Inside/Outside* gives to international relations leads Walker to “treat the primacy of space in cultural and intellectual experience of the early modern era as crucial, as setting the conditions under which later accounts of temporality... could be articulated as a linear and thus measurable progression” (WALKER, 1993, p. 11). Taking that into account, his main concern in the text is to understand how the commitment to the principle of state sovereignty “tells us more about the constitutive imagination of modern political life than about the determinations and possibilities of the political worlds in which we now live” (WALKER, 1993, p. 25, emphasis in the original). In other words, Walker provides us with theoretical reflections to pursue the interrogation of the “spatiotemporal” articulations that have come to constitute the ways through which we interpret modernity.

Our effort here builds from this kind of reflection. In this paper, however, we focus on his more recent book, *After the Globe, Before the World*, since it articulates, in our view, a more complex problematization of “the international”—the central notion in our interpretation of the periodization practices at stake in his thought—in relation to his earlier intervention. We argue that, in this text, Walker himself reproduces, to paraphrase his own earlier words, “categories and assumptions that contemporary political analysis is encouraged to take for granted”; more precisely, we argue that he relies on a periodization that, paraphrasing again, “constrains political possibilities” and that is telling of “the constitutive imagination” of “modern political life”. To make that point, we now move more closely to the text. (referência)

In the beginning of the book, Walker states that his

overall argument, to put it briefly, is that anyone seeking to reimagine the possibilities of political life under contemporary conditions would be wise to resist ambitions expressed as a move from politics of the international to a politics of the world, and to pay far greater attention to what goes on at the boundaries, borders and limits of a politics orchestrated *within* the international that simultaneously imagines the possibility and impossibility of a move *across* the boundaries, borders and limits distinguishing itself from some world beyond (WALKER, 2010, p. 2-3, emphasis in the original).

The book is especially devoted to problematize the claims that put “the international” and “the world” either as antonyms or as synonyms. On the one hand, to treat them as synonyms is, according to Walker, a particular invitation to discourses of universality and universalization, claiming for a shift from the local, the parochial, the national to something more enlightened and cosmopolitan. That is, to put them as synonyms leads to linear perspectives that either affirm the universal condition of modernity or assume that, within historical development, this universal condition must be attained. What underlies this conception is the move from the particular to the universal. On the other hand, to treat them as antonyms is to affirm the impossibility of political life beyond the boundaries of the modern state. Instead of unity, this view expresses the fragmentation of the coexistence of particular modern states, within which lies exclusively the possibilities of freedom and politics.

This either/or logic would be the reproduction of “*the logic of affirmation and negation enabled at the edge of the modern system of sovereign states that claims to be, but never can be, coextensive with the world*” (WALKER, 2010, p. 22). To avoid this blackmail, Walker claims that “the international” and “the world” must be read as *both* antonyms *and* synonyms; from this interpretation,

the relation between an international politics and a world politics affirms both the ambitions and limits—the possibility and impossibility—of specifically modern forms of politics: forms of politics that aspire to be universal, to engage the entire world, yet must always eventually acknowledge, tacitly or explicitly, that the entire world is forever beyond reach (WALKER, 2010, p. 22).

In a certain sense, Walker’s effort is devoted to replace this both/and logic for the either/or logic mentioned above. More precisely, his main target is to problematize the notion of “the international”, without reproducing the logics that keep the particular and the universal in a dualist perspective, from which one pole is privileged, in detriment of its opposite. Following that reasoning, the particular and the universal become, to Walker, expressions of inherent and insoluble contradictions that constitute modern political life.

Here, we propose that Walker’s text can be read as an attempt to problematize the *periodization acts* involved in the either/or logic explained above, a logic that is imbued with assumptions regarding specific arrangements of past, present and future.

According to this proposition, we can articulate the problematization of *After the Globe, Before the World* exposed above in the following terms. On the one hand, the conception of “the international” and “the world” as synonyms implies three interrelated claims. First, it presumes a pre-modern (feudal) past which is different from the present (international) modern condition. Second, this present modern condition is taken either as an already universal condition or as a condition in the historical process of universalizing itself. Finally, third, this future is posited as the unfolding of the founding principles said to demarcate modernity from pre-modernity.

On the other hand, the conception of “the international” and “the world” as antonyms also implies three interrelated claims. First, as before, it presumes a pre-modern (feudal) past which is different from the present (international) modern condition. Second, however, the modern state is posited as the exclusive condition of political life. Finally, third, the future of the international becomes submitted to the law of repetition given the impossibility of political life beyond the modern state for modern subjectivities.

That said, what remains to be seen is how Walker deals with his own acts of periodization. More precisely, we argue, Walker himself relies on certain periodizations that are largely ignored, but that have crucial political implications to think contemporary politics. The first thing to be noticed in this aspect, then, is his conception of modernity. If, on the one hand, Walker provides us with a powerful reading of what is at stake in contemporary claims on “modernity” and “modern politics”, and their implications in the various instances of their use, on the other hand, his own conception of modernity seems ambiguous and under-theorized.

An indication of how his conception of modernity remains under-theorized is that the instance in which his most explicit definition of modernity is provided comes only at an (end) note to the second chapter. There, one reads:

my identification of modernity with the emergence of the states system in early-modern Europe is intended both as a shorthand reminder of the parochialisms embedded in many more familiar accounts of what modernity must be, and a suggestion that the inclusions/exclusions expressed in the European states system, with its own constitutive exclusions, provide a neglected dimension of debates about modernity that, partly as a consequence, remain either resolutely Eurocentric or determined to resist European/Western hegemony, with both options encouraging essentializing accounts of modernity and its others (WALKER, 2010, p. 262, n.6).

Here, modernity is identified with the states system that has supposedly emerged in “early-modern Europe”, in order to highlight “parochialisms” and “essentializations” in other definitions of modernity.

Elsewhere, he says that “*modern politics has come to be, among other things, an international politics*” (WALKER, 2010, p. 47). If, above, modernity is identified with the states system of early-modern Europe, now it is directly identified with “international politics”. But, Walker highlights that many of the features of modern politics “pre-date the kind of structural formations we now call the international” (WALKER, 2010, p. 47) He starts the (end)note at the end of this quotation by saying that, “read as history”, what is called “*the international came to be named (by Jeremy Bentham) only in the very late eighteenth century. It may make sense to use it as an explanatory category only since the nineteenth century*” (WALKER, 2010, p. 274, n.41). Opposed to these historical readings, Walker identifies structuralist readings, through which “*the international is invariably traced back much further, to the mid-seventeenth century at least, and even to various pre-modern formations: thus Thucydides*” (WALKER, 2010, p. 274, n.41). Before these two definitions, Walker highlights that the structuralist ones, despite being less historically accurate, are right in insisting that the modern state emerged only under external conditions of possibility. In other words, structuralist readings would be misleading in identifying a figure like Thucydides as a thinker of “the international”, since he is part of “pre-modern formations”, but would be accurate, logically speaking, to the extent that they shed light on how the “inside” of the modern state has the “outside” as its conditions of possibility. In these two (end)notes of chapter two, Walker traces lines that separate “modern politics” and “modernity” from “pre-modern formations” and from what came “before the international”.

In that sense, Walker’s problematization of modernity and modern politics through a both/and logic has as its own condition of possibility a specific definition of modernity. That is, in order to criticize the assumptions at stake in interpretations of “the international” and “the world” as either antonyms or synonyms, Walker constructs a definition of modernity that relies on a periodization ultimately taken for granted: the early-modern system of states from which modern politics is equated with international politics and differentiated from pre-modern formations. It would thus seem that his critique of modern politics and modernity, while

highlighting the contradictions between the universal and the particular, assumes one specific form of these contradictions, naming it “international” or “modern” politics. Therefore, we argue that Walker’s both/and logic relies in a definition of what modernity actually means that leads to a (re)instantiation of an either/or logic: modern contradictions are *either present or absent* in one’s interpretation, depending if the interpreter grasps, in an appropriate way, the specifically modern configurations of the problem of political community that Walker identifies in history.

A similar reading of the double role of periodization can be made of Jens Bartelson’s *Visions of World Community*, which deals with issues of universality and particularity similar to those found in our discussion of R.B.J. Walker. Most notably, Bartelson’s argument differentiates itself from Walker’s due to the centrality that historical investigation assumes in it. This difference will be at the center of our analysis, as it speaks directly to matters of periodization.

Indeed, the author explicitly draws on history and periodization in order to make his argument about the possibilities and impossibilities of a world community, according to which

our present inability to make coherent sense of the idea of world community is the outcome of a successful *nationalization* of the concept of community itself, a process through which the nation became the paradigmatic form of human association in theory and practice alike (BARTELSON, 2009, p. 4, emphasis in the original).

According to Bartelson, through this process of nationalization, we lost the capacity to think about “*a more encompassing social whole, of which both communities and individual human beings could form part*” (BARTELSON, 2009, p. 35, emphasis added). That is, we have lost a universalist social ontology as the basis upon which our conception of political community is conceived, replacing it with a particularistic social ontology revolving around the bounded nature of all community.

It should be noted that, in *The Critique of the State*, Bartelson (2001) had pointed out that the state concept “in its modern sense” “became fused with the concept of the nation, thus establishing a firm logical and rhetorical connection between political authority and political community” (BARTELSON, 2001, p. 35). Moreover, the “*historical understanding of the state and the state-centric understanding of history are closely related to another major change in the structure of sociopolitical concepts: the fusion of the concepts of state and nation*” (BARTELSON, 2001, pp. 38-9). In sum, Bartelson (2001) is devoted to the problematization of what he identifies as a specifically “modern” configuration of authority and community.⁸

In *The Critique of the State*, Bartelson’s concern with the state concept leads him to “*analyse how [it] came to fulfill a constitutive function within late modern scientific political discourse – that is, beyond [Max] Weber – and how this concept subsequently became an unquestioned part of political reflection*” (BARTELSON, 2001, p. 9). In *Visions of World Community*, in turn, he aims at exploring “*some of the changes the concept [of community] has undergone as a result*” of past centuries contestation and recycling “within political thought” (BARTELSON, 2009, p. 10).

8 Here as well, we thank the anonymous reviewers for suggesting the inclusion of the reference to Bartelson’s 2001 book.

In relation to his 2001 book, Bartelson took a step back in history in his 2009 book, in order to understand how the logic of identity underlying the state concept in its modern sense came into being through a certain historical process. One of the results of that historical process is a well-known challenge of international politics: while the modern political community is instantiated within the limits of the bounded nation-state, many of the problems that these societies face (e.g.: environmental sustainability, transnational justice) have a boundless nature. Bartelson goes on to argue that, facing such challenges, and without being able to resort to a lost universalist ontology, many political theorists have attempted to conceptualize the expansion of the political community into an instance capable of dealing with boundless problems. However, such moves face strong limitations given that

the very same division of mankind into distinct communities that makes the idea of a world community morally compelling has also been the main obstacle to its successful realization, since differences between peoples have made such a community hard to attain in practice. Consequently, many of those who have defended the idea of world community have done so by arguing that the world of sovereign states first has to be transcended in order to make way for a coming community of all mankind (BARTELSON, 2009, p. 1).

Bartelson's crucial move is thus to relate the different discourses on cosmopolitanism to a common ontological assumption: a particularistic conception of community that constructs the world as necessarily consisting of a plurality of bounded communities. According to the author, the problem with such ontology is that it locates particularity and universality in opposition to each other; Consequently, as "*[t]here is simply no corresponding conception of world community to match the universalistic aspirations of cosmopolitan democrats—just an ontological void in between communities*" (BARTELSON, 2009, p. 28), the boundaries of the nation-state set the limits of all modern political analyses, thus calling for transcendence if any form of world community is to be imagined. Given such either/or approach, attempts to deal with the aforementioned challenge cannot escape resulting into a paradox that must presuppose the prior existence of the very "broader" community it is supposed to justify into existence (see BARTELSON, 2009, ch.2).

As with Walker, we argue that Bartelson can be read as problematizing the specific periodization that informs cosmopolitan approaches to world politics. In such interpretation, Bartelson's argument exposes how these thinkers operate a specific organization of past, present, and future that makes a world community the desirable future that is always already contained within present (modern) forms of politics expressed in the sovereign state. These forms, furthermore, imply a previous distinction between a pre-modern political organization whose principles are unsuitable to modern subjectivity—thus justifying the need to go "forward", not "backward". Hence, modern politics calls forth a will to transcend itself towards a world community—a future that is already implied in the definition of a modern world of sovereign states that is distinct from a pre-modern one.

We argue that Bartelson's own diagnosis of the paradoxes of cosmopolitan approaches to world community relies upon an act of periodization that (re)produces the very dynamics he intends to dissolve through his analysis. Indeed, the historical process of nationalization of the

political community is depicted through a historical narrative revolving around two major explicit breaks. The first one is associated with the Copernican Revolution and changes in cartography, both of which set the conditions for the establishment of a vantage point above the Earth from which a world community could be envisioned (BARTELSON, 2009, p. 72ff). Such Renaissance redrawing of world community sets the stage for what Bartelson presents as two centuries of debate between nationalizing tendencies—attempting to locate the vantage point of community within the state system itself—against a backdrop of universalized visions of world community—founded upon cosmological beliefs on human beings innate sociability, progressive history or Humanity. According to Bartelson, this struggle is put to an end when nineteenth century romantics, the epitome of which is expressed in Hegel and the French Revolution, managed to ultimately nationalize all conceptions of community, making it impossible to envision world community in others terms than through a particularistic ontology. In his words,

[t]he route from this point to our present difficulties in making coherent sense of the idea of world community is surprisingly short. When mankind had been subdivided along so many dimensions, and when the nation-state had been reified into an inescapable fact of human life, the only remaining way of formulating the problem of world community was in terms of the insurmountable difficulties involved in transcending all these divisions simultaneously. What had been an indispensable part of the background understanding of political reflection from the Middle Ages to the Enlightenment had now finally been relegated to the status of an unattainable utopia (BARTELSON, 2009, p. 170).

Just as the Copernican Revolution opened the ground for attempts to particularize an *a priori* universal community, the French Revolution ultimately expressed a shift in the poles of the debate, rearticulating it in terms of attempts to universalize *a priori* particular communities. To Bartelson, *from this moment on*, the possibilities of thinking about world community in terms other than those established by ontological particularism have become no more than variations of an “unattainable utopia”; in other words, the oppositional relation of *either* universal *or* particular was substituted for an understanding of political community as *both* universal *and* particular. In this sense, while Walker’s both/and logic is an analytical way proposed to shed light upon the tensions between particularity and universality in “the international”, Bartelson’s both/and understanding of the mutual implication of universalistic and particularistic conceptions of community is situated as a historical trend in political thought that was dominant for centuries and that has, *at some point in time*, a date of birth and a date when it was displaced from its dominant position.

Hence, his either/or and both/and logics are founded upon an *a priori* either/or frame historically situated through periodization: *either* universality and particularity are mutually implicated *or* they are in opposition, depending on the social ontology of the period in which it is situated. Such articulation of an historical narrative of world community ends up sealing the meaning of modernity in a very specific way, leading Bartelson to reproduce the need for transcendence he sets out to problematize. Here, however, the transcendence would refer to the overcoming of the particularistic social ontology underlying the system of sovereign states. Slightly rephrasing Bartelson, we could say that, since there is “just an ontological

void in between [social ontologies]”, the boundaries of each era, expressed in the narrative periodization, set the limits of Bartelson’s political analysis, thus calling for transcendence if any form of world community is to be imagined.

Our interpretation of Walker’s and Bartelson’s arguments highlights how they rely on a periodization between modernity and pre-modernity in order to establish their problematization of the relation between the international and the world. In doing so, they also implicitly fix a specific meaning of modernity in ways that foreclose dissent and invite an underlying either/or approach.⁹ That being said, our effort in this text moves along lines of problematization that Walker and Bartelson themselves have tackled in the field of “international relations”. However, as we have showed, their texts ultimately rely in different ways on certain modern/pre-modern divides that remain silenced. It is this silence on periodization itself that we want to address and explore.

Problematizing periodization

This presentation of the arguments of R.B.J. Walker and Jens Bartelson calls for closer attention to the practice of periodization. Indeed, as argued, while both can be read as questioning the underlying periodization in other thinkers in IR, they remain themselves silent about their own, thus erasing the foundational move that authorizes their arguments. In this section, we propose to shed light upon the stakes of such practice and, therefore, open space for further advancing the problematization of international politics towards alternative modernities.

It is not our claim that periodization “in itself” should be condemned, avoided or superseded. Rather, we insist that periodization should not be seen as a description of “the” past; rather, it is a political device that works towards producing identities and differences. Taking that into account, the modern/pre-modern divide cannot be taken as a description of historical periods, but as a specific way of organizing political discourse. To frame it differently, problematizing periodization, as we understand it, does not require its eradication; it is, instead, a call for a persistent critique of the political implications in any periodizing act. This section is devoted to unfold that proposition.

We begin with Michel Foucault’s reflections on *The Order of Things*. This is a valuable entry point for us, as it is not only a book wholly structured around periodization, but also one that explicitly discusses the centrality of historical discontinuities all the while opting for silencing their consequences. Hence, it is particularly careful not only about the stakes of following his methods, but also about the need for a given set of silences in order to do so.

Foucault claims that

[e]stablishing discontinuities is not an easy task even for history in general. And it is certainly even less so for the history of thought. We may wish to draw a dividing-line; but any limit we set may perhaps be no more than an arbitrary division made in a constantly mobile whole. We may wish to mark off a period; but have we the right to establish symmetrical breaks at

⁹ Such foreclosing of possibilities for thinking otherwise is an important element of the debate between Walker and Bartelson itself, where one has endeavored to point the limits that the other’s approach presents to political difference. For some instances of their direct engagement, see Bartelson (2001, pp. 167), Bartelson (2011), and Walker (2011).

two points in time in order to give an appearance of continuity and unity to the system we place between them? Where, in that case, would the cause of its existence lie? Or that of its subsequent disappearance and fall? What rule could it be obeying by both its existence and its disappearance? If it contains a principle of coherence within itself, whence could come the foreign element capable of rebutting it? How can a thought melt away before anything other than itself? Generally speaking, what does it mean, no longer being able to think a certain thought? Or to introduce a new thought? (FOUCAULT, 2002, p. 55-6).

Foucault, however, in a move similar to those presented in the previous section, decided to silence these questions in *The Order of Things*¹⁰, moving on with his analysis of Western thought through historical discontinuities. Walker and Bartelson both seem to implicitly follow him in such silence. We nonetheless propose to take these reflections up as a point of entry into the problematization of periodization. Indeed, they highlight not only the arbitrariness of historical breaks, but also their implications: the need to rely on something outside themselves to exist, the creation of an illusion of coherence and unity, the disavowing of the past. In other words, questions of periodization cannot be dissociated from questions of discrimination and demarcation.

We argue that the act of periodization, when naturalized as either natural or simply heuristic, implicates the production of what Richard Ashley called, in another context, a “deep structure”, that is, “an autonomous code, a fixed generative principle” that disciplines meaning and fixes contingencies, giving an appearance of coherence and stability (ASHLEY, 1988, p. 232). In other words, in creating straight boundaries in history, periodization allows for the production of periods as coherent entities that can be clearly differentiated from other such coherent entities. Periodization thus works as an act of grounding that often leads to fixing and naturalizing the play of identity and difference, contingency and necessity, coherency and incoherency. In the terms of this article, this means that the non-problematization of the periodization between pre-modernity and modernity tend to produce both periods as coherent and homogeneous entities, following clearly defined generative principles. As Nicholas Onuf reminds us, telling a story about “modernity” involves mobilizing metaphors such as “boundary”, “break”, “juncture”, “limit”, “rupture”, “stage”, “transition”; and to speak about history does not mean that “history—that *thing* called history—is going anywhere in particular” (ONUF, forthcoming, emphasis in the original).

However, this agreement results in blackmail: one must either accept or reject the presented coherent discourse; any given present must either be modern or not modern. Acceptation or repudiation of the deep structure are the only available alternatives. As both options revolve around the presence or absence of the same discursive sovereign center, that is, of a delimited (because periodized) concept of modernity, the array of possibilities available for imagining and interrogating difference towards alternative modernities is considerably limited. To periodize, in this sense, becomes not a neutral, epistemological or hermeneutical matter of giving names to, or unveiling, what is already present in history itself, but a political technique

¹⁰ After explicating such limits, Foucault (2002, p. 56) states: “perhaps it is not yet time to pose this problem; perhaps we should wait until the archaeology of thought has been established more firmly (...) before attempting to encompass thought and to investigate how it contrives to escape itself”.

that constitutes the very grounds of history, their internal and external limits, and regulates past, present, and future.

In a similar way, Kathleen Davis argues that periodization *“does not refer to a mere back-description that divides history into segments, but to a fundamental political technique—a way to moderate, divide, and regulate—always rendering its services now. In an important sense, we cannot periodize the past”* (DAVIS, 2008, p. 5). This notion contrasts with what she sees as the practice of periodization as an effacement of politics. Such conceptualization leads her to look into the break that allegedly separates the “medieval”, the “sacred”, the “feudal” from the “modern”, the “secular”, the “capitalist” as an operation intrinsically connected to particular conceptions of sovereign state and secular politics. The reproduction of the medieval/modern periodization is not an empirical claim to history, but a philosophical and political problematization: “modernity” works as the historical period in which the modern state has freed itself from the ecclesiastical authorities and that capitalism developed out of feudal relations; at the same time, this historical period is exactly what constructs, hierarchically, that from which it has historically freed itself (DAVIS, 2008).

This move is also stressed by Constantin Fasolt, according to whom *“[modern political thought] presupposed ideas like ‘politics’ and ‘the state’ that were only the result of the development under investigation”* (FASOLT, 2004, p. 219), incurring in a proleptic move that privileged “modernity” against “Middle Ages”. The “Modern world” is political by nature, precisely in its being historical; its reality derives from a subject’s projection, not from its quality of being so “in itself”. A particular conception of the state and a particular conception of the subject are both built into the limits of history¹¹ and, hence, in the articulation between history and politics, between “modernity” and “its others”. It is impossible to step outside history to grasp the past as a metaphysical origin; history already presupposes an origin without which it is impossible, but with which it is not purely historical, but also political (FASOLT, 2004).

Fasolt and Davis agree that the main problem with periodization derives from its affirmation of the belief that one of the main roles of history should be about producing knowledge of the past, thereby effacing the presuppositions of this practice. Such problematization of the political implications of periodization can be said to be inscribed in every performative act that aims at tracing lines at once between a “before” and an “after” and between “us” and “them”, being constitutive of the most pervasive acts of periodization that are constantly reenacted and/or presupposed in daily and academic discourses. Furthermore, they both highlight how the modern/pre-modern divide is directly related to some of our deepest commitments such as freedom, the state, citizenship, and history.

To sum up, we argue that these reflections call into attention how periodization is never just a description of a past in itself, but always also a political move that works towards producing identities and differences. Hence, the modern/medieval-or modern/pre-modern-divide cannot be taken for granted as representing distinct periods in history.

¹¹ According to Fasolt, *“[i]f history is the form in which we contemplate a past that is immutably divided from the present, then citizenship, sovereignty, and the state are the categories by which we declare our freedom to change the present into the form that we desire for the future”*. (FASOLT, 2004, p. 7).

Performing the limits of history

We have thus far shown that the modern/pre-modern divide works as a political device that fixes a specific meaning of modernity. In taming meanings within one singular timeline, the modern/pre-modern divide, pervasive even in critical endeavors such as the ones studied above, bears the signs of a Eurocentric conception of world politics¹².

One endeavor to challenge such singular temporalities speaks to our work in its questioning of the stability of the nation. Bhabha (1994) has argued that the nation must always be both the *object* of a historical pedagogy that affirms its authority in the past through historical continuity and origins, and the *subject* of a performative process in which its contemporaneous identity with itself is reaffirmed in the present. In other words, the nation must be both a singular temporal perspective stretching continuously back in history to distant origins and a constant work of (re)production of its homogeneity.

The temporal repetition of the performative temporality of the nation both feeds and undoes the pedagogical timeline of nationalism in a supplementary logic that exposes the heterogeneous temporalities of the Nation-State¹³. It would be unfair to both Walker and Bartelson to compare their problematization of international politics to the kind of nationalism being challenged by Bhabha. Nonetheless, in the latter's insight into the performative work that goes into the formation (and deformation) of singular timelines, we see possibilities for interpreting periodization as a (de)stabilizing procedure—and thus problematizing its work.

Maybe the most comprehensive attempt to question singular temporal perspectives on world politics has been Hutchings' investigation of the temporal assumptions of discourses about world politics. According to her, a wide range of readings of world politics are inadequate for two reasons:

[i]n the first place, they are inadequate because, whether critical or not of western modernity, they are profoundly blinkered by their attachment to the idea that we can use western modernity as the key to making sense of the past, present, and future of the world as such. In the second place, they are unsatisfactory because they put the theorist in the positions of time-traveller and prophet, thus succumbing to (...) the temptation of thinking that politics is conditioned by the possibility of *making* or *controlling* time (HUTCHINGS, 2008, p. 160).

Two problems sum up Hutchings's critique: the unification of the present—the idea that there is one present, coming from one traceable past—and the timeliness of critique—the idea that one writes for one's time (even if by being somehow displaced from one's time¹⁴). While the assumption of timeliness is certainly present in both texts analyzed above, we want to highlight the first point, that is, how the acts of periodization that sustain their arguments cannot be

12 For specific readings of the Eurocentrism of the field IR, see Hobson (2012), Muppidi (2012), and Jones (2006); for IPE, see Inayatullah & Blaney (2004), Blaney & Inayatullah (2010), and *Contexto Internacional's* special issue on IPE as global conversation (2015).

13 "The way other temporalities live alongside the temporalities of the Nation is also explored by Shapiro (2000; forthcoming) and Chatterjee (2004).

14 See Agamben (2009).

dissociated from the production of a unified present. According to Hutchings, to think against these assumptions is to take up *“the challenge of thinking heterotemporality, ultimately neither one present nor many presents, but a mutual contaminations of ‘nows’ that participate in a variety of temporal trajectories and which do not derive their significance from one meta-narrative about how they all fit together”* (HUTCHINGS, 2008, p. 166).

In order to think such heterotemporality we turn to how Dipesh Chakrabarty’s critique of Eurocentrism through the doubling of history can help displace singular temporal perspectives not only in terms of the Nation, the nation-state, or the event, but of historical perspectives in general¹⁵.

Chakrabarty distinguishes two different modalities of history. In his terms, History 1 is “the backbone of the usual narratives of transition”, “a past posited by capital itself as its precondition” and that “lends itself to the reproduction of capitalist relationships”. We could say that when History is reduced to History 1, we get what Chakrabarty calls “historicism”, the mode of thinking that *“made modernity or capitalism look not simply global but rather as something that became global over time, by originating in one place (Europe) and then spreading outside it”* (CHAKRABARTY, 2000, p. 7, emphasis in the original). For the author, historicism is a “transition narrative”, often expressed in terms of “development”, “modernization”, and “capitalism”; and in terms of “absences”, “failures”, and “incompleteness” (CHAKRABARTY, 2000, p. 30-4). In this sense, what Chakrabarty calls “historicism” is directly connected to the practice of periodization and to the modern/pre-modern divide as they have been presented in this paper. They both operate as narrative homogenizations of differences under a unified historical movement.

What is of interest to us is how Chakrabarty locates within historicism—and, for our purposes, how we locate in periodization—the possibility of its own interruption and displacement in terms of other narratives. In this sense, History 2 marks all those pasts, presents, and futures that exist in excess to those considered necessary by History 1 for its own constitution and reproduction (CHAKRABARTY, 2000, p. 63-4).

Chakrabarty “then narrates historical complexity not as a reversal of polarity between a “universal History” and “particular histories”, but as the encounter between a history made universal and the elements integral to, but also in excess of, this history. In Chakrabarty’s terms: *“History 2 do not constitute a dialectical Other of the necessary logic of History 1 (...). History 2 is better thought of as a category charged with the function of constantly interrupting the totalizing thrusts of History 1* (CHAKRABARTY, 2000 , p. 66, emphasis added). To remain with his terms, this “disjuncture” does not mark a mutual exclusion between “subaltern pasts” (History 2) and “historicization” (History 1): *“[i]t is because we already have experiences of that which makes the present noncontemporaneous with itself that we can actually historicize”* (CHAKRABARTY, 2000, p. 112).

Therefore, on the one hand, these interruptions feed the so-called “totalizing thrusts” of History 1, that is, the constant work of heterogeneity of History 2 invites the totalizing activity of

¹⁵ Chakrabarty’s argument can be located within a broader set of claims reclaiming times and spaces that colonialism, imperialism, and Eurocentrism have obliterated. For an interpretation of the field of limits and possibilities that emerges through and between these claims, see Chamon & Lage (forthcoming). For a different interpretation of the role of ‘interruptions’ between History 1 and History 2 that engages critically with Chakrabarty, see Blaney & Inayatullah (2010, ch.6).

transition narratives. On the other hand, however, as these experiences of noncontemporaneous presents are not tied, in any necessary way, to a historicized perspective, the possibility for alternative interpretations is opened up.

In this sense, “[a]n appreciation of this problem [‘historicism’] has led to a series of attempts to craft histories differently, to allow for a certain measure of equality between ‘historians’ histories and other constructions of the past”; by doing this, he claims, one “perform[s] the limits of history” (CHAKRABARTY, 2000, p. 106, emphasis in the original). Thus, instead of a vocabulary marked by “lack”, “incompleteness”, and “not yet”, by “before”, “after”, and “pre/post”, it is possible to explore the forces constitutive of what Chakrabarty calls “the ontological ‘now’” (CHAKRABARTY, 2008, p. 113)¹⁶. In this sense, “minorities histories” can raise problems to the homogenization of difference under a historicized perspective, since they “*must implicitly assume a plurality of times existing together, a disjuncture of the present with itself*” (CHAKRABARTY, 2000, p. 109).

Final remarks

We read Chakrabarty’s heterotemporalities as an invitation to rework through the singular temporal perspective that the modern/pre-modern divide fixes as the ground for the problematization of international politics in Walker and Bartelson. In the terms of this paper, thus, we argue that this divide limits the array of possible interpretations because Walker’s and Bartelson’s constitutive silence on their own acts of periodization reifies homogeneous historical periods as an ontological dimension of political life instead of a specific framing of the relation between identity and difference in time.

However, by following Chakrabarty reading of historicism, what emerges is the possibility of substituting the exploration of the heterogeneities constituting the “ontological now” for the double status (as a condition of political knowledge and as its fundamental object) of the modern/pre-modern divide. As heterogeneity is both always already present as a condition of possibility of periodization and tamed through acts of periodization, we might sidestep the blackmail of maintaining or discarding historian’s history, and begin moving towards the multiplicity of narratives that can be woven through different performances of both. The prospect, we believe, is much more productive than Fasolt’s fatalist disappearance of historians as the ultimate condition for the transformation of history and politics.

In this sense, we once more highlight that, in calling attention to the political workings of taken-for-granted divides imposed upon “history itself”—and, more precisely, to the divide between modernity and pre-modernity inscribed in the texts presented above—we do not claim that periodization should be overcome or transcended towards a different, supposedly “purer” or “more authentic”, experience of the passage of time. Instead, we want to address the field of possibilities that is opened by a more nuanced interpretation of history. In this sense, we invite less a post-periodization theoretical approach (which appears to us, at best, as a diagnostic

¹⁶ For a somewhat different perspective calling for the same kind of work, see Shilliam (2011).

paradox¹⁷) than a disposition to read periodization as a site of questioning, interrogation and interrupting from which political problems can emerge.

There is much to be done following this path, we believe. We find support in this assertion in recent works within the field of International Relations that have endeavored to problematize the ways in which specific conceptions of temporality, history, and “the present” are naturalized in our understanding of international and world politics. In arguing for the systematic problematization of the workings of periodization in IR theory, particularly in the works of Walker and Bartelson, we hope to point to periodization as an important dimension to be explored and thus join our voices to those working towards breaking through the temporal and historical boundaries that limit our political imagination.

References

AGAMBEN, Giorgio. What is the contemporary?. In: AGAMBEN, Giorgio. *What is an apparatus?* And other essays. Stanford: Stanford University Press, 2009, p. 39-54.

ASHLEY, Richard. Untying the Sovereign States: double readings of the anarchy problematique. *Millennium: Journal of International Studies*. v. 17, n. 2, 1988, p. 227-262.

BARTELSON, Jens. *The Critique of the State*. Cambridge: Cambridge University Press. 2001

BARTELSON, Jens. *Visions of World Community*. Cambridge: Cambridge University. 2009

BARTELSON, Jens. What is wrong with the world?. Critical Exchange on R.B.J. Walker’s *After the Globe, Before the World*. *Contemporary Political Theory*, v. 10, n. 2, 2011, p. 288-290.

BHABHA, Homi. *The Location of Culture*. London/New York: Routledge. 1994

BLANEY, David; INAYATULLAH, Naeem. *Savage Economics: Wealth, poverty and the temporal walls of capitalism*. London and New York: Routledge. 2010.

BUTLER, Judith. What is critique? An essay on Foucault’s virtue. In: INGRAM, David (ed). *The Political: Readings of Continental Philosophy*. Oxford: Blackwell Publishers, 2002, p. 212-228.

BUZAN, Barry; LITTLE, Richard. Reconceptualizing Anarchy: Structural Realism Meets World History. *European Journal of International Relations*, vol. 2, n. 4, 1996, p. 403-438.

CHAKRABARTY, Dipesh. *Provincializing Europe*. Postcolonial Thought and Historical Difference. Princeton and Oxford: Princeton University Press. 2000.

CHATTERJEE, Partha. The Nation in Heterogeneous Time. In: CHATTERJEE, Partha. *The Politics of the Governed*. Reflections on Popular Politics in Most of the World. New York: Columbia University Press. 2004

CHAMON, Paulo; LAGE, Victor Coutinho. Resisting the denial of coevalness in International Relations: provincializing, perspectivism, border thinking. *Revista Brasileira de Relações Internacionais*, special issue: Many Worlds, Many Theories. forthcoming.

CONTEXTO INTERNACIONAL, Special Issue *Towards a Global Conversation*, vol. 37, n. 5, 2015.

¹⁷ See Osborne (1995, ch.1).

- DAVIS, Kathleen. *Periodization and Sovereignty*. How ideas of feudalism and secularization govern the politics of time. Philadelphia: University of Pennsylvania Press. 2008.
- FASOLT, Constantin. *The limits of history*. Chicago: University of Chicago. 2004.
- FOUCAULT, Michel. Politics, polemics, problematization. In: RABINOW, Paul. *The Foucault Reader*. New York: Pantheon books, 1984, p. 381-390.
- FOUCAULT, Michel. What is critique?. In: LOTRINGER, Sylvère; HOCHROTH, Lysa (eds). *The Politics of Truth*. Michel Foucault. New York: Semiotext(e), 1997, p. 23-82.
- FOUCAULT, Michel. *The order of things*. New York and London: Routledge. 2002.
- HOBSON, John. *The Eurocentric conception of World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. 2012.
- HUTCHINGS, Kimberly. Happy Anniversary! Time and critique in International Relations theory. *Review of International Studies*, 33, 2007, p. 71-89.
- HUTCHINGS, Kimberly. *Time and World Politics*. Thinking the present. Manchester & New York: Manchester University Press. 2008.
- INAYATULLAH, Naeem; BLANEY, David. *International Relations and the Problem of Difference*. London & New York, Routledge. 2004.
- JONES, Branwen (ed). *Decolonizing International Relations*. New York: Rowman & Littlefield Publishers. 2006.
- LINKLATER, Andrew. *The Transformation of Political Community*. Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era. Cambridge: Polity Press. 1998.
- LINKLATER, Andrew. *Critical Theory and World Politics*. Citizenship, sovereignty and humanity. London and New York: Routledge. 2007.
- MUPPIDI, Himadeep. *The Colonial Signs of International Relations*. Oxford: Oxford University Press. 2012.
- OSBORNE, Peter. Modernity is a qualitative, not a chronological, category. *New Left Review*, 1/192, 1992, p. 65-84.
- OSBORNE, Peter. *The Politics of Time*. Modernity and Avant-garde. London: Verso. 1995.
- ONUF, Nicholas. Seven Metaphors in Search of a Good Story. In: NOGUEIRA, João Pontes; WALKER, R.B.J. (eds.). *International Relations and the (Re)Invention of History*. London and New York: Routledge. Forthcoming.
- PHILPOTT, Daniel. *Revolutions in sovereignty: how ideas shaped modern international relations*. Princeton: Princeton University Press. 2001.
- REUS-SMIT, Christian. *The Moral Purpose of the State: Culture, Social Identity, and Institutional Rationality in International Relations*. Princeton: Princeton University Press. 1999.
- RUGGIE, John Gerard. Territoriality and Beyond: problematizing modernity in International Relations. *International Organization*, vol. 47, no. 1, 1993, p. 139-174.
- SHAPIRO, Michael. National times and Other Times: Re-Thinking Citizenship. *Cultural Studies*, v. 14 n. 1, 2000, p. 79-98.

SHAPIRO, Michael. *Politics and time: documenting the event*. Cambridge: Polity Press. forthcoming.

SHILLIAM, Robbie (ed). *International Relations and Non-Western Thought*. Imperialism, colonialism and investigations of global modernity. London & New York: Routledge. 2011.

SPRUYT, Hendrik. *The Sovereign State and its Competitors: an analysis of systems change*. Princeton: Princeton University Press. 1994.

WALKER, R.B.J. *After the Globe, Before the World*. London and New York: Routledge. 2010.

WALKER, R.B.J. *Inside/Outside: international relations as political theory*. Cambridge: Cambridge University Press. 1993.

WALKER, R.B.J. World, Politics. Critical Exchange on R.B.J. Walker's *After the Globe, Before the World*. *Contemporary Political Theory*, v. 10, n. 2, 2011, p. 303-310.

Os “combatentes inimigos” e a Guerra ao Terror: A relação entre Suprema Corte e política externa nos EUA durante o Governo Bush II (2001-2008)

*War on Terror and the “enemy combatant”:
U.S. Foreign Policy and Supreme Court’s relation
during Bush’s Administration (2001-2008)*

Cristina Carvalho Pacheco*

Resumo

Como se deu a relação entre Suprema Corte e política externa dos EUA após o Onze de Setembro, quando a Guerra ao Terror dominou a agenda da política externa de George W. Bush (2001-2009)? As medidas tomadas pela Administração após o ataque envolveram a elaboração da categoria “combatente inimigo”, a articulação entre os conceitos de ação preemptiva e guerra preventiva e a discussão sobre a aplicabilidade ou não das Convenções de Genebra aos presos em questão. Essas questões foram discutidas na Suprema Corte, e ficaram conhecidas como “*detainee decisions*”. Em cada caso, a Corte estabeleceu limites ao Executivo para deter suspeitos de terror, o que exigiu do Governo a elaboração de uma nova estratégia. É este o cenário no qual se propõe discutir a relação entre Judiciário e política externa nos EUA. Sustenta-se que, através de um arcabouço teórico eficiente, ainda que, em alguns momentos, impreciso, elaborado a partir da natureza singular da Guerra ao Terror, o Executivo ampliou significativamente seu poder de ação na arena dos poderes presidenciais de guerra e de política externa. A ampliação desse poder perpetua uma relação de legitimação dos atos executivos que vem se consolidando desde o início do século XX.

Palavras-chave: Estados Unidos; Política Externa; Guerra ao Terror; Suprema Corte; Combatentes Inimigos.

Abstract

This paper aims to understand the role played by U.S. Supreme Court in its foreign relations. 9/11 it is the focus here, once War on Terror changed George W. Bush (2001-2008) foreign policy. Supreme Court ruled several cases during this period, known as ‘detainee decisions’: *Hamdi v. Rumsfeld (2004)*, *Rumsfeld v. Padilla (2004)*, *Rasul v. Bush (2004)*, *Hamdan v. Rumsfeld (2006)*, *Boumediene v. Bush (2008)*. In each one of these decisions, the Supreme Court established limits to presidential powers regarding detain suspects of terrorism. With an asset of sophisticated analytical categories, based on the most important assumption, that the War On Terror is a new kind of war, Executive branch increased its own presidential power regarding war and foreign affairs. Although with the support of Legislative and Judicial Branches, the Presidency legitimates itself in a movement that increases and decreases since the beginning of the XXth century.

Keywords: United States; Foreign Policy; War on Terror; Supreme Court; Enemy Combatant.

* Professora da UEPB. Pesquisadora do INCT-INEU. Esse trabalho foi elaborado como parte das atividades do GPD-Ceipoc no quadro do projeto do INCT-INEU. Foi desenvolvido junto ao CLALS da American University, sob supervisão de Matthew M. Taylor, com bolsa CAPES Fulbright. Gostaria de agradecer os comentários feitos por Adriano Marangoni, Alexandre C. C. Leite, Claudia T. Peixoto e Elias David Morales Martinez, durante a confecção do texto, cujo resultado final é de minha total responsabilidade.

Introdução

Esse trabalho tem como proposta de fundo compreender o papel da Suprema Corte na política externa dos Estados Unidos. Certamente ampla na sua concepção, a proposta é refeita de modo a encaixar-se em um recorte temporal mais específico. Um dos momentos que permite analisar o papel da Suprema Corte é aquele logo após o Onze de Setembro, quando a Guerra ao Terror passou a dominar a agenda da política externa de George W. Bush (2001-2009). O período se destaca por ter provocado uma das mudanças mais rápidas na história da política externa dos Estados Unidos. O tom da campanha presidencial de Bush para as eleições de 2000 era de cautela, ao tratar de temas como o uso da força militar no exterior ou a participação do país nos processos de *nation building*. O ataque às Torres Gêmeas tornou-se um momento definitivo para a política externa do seu governo. Forneceu uma “oportunidade” à Administração Bush para travar uma guerra internacional contra o terrorismo e, mais genericamente, para redirecionar o pensamento do país em assuntos internacionais.

Por constituir um novo tipo de guerra, a primeira guerra do século XXI, direcionada a um inimigo sem face, sem território, contra o qual já não mais servia a mera estratégia da retaliação, era necessário instaurar uma estrutura a longo prazo para obter sucesso. E essa estrutura foi obtida através da elaboração de um conjunto de medidas normativas, algumas delas originadas no próprio Executivo federal, outras com o apoio do Legislativo, mas que compartilhavam um único objetivo: atribuir maior autonomia ao presidente da República para lidar com a Guerra Global ao Terror.

Dentre as medidas tomadas pela Administração Bush, tem-se a elaboração do termo “combatente inimigo”, utilizado para enquadrar os suspeitos de terrorismo apenas através da palavra do Presidente. Outro ponto importante envolveu a aplicação das Convenções de Genebra aos presos em questão. Por não se tratar de uma guerra convencional, entre Estados-nação, a aplicação de tais convenções não seria necessária. Seguindo o fluxo de discussão de velhas e novas categorias de guerra, um importante debate envolveu a articulação entre os conceitos de ação preemptiva e guerra preventiva¹. Criou-se também uma estrutura de detenção na Base Naval de Guantánamo e, por fim, um novo sistema de Tribunais Militares foi designado para tratar suspeitos de terrorismo.

Parte destes esforços foram desafiados nas cortes federais. E, pela via recursal, alguns chegaram à Suprema Corte americana, em um conjunto de decisões que ficou conhecido como decisões dos detentos (*detainee decisions*). O primeiro grupo engloba os casos *Hamdi v. Rumsfeld* (UNITED STATES, 2004a), *Rumsfeld v. Padilla* (UNITED STATES, 2004b) e *Rasul v. Bush* (UNITED STATES, 2004c), todos julgados no mesmo dia, 28 de junho de 2004. Dois anos depois, outro caso foi julgado, *Hamdan v. Rumsfeld* (UNITED STATES, 2006b). E o último caso julgado, ainda no Governo Bush, foi *Boumediene v. Bush* (UNITED STATES, 2008), cuja decisão foi proferida em 2008. Em cada um destes casos, a Corte estabeleceu limites aos poderes da Administração Bush para deter suspeitos de terror. Os casos julgados em 2004 forçaram o governo a implementar

¹ A expressão “preemptive war” foi inserida no documento de Estratégia de Segurança Nacional dos EUA, em 2002 e supostamente aplicada na Guerra do Iraque em 2003. No documento, difere-se do conceito de prevenção, o que a tornou objeto de debate em razão da dificuldade em diferencia-la do conceito de prevenção.

tribunais que confirmassem a condição de combatentes inimigos dos presos de Guantánamo. A decisão de 2006 não reconheceu os procedimentos aplicados pelas comissões militares, que violavam não apenas a legislação doméstica, como também as Convenções de Genebra. Em 2008, a Corte entendeu que os presos de Guantánamo tinham seus direitos protegidos pela Constituição do EUA. Cada uma destas decisões provocou no Governo Bush a elaboração de uma nova estratégia.

Este é o cenário em que o presente artigo se propõe a mergulhar de modo a discutir o papel do Judiciário na política externa dos EUA. Sustenta-se que através de uma estratégia eficiente, ainda que, em alguns momentos, imprecisa, elaborada a partir do argumento da natureza singular da Guerra ao Terror, o Executivo ampliou significativamente seu poder de ação na arena dos poderes presidenciais de guerra e de política externa. A ampliação desse poder, ainda que balizado, em sua grande medida, tanto pelo Legislativo, quanto pelo Judiciário, perpetua uma relação de legitimação dos atos executivos que vem se consolidando desde o início do século XX.

Um novo tipo de guerra

O argumento apresentado pela Administração Bush após o atentado às Torres Gêmeas era simples: a Guerra Global ao Terror era um novo tipo de guerra que envolvia um novo tipo de inimigo. Isso foi reforçado por artigo publicado no *The New York Times*, em 27 de setembro de 2001, por Donald Rumsfeld, à época Secretário de Defesa, com o sugestivo título “Um Novo Tipo de Guerra”², no qual defendeu a singularidade dessa guerra: não é uma guerra contra um indivíduo, um grupo, uma religião ou um país. O oponente é uma rede global de organizações terroristas e os Estados que a patrocina. Tampouco o vocabulário é comum ao conflito: a invasão do território inimigo talvez signifique a invasão do seu “cyberspace”. Mas, apesar da sua singularidade, uma característica não se modifica, ressalta Rumsfeld ao final do artigo: “a América permanece indomável”.

Diante deste novo inimigo, Bush agiu rapidamente e obteve autorização do Congresso Nacional para investir militarmente contra o Afeganistão e, posteriormente, contra o Iraque, através da aprovação dos seguintes documentos: a “Autorização para Uso de Força Militar” (AUMF – *Authorization for Use of Military Force*) e o “Ato Patriótico” (*Patriot Act of 2001*).

Submetida à votação no Congresso Nacional uma semana após o ataque às Torres Gêmeas, a AUMF é uma resolução conjunta³ do Executivo e do Congresso, que autoriza o Presidente a usar todas as forças necessárias e apropriadas contra nações, organizações e pessoas que tenham planejado, autorizado, cometido ou auxiliado a cometer os ataques terroristas do 11/09 e, ainda, também àqueles que tenham abrigado essas organizações e pessoas. O escopo dessa autorização é excepcionalmente amplo, na opinião de Wheeler (2008, p. 06), o que a torna uma arma estratégica na luta travada pelo Executivo Federal contra o terrorismo. Embora seu escopo

2 Tanto Guzzini (2002) quanto Forsythe (2006) defendem a ausência destes “novos” elementos na cruzada contra o terrorismo. Cada um dos argumentos será apresentado ao longo do artigo.

3 Uma resolução conjunta é um documento elaborado e adotado tanto pelo Executivo como pelo Legislativo e que requer a assinatura do chefe do Executivo para tornar-se lei.

seja amplo, a referida norma autoriza o uso das Forças Armadas contra os responsáveis pelos ataques ocorridos dentro dos EUA.

Ainda que todo o processo de aprovação dessa norma na esfera federal tenha sido muito rápido, o documento não incorporou uma das *whereas clause*⁴ em seu preâmbulo, que previa: “Whereas, the President has authority under the Constitution to take action to deter and prevent acts of international terrorism against the United States...”. Em artigo publicado no *Washington Post* em dezembro de 2005, o Senador Thomas Daschle (D-SD) garantiu que a referida cláusula, não prevista no documento original apresentado pelo governo ao Congresso, foi introduzida minutos antes do Senado votá-lo (DASCHLE, 2005). O problema é que, se tal cláusula, aliada à inserção de outras expressões ao longo do texto, estivesse presente na versão final do documento aprovada pelo Senado, autorizaria o Presidente a exercer seus poderes não apenas além-mar, mas até mesmo em solo estadunidense e, potencialmente, contra cidadãos americanos.

Tanto a ampliação do escopo do AUMF, como a insistência em permitir que o Presidente exerça seus poderes até mesmo contra cidadãos americanos, foram objeto de debate travado entre Executivo e Judiciário sobre o papel do Presidente no tocante aos assuntos de política externa e poderes de guerra.

O Artigo II da Constituição dos Estados Unidos⁵ posiciona o Presidente da República como comandante em Chefe das Forças Armadas. Mas, na percepção do setor jurídico do Executivo Federal, tal artigo não define de maneira explícita o escopo de seu poder e, com isso, abre espaço para interpretações e ambiguidades.

Uma destas interpretações está presente em memorando elaborado pelo Departamento de Justiça (GREENBERG; DRATEL, 2005, p. 136) e publicado em fevereiro de 2002, memorando este que discute o estatuto jurídico das Forças Militares do Taliban em relação ao Artigo IV da 3ª Convenção de Genebra de 1949. Neste documento, o Departamento de Justiça defende que a autoridade do presidente como Comandante em Chefe das Forças Armadas em tempos de guerra se sobrepõe a qualquer lei da nação: “The President enjoys complete discretion in the exercise of his Commander-in-Chief authority and in conducting operations against hostile forces”.

Consoante a tal posicionamento, se encontra a expressão utilizada por Bush em carta enviada aos líderes do Congresso dois dias após ter informado à nação que atacaria o Afeganistão, na qual informava a postura que pretendia assumir em função de sua autoridade constitucional inerente para conduzir os assuntos internacionais enquanto Comandante em Chefe das Forças Armadas: “I have taken these actions pursuant to my constitutional authority to conduct U.S. foreign relations as Commander in Chief and Chief Executive”. (BUSH, 2007). O referido posicionamento resgatava interpretação aplicada pela Suprema Corte em importante decisão histórica na qual foi apresentada a “Doutrina do Órgão Único”.

4 A “Whereas Clause” é uma cláusula geralmente presente no início de um documento legal, no direito americano, que apresenta as pretensões e finalidades daquele documento.

5 O item 1 da Seção 2 do referido artigo define que “O presidente será o chefe supremo do Exército e da Marinha dos Estados Unidos, e também da Milícia dos diversos estados, quando convocadas ao serviço ativo dos Estados Unidos. Poderá pedir a opinião, por escrito, do chefe de cada uma das secretarias do Executivo sobre assuntos relativos às respectivas atribuições. Terá o poder de indulto e de graça por delitos contra os Estados Unidos, exceto nos casos de *impeachment*”.

Tal Doutrina foi emitida em opinião da Corte no *Caso U.S. v. Curtiss-Wright* (UNITED STATES, 1936), decidido em 1936. O caso envolvia o descumprimento, por parte da referida empresa, de embargo estabelecido por resolução conjunta entre Congresso e presidência, ao realizar venda de armas para países da América do Sul envolvidos na Guerra do Chaco (conflito territorial entre Bolívia e Paraguai, ocorrido entre 1932 e 1935). A Curtiss-Wright, empresa da área de aviação, havia vendido bombardeiros para a Bolívia em 1933. Ao ser acusada de violação do referido embargo, a empresa alegou que as bases deste eram inválidas pois o Congresso havia delegado seus poderes ao Executivo Federal em uma área que não poderia ter feito. O ministro Sutherland entendeu que a autoridade nos assuntos internacionais pertencia essencialmente ao Executivo Federal, a quem, na sua opinião, “pertencia ao poder muito dedicado, pleno e exclusivo do Presidente enquanto órgão único do governo federal no campo das Relações Internacionais. Um poder que não requer para a base de seu exercício um ato do Congresso”.

O curioso é que essa decisão abriu espaço para que os presidentes subsequentes se utilizassem dos acordos executivos⁶ como meio principal para manter sua hegemonia nos assuntos de política externa (ADLER, 1996, p. 27). A utilização dos acordos executivos foi referendada em decisões futuras da Suprema Corte, como nos casos *U.S. v. Belmont* (UNITED STATES, 1937), julgada em 1937, e *U.S. v. Pink* (UNITED STATES, 1941), decidida em 1941. Ambas decisões, elaboradas a partir de *Curtiss Wright*, podem ser consideradas, na opinião de Adler (1996, p. 29), facilitadoras da tendência de aumento do poder do presidente na arena da política externa, ao menos no que se refere ao uso dos acordos executivos.

O segundo documento, aprovado rapidamente após o Onze de Setembro, foi o Ato Patriótico, de 24 de outubro de 2001, que autoriza prisões imediatas, rejeita o compartilhamento de processos investigativos e permite o livre acesso a informações particulares e confidenciais, ao mesmo tempo em que suprime, em grande parte das medidas ali contidas, o devido processo legal. Este documento teve, em 26 de maio de 2011, durante a presidência de Barack Obama, sua validade estendida por mais quatro anos.

Ambos compõem, ao lado da Estratégia de Segurança Nacional (NSS - *National Security Strategy*), o que se convencionou chamar de “Doutrina Bush”. Talvez a NSS, lançada pelo Executivo em setembro de 2002, constitua o documento no qual a referida “doutrina” se encontra mais acentuada. A Doutrina Bush contém quatro elementos, na sistematização proposta por Jervis (2003, p. 366): (a) a forte crença no papel determinante que a política doméstica tem na definição da política externa dos EUA; (b) a vontade de agir unilateralmente, quando necessário; (c) a percepção de que grandes ameaças só podem ser combatidas através de políticas novas e vigorosas, com destaque para a guerra preventiva e, por fim; (d) como um resumo desses elementos, o sentimento dominante de que a paz e a estabilidade exigem a afirmação da supremacia dos EUA na política mundial.

6 Embora não estivessem previstos na Constituição dos EUA, tampouco nas discussões dos “federalistas”, os decretos executivos começaram a ser validados pela Suprema Corte no início do século XX, nas decisões proferidas nos *Casos Belmont e Pink*. No primeiro caso, o ministro Sutherland validou um decreto executivo emitido por Franklin Delano Roosevelt, que negociava a recuperação de investimento realizado por metalúrgica russa em um banco nos EUA antes da Revolução Russa de 1917. Com o restabelecimento das relações diplomáticas entre os dois países em 1933, a URSS solicitou ajuda dos EUA para tentar recuperar os ativos que, agora, pertenciam ao país, uma vez que a empresa havia sido nacionalizada. O segundo caso, *Pink*, reconheceu o poder do decreto executivo, tornando válido, a partir de 1942 a emissão de decretos pelo Presidente da República.

As Convenções de Genebra

Por ser uma nova modalidade de guerra, nela não caberia a aplicação de regras já estabelecidas, e aplicadas em guerras “convencionais”, o caso das Convenções de Genebra. Esse argumento foi defendido por Alberto Gonzalez, Advogado-Geral da União, em recomendação endereçada ao presidente Bush no início de 2002. Pfiffner (2008, p. 126) ressalta que Colin Powell, Secretário de Estado à época, questionou as razões para tal posicionamento. A não aplicação das Convenções, na percepção de Powell⁷, traria prejuízos significativos à Administração do ponto de vista da reação internacional à tal medida. Bush publicou memorando em 7 de fevereiro de 2002, no qual determinou a não aplicação de tais provisões aos prisioneiros da Al Qaeda, visto que a organização não se constituía como uma das partes assinantes do referido documento. Com isso, o Executivo Federal desobrigava a sua inteligência de aplicar aos membros suspeitos detidos os direitos pertinentes a um “prisioneiro de guerra”.

Mas esta não foi a única norma de direito internacional que a Administração Bush não seguiu. Permitiram também a utilização de técnicas agressivas de interrogatório por setores da inteligência militar americana, consideradas, por outros setores dentro do país, e por diversos outros países do mundo, como “tortura”. Mas essa questão foi cuidadosamente trabalhada pelo setor jurídico da Administração Bush, após solicitação da CIA do que seria a interpretação legal do termo “tortura”, como definido no Código Legal americano que implementa, ao seu próprio modo, as Convenções de Genebra.

As Convenções de Genebra requerem que nenhum tipo de tortura seja aplicável a prisioneiros de guerra visando a obtenção de qualquer informação. A Convenção contra Tortura, da maneira como foi ratificada pelos EUA, enfatiza que nenhuma circunstância excepcional, seja um estado de guerra, apenas sua ameaça, instabilidade política interna ou qualquer outro tipo de emergência pública, pode ser invocada de modo a justificar a tortura. O Ato de Proteção das Vítimas de Tortura dos EUA define tortura como um ato cometido por uma pessoa agindo sob a regra da lei com a clara intenção de aplicar dor física ou mental ou sofrimento severo em pessoa sob sua custódia ou controle físico.

Jay Bybee, à época assistente do Advogado-Geral da União, Alberto Gonzalez, redigiu um dos memorandos mais controversos do período, atualmente conhecido como “*Torture Memo*”. Nele, os autores interpretam as passagens acima de modo a considerar a definição de tortura como um ato que inflige dor equivalente em intensidade à dor que acompanha uma agressão física séria, como falha dos órgãos, prejuízo das funções corporais ou até mesmo morte. Essa definição restrita acabou permitindo um amplo conjunto de ações brutais⁸ que seriam consideradas como tortura pela Anistia Internacional, pelo *Human Rights Watch*, e até mesmo pelo Departamento de Justiça.

Considerado como defensor histórico dos direitos humanos, os Estados Unidos tiveram em George W. Bush não apenas o primeiro presidente do país a defender a não aplicação das

⁷ Colin Powell, Secretário de Estado de Bush Jr., compareceu à ONU em 5 de fevereiro de 2003 para defender a invasão ao Iraque, com base em provas “irrefutáveis e inquestionáveis” da existência de armas de destruição em massa. Essa alegação se comprovou falsa e Colin Powell afastou-se do governo em 2004. Nas eleições presidenciais de 2008, Powell declarou seu apoio a Barack Obama.

⁸ Não serão listados aqui os itens considerados tortura e os excluídos dessa noção, embora isso se encontre no referido documento.

Convenções de Genebra para tratar prisioneiros de guerra, como também, o primeiro e único presidente, até o presente momento, a defender publicamente o direito de torturar seus detentos (PFIFFNER, 2008, p. 124).

A ação preemptiva associada à guerra preventiva

Dentro das estratégias implementadas pela Administração Bush e que se encontra no pacote de novidades lançadas pelo Governo, tem-se a articulação ambiciosa do conceito de ação preemptiva, feita em conjunto com a noção de guerra preventiva (FISHER, 2013, p. 201). A Administração Bush apresenta esse conceito na já referida Estratégia de Segurança Nacional. Entretanto, o conceito de guerra preventiva não é algo novo. O direito que um Estado possui de usar sua força militar para a autodefesa inclui o uso da força na antecipação de um ataque. Está presente na *Guerra do Peloponeso*, de Tucídides (1987). E tampouco é algo novo na história dos Estados Unidos, informa Fisher (2013, p. 202): Daniel Webster, Secretário de Estado do Governo de William Henry Arrison, alegou o uso deste direito após os britânicos afundarem um navio americano em águas americanas, em 1837.

A proposta de Bush, contudo, envolve algo diverso do que a autodefesa ou a mera guerra preventiva: refere-se à legitimidade do uso de força militar contra uma nação que pode se constituir em ameaça em um futuro próximo. De acordo com a Estratégia, os Estados Unidos agirão contra tais ameaças emergentes antes mesmo que estejam completamente formadas. Fisher (2013, p. 203) afirma terem existido outros casos de ação preemptiva na história, e cita o exemplo da resposta militar oferecida por Israel à Síria, na Guerra dos Seis Dias, ocorrida em 1967. Ao perceber a crescente tensão ao longo da sua fronteira com a Síria, que conduziria a um ataque pan-árabe, Israel se antecipa e realiza um ataque aéreo preventivo de surpresa, na manhã de 5 de junho de 1967. No caso específico da Guerra contra o Iraque, em 2003, Fisher entende que tal conflito não foi esboçado para prevenir uma ameaça específica, mas, sim, para prevenir que Saddam ameaçasse os EUA no futuro.

O termo “Combatente Inimigo”

Em conformidade com o que alegou ser seu poder constitucional exclusivo em assuntos de política externa e poderes de guerra, Bush emitiu uma ordem militar em 13 de novembro de 2001 (GREENBERG; DRATEL, 2005, p. 25) na qual autorizava a criação de Tribunais Militares para processar qualquer indivíduo não cidadão que tivesse auxiliado de alguma forma os atos terroristas de Onze de Setembro. A ordem militar seguia de perto modelo estabelecido por Franklin Delano Roosevelt (1933-1945), que nomeou um Tribunal Militar em 1942 para processar oito sabotadores alemães, conhecida como *Ex part Quirin* (UNITED STATES, 1942).

Naquele caso, a Suprema Corte se referiu aos oito alemães como “combatente ilegais”, um termo aplicado àqueles que entram no país vestidos de civis para executar uma determinada ação ilegal. Naquela situação, Roosevelt também concentrou significativo poder, ao nomear o

Tribunal, selecionar os juízes, os promotores e o conselho de defesa, e ser autoridade de revisão final. O Conselho de Defesa de Roosevelt, composto por generais e coronéis, além de dois promotores, estava subordinado à Presidência da República. E os crimes de guerra tampouco foram definidos pelo Legislativo, o mesmo ocorrendo com a sentença. Ambos foram definidos a partir de interpretação executiva do que seria um direito de guerra (FISHER, 2013, p. 205).

Já o Governo Bush estabeleceu uma política em relação aos detentos após o Onze de Setembro que previa a detenção na prisão de Guantánamo, a recusa na atribuição de um crime aos detentos, a sua incomunicabilidade com o mundo exterior, extraindo-lhes o direito de acesso a advogados, bem como resguardando o direito de mantê-los em cárcere por tempo indeterminado, ou de trazer a questão a um tribunal. Na opinião de Amman (20014, p. 267), o problema foi quando Bush aplicou a mesma regra a cidadãos americanos, como nos Casos Hamdi e Padilla, apresentados a seguir. Não há, no Caso Quirin, argumentos que justifiquem a prisão por tempo indeterminado.

Embora o termo combatente inimigo (*“enemy combatant”*) não seja considerado novo (WHEELER, 2008), por já ter sido referido no caso *Ex Parte Quirin*, ainda que sob uma nomenclatura um pouco distinta, combatente ilegal (*“unlawfal combatant”*), John Yoo, assistente do Procurador-Geral durante o Governo Bush, entre os anos de 2001 e 2008, defendeu que tal categoria não fosse aplicada aos suspeitos de terrorismo.

Independentemente da relação entre um termo e outro, não é possível deixar de ressaltar algumas particularidades da categoria “combatente inimigo”: não se encontra definido no *Uniform Code of Military Justice*, tampouco em qualquer outro lugar do direito americano. O mesmo inexistente no Direito Internacional. Qualquer pessoa que lute em qualquer tipo de conflito militar organizado pode ser considerada combatente inimigo. Mas isso não significa que num conflito militar já não existam categorias pré-definidas, como espíões, sabotadores e guerrilheiros, exemplos de personagens que são frequentemente considerados combatentes ilegais (WHEELER, 2008, p. 24).

Apesar da ressalva feita por Yoo, a Administração Bush decidiu adotar posicionamento expresso em memorando do Departamento de Justiça (GREENBERG, DRATEL, 2005, p. 136), em fevereiro de 2002, e designar automaticamente os soldados do Taliban e da Al Qaeda como combatentes inimigos. Assinado por Jay Bybee⁹, à época Assistente do Procurador-Geral Alberto R. Gonzales, a quem o memo era endereçado, emitia parecer sobre o estatuto jurídico das Forças Militares do Taliban em relação ao Artigo IV da 3ª Convenção de Genebra de 1949.

Na opinião de Wheeler (2004, p. 24), o termo contribuiu para causar confusão, na medida em que a designação correta seria “combatentes inimigos ilegais” (*unlawful enemy combatants*). Como muitas decisões tomadas por essa administração, a aplicação de tal terminologia foi feita por um círculo relativamente pequeno de conselheiros da Casa Branca. Que também decidiu que tal designação seria feita pelo presidente da República, como parte do seu poder executivo inerente enquanto Comandante em Chefe das Forças Armadas. E não estava sujeita à revisão por outro ator ou instituição governamental (GREENBERG; DRATEL, 2005, p. 03).

⁹ Foi nomeado para o cargo em novembro de 2001 e permaneceu até março de 2003, quando passou a ocupar o cargo de juiz federal da Corte de Apelações do 9º Circuito.

Outro ponto que merece destaque é como o significado dessa categoria flutua ao longo da presidência de George W. Bush. Inicialmente, foram designados como tais os soldados que pertenciam ao Taliban e Al Qaeda, conforme documento citado acima. Já em novembro de 2002, o Departamento de Defesa definiu como combatente inimigo “um indivíduo que, sob as leis e costumes de uma guerra, pode ser detido pela duração do conflito armado”. Ao longo do trabalho, ainda aparecerão mais alguns significados para o referido termo.

As “*Detainee Decisions*”

Tão logo as Torres Gêmeas foram atingidas, Bush defendeu a natureza singular e diferenciada do conflito, cuja resposta seria lenta e duradoura. Nesse caso, os detentos desse conflito seriam mantidos por tempo indeterminado? Isso foi discutido quando do julgamento de Yasser Hamdi, pela Suprema Corte, em 28 de junho de 2004. Nascido nos EUA, Hamdi mudou-se para a Arábia Saudita ainda criança e juntou-se às forças do Taliban em julho de 2001. Foi capturado no final do mesmo ano, no Afeganistão e, em virtude de sua filiação ao Taliban, foi designado como “combatente inimigo” e transferido para Guantánamo, em Cuba, em janeiro de 2002. Tão logo sua cidadania tenha sido identificada, foi transferido para uma prisão na Carolina do Sul, onde foi mantido incomunicável. O governo alegou que a designação “combatente inimigo” permitia detê-lo indefinidamente sem nenhuma acusação formal (WHEELER, 2008, p. 27). A petição de *Habeas Corpus* (HC) alegava que sua cidadania americana lhe garantia direitos constitucionais que estavam sendo violados, como a 5ª e a 14ª Emendas à Constituição Federal do país¹⁰. A Corte Federal de Apelação rejeitou os argumentos fornecidos por Hamdi e concedeu ao governo moção para desconsiderar completamente o pedido de *Habeas Corpus*. Diante da decisão desfavorável, Hamdi apelou à Suprema Corte dos EUA (UNITED STATES, 2004a).

A Suprema Corte respondeu as seguintes questões em junho de 2004: (1) o presidente tinha autorização para deter Hamdi?; (2) Hamdi tinha autorização para contestar sua designação de combatente inimigo e, se sim, como?; e (3) o governo tinha permissão para manter Hamdi por tempo indeterminado e sem nenhuma acusação específica?

A primeira questão apontou uma forte fratura na Corte: por 5x4, a Corte entendeu que a *Authorization for Use of Military Force* (AUMF) autorizava o presidente a deter Hamdi. Quatro destes ministros, contudo, entendiam que a AUMF não constituía autorização suficiente para as ações presidenciais, por não ter explicitado situações como as de Hamdi, um cidadão americano.

Quanto à designação de Hamdi como um combatente inimigo, a Corte aceitou a definição apresentada pelo governo: “um indivíduo que era parte ou apoiava as forças hostis aos EUA ou suas coalizões no Afeganistão e que tinham se engajado no conflito armado contra os EUA lá”. Nessa definição, o Governo não mais destaca a duração do conflito, mas, sim, a localização geográfica, elemento que seria rapidamente descartado. Isso porque, em 2007,

¹⁰ A 5ª emenda institui um conjunto de garantias contra o abuso da autoridade estatal, como o julgamento por um Grande Júri, o direito de evitar a autoincriminação, o direito de ser julgado apenas uma vez pelo mesmo fato, e o direito ao devido processo legal (UNITED STATES, 1787). Por sua vez, a 14ª emenda requer que os estados forneçam proteção igual da lei a todas as pessoas que se localizem dentro de sua jurisdição.

o Departamento de Defesa o definia como: “indivíduo que faça parte ou apoie as forças do Taliban ou da Al Qaeda, ou suas forças associadas que estejam engajadas nas hostilidades contra os EUA ou contra os parceiros da coalizão. Isso inclui qualquer pessoa que tenha cometido um ato beligerante ou tenha apoiado diretamente hostilidades em auxílio às forças armadas do inimigo”. A imprecisão de termos como “apoio direto” ou “ato beligerante” foi um dos pontos preocupantes da definição, na opinião de Wheeler (2008, p. 25). E, claro, não fez nenhuma referência à duração do conflito, tampouco à limitação geográfica, ampliando ainda mais seu espectro se comparada com as definições anteriores.

A terceira questão referia-se à extensão do tempo de prisão de um “combatente inimigo”, mesmo quando se tratasse de um cidadão americano. Regra geral, um preso de guerra capturado durante um conflito mantém-se preso enquanto durar o conflito. Uma vez encerrado, o detento é solto. A Guerra ao Terror, como já frisado pela Administração Bush, diferencia-se dos conflitos tradicionais, pelo seu caráter global e pela natureza indeterminada. Nesse ponto, também a Corte se dividiu. Embora os ministros tenham reconhecido a importância de deter tanto os inimigos legais como os ilegais durante o conflito, a indefinição do tempo constituía um problema em potencial. Esse problema só seria respondido em 2008, no *Caso Boumediene v. Bush*, que será analisado mais à frente.

Também nascido nos EUA, Padilla foi preso no Aeroporto de Chicago, no dia 8 de maio de 2002, logo após desembarcar de um voo oriundo do Paquistão, sob suspeita de planejar a explosão de uma “bomba suja”¹¹. Em 9 de junho do mesmo ano, foi enquadrado como “combatente inimigo” e transferido para uma prisão militar em Charleston, na Carolina do Sul. No dia 11 de junho, seus advogados ingressaram com um pedido de *Habeas Corpus* (HC), negando tais acusações e demandando que o governo liberasse Padilla. Após sucessivas decisões em instâncias inferiores, seu caso chegou à Suprema Corte (*Rumsfeld v. Padilla*, UNITED STATES, 2004b), que anunciou sua decisão em 28 de junho de 2004. Mas, antes disso, um conjunto de eventos incomuns envolveram esse caso, o diferenciando do caso anterior.

O governo realizou uma conferência de imprensa divulgando informações referentes ao caso, na qual apresentou Padilla como um soldado da Al Qaeda altamente qualificado cuja missão envolvia o assassinato indiscriminado de um conjunto enorme de pessoas. Quando a Corte anunciou a sua decisão, o argumento vencedor, apresentado por Rehnquist, envolvia duas questões básicas: a) que a Corte de Nova Iorque não era competente para julgar o caso, posto que ele estava preso na Carolina do Norte no momento em que ingressou com o HC, e b) que Rumsfeld, a parte contrária, não era competente nesse caso. Os casos de *Habeas Corpus* devem ser endereçados diretamente à pessoa que o prendeu, nesse caso, o Comandante Marr, da prisão da Carolina do Norte. Padilla manteve, contudo, o direito de reiniciar seu processo na Corte Distrital da Carolina do Norte.

E o fez. A negativa produzida pelos juízes inferiores resultou na apresentação desse caso, mais uma vez, à Suprema Corte, que agora teria condições de decidir seu mérito, posto que as questões formais haviam sido corrigidas anteriormente. Mas o Governo Bush

¹¹ Feita de material radioativo, é rústica e de baixo custo, pois possui um princípio de funcionamento simples, como os explosivos convencionais. Mas seu poder de destruição é grande, já que, ao ser acionada, espalha material radioativo em forma de uma nuvem de poeira que, se transportada pelo vento, atinge uma área bem maior do que a da própria explosão.

interveio novamente, e anunciou sua transferência para uma prisão civil, sob novas acusações, agora de crime comum. Com essa medida, Padilla deixava de se enquadrar na condição de “combatente inimigo”.

Na análise de Wheeler (2008, p. 71), o caso apresenta um dos importantes dilemas da Administração Bush: seus poderes presidenciais de guerra incluíam a prisão de terroristas em prisões militares. Contudo, antes do Onze de Setembro, suspeitos de terrorismo eram julgados em prisões criminais, e não militares. A estratégia implementada pela Administração, nesse caso, tem importantes implicações para a Guerra ao Terror, ao mostrar que o governo não pretendia esperar mais um ataque se concretizar. Assim, utilizaria todos os meios necessários para prender qualquer suspeito que se encontrasse nas ruas.

A terceira e última decisão julgada pela Suprema Corte no mesmo dia que Hamdi e Padilla foi *Rasul v. Bush* (UNITED STATES, 2004c). Nascido na Inglaterra, Shafiq Rasul foi preso no Afeganistão e transferido para a custódia americana em dezembro de 2001. As circunstâncias de sua prisão não são claras (WHEELER, 2008, p. 93). Ele ingressou com pedido de HC, através do *Center For Constitutional Rights*¹², na Corte do Distrito de Columbia, localizada em Washington, D.C., no início de 2002, questionando a Ordem Militar emitida por Bush em 13 de novembro de 2001, como uma violação, não apenas do Direito Internacional, mas também da Constituição dos EUA. Em primeira instância, a Corte do Distrito acatou o argumento do Governo Federal, sobre a ausência de competência para julgar casos que envolvessem presos de Guantánamo que, por sua natureza particular, é dotada de soberania cubana e jurisdição americana (AMANN, 2004). A questão será mais detalhada no *Caso Boumediene*. Rasul recorreu da opinião da Corte do Distrito à Suprema Corte dos EUA. A Suprema Corte entendeu que o estatuto do HC confere às Cortes Distritais jurisdição para ouvir os pedidos que questionavam a legalidade das prisões de Guantánamo. O argumento vencedor, redigido pelo ministro Stevens, considerava que, ainda que não se encontrasse tecnicamente dentro dos EUA, a Base Naval era, para todos os propósitos, parte dos EUA. E até mesmo os detentos não cidadãos possuíam o direito de ingressar com pedido de HC nas Cortes Distritais. Com isso, reverteu as decisões inferiores. Wheeler (2008, p. 96) considera que tal decisão foi um aviso ao Congresso e ao presidente para que tivessem o cuidado de garantir alguma instância de recurso aos presos de terrorismo detidos em Guantánamo.

Se foi um aviso ou não, não há como negar que as três decisões em conjunto provocaram uma reação imediata no Executivo federal que, através de seu Departamento de Defesa (UNITED STATES, 2004d), lançou, na semana seguinte à decisão, uma Ordem Executiva estabelecendo os Tribunais para Revisão do Estatuto de Combatente (*Combatant Status Review Tribunal – CSRT*)¹³, cuja função consistia em determinar se os detidos de Guantánamo se enquadravam na

12 Fundada em 1966, por advogados que representavam os movimentos pelos Direitos Civis no Sul, é uma organização sem fins lucrativos com longo histórico de proteção dos Direitos Civis. Tem tido participação importante no caso dos detentos de Guantánamo.

13 Os procedimentos previstos no CSRT diferem significativamente do *due process* garantido aos presos comuns que se encontram submetidos à constituição dos EUA. Cada detento tem um militar designado como seu representante pessoal, cuja função é auxiliá-lo ao longo das audiências, mas não possuem o direito a um conselheiro legal. Cada tribunal é composto por três oficiais militares e um deles é um juiz militar. O detento tem o direito de estar presente em todos os procedimentos do tribunal, e tem direito a um intérprete, se necessário.

categoria “combatente inimigo”, qualquer que fosse ela. O termo seguia seu fluxo e assumia aqui o significado de “um indivíduo que for parte ou apoiou as forças do Talibã ou da Al Qaeda, ou forças associadas que estiveram engajadas nas hostilidades contra os EUA ou coalizões associadas a eles”.

Todos os detentos de Guantánamo eram elegíveis para participar desse Tribunal. Em 572 audiências ocorridas entre agosto de 2004 e junho de 2007, 93% dos presos foram enquadrados na categoria (SODER, 2009). O governo também adicionou ao processo uma revisão anual dos detentos, que visasse determinar se eles continuavam qualificando-se como tal. Para Wheeler (2008, p. 39), não se tratava apenas de uma reação do governo à decisão da Corte, mas uma reação extremamente rápida.

Em mais de 80% dos casos, a audiência foi julgada no mesmo dia em que o processo se iniciou. Para Wheeler (2008, p. 41), tal rapidez no processo oferece um indício consistente da ausência de presunção de inocência para os presos. Na sua opinião, as audiências serviram para determinar se tais presos ainda poderiam ser considerados “combatentes inimigos”. Tais audiências serviram, tão somente, para regularizar uma situação, até então, irregular, em função da cobrança exigida pela Suprema Corte dos EUA.

Talvez em razão da pretensão em buscar um papel mais proeminente na Guerra ao Terror, o Congresso Nacional aprovou, em setembro de 2005, o Ato de Tratamento dos Prisioneiros (DTA – *Detainee Treatment Act of 2005*). Tal ato proibiu o tratamento desumano de detentos, bem como também limitava o acesso dos advogados aos presos e o direito dos presos de ingressar com ações em cortes federais, atribuindo competência exclusiva à Corte de Apelações do Distrito de Columbia para rever as decisões produzidas a partir dos CSRT (SODER, 2009, p. 07).

Em 2006, a Suprema Corte não reconheceu os procedimentos aplicados pelas Comissões Militares no julgamento do caso *Hamdan v. Rumsfeld* (UNITED STATES, 2006b), o primeiro caso a chegar à corte no qual o detento tem alguma relação com Osama Bin Laden: era seu motorista (ELLIS, 2009, p. 163).

As Comissões Militares foram instituídas por George W. Bush na Ordem Militar publicada em 13 de novembro de 2001. A criação de Tribunais Militares não é algo novo na história dos EUA. E muito embora tenha ocorrido em vários momentos da história do país, no caso particular da Guerra ao Terror, foi considerada inconstitucional (UNITED STATES, 2006b). De acordo com o argumento vencedor, apresentado pelo ministro Stevens, a instauração de tais tribunais requer aprovação do Congresso Nacional. Para o governo, como já visto, o poder presidencial inerente permitia essa autorização. Este argumento não foi endossado pela Corte, que também considerou que as Comissões Militares violavam tanto o UCMJ quanto o Artigo Comum III das Convenções de Genebra. Ademais, a Corte mostrou preocupação com alguns procedimentos aplicados pelo tribunal, como a exclusão do detento de sua própria audiência e a possibilidade de utilizar testemunho obtido por meios coercitivos contra o mesmo. Tais tribunais não estavam devidamente constituídos, concluiu a Corte.

Diante dessa negativa, a Administração Bush reagiu agressivamente, visando compensar os efeitos negativos desta decisão. (WHEELER, 2008, p. 127). Duas foram as estratégias do Governo: a) através de sucessivas conferências de imprensa, suavizou o caráter desfavorável da decisão, ressaltando os pontos positivos do governo nas interpretações dos Ministros e

b) buscou apoio para seus posicionamentos nos espaços em branco localizados na decisão. O que só foi possível, para Wheeler (2008, p. 128), porque a Corte falhou no destaque de pontos importantes da questão: 1. Na defesa do Artigo Comum III das Convenções de Genebra, a Corte não deixou claro se tais provisões também se aplicavam aos suspeitos detidos; 2. a Corte não se posicionou quanto à autoridade constitucional inerente do Presidente para convocar Tribunais Militares¹⁴ nas situações de ausência de autorização congressional; 3. a Corte não esboçou nada específico acerca dos procedimentos mínimos necessários para garantir aos detentos um nível apropriado de *due process* em uma audiência militar. E, por último, a Corte não determinou por quanto tempo o governo poderia manter tais suspeitos de terrorismo sem acusá-los ou processá-los. O silêncio da Corte foi traduzido pela Administração como um elogio ao seu posicionamento.

Quatro meses após a decisão, Bush assinou o Ato das Comissões Militares (*Military Commission Act of 2006* – MCA), aprovado pelo Congresso Nacional em 27 de setembro de 2006. O ato legalizava as Comissões Militares, cinco anos após sua criação. Mas não apenas isso. Destacava o poder que as cortes possuíam de ouvir apelações de combatentes inimigos não cidadãos. Para Ellis (2009, p. 176), embora o ato tenha sido bem-sucedido na inserção de direitos, como o do réu estar presente durante o julgamento militar, passou a considerar “combatente inimigo” todos aqueles que tinham propositadamente e materialmente apoiado hostilidades contra os EUA.

O último caso julgado pela Suprema Corte foi *Boumediene v. Bush* (UNITED STATES, 2008). Cidadão bósnio nascido algeriano, Lackdar Boumediene foi preso na Bósnia, juntamente com mais quatro suspeitos, a pedido do governo dos EUA, que suspeitava de sua participação na explosão da embaixada americana em Sarajevo¹⁵. Mas a Suprema Corte bósnia decidiu soltá-los, por insuficiência de provas. Uma vez soltos, as Forças Militares americanas os capturaram e conduziram para Guantánamo, em janeiro de 2002. Submetido ao CSRT, Boumediene foi considerado “combatente inimigo” em 21 de setembro de 2004 (ELLIS, 2009, p. 181). Ingressou com pedido de *Habeas Corpus* na Corte do Distrito de Columbia e teve seu pedido encaminhado à Suprema Corte em dezembro de 2007. A questão endereçada à Corte era de se os detidos em Guantánamo, de estatuto estrangeiro, possuíam direito constitucional ao HC. A resposta, proferida em junho de 2008, em um placar apertado (5x4), foi afirmativa. Essa decisão permitiu que os presos de Guantánamo tivessem seus direitos protegidos pela Constituição dos EUA.

O acordo feito no início do século XX, após guerra entre Espanha e Estados Unidos, define Cuba como detentora da soberania sobre a área arrendada, que concede aos EUA jurisdição e controle plenos durante o período de sua ocupação. Mas não define que período é esse. Tal particularidade coloca Guantánamo em uma condição muito particular que merece destaque no processo particular da Guerra ao Terror: a aparente “anomalia legal” de Guantánamo serve a um propósito muito preciso para os interesses americanos no exterior. Na avaliação de

14 Herdados da tradição britânica, foram implementados durante a Guerra de 1812, reapareceram na Guerra entre EUA e México, em 1846, e também durante a Guerra Civil, 1861, para julgar os conspiradores do assassinato de Lincoln. Já no século XX, os Tribunais foram instituídos logo após o ataque a Pearl Harbour, em 1941.

15 O curioso é que o único ato suspeito de Boumediene que os documentos fazem referência é o ataque da embaixada em 2011, ato este ocorrido após a prisão do suspeito em Guantánamo. A consulta foi feita a documento produzido pelo Departamento de Estado que lista ataques “significativos” à diplomacia americana entre 1998 e 2011.

Hernandez-Lopez (2008), quatro são os objetivos que envolvem a anomalia legal de Cuba: (1) os Estados Unidos evitam exercer sua soberania no exterior; (2) limitam os incidentes de soberania ao território cubano; (3) evitam os limites constitucionais pela autoridade no exterior; (4) protegem os interesses no exterior que sejam estratégicos. E o caso Boumediene serve a essa anomalia exatamente. Para defender que os presos têm acesso ao HC, e tenham seus direitos protegidos pela constituição dos EUA, a Corte se depara com o fato de que os EUA exercem uma soberania de fato em Guantánamo.

Considerações finais

O Onze de Setembro definiu os contornos da agenda da política externa dos EUA a partir do Executivo federal. Sob a alegação do poder presidencial inerente garantido constitucionalmente, a Administração Bush agiu de maneira unilateral na busca por uma resposta rápida ao primeiro grande ataque sofrido em solo americano no século XXI.

A estratégia utilizada teve como ponto de partida a particularidade da Guerra ao Terror, que se tornou um artifício importante para reinterpretar e modificar argumentos antigos já conhecidos das relações entre as instituições americanas ao longo da história americana do século XX. Apesar de já presentes no arcabouço jurídico internacional desde o início do século XX, o termo “combatente inimigo”, ou a aplicação da Convenção de Genebra, permitiram uma ampliação significativa nas reivindicações de poder por parte do Executivo federal. Tal prática, que resultou na produção de um número significativo de decretos presidenciais unilaterais, impediu que o Senado federal tivesse seu papel no tradicional *checks and balances* americano, além de subverter o esquema constitucional básico estabelecido na Convenção da Filadélfia. A balança definitivamente pendeu para o Executivo nos anos subsequentes aos ataques.

Mas os esforços empreendidos pelo Executivo foram questionados nas cortes federais. Alguns destes questionamentos chegaram à Suprema Corte. As respostas oferecidas pela Suprema Corte, se vistas em seu conjunto, limitaram lenta e gradualmente os poderes auto-atribuídos pelo Executivo, forçando a oitiva do Legislativo. Privados de quaisquer direitos enquanto prisioneiros de guerra, os detidos de Guantánamo foram balizados, a cada dois anos, por um avanço legal da corte americana. A Corte obrigou o Executivo a implementar tribunais que julgassem os presos devidamente como “combatentes inimigos”, em 2004. Dois anos depois, reconheceu a violação às Convenções de Genebra. E, por último, em 2008, permitiu que os detentos questionassem em juízo sua prisão por tempo indeterminado.

Muito embora tenham sido vitórias importantes do ponto de vista dos direitos dos presos, na medida em que minimizaram as disparidades e reestabeleceram alguns direitos mínimos, no tocante à política externa, conduziram o Executivo a agir de maneira diversa da inicialmente planejada.

A resposta à primeira decisão se deu através da implementação dos Tribunais de Revisão do Estatuto de Combatente (CSRT). Se, por um lado, seguiu a decisão da Corte, o fez sem qualquer tipo de consulta ao Legislativo. O tribunal funcionou apenas para confirmar se os presos de Guantánamo ainda se enquadravam na categoria de “combatentes inimigos”, alguns

anos após suas prisões. A reação do Legislativo apareceu apenas um ano depois, através da elaboração do Ato de Tratamento dos Prisioneiros (DTA), que limitava o acesso dos advogados à Corte de Apelações do Distrito de Columbia.

Em 2006, a Corte não apenas não reconheceu os procedimentos aplicados pelas Comissões Militares, por não atenderem à necessidade de consulta ao Legislativo, como também considerou que tais comissões violavam não apenas a legislação doméstica, mas também as Convenções de Genebra. Nesse caso, a reação do Executivo foi ainda mais agressiva que antes: utilizou-se da imprensa para suavizar o caráter desfavorável da decisão, e aproveitou-se das brechas deixadas pela decisão proferida pela Corte. O silêncio da Corte nestas questões foi traduzido pela Administração como um elogio ao seu posicionamento. Do ponto de vista normativo, o governo, em conjunto com o Legislativo, aprovou o Ato das Comissões Militares (MCA), legalizando o estabelecimento das Comissões Militares, cinco anos após sua criação.

O terceiro e último pronunciamento da Corte durante a Administração Bush se deu em 2008, através do reconhecimento do direito dos detentos de questionarem em juízo o tempo de sua detenção. Embora esta decisão não tenha produzido uma reação imediata do governo que, ao tempo da decisão, já se encontrava praticamente em final de mandato, a posição final da Corte provocou intenso debate acerca do papel de Guantánamo na política externa dos Estados Unidos. A anomalia de Guantánamo tem permitido que os EUA evitem, de maneira efetiva, a proteção a direitos individuais dos presos da Guerra ao Terror. Ao evitar a soberania além-mar, ao mesmo tempo acaba por reservar autoridade para exercer influência significativa no exterior. E a Suprema Corte garantiu, com sua decisão, a continuidade dessa condição.

Referências

ADLER, David G. Court, Constitution, and Foreign Affairs. In: ADLER, David G., GEORGE, Larry N. (Eds) *The Constitution and the conduct of American Foreign Policy*. Kansas: University Press of Kansas, 1996, Capítulo 1, p. 19-56.

AMANN, Diane M. Guantanamo. *Columbia Journal of Transnational Law*, v. 42, 2004, p. 263-348. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=951875>>. Acesso em: 15 out. 2008.

BUSH, George W. *President's Letter to Congress on American Response to Terrorism*. 09 out. 2007. Disponível em <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/10/20011009-6.html>>. Acesso em: 14 fev. 2014.

DASCHLE, Thomas. Power we didn't grant. *Washington Post*. Washington, D.C., 23 dez. 2005, p. A21. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/22/AR2005122201101.html>. Acesso em: 22 nov. 2013.

ELLIS, Richard. (Ed.). *Judging Executive Power*. Plymouth, UK: Rowman & Littlefield Publishers. 2009.

FISHER, Louis. *Presidential War Power*. Kansas: University of Kansas Press, 3rd ed, Revised. 2013.

FORSYTHE, David P. United States Policy toward Enemy Detainees in the "War on Terrorism". *Human Rights Quarterly*, v. 28, n. 2, 2006, p. 465-491. Disponível em: URL: <http://www.jstor.org/stable/20072745> Acesso em: 22 jan. 2014.

GREENBERG, Karen J., DRATEL, Joshua, L. (Eds.). *The Torture Papers: The Road to Abu Ghraib*. Cambridge: Cambridge University Press. 2005.

GUZZINI, Stefano. 2002. Foreign Policy without Diplomacy: The Bush Administration at a crossroads. *International Relations*, v. 16, n. 2, 2002, p. 291-297. Disponível em: <http://ire.sagepub.com/content/16/2/291> Acesso em: 12 dec. 2013.

HERNANDEZ-LOPEZ, Ernesto. Boumediene v. Bush and Guantánamo, Cuba: Does the empire strike back? *Southern Methodist University Law Review*. Legal Studies Research Paper Series. 2008. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1224262>>. Acesso em 25 out. 2008.

JERVIS, Robert. Understanding the Bush Doctrine. *Political Science Quarterly*, v. 118, n. 3, 2003, p. 365- 388. Disponível em: <http://www.psqonline.org?terms>. Acesso em: 14 ago. 2008.

PACHECO, Cristina Carvalho. 2011. Os “Combatentes Inimigos” e o Governo Bush: As relações entre Executivo, Legislativo e Judiciário entre 2001 e 2008. *Mediações*, v. 16, n. 2, p. 72-88.

PIFFNER, James P. The Contemporary Presidency: Constraining Executive Power: George W. Bush and Constitution. *Presidential Studies Quarterly*, v. 38, n. 1, 2008, p. 123-143. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/41427364>. Acesso em: 10 out. 2013.

RUMSFELD, Donald H. A New Kind of War. *New York Times*. 27 set. 2001. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2001/09/27/opinion/27RUMS.html>>. Acesso em: 29 jan. 2014.

SODER, Kirsten. The Supreme Court, the Bush Administration and Guantanamo Bay. *SIPRI Background Paper*. 2009 Disponível em: <<http://books.sipri.org/files/misc/SIPRIBP0901.pdf>>. Acesso em: 10 ago 2010.

TUCIDIDES. *História da Guerra do Peloponeso*. Brasília, Editora da UnB, 2a ed. 1987.

UNITED STATES. *Constitution*. Washington, D.C. 1787. Disponível em <<http://loc.gov/law/help/usconlaw/index.php>>. Acesso em: 15 out. 2008.

UNITED STATES. Supreme Court. 299 U.S. 304. *United States v. Curtiss-Wright Export Corp*. Rapporteur: Minister George Sutherland. 21 dec. 1936. Disponível em <<http://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/299/304>>. Acesso em: 15 out. 2008.

UNITED STATES. Supreme Court. 301 U.S. 324. *United States v. Belmont*. Rapporteur: Minister George Sutherland. 03 May 1937. Disponível em: <<http://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/301/324>>. Acesso em: 15 out. 2008.

UNITED STATES. Supreme Court. 315 U.S. 203. *United States v. Pink*. Rapporteur: Minister William Orville Douglas. 02 Feb. 1941. Disponível em: <<http://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/315/203>>. Acesso em: 15 out. 2008.

UNITED STATES. Supreme Court. 317 U.S. 1. *United States v. Cox. (Ex parte Quirin)*. Rapporteur: Chief Justice Harlan F. Stone. 31 July, 1942. Disponível em: <<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=317&invol=1>>. Acesso em: 15 out. 2008.

UNITED STATES. Congress. *Authorization for Use of Military Force*. Public Law 107-40 [S. J. RES. 23], 2001. Disponível em: <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c107:H.J.RES.114>>. Acesso em: 15 out. 2008.

UNITED STATES. National Security Strategy of 2002. 2002. Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2008.

UNITED STATES. Supreme Court. 542 U.S. 507. *Hamdi et al. v. Rumsfeld, Secretary of Defense, et al.* 28 June 2004. 2004a. Disponível em: <<http://www.law.cornell.edu/supct/html/03-6696.ZS.html>>. Acesso em: 15 out. 2008.

UNITED STATES. Supreme Court. 542 U.S. 426. *Rumsfeld, Secretary of Defense v. Padilla et al.* 28 June 2004. 2004b. Disponível em: <<http://www.law.cornell.edu/supct/html/03-1027.ZS.html>>. Acesso em: 15 out. 2008.

UNITED STATES. Supreme Court. 321 F. 3d 1134. *Rasul et al. v. Bush, President of the United States, et al.* Rapporteur: Minister John Paul Stevens, 28 June 2004. 2004c. Disponível em: <<http://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/03-334>>. Acesso em: 15 out. 2008.

UNITED STATES. Department of Defense. *Order Stabilizing Combatant Status Review Tribunal.* 2004d. Disponível em: <<http://www.defense.gov/news/jul2004/d20040707review.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2008.

UNITED STATES. Congress. Public Law 109-366. *Military Commissions Act of 2006.* 2006a. Washington, D.C., 17 Oct. Disponível em <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c109:15:./temp/~c109JuvRKH::>>>. Acesso em 15 out. 2008.

UNITED STATES. Supreme Court. 548 U.S. 557. *Salim Ahmed Hamdan v. Donald H. Rumsfeld.* Rapporteur: Minister John Paul Stevens, 29 June 2006. 2006b. Disponível em: <<http://www.law.cornell.edu/supct/html/05-184.ZO.html>>. Acesso em: 15 out. 2008.

UNITED STATES. Supreme Court. 553 U.S. 723. *Lakhdar Boumediene et al v. George W. Bush.* Rapporteur: Minister Anthony M. Kennedy, 12 June 2008. Disponível em: <<http://www.law.cornell.edu/supct/html/06-1195.ZS.html>>. Acesso em: 15 out. 2008.

WHEELER, Darren A. *Presidential Power in Action: Implementing Supreme Court Detainees Decisions.* New York: Palgrave MacMillan. 2008.

YOO, John. *War by Other Means.* New York: Atlantic Monthly Press. 2006.

A divisão internacional do trabalho no século XXI: um estudo sobre o peso da propriedade intelectual na relação EUA – América Latina¹

The international division of labor in the twenty-first Century: a study on the weight of intellectual property in the US and Latin America relations

Maria Caramez Carlotto*
José Paulo Guedes Pinto**

Resumo

Desde os anos de 1980, no âmbito do que ficou conhecido como Consenso de Washington, os Estados Unidos, seja através de pressão bilateral seja por uma atuação multilateral no âmbito do GATT/OMC, conseguiu impor um padrão internacional de proteção à propriedade intelectual que beneficia diretamente os seus interesses comerciais. Nos países latino-americanos, depois de uma resistência inicial, os direitos de propriedade intelectual foram aceitos como parte de uma política necessária de modernização econômica que garantiria a esses países uma inserção ativa na então chamada “sociedade do conhecimento”. Partindo desse diagnóstico geral, o presente artigo pretende avaliar um aspecto da inserção dos países latino-americanos na divisão internacional do trabalho, durante o século XXI, sob a ótica particular dos direitos de propriedade intelectual.

Palavras-chave: Propriedade intelectual; GATT/OMC; Estados Unidos; América Latina.

Abstract

Since the 1980s, as part of what became known as the Washington Consensus, the United States, either through bilateral pressure or through multilateral action under the GATT / WTO, managed to impose an international standard of intellectual property protection that directly benefits their business interests. In Latin American countries, after an initial resistance, the intellectual property rights were accepted as part of a necessary policy of economic modernization that could ensure active participation by these countries in the so-called “knowledge society”. From this general diagnosis, this paper aims to assess one aspect of the integration of Latin American countries in the international division of labor during the XXI century under the particular perspective of intellectual property rights.

Keywords: Intellectual property; GATT/OMC; USA; Latin America.

¹ Este artigo contou com a colaboração da aluna Diana Mendes.

* Professora do Bacharelado de Ciências e Humanidades e do Bacharelado de Relações Internacionais da UFABC.

** Professor do Bacharelado de Ciências e Humanidades, do Bacharelado de Relações Internacionais, do Bacharelado de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-graduação em Ciências e Humanas e Sociais da UFABC. Membro do Grupo de Análise Marxista Aplicada da UFRJ.

Introdução

Uma das questões mais fundamentais na agenda contemporânea de pesquisa em economia política internacional refere-se ao processo de produção, reprodução e transformação das diferentes assimetrias que separam, no plano das relações internacionais, países e regiões. O presente artigo pretende contribuir para este debate partindo de um problema específico, porém cada vez mais central: o papel desempenhado pela propriedade intelectual na constituição da atual divisão internacional do trabalho, com foco nas relações entre Estados Unidos e América Latina.

Na perspectiva de economia política internacional, adotada neste artigo, a interação Estados Unidos/América Latina é pensada em um contexto histórico mais amplo, marcado pelos esforços empreendidos pelo governo norte-americano para retomar a sua hegemonia internacional no quadro das crises econômica e política que marcam os anos 1970. Esse esforço norte-americano foi descrito pela literatura, em primeiro lugar, em termos de uma “diplomacia do dólar forte” que, através de uma política agressiva de juros e da quebra unilateral do padrão dólar-ouro, permitiu aos EUA atrair divisas para financiar seu crescente déficit fiscal e, ao mesmo tempo, consolidar o dólar como moeda internacional (TAVARES, 1997). Na esteira dessas decisões políticas, que estão na origem da desregulamentação financeira que se fortaleceu nos anos 1980, os EUA procuraram, ainda, reafirmar sua proeminência geopolítica e militar, através do controle de regiões estratégicas, especialmente aquelas ricas em petróleo (METRI, 2015). Esse esforço no plano internacional não teria sido possível, vale notar, sem uma reorientação da política interna norte-americana no sentido da redução dos direitos sociais, do controle de sindicatos e movimentos sociais e da flexibilização da acumulação, ainda que essa dimensão interna seja ainda pouco enfatizada pela literatura de relações internacionais (LINS; WACQUANT, 2003).

Em síntese, a retomada da hegemonia norte-americana a partir do final dos anos 1970 dependeu, no plano nacional, de uma inflexão política no sentido do que ficou conhecido como neoliberalismo e, no plano internacional, de uma diplomacia do dólar forte, associada a uma diplomacia do petróleo e das armas que, juntas, recolocaram os EUA em uma posição hegemônica no cenário internacional cada vez mais globalizado.

O presente artigo parte desse diagnóstico geral acrescentando a ele, como dito, uma outra dimensão: o esforço empreendido pelos Estados Unidos para assumir uma nova posição na divisão internacional do trabalho através do controle do desenvolvimento científico-tecnológico que reestruturou a economia internacional nas décadas recentes. O argumento central é que a construção dessa nova divisão internacional do trabalho não teria sido possível sem uma outra diplomacia denominada, neste artigo, “diplomacia da propriedade intelectual”. Foi ela que permitiu aos EUA não só manter o controle do processo de desenvolvimento científico-tecnológico como recompor, em parte, o déficit do seu balanço de pagamentos através do recebimento crescente de *royalties* e licenças, oriundas da exportação de bens e serviços protegidos por propriedade intelectual, como contrapartida ao aumento da importação de bens industriais de menor valor agregado, possível graças à estratégia de liberalização comercial promovida pelo país nesse mesmo período. Essa nova divisão internacional do trabalho que

os EUA, através do fortalecimento da propriedade intelectual, tentam impor ao conjunto da comunidade internacional, assume na América Latina um caráter paradigmático.

Para desenvolver este argumento, o presente artigo se organiza em três partes para além desta *Introdução*. Na primeira seção, intitulada *Mudanças na forma de produção e apropriação do capital e suas implicações para a legislação de propriedade intelectual*, parte-se de uma consideração teórica sobre as transformações do capitalismo contemporâneo para entender o significado político e econômico do recrudescimento do sistema internacional de propriedade intelectual a partir dos anos de 1980. Depois disso, os autores analisam, na segunda seção, chamada *A divisão internacional do trabalho no século XXI: os fluxos internacionais de pagamentos relativos ao uso da propriedade intelectual*, os dados do balanço de pagamentos dos Estados Unidos, a fim de mostrar as implicações desse recrudescimento da propriedade intelectual para as relações econômicas entre os Estados Unidos e o resto do mundo, com ênfase na América Latina. A *Conclusão* resume o argumento desenvolvido ao longo do texto, relacionando as políticas internacionais relativas à propriedade intelectual com os dados macroeconômicos apresentados.

Mudanças na forma de produção e apropriação do capital e suas implicações para a legislação de propriedade intelectual

Em diversos países, a retomada do processo de crescimento econômico e acumulação de capital, iniciado após a crise econômica da década de 1970, possui uma estreita relação com a emergência de novos setores econômicos, associados às tecnologias digitais da informação e da comunicação, inovações que se consolidaram a partir da década de 1990, com a difusão do microcomputador e do celular, a abertura comercial da internet e o espraiamento das suas conexões via banda larga.

Essas novas tecnologias – que vinham sendo gestadas principalmente nos EUA desde o final da Segunda Guerra Mundial através de uma política agressiva de financiamento público à ciência e à tecnologia (CAMPBELL-KELL; ASPRAY, 1996; CARLOTTO; ORTELLADO, 2011; MAZZUCATO, 2014; MOWERY; ROSEMBERG, 2005) – são base, também, de avanços em diversas outras áreas, da comunicação e entretenimento à produção de bens e serviços, passando por quase todos os setores econômicos. O que diferencia essas inovações tecnológicas de outras – tais como, por exemplo, o uso generalizado da energia a vapor e da eletricidade – é que, ao contrário dessas primeiras revoluções industriais, é o *conhecimento*, e não a infraestrutura de máquinas e equipamentos, que passa a ser o insumo central de boa parte da produção.

Para usar um simples indicador, a lista das duas mil maiores sociedades anônimas do mundo elaborada anualmente pela revista *Forbes* expressa a importância crescente das empresas multinacionais cuja produção se baseia quase que exclusivamente em bens classificados como “informação” ou “conhecimento”. Entre as 100 maiores empresas elencadas na lista, estão a Oracle (88ª colocada na lista) e a Microsoft (25ª) que produzem *software*, a Cisco Systems (76ª) que produz suporte para Internet, a Comcast (46ª) que produz mídia

e entretenimento, a IBM (44^a) que produz soluções no âmbito da tecnologia da informação e a Google (39^a) que produz informação e veicula propaganda. Todas norte-americanas². Vale notar que a Microsoft³, empresa cujo produto principal é *software* – que, enquanto código, é essencialmente uma sequência de instruções, ou seja, um conjunto de informações em estado quase puro –, aparece na lista à frente de inúmeras empresas gigantes da era industrial, produtoras dos chamados “bens tangíveis”, entre elas empresas do setor de energia (Gazprom – 27º lugar), bens de consumo (Johnson & Johnson – 35º lugar) e veículos (BMW – 45º lugar).

Produzir conhecimento como mercadoria, no entanto, não é trivial. Esse tipo de bem impõe enormes dificuldades para as empresas que pretendem mercantilizá-lo. Essas dificuldades decorrem, sobretudo, das suas propriedades econômicas *sui generis*, já constatadas pelos economistas Arrow (1959) e Nelson (1952) em seus artigos pioneiros sobre inovação e pesquisa básica. São elas: *o custo de reprodução nulo*, ou seja, o fato de que o conhecimento pode até custar muito para ser produzido, porém, ter custo próximo a zero para ser reproduzido em larga escala; *o caráter não rival*, que significa que o conhecimento pode ser compartilhado infinitamente sem que isso ameace o usufruto do seu portador original; e *a incerteza ou risco* inerentes a esse tipo de bem, já que é impossível avaliar o valor de um conhecimento/informação antes de conhecê-lo e, ao mesmo tempo, dado o caráter potencialmente *não exclusivo* do conhecimento, qualquer comprador pode destruir seu monopólio, por exemplo, copiando o software sem pagar direitos autorais.

Para esses autores, portanto, a informação e o conhecimento deveriam ser bens públicos, sendo esta a melhor solução em termos de alocação de recursos do ponto de vista do bem-estar econômico (ARROW, 1959; NELSON, 1952). O acesso a esses tipos de bens, Arrow conclui, deveria ser gratuito, ao passo que os direitos de propriedade intelectual provocariam uma subutilização do conhecimento, fazendo com que a sociedade, para usar os termos do autor, se reproduzisse em um nível econômico “não ótimo” (1959, p. 617).

No entanto, não é possível definir um bem como “bem público” apenas a partir de seus atributos intrínsecos; essa denominação depende, essencialmente, das instituições que regulam a sua produção e emprego, o que confere à definição de “bem público” um caráter não só econômico, mas também político. Mesmo a defesa nacional, por exemplo, caso clássico de um bem de uso não exclusivo e, portanto, público, sob certas circunstâncias, pode favorecer apenas um grupo determinado dentro do território de uma nação. Assim, a definição de bens inerentemente públicos se relativiza. Dito de outro modo, a maioria dos bens, em última instância, pode ser privatizada por meio de legislações que derivam de decisões políticas (PRADO, 2005).

Essa constatação é importante porque, historicamente, foram os próprios economistas que, partindo da noção de bens públicos, defenderam a atuação do Estado para viabilizar a

2 A essas, podem-se adicionar outras empresas entre as 100 maiores que, embora não produzam “apenas” conhecimento, dependem fundamentalmente das leis de propriedade intelectual para acumular capital, tais como a Apple (12^a), a Verizon Communications (22^a), a Vodafone (40^a), a Basf (71^a), a Merck & Co (80^a), a Roche Holding (81^a), a Walt Disney (84^a), a CVS Caremark (86^a) e a Sanofi (89^a). Todas elas com sede em países considerados “desenvolvidos”.

3 A Microsoft faturou, somente em 2014, US\$ 93,3 bilhões (basicamente com licenças de uso dos seus *softwares*), tendo um lucro de US\$ 20,7 bilhões, de modo que seus ativos somam US\$174,8 bilhões e a empresa conta com um valor de mercado de US\$ 340,8 bilhões (FORBES, 2015). Para efeito de comparação, o PIB da Colômbia, em 2013, foi de US\$ 378,4 bilhões.

comercialização da informação e do conhecimento, via propriedade intelectual. Segundo o sociólogo Michel Callon:

Na ausência de regulações, o conhecimento científico é um bem difícil de apropriar, não-rival e durável. A sua produção é cercada, pelo menos em certos casos, de profundas incertezas. Para um economista, esse conjunto de propriedades define um bem público, ou melhor, um bem quase público, porque nem todas as condições são completamente satisfeitas. A produção de um bem o qual, por suas características implícitas, tem o status de bem público, não pode ser garantida em um nível “ótimo” no mercado: indústrias e empresas não investem o suficiente em produção científica. Para resolver essa “falha de mercado” o governo precisa interferir seja diretamente [via propriedade intelectual], seja através de um sistema de incentivos. (CALLON, 1994, p. 406)

É nesse mesmo sentido que afirmam Cimoli, Dosi, Nelson e Stiglitz:

Enquanto as instituições e políticas são importantes em todos os processos de coordenação e mudança econômica, tal importância é particularmente maior no caso de processos de geração e uso de informação e conhecimento. (CIMOLI, DOSI, NELSON E STIGLITZ, 2006, p. 4)

A partir dessa interpretação, a questão da propriedade intelectual assume nova determinação: conferir valor econômico à informação e ao conhecimento, dado que a sua possibilidade de mercantilização deriva exclusiva e diretamente das limitações de acesso estabelecidas política e juridicamente (RULLANI, 2000). Nesse sentido, para valorizar economicamente o conhecimento é preciso, paradoxalmente, *restringir temporariamente a sua difusão*, isto é, “limitar, com meios jurídicos – patentes, direitos de autor, licenças e contratos – ou monopolistas [segredo industrial, por exemplo], a possibilidade de copiar, imitar, reinventar, apreender os conhecimentos de outros” (HUSSON, 2004, p. 6).

Do ponto de vista da crítica à economia política, a produção e a comercialização do conhecimento, por ser este um bem *sui generis*, traz uma perturbação no valor desse tipo de bem, que se torna cada vez mais desmedido e dependente, *fundamental e exclusivamente*, do poder social da empresa em extrair partes maiores do excedente social⁴ (PRADO, 2005).

Diferentemente da produção de um bem comum, cujo o custo de reprodução demanda trabalho, o retorno do capital investido, no caso de bens imateriais como conhecimento e informação, é “desmedido” (PRADO, 2005) e depende somente da força social da empresa para validar a sua propriedade intelectual, preferencialmente em âmbito mundial. Ou seja, ainda que se gaste muito dinheiro na produção do primeiro bem, seu retorno depende apenas de um monopólio que deve ser estabelecido exclusivamente através da esfera política, tendo pouca ligação com seu valor de reprodução, ou seja, seu valor econômico⁵ (GUEDES PINTO, 2011).

4 Não há novidade neste ponto: segundo Marx (2014), este é único objetivo do capital, qual seja, extrair o máximo do excedente social possível. Lênin (1985) também já havia dissertado de forma clara sobre o papel dos monopólios na extração do excedente social. Porém, ao invés das empresas procurarem se tornar mais produtivas, procurando reduzir o tempo de trabalho gasto na reprodução das suas mercadorias, agora o tempo de trabalho não tem mais relação direta com o lucro da empresa, já que um software pode ser feito em pouco tempo e suas cópias serem vendidas (sem custo) *ad infinitum*.

5 No caso da produção e da venda de um sistema operacional para computadores pessoais, por exemplo, ainda que seu custo de produção direto e indireto seja alto (podendo ser medido pela soma dos salários dos diversos desenvolvedores, pelos gastos com propaganda, marketing, doações eleitorais das empresas, gastos jurídicos, contábeis, manutenção dos escritórios, aquisição de

No entanto, ao lado da análise econômica crítica à assim chamada “nova economia”⁶, é preciso reconhecer que a transformação da informação e do conhecimento em elementos centrais do processo de produção e acumulação introduz, de fato, uma dinâmica potencialmente desmercantilizadora e democratizadora no capitalismo global, pois a chamada “convergência digital” – com a potencialização da capacidade de armazenamento, processamento e transmissão de todo tipo de informação – abriu a possibilidade de disseminar a capacidade produtiva em escala global (BENKLER, 2006).

É das características inerentes ao conhecimento e das potencialidades que ele incorpora para o processo de convergência científico-tecnológica entre os países que emerge um dos grandes paradoxos do nosso tempo: por um lado, o conhecimento, diferente dos demais bens, é um valor de uso de fácil difusão, não exclusivo e não rival; por outro, cada vez mais, ele é a base sobre a qual se sustenta a acumulação de capital no sistema capitalista, estando, portanto, na raiz da contemporânea divisão internacional do trabalho.

Concretamente, o paradoxo vai sendo resolvido por formas jurídicas garantidas pelo Estado e por órgãos multilaterais, tais como patentes e outros direitos de propriedade intelectual, que criam condições para a apropriação privada da ciência, da tecnologia e mesmo da cultura, através de formas institucionais de organização da informação e do conhecimento. Em outras palavras: a realização da acumulação capitalista depende, mais uma vez, da redução da propriedade privada à propriedade monopolista. Isso é particularmente válido nos setores de alta tecnologia.

Como o berço dessa recente revolução tecnológica foram os Estados Unidos da América, este vem sendo o Estado que lidera o processo mundial para o estabelecimento de uma “segurança jurídica” mínima que garanta o retorno dos investimentos realizados pelas indústrias baseadas em informação e conhecimento. É nessa chave que se deve entender por que, a partir dos anos de 1980, os Estados Unidos passaram a exercer em todo o mundo uma importante pressão pelo recrudescimento dos sistemas legais de propriedade intelectual. Essa pressão internacional, que se pode denominar “diplomacia da propriedade intelectual”, resultou em um conjunto de medidas que viabilizou a implantação de um robusto sistema legal de propriedade intelectual extenso o bastante para definir padrões mínimos de proteção em âmbito nacional e internacional.

Vale notar que a tentativa de criar um sistema internacional de propriedade intelectual não é exatamente nova, ao contrário, observam-se disputas diplomáticas desde pelo menos a segunda metade do século XIX⁷. No entanto, mudanças significativas ocorreram a partir da década de 1980, resultado de inflexões no padrão de atuação dos Estados Unidos tanto no âmbito de negociações bilaterais quanto de arenas multilaterais (DRAHOS, 1995; SHERWOOD,

infraestrutura etc.), o custo de reprodução (as cópias) desse software ou o custo marginal desse bem, no limite, é próximo a zero. Basta que o comprador tenha um computador com acesso à internet para baixá-lo. Assim, o dono do capital de conhecimento terá “apenas” que garantir seu monopólio através da propriedade intelectual do *software*, fazendo com que os diversos usuários paguem (ou aluguem) pelo direito de utilizá-lo.

6 Para uma história crítica do conceito de “nova economia” ver Callon e Muniesa, 2008; Godin, 2004; Sharif, 2006.

7 A *Convenção de Paris*, primeiro acordo de natureza internacional sobre propriedade intelectual, é de 1883, e a *Convenção de Berna*, que versa especificamente sobre direito autoral, é de 1886. Ambos definiram, até a década de 1980, o quadro geral da proteção à propriedade intelectual, cujas negociações essenciais se davam no âmbito da Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI), órgão ligado ao sistema ONU, em que os países em desenvolvimento têm maior peso nas deliberações em função do sistema de votação.

1992; TACHINARDI, 1993; RABINOW, 1993). Surge, desse contexto, uma agenda “maximalista” de propriedade intelectual, que os EUA vêm impondo ao mundo através de um conjunto de estratégias diplomáticas (MENEZES, 2015a)⁸.

Essa mudança no padrão de atuação dos Estados Unidos nos anos de 1980 – que culminou no papel central que o país desempenhou na aprovação do acordo TRIPS⁹ na Rodada do Uruguai do GATT – deve-se diretamente à pressão das empresas norte-americanas baseadas em propriedade intelectual, em especial do setor de entretenimento, tecnologia da informação e fármacos¹⁰, sobre o governo norte-americano para que ele, por meio do fortalecimento do sistema internacional de propriedade intelectual, minimizasse a crise econômica vivida pelo país através do incentivo à chamada “nova economia”.

A pesquisa realizada por Peter Drahos (1995) sobre a história do acordo TRIPS reforça esse argumento. Para ele, foi a atuação dessas empresas que levou à difusão, no interior da sociedade norte-americana, dos três grandes diagnósticos que embasaram o recrudescimento da legislação de propriedade intelectual promovida pelo país, interna e externamente¹¹: i) um primeiro, que afirmava que as multinacionais norte-americanas baseadas em propriedade intelectual enfrentavam duras perdas econômicas ligadas à cópia e distribuição não autorizada dos seus produtos; ii) o diagnóstico que afirmava que, em função da difusão indiscriminada de conhecimento e tecnologia, a economia norte-americana perdia competitividade, sobretudo à luz do “milagre japonês”, que já anunciava a ascensão tecnoprodutiva da Ásia; iii) por fim, e como consequência dos dois anteriores, o diagnóstico do declínio do poder norte-americano, em especial por conta da emergência de países em desenvolvimento que começavam a demonstrar um potencial de liderança regional, como o Brasil, Índia e os assim chamados “tigres” ou “dragões” asiáticos (1995, p. 7). Como consequência, afirma o autor:

Direitos de propriedade intelectual mais fortes eram necessários para proteger a indústria e as ideias norte-americanas. Melhor proteção significava mais empregos e essas indústrias baseadas em propriedade intelectual eram exatamente aquelas que iriam restaurar nos Estados Unidos *um balanço de transações correntes positivo com o mundo*. (DRAHOS, 1995, p. 8; grifo nosso).

Assim, respondendo a pressões internas, os EUA começaram uma verdadeira cruzada moderna pelo recrudescimento das leis internacionais de propriedade intelectual, como parte de

8 Ainda que partindo de um enfoque distinto, o trabalho de Henrique Menezes reforça muitas das hipóteses desenvolvidas neste artigo. Para mais detalhes, ver Menezes, 2015a; 2015b; Menezes; Borges; Carvalho, 2015; Menezes; Carvalho, 2015.

9 *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* ou *Acordo sobre os Aspectos da Propriedade Intelectual ligados ao Comércio* foi um dos acordos negociados durante a Rodada do Uruguai do GATT (1986-1994) e que deram base à fundação da OMC em 1995.

10 Drahos cita explicitamente a atuação da IBM, da Microsoft e da Pfizer (DRAHOS, 1995, p. 7).

11 A política interna de propriedade intelectual dos EUA não é o foco deste artigo, mas é importante notar que, no começo dos anos 1980, o congresso norte-americano aprovou uma série de leis visando fortalecer o sistema de propriedade intelectual no próprio país. Nesta lista, poderíamos incluir, por exemplo, o *Computer Software and Amendment Act*, de 1980, que redefiniu a legislação de *Copyright* dos EUA para que ela pudesse abarcar, também, e de modo inequívoco, a produção de *softwares*; e também o famoso *Bayh-Dole Act*, aprovado no mesmo ano e que possibilitou o patenteamento de pesquisas universitárias, servindo de modelo para outros países (MOWERY et al., 2001; 2002). A essas novas legislações, somaram-se decisões da Suprema Corte, como no caso *Chakrabarty*, que possibilitou o patenteamento de um organismo geneticamente modificado; no caso *Diamond vs. Dieher*, que abriu o caminho para o patenteamento de algoritmos; e, por fim, no caso *Street Bank Trust vs. Signature*, que autorizou o patenteamento de modelos de negócios (CORIAT, 2002).

uma estratégia para impedir a emergência de novas lideranças econômicas capazes de dinamizar processos regionais de desenvolvimento. A primeira expressão desse processo se deu no âmbito das relações bilaterais dos Estados Unidos nos anos de 1980 e em dois níveis.

Por um lado, os EUA fizeram um esforço para a difusão do diagnóstico de que a propriedade intelectual era benéfica para o desenvolvimento econômico e tecnológico por fomentar processos de inovação e transferência de tecnologia, o que Drahos descreve como “um longo trabalho de proselitismo político feito por *experts* nos países em desenvolvimento, de preferência sob a égide de algum programa de assistência econômica como a *US Agency for International Development [USAID]*” (1995, p. 9), em um esforço típico de “*soft power*” (NYE, 2004). De certo modo, esse trabalho de proselitismo – que se expressa, por exemplo, na emergência de um “discurso da inovação”, ancorado na propriedade intelectual, em diversos países (CARLOTTO, 2013) – constituiu parte do esforço para alterar todo o enquadramento da política econômica dos países ditos “em desenvolvimento”, em particular da América Latina, no que ficou conhecido como Consenso de Washington (BATISTA, 1994).

Por outro, ainda no âmbito bilateral, os EUA mobilizaram um instrumento de pressão direta: o condicionamento de vantagens tarifárias previstas pelo Sistema Geral de Preferências (SGP) à observância de padrões mínimos de proteção à propriedade intelectual. A adoção pelos Estados Unidos do SGP, criado em 1968 pela II Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT), se deu em 1976. Em resumo, o SGP “é um sistema preferencial de tarifas alfandegárias oferecido a países em desenvolvimento para aumentar suas exportações, favorecer sua industrialização e acelerar o seu desenvolvimento econômico” (GRUPO DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ACESSO À INFORMAÇÃO, 2010, p. 10)¹². Inicialmente, a propriedade intelectual não constituía um critério de elegibilidade dos países beneficiados pelo SGP no comércio com os EUA. No entanto, como a tarifa precisava ser renovada periodicamente e, considerando o esforço dos Estados Unidos para impor a agenda da propriedade intelectual, inclusive a países refratários, a renovação do SGP se tornou, por volta de 1984, condicionada a uma análise do histórico de efetiva proteção à propriedade intelectual norte-americana¹³.

Esses dois processos – de proselitismo político, de um lado, e de pressão bilateral, de outro – permitiram aos Estados Unidos difundir internacionalmente a agenda da propriedade intelectual, sobretudo para aqueles países que, tradicionalmente, eram contrários ao fortalecimento desses instrumentos, vistos como limitadores do seu desenvolvimento. Era o caso de parte importante dos países do hoje chamado Sul global, beneficiados pelo sistema de votação da Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI) e pelos regimes de exceção garantidos através dos seus principais atos normativos, como as Convenções de Paris e de Berna (CORIAT, 2002; CHANG, 2001; TACHINARDI, 1993; DRAHOS, 1995). Foi justamente por isso que a transferência das negociações de propriedade intelectual da OMPI para o então GATT tornou-se, ainda nos anos de 1980, tão estratégica para os Estados Unidos.

12 Resolução 21 (II). UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT II, 1968.

13 Segundo Drahos e Braithwaite (2002, p. 87), tal modificação, que condicionava a proteção da propriedade intelectual americana para o acesso ao benefício tarifário, foi fruto de um intenso *lobby* da indústria americana, que havia notado que diversos países em desenvolvimento eram dependentes do Sistema Geral de Preferências. Com a emenda, o acesso ao SGP podia ser suspenso nos casos em que o país beneficiado prejudicasse interesses comerciais americanos ligados aos direitos de propriedade intelectual.

Foi com essa intenção, portanto, que os Estados Unidos passaram a utilizar o SGP para pressionar os países que não protegem a propriedade intelectual segundo padrões considerados satisfatórios pelo governo e, principalmente, pelas empresas norte-americanas (DRAHOS, 1995; DRAHOS; BRAITHWAITE, 2002; TACHINARDI, 1993; GRUPO DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ACESSO À INFORMAÇÃO, 2010). Em suma, através do chamado “Relatório Especial 301”, o *United States Trade Representative* (USTR) ficou obrigado a avaliar os países no seu grau de proteção à propriedade intelectual norte-americana através de relatórios periódicos sobre a situação da proteção da propriedade intelectual em países estrangeiros¹⁴. Caso os países avaliados não atendessem a padrões mínimos, eles eram incluídos em uma “lista prioritária de vigilância”, que funciona efetivamente como instrumento de pressão e sanção comercial.

Esse funcionamento do Relatório 301 atrelado ao SGP¹⁵ está em vigor até hoje, e continua sendo um importante instrumento de pressão sobre os países “em desenvolvimento”, em especial na América Latina¹⁶. Mas para além do seu desempenho atual, o Relatório 301 teve um papel histórico ainda mais importante: abrir caminho para a inclusão, na agenda da Rodada do Uruguai do GATT, do tema da propriedade intelectual. Nesse caso, de novo, o papel das empresas norte-americanas foi fundamental, através da criação do *Intellectual Property Committee* (IPC), que reunia multinacionais norte-americanas com grandes portfólios de propriedade intelectual como a IBM, a Monsanto, a HP, a Warner Communication e a Pfizer, esta última assumindo a presidência do IPC (DRAHOS, 1995, p. 12).

Foi no âmbito desse grupo que se formulou a proposta geral do que viria a ser aprovado na Rodada do Uruguai do GATT como TRIPS, um dos acordos de fundação da OMC que estabeleceu padrões mínimos de proteção à propriedade intelectual para os países que pretendessem integrar a Organização Mundial do Comércio.

É bastante consensual, na literatura sobre propriedade intelectual, o diagnóstico de que o TRIPS marca um novo momento na história do sistema internacional, ao obrigar os países a adotar padrões mínimos de proteção, garantidos por mecanismos relativamente institucionalizados de pressão e sanções comerciais. Ainda assim, muitos trabalhos têm enfatizado que o impacto efetivo do TRIPS não é nem uniforme, nem inexorável, dependendo: i) da posição específica dos governos que assumiram a tarefa de implementá-lo (SANTOS, 2002); ii) da atuação efetiva dos escritórios de patentes de cada país (DRAHOS, 2010); iii) do uso político das brechas e exceções (DÍAZ, 2008); iv) e, principalmente, da força ou fraqueza da agenda contemporânea de reforma do Acordo (CHANG, 2001; NETANEL, 2009) e do significado das negociações comerciais bilaterais, como o *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP)

14 O “Relatório 301” é resultado de um “s sofisticado sistema de vigilância” que claramente não depende apenas do USTR, contando com o papel ativo de empresas norte-americanas atuantes em diferentes países, em especial aquelas reunidas na *International Intellectual Property Alliance* (IIPA) e na *Business Software Alliance* (BSA), que atuam também como importantes lobistas pró-propriedade intelectual, dentro e fora dos Estados Unidos (DRAHOS, 1995, p. 10-11).

15 Para uma excelente análise do uso, pelos EUA, do SGP e do Relatório 301, ver o relatório especial do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o Acesso à Informação-USP intitulado “Estimativas do impacto de cópias não autorizadas de livros e discos sobre a produção industrial brasileira: aspectos políticos e revisão metodológica” (2010). Ver também os artigos de Peter Drahos (1995), o trabalho de Drahos e Braithwaite (2002) e o livro de Helena Tachinardi (1993). O argumento desenvolvido neste artigo incorpora as conclusões essenciais desses trabalhos.

16 Os países latino-americanos que integram a “*Prioritary Watch List*” no “*Special 301 Report*” de 2015 são: Argentina, Chile, Equador e Venezuela. Outros 12 países latino-americanos, dentre eles, Brasil e México, integram a lista menos prioritária denominada “*Watch List*”.

e o *Trans-Pacific Partnership* (TTP), ambos com capítulos específicos e novos sobre propriedade intelectual (CARLOTTO; GUEDES PINTO; REIS, 2015).

De todo modo, no caso específico da América Latina, o efeito do TRIPS foi profundo. O Brasil, grande responsável, ao lado da Índia, pela resistência dos países “em desenvolvimento” à inclusão da propriedade intelectual na Rodada do Uruguai, acabou por alterar a sua ênfase e, durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, incorporou o discurso dos benefícios da propriedade intelectual para o desenvolvimento tecnológico, elegendo a reforma da lei de patentes e de direito autoral como prioridade¹⁷. O resultado foi a aprovação da nova lei de propriedade industrial, em 1996, e de direito autoral, em 1998, ambas com padrões de proteção acima do exigido pelo TRIPS (SANTOS, 2002). Além disso, o país adotou um conjunto de políticas para o fortalecimento da propriedade intelectual no interior do sistema nacional de ciência, tecnologia e inovação, através de dispositivos específicos como a obrigatoriedade da criação de Núcleos de Transferência de Tecnologia e regulamentação interna da propriedade intelectual por universidades, as grandes responsáveis, ainda hoje, pelo depósito de patentes de residentes no Brasil no Instituto Nacional de Propriedade Industrial, INPI (CARLOTTO, 2013).

A Argentina, igualmente sob influência da cartilha neoliberal dos anos de 1990, também adequou a sua legislação de propriedade intelectual antes do prazo estipulado pelo TRIPS, já em 1996, com a *Ley 24.481 de Patentes de Invención y Modelos de Utilidad*. O caso do México, no entanto, é o mais extremo: por compor o NAFTA, o país foi obrigado a estabelecer padrões de proteção ainda mais rígidos do que o TRIPS, o que se reflete na sua *Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial*, de 1991, reformada em 1994, e na *Nueva Ley de Derecho de Autor*, de 1997 (MICHAUS, 2009).

Assim, como resultado de diferentes ações bilaterais que, no começo dos anos de 1990, possibilitaram a afirmação da propriedade intelectual como matéria prioritária da agenda multilateral, os países latino-americanos – exemplificados aqui pelo Brasil, Argentina e México – adotaram os padrões TRIPS nas suas legislações internas de propriedade intelectual, o que resultou, de início, no aumento da sua dependência tecnológica, expressa no crescimento absoluto e relativo do depósito de não residentes nos seus escritórios nacionais (CARLOTTO, 2013; SUNSHINE, 2005).

Mas a diplomacia da propriedade intelectual empreendida pelos Estados Unidos não se encerrou com a aprovação do acordo TRIPS na Rodada do Uruguai. Desde a segunda metade da década de 1990, os EUA têm trabalhado – tanto no âmbito multilateral quanto no âmbito bi e multilateral¹⁸ – para impor um novo conjunto de acordos comerciais contendo extensos capítulos de propriedade intelectual que, pelo seu conteúdo, são chamados de TRIPS-*plus*. Em síntese, a agenda TRIPS-*plus* prevê uma proteção à propriedade intelectual ainda maior do que a que integra o TRIPS e tem constituído a pauta de negociação internacional dos EUA em praticamente todos os níveis, da Rodada de Doha aos acordos preferenciais de comércio até chegar aos chamados mega-acordos do século XXI, como o *Transpacific Partnership* (TPP) e o *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP).

17 Laymert Garcia dos Santos, na sua análise sobre a aprovação da nova lei brasileira de patentes, em 1996, destaca a ênfase dada à matéria no discurso de posse de Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 1995, o que contrasta com o papel refratário assumido pelo país nas negociações do TRIPS durante o governo Itamar Franco (SANTOS, 2002).

18 Para uma análise completa da estratégia de *Forum Shifting* dos acordos TRIPS-*plus* na América Latina, ver Menezes, 2015b.

No entanto, para além do plano jurídico, os efeitos da estratégia norte-americana para a América Latina se tornam ainda mais claros quando olhamos para os dados macroeconômicos que resultam do recrudescimento da propriedade intelectual no plano internacional. É à luz desses dados que se torna possível compreender economicamente o sentido da diplomacia da propriedade intelectual empreendida pelos EUA a partir dos anos de 1980.

A divisão internacional do trabalho no século XXI: os fluxos internacionais de pagamentos relativos ao uso da propriedade intelectual

Se é possível afirmar que os Estados Unidos “forçaram” os diferentes países a proteger ainda mais a propriedade intelectual norte-americana a partir dos anos de 1980, uma das explicações é que esta centralidade da propriedade intelectual nos esforços diplomáticos dos EUA deve-se, essencialmente, ao peso econômico desse setor na economia do país.

Para se ter uma ideia da dimensão econômica dos segmentos que produzem informação e conhecimento – estando, portanto, baseados em propriedade intelectual –, somente as indústrias norte-americanas de direito autoral¹⁹ foram responsáveis, em 2012, por 6,48% do PIB norte-americano – o que equivale a mais de US\$1 trilhão, empregando cerca de 5,4 milhões de trabalhadores (4,83% da força de trabalho norte-americana de 2012), e exportando US\$ 142 bilhões, o que significou uma parcela maior do que a de outras grandes indústrias, tais como a aeroespacial (US\$ 106 bilhões), a agrícola (US\$ 70,1 bilhões), a alimentícia (US\$ 64,7 bilhões) e a farmacêutica (US\$ 50,9 bilhões) (SIWEK, 2013, p. 2).

Além de ganhar importância na composição do produto interno bruto norte-americano, as importações e exportações relativas ao uso de propriedade intelectual²⁰ foram fundamentais para tornar o balanço de serviços²¹ do país cada vez mais superavitário, em especial no período pós-1980, o que ajudou a reequilibrar o alto déficit nas transações correntes²² do país, que chegou a US\$ 761 bilhões em 2006 e diminuiu para US\$ 504 bilhões em 2014. O gráfico abaixo apresenta a evolução do balanço de serviços dos EUA, destacando o peso do pagamento de “royalties e licenças” relativos à propriedade intelectual de 1960 a 2013.

19 Uma parcela, portanto, das indústrias que dependem da propriedade intelectual para acumular capital – ou seja, no caso, considerando apenas aquelas indústrias cujo objetivo primário é criar, produzir, distribuir ou exibir materiais protegidos por *copyright*, os quais incluem livros, discos, filmes, software, videogames, jornais, periódicos e jornais acadêmicos, e rádio e TV.

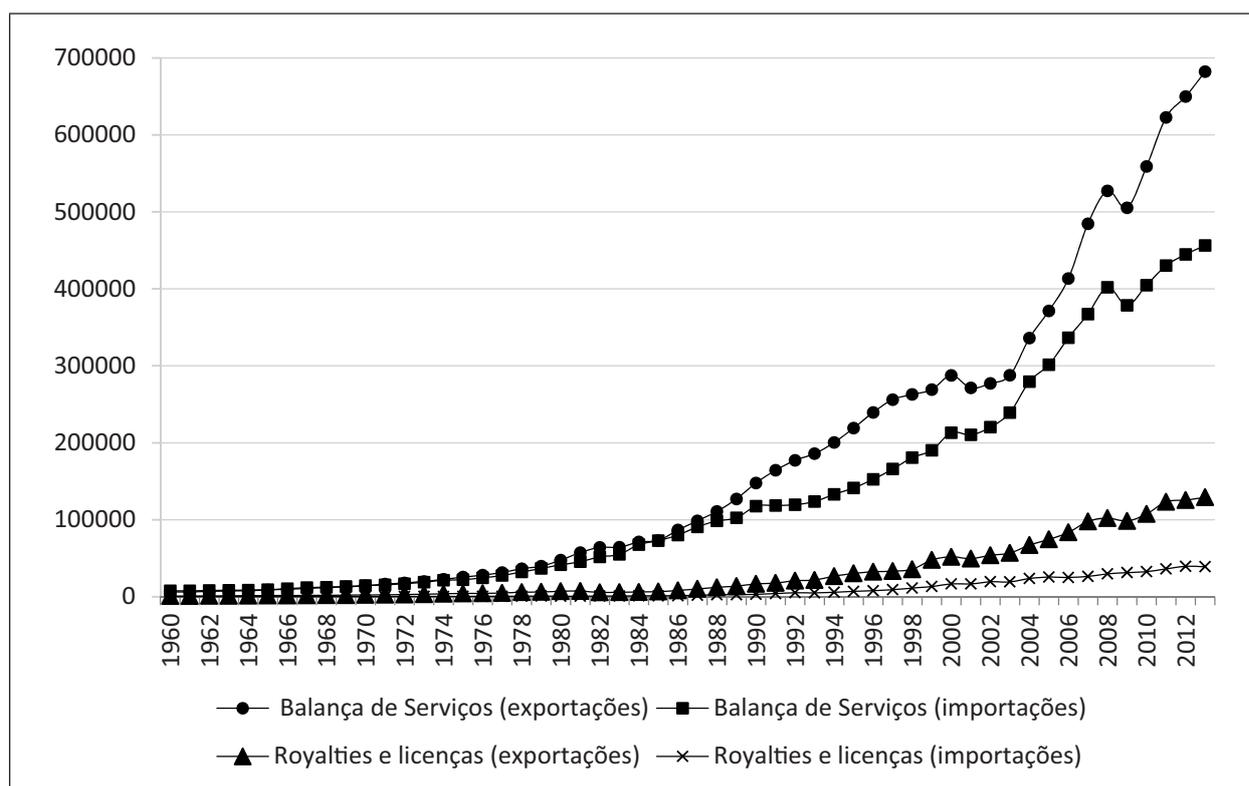
20 O termo “cobrança pelo uso de propriedade intelectual” substituiu o termo “royalties e licenças” na nova metodologia do balanço de pagamentos (BPM6), sugerida pelo sistema de contas nacionais da ONU e engloba os pagamentos relativos ao uso de propriedade intelectual advindos de processos industriais, *softwares*, marcas, taxas pela utilização de *franchises*, programas de TV e filmes, música e livros, transmissão de eventos ao vivo e outros tipos de propriedade intelectual.

21 O balanço de serviços registra as transações internacionais entre os países relativas a serviços, tais como: fretes, viagens internacionais, serviços de construção civil, seguros e pensões, serviços financeiros, cobranças pelo uso de propriedade intelectual, serviços de telecomunicação, computação e informática, serviços pessoais, culturais e recreativos, serviços governamentais e outros serviços do setor de negócios. O balanço de serviços integra o balanço de transações correntes que é parte do balanço de pagamentos dos países. Os dados da nova metodologia estão disponíveis para todos os países no site do FMI.

22 As transações correntes de um país registram os fluxos de bens reais (bens, serviços e rendas) entre os residentes e não residentes dos países. São medidas pelo balanço de transações correntes que, como parte do balanço de pagamentos dos países (que registra todos os tipos de trocas – reais, financeiras e de capital – entre residentes e não residentes de cada país), é composto pelo: balanço comercial que registra as importações e exportações de bens tangíveis; balanço de serviços que registra as importações e exportações relativas aos serviços (ver nota de rodapé anterior); o balanço de rendas que registra as remunerações dos fatores de produção como renda de salários e ordenados e rendas de investimentos; e, por fim, as transferências unilaterais que registram transações que não têm obrigações como contrapartida, tais como doativos em dinheiro ou em bens, remédios, roupas etc.

Analisando somente as cobranças pelo uso de propriedade intelectual – também chamadas de pagamentos de *royalties* e licenças, a depender do método das contas nacionais utilizado –, é possível observar que estas chegaram a equivaler a 17,38% do total dos créditos do balanço de serviços norte-americano em 1965, caindo para 8,74% em 1982, seu nível mais baixo, crescendo substancialmente, desde então, até chegar a responder por 20,21% dos créditos em 2006. Em 2013, em contexto pós-crise de 2008, esse percentual era de 18,93%. Já os pagamentos – ou importações – de propriedade intelectual realizados pelos EUA, que permaneceram em um patamar inferior a 2% do total do balanço de serviços até 1982, hoje equivalem a 8,55%. No entanto, levando em consideração o saldo total do balanço de serviços, o subitem relativo à cobrança pelo uso de propriedade intelectual representou sozinho um fluxo positivo de US\$ 90,7 bilhões em 2014, ou seja, 39,3% do fluxo positivo do balanço de serviços dos EUA para este ano, conforme é possível observar no Gráfico 1, abaixo.

Gráfico 1: Evolução do balanço de serviços dos EUA, mais componente “royalties e licenças” (1960-2013) – US\$ milhões

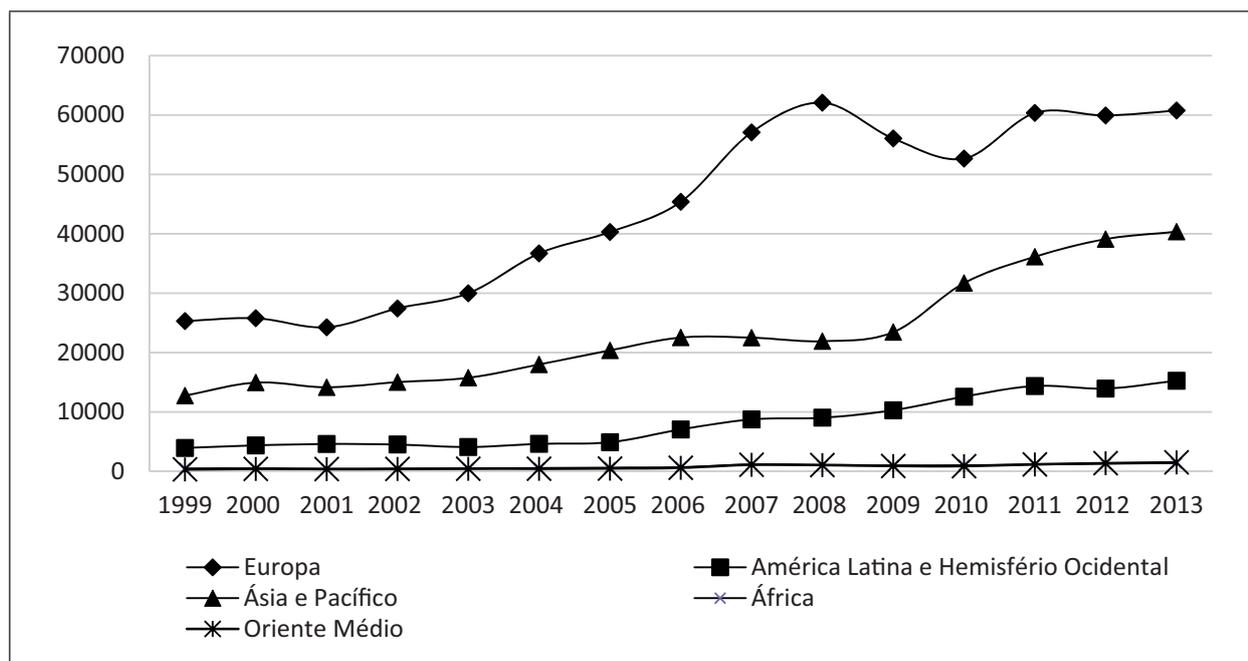


Fonte: U.S. Department of Commerce Bureau of Economic Analysis. Elaboração própria.

Observando os dados apresentados acima, se tanto as exportações quanto as importações norte-americanas relativas à cobrança pelo uso da propriedade intelectual se elevaram, seria possível sugerir que o mundo inteiro se beneficiou com as leis de PI. Analisando mais de perto essas transações, no entanto, é possível enxergar discrepâncias importantes entre as regiões e mesmo entre os países. Em síntese, o único país superavitário nas trocas relativas à propriedade intelectual com os EUA, hoje, é o Japão, tendo importado dos EUA, em 2013, US\$ 9,53 bilhões e exportado

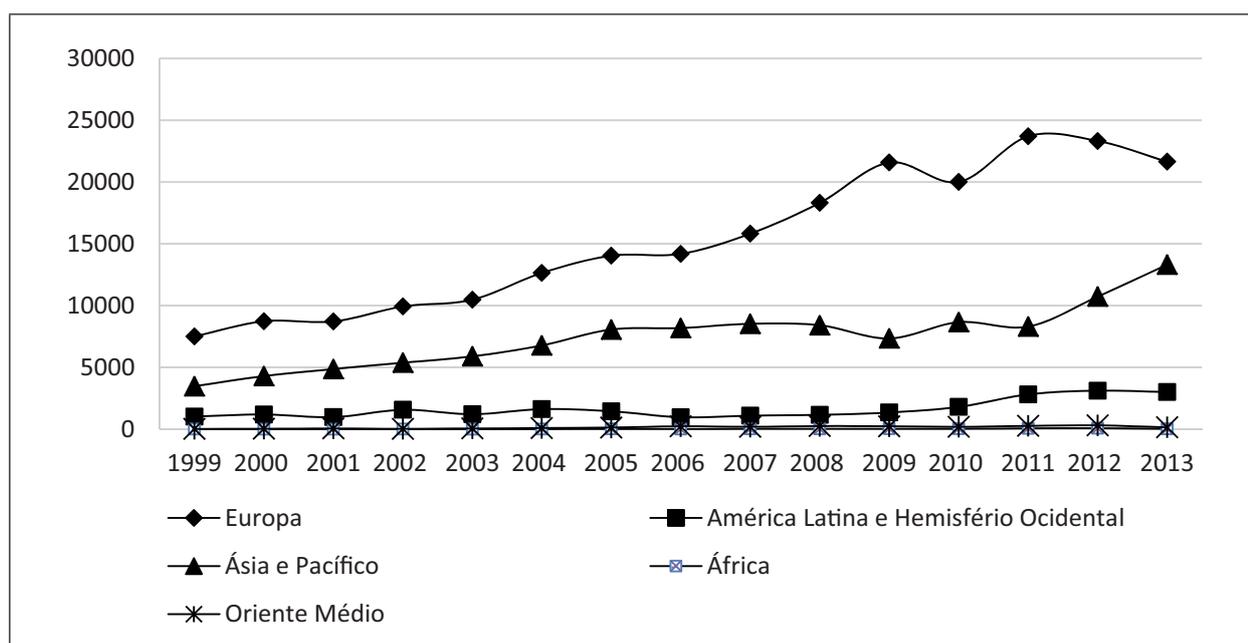
US\$ 11,57 bilhões, obtendo um saldo positivo de US\$ 2,04 bilhões (BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS, 2015). Todos os demais países são deficitários nessa mesma relação, o mesmo ocorrendo com as grandes regiões do globo. Mas se o mundo inteiro sofreu os efeitos negativos do recrudescimento da propriedade intelectual, a América Latina é a região cujo déficit com os EUA vem crescendo de modo mais sistemático, como pode ser observado nos Gráficos 2 e 3, abaixo.

Gráfico 2: Exportações dos EUA relativas ao uso de propriedade intelectual por região (US\$ milhões)



Fonte: U.S. Department of Commerce Bureau of Economic Analysis. Elaboração própria.

Gráfico 3: Importações dos EUA relativas ao uso de propriedade intelectual por região (US\$ milhões)



Fonte: U.S. Department of Commerce Bureau of Economic Analysis. Elaboração própria.

Vistos em conjunto, os dados apresentados acima expressam que, de 1999 a 2013, todas as grandes regiões do mundo foram deficitárias nas trocas relativas à propriedade intelectual com os EUA. No entanto, é possível observar padrões distintos. No caso da Europa, apesar desta ser a região que mais paga propriedade intelectual para os EUA, seu déficit relativo acabava sendo compensado pelo fato de ela ser, também, a região que mais recebe dos EUA, embora esse percentual venha caindo a partir de 2011. A Ásia, por sua vez, mantém um padrão semelhante, pagando para os EUA valores importantes relativos ao uso de propriedade intelectual e recebendo um volume, embora menor, igualmente importante, mantendo uma tendência oposta à Europa, na medida em que os valores recebidos pela região, no comércio com os EUA, aumentam a partir de 2011. No outro extremo, estão o Oriente Médio e a África, cujo déficit relativamente menor expressa um volume total de transações – pagamentos e recebimentos – igualmente menor. Nesse conjunto, destaca-se a América Latina, com o maior déficit relativo observado, resultante do fato da região, em síntese, pagar muito para os EUA e receber muito pouco.

Em termos mais específicos, no caso da América Latina, entre 1999 e 2013²³, as importações dos EUA relativas à cobrança pelo uso de propriedade intelectual passaram de US\$ 3,9 bilhões para US\$ 15,3 bilhões, enquanto as exportações da região para os EUA saltaram de 1,02 bilhão para apenas US\$ 3 bilhões. O superávit norte-americano com a região mais do que quadruplicou, saltando de US\$ 2,88 bilhões para US\$ 12,3 bilhões em apenas 14 anos. Assim, de todas as regiões representadas, a América Latina é a que apresenta a maior diferença entre o valor pago e recebido dos EUA em relação ao pagamento de *royalties* e licenças, o que torna a região um caso paradigmático da nova divisão internacional do trabalho que parece emergir do fortalecimento da propriedade intelectual.

As tabelas abaixo apresentam em detalhe as trocas comerciais relativas à propriedade intelectual de cinco países latino-americanos que se destacam pelo volume das transações realizadas. São eles: Argentina, Brasil, Chile, México e Venezuela.

Tabela 1: Cobranças relativas ao uso de PI (EUA x América Latina) – US\$ milhões

País		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	Importação	315	365	314	156	173	168	225	320
	Exportação	18	30	12	10	10	7	41	67
Brasil	Importação	819	930	856	748	827	850	1019	1514
	Exportação	5	16	7	21	40	46	60	199
Chile	Importação	85	86	91	90	85	84	110	172
	Exportação	5		2	4	2	3	6	13
México	Importação	1098	1274	1618	1610	1427	1499	1640	2011
	Exportação	93	93	96	126	113	186	143	319
Venezuela	Importação	241	288	245	195	173	236	209	297
	Exportação	11	15	20	2		2	30	49

Fonte: U.S. Department of Commerce Bureau of Economics Analysis. Elaboração própria.

²³ Os dados desagregados por país estão disponíveis somente a partir de 1999.

Tabela 2: Cobranças relativas ao uso de PI (EUA x América Latina) – US\$ milhões

País		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	Importação	368	418	428	604	848	727	824
	Exportação	85	108	117	139	175	247	241
Brasil	Importação	1793	1958	2276	3179	3735	3801	4238
	Exportação	349	484	604				1099
Chile	Importação	174	221	228	348	414	486	518
	Exportação	15	17	20	33	40		68
México	Importação	2449	2371	2276	2578	3052	3326	3266
	Exportação	274	266	246	289	525	565	593
Venezuela	Importação	422	430	509	433	491	635	773
	Exportação	48	70	112				70

Fonte: U.S. Department of Commerce Bureau of Economic Analysis. Elaboração própria.

Os países latino-americanos que mais importam PI dos EUA são, respectivamente, Brasil, México, Bermuda (território britânico), Argentina, Venezuela e Chile. Ao mesmo tempo, fora Bermuda, essa é a ordem dos países que mais cobram dos EUA os direitos de uso de propriedade intelectual e, por isso, estão representados acima. É interessante notar que o Brasil respondeu, em 2013, por 27,76% das importações da região e por 36,53% das exportações da região para os EUA, enquanto o México respondeu por 21,39% das importações e por apenas 19,7% das exportações (BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS, 2015). Este resultado pode ser um reflexo não só das diferentes estruturas produtivas dos dois principais países da região, como pode ser, também, um dos efeitos da adoção de uma proteção ainda mais forte à propriedade intelectual por efeito da adesão do México ao NAFTA em 1992 (SUNSHINE, 2005).

Como se sabe, desde meados dos anos de 2000 até recentemente, a América Latina teve saldos extremamente positivos no balanço comercial, o que ajudou a região (em conjunto com a elevação do investimento externo líquido direto e indireto) a reequilibrar suas transações correntes, aumentando suas reservas em moeda estrangeira de forma significativa. Este fenômeno no balanço comercial pode ser explicado principalmente pela demanda chinesa por *commodities* no período, o que fez com que os preços (e o volume) dos principais itens de exportação da região se elevassem. Recentemente, no entanto, os mesmos países, por conta da desaceleração chinesa, vêm enfrentando novas baixas nos preços e nas quantidades das *commodities* exportadas, o que recoloca, por conseguinte, novas restrições externas às economias da região, sendo as fortes desvalorizações cambiais recentes no Brasil e na Argentina reflexos desse fenômeno.

Neste cenário, um destaque importante é que o saldo negativo dos pagamentos pelo uso de propriedade intelectual vem se tornando um componente cada vez mais significativo para explicar o sempre deficitário balanço de serviços da América Latina, déficit que, neste momento histórico, está sendo cada vez menos reequilibrado pelos saldos positivos dos balanços comerciais da região. À exceção do México, que quase sempre vem tendo saldos comerciais negativos, e da Venezuela, que ainda possui saldos positivos no balanço de transações

correntes como um todo, os outros três países analisados tiveram recentemente uma reversão do saldo positivo nas transações correntes: Brasil (desde 2008), Chile (desde 2012) e Argentina (desde 2014).

Assim, após passar por uma conjuntura internacional favorável aos principais produtos de exportação, tudo indica que os países latino-americanos foram pouco capazes de reduzir sua dependência em relação ao desenvolvimento de novos setores econômicos no âmbito mundial, tendo se posicionado como fornecedores de bens de baixo valor agregado em termos gerais, e vendo-se na posição de importadores líquidos de serviços e, dentre eles, o pagamento – ou importação – pelo uso de conhecimentos desenvolvidos ou apropriados de fora, muitos dos quais cruciais para o desenvolvimento econômico e social das nações da região.

Conclusões

O presente trabalho partiu do diagnóstico de que, dadas as mudanças na natureza e dinâmica da produção econômica a partir da segunda metade do século XX, os direitos de propriedade intelectual se tornaram absolutamente cruciais para a garantia da lucratividade das empresas multinacionais que comercializam conhecimento e informação e, com isso, para a consolidação da hegemonia norte-americana no plano econômico. Isso aponta para a consolidação de uma nova divisão internacional do trabalho, em que a liberalização do comércio internacional de bens materiais, produzidos majoritariamente nos países com menor grau de desenvolvimento, vem acompanhada da restrição da livre circulação dos bens imateriais, em particular informação e conhecimento, através do fortalecimento do sistema internacional de propriedade intelectual.

O argumento se desenvolveu mostrando que os Estados Unidos, a partir da década de 1980, assumiram um ativismo inédito na promoção de uma nova legislação de propriedade intelectual, mobilizando arenas bi e multilaterais, o que resultou, em última instância, na inclusão da agenda da propriedade intelectual no âmbito das negociações comerciais, como atesta a aprovação do TRIPS no âmbito do GATT/OMC. Na prática, o TRIPS garantiu padrões mínimos de proteção à propriedade intelectual, o que resultou no aumento dos fluxos positivos relativos ao uso de propriedade intelectual no balanço de serviços dos EUA, tendo ampliado consideravelmente o superávit nessa área, compensando os déficits decorrentes da importação crescente de bens materiais, produzidos a custos mais baixos em outras regiões do planeta e importados no bojo do processo de liberalização do comércio, também promovido nessa época. Essa conclusão foi possível a partir da análise dos dados relativos ao balanço de pagamentos dos EUA, com ênfase nas relações EUA-América Latina.

Essa estratégia norte-americana, que favorece a emergência de uma nova divisão internacional do trabalho, expressa-se, hoje, através de novos acordos de comércio. Exemplo marcante são os acordos preferenciais de comércio estabelecidos entre os EUA e países da América Latina, como Chile, Peru e Colômbia²⁴, todos com capítulos extensos de propriedade

²⁴ Atualmente, fora o México, dez países latino-americanos integram acordos preferenciais de comércio com os EUA. São eles: Peru, Chile, Colômbia, Panamá, República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicarágua e Honduras.

intelectual que estabelecem um padrão de proteção ainda mais rigoroso do que o TRIPS como contrapartida à redução das barreiras tarifárias que garantem as exportações para os EUA (DÍAZ, 2008). Além disso, merecem destaque os mega-acordos internacionais negociados, muitas vezes em segredo, ao longo dos anos 2000, como o *Transpacific Partnership* (TPP) e o *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), ambos com forte ênfase no fortalecimento dos marcos internacionais de propriedade intelectual (WIKILEAKS, 2015), igualmente como contrapartida à garantia de acesso privilegiado ao mercado norte-americano (CARLOTTO; GUEDES PINTO; REIS, 2015).

Em síntese, os dados econômicos refletem o êxito da estratégia política externa norte-americana para o fortalecimento da propriedade intelectual. Além disso, e esse é o aspecto mais relevante da análise proposta, se é possível dizer que todos os países – com exceção do Japão – foram relativamente prejudicados com a aprovação do TRIPS, para a América Latina tal desvantagem foi ainda maior. Prova disso é o fato da região ser, atualmente, a mais deficitária nas relações comerciais com o EUA no âmbito da propriedade intelectual, sendo esse um indicador do lugar subordinado que o subcontinente ocupa na divisão internacional do trabalho. Isso sugere ser, portanto, do interesse estratégico da região apoiar uma agenda de reforma do sistema internacional de propriedade intelectual (CHANG, 2001), como vem sendo feito, ainda que timidamente, por países como o Brasil, o Uruguai e a Argentina (NETANEL, 2009). Resta saber se esse esforço encontra apoio no âmbito nacional, se será suficiente para alterar o papel que a propriedade intelectual vem desempenhando, se será capaz de alterar o lugar que a região vem assumindo na atual divisão internacional do trabalho e, sobretudo, se sobreviverá às novas tendências políticas, marcadas por um forte pragmatismo de curto prazo, que têm se fortalecido na região nos últimos anos.

Referências

ARROW, Kenneth J. *Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 1959. Disponível em: <<http://www.rand.org/pubs/papers/P1856>>. Acesso em 14 jul. 2016.

BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: LIMA SOBRINHO, Barbosa *et alli*. *Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público*. São Paulo: Paz e Terra. 1994.

BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS. U.S Department of Commerce. US Economic Accounts. International Economic Accounts. Trade in Goods and Services. U.S. Trade in Goods and Services by Selected Countries and Areas, 1999-present 2015. Disponível em: <<http://www.bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=62&step=1#reqid=62&step=1&isuri=1>>.

BENKLER, Yochai. *The wealth of networks: how social production transforms markets and freedom*. Yale: Yale University Press. 2006.

CARLOTTO, Maria Caraméz. *Veredas da mudança na ciência brasileira: discurso, institucionalização e práticas no cenário contemporâneo*. São Paulo: Editora 34/Scientiae Studia. 2013.

- CARLOTTO, Maria Caraméz; ORTELLADO, Pablo. Activist Driven Innovation: uma história interpretativa do software livre. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.26, 2011. p. 77-102. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092011000200005>. Acesso em 14 jul. 2016.
- CARLOTTO, Maria Caraméz; GUEDES PINTO, José Paulo; REIS, Cristina Fróes de Borja. TPP: made in U.S.A. *Le Monde Diplomatique Brasil*. v. 101, 2015, p. 30- 31. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=2007>>. Acesso em: 14 jul. 2016.
- CALLON, Michel. Is science a public good? *Science, Technology, & Human Values*, v. 19, n. 4, 1994, p. 395-424. Disponível em: <<http://sth.sagepub.com/content/19/4/395.abstract>>. Acesso em: 14 jul. 2016.
- CALLON, Michel; MUNIESA, Fabian. 2008. La performativité des sciences économiques. *Papiers de recherche du Centre de Sociologie de l'innovation*, n. 10, 2008, p. 1-23. Disponível em: <<https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00258130/document>>. Acesso em: 14 jul. 2016.
- CAMPBELL-KELL, Martin; ASPRAY, William. *Computer: a history of the information machine*. Nova York, Basic Books.2006.
- CHANG, Ha-Joo. Intellectual property rights and economic development: historical lessons and emerging issues. *Journal of human development, local*, v. 2, n. 2, 2001, p.287-309. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14649880120067293?journalCode=cjhd19>>. Acesso em: 14 jul. 2016.
- CIMOLI, Michael.; DOSI, Giovanni.; NELSON, Richard; STIGLITZ, Joseph. *Institutions and policies shaping industrial development: an introductory note*. Laboratory of Economics and Management, Sant'Anna School of Advanced Studies, Working Paper, n.2.2006. Disponível em: <<http://www.lem.sssup.it/WPLem/files/2006-02.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2013.
- CORIAT, Benjamin. O novo regime de propriedade intelectual e sua dimensão imperialista: implicações para as relações norte/sul. In. BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO. *Desafios do crescimento: instituições, investimentos, competitividade e tecnologia*. Rio de Janeiro: BNDES. 2002, p.375-396. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_debate/1-DesafiosCres.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2016.
- DÍAZ, Rafael. *América Latina y Caribe: la propiedad intelectual después de los tratados de libre comercio*. Santiago do Chile: CEPAL. 2008.
- DRAHOS, Peter. Global property rights in information: the story of TRIPS at GATT. *Prometheus*, v. 13, n. 1, 1995, p. 6-19. Disponível em: <https://www.anu.edu.au/fellows/pdrahos/articles/pdfs/1995globalproprightsinfo_drahos.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2016.
- DRAHOS, Peter. *The global governance of knowledge*. Cambridge: Cambridge University Press. 2010.
- DRAHOS, Peter & BRAITHWAITE, John. *Information feudalism: who owns the knowledge economy?* Londres: Earthscan Publications Ltd. 2002.
- FORBES. *The World's Biggest Public Companies List*. Disponível em: <<http://www.forbes.com/global/2000/2015>>. Acesso em: 14 jul. 2016.
- GODIN, Benoît. The new economy: what the concept owes to OCDE. *Research Policy*, n.33, 2004, p. 679-90. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733304000071>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

GRUPO DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ACESSO À INFORMAÇÃO. Universidade de São Paulo. *Estimativas do impacto de cópias não autorizadas de livros e discos sobre a produção industrial brasileira: aspectos políticos e revisão metodológica*. São Paulo, *Cadernos Gpopai*, 2010.

GUEDES PINTO, José Paulo. *No ritmo do capital: indústria fonográfica e subsunção do trabalho criativo antes e depois do MP3*. Tese de doutorado em Economia pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. 2011.

HUSSON, Michel. Dos contribuciones a “El marxismo frente al capitalismo contemporâneo. In: *Cahiers de critique communiste*. Paris, 2004. Disponível em: <<http://hussonet.free.fr/mhvalor.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

LÊNIN, Vladimir Ilich Ulianov. *O imperialismo: fase superior do capitalismo*. 3.ed São Paulo, SP: Global. 1985.

LINS, Daniel; WACQUANT, Loïc. (orgs.). *Repensar os Estados Unidos. Por uma sociologia do superpoder*. Campinas: Papirus. 2003.

MARX, Karl. *O capital, volume 1: Crítica da economia política: Livro primeiro: O processo de produção do capital*. 33ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira. 2014.

MAZZUCATO, Mariana. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. privado*. São Paulo: Cia das Letras, 2014.

MENEZES, Henrique Zeferino de. Agenda Maximalista dos Estados Unidos em Propriedade Intelectual. *Caderno CEDEC*, v. 119, 2015a, p. 1-48. Disponível em: <http://www.ineu.org.br/content/uploads/2015/11/Cadernos-CEDEC-Henrique-Menezes-119_versao_nov15.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2016.

MENEZES, Henrique Zeferino de. A Estratégia Norte-Americana de Forum Shifting para Negociação de Acordos TRIPS-Plus com Países da América Latina. *Contexto Internacional (on-line)*, v. 37, 2015b, p. 435-468. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292015000200435&script=sci_abstract&lng=pt>. Acesso em: 14 jul. 2016.

MENEZES, Henrique Zeferino de; BORGES, L. C.; CARVALHO, P. H. M. Regime Internacional de Propriedade Intelectual: imposição normativa estadunidense através de das cláusulas TRIPS-plus. *Revista de Estudos Internacionais*, v. 6, 2015, p. 69-88. Disponível em: <<http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/180>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

MENEZES, Henrique Zeferino de; CARVALHO, P. H. M. O Trans-Pacific Partnership Agreement na agenda de propriedade intelectual dos Estados Unidos. *Meridiano 47*, v. 16, 2015, p. 29-36. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/15584>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

METRI, Maurício. Diplomacia Triangular, Arábia Saudita e a Defesa do Dólar nos Anos Setenta. In: 5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI, 2015, Belo Horizonte. Anais do 5º Encontro da ABRI. Belo Horizonte: ABRI, 2015. s/p. Disponível em: <http://www.poderglobal.net/wp-content/uploads/2015/08/Diplomacia_Triangular__Arabia_Saudita_e_a_Defesa_do_Dolar_nos_anos_setenta.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2016.

MICHAUS, Martin. Propiedad intelectual en el tratado de libre comercio de América del Norte. XV Aniversario. *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, n. 39, 2009, Sección de Previa, p. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/39/pr/pr17.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

- MOWERY, David et al. The growth of patenting and licensing by U.S. universities: an assessment of the effects of the Bayh–Dole act of 1980. *Research Policy*, v. 30, 2001, p. 99-119. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733399001006>>. Acesso em: 14 jul. 2016.
- MOWERY, David et al. Academic patent quality and quantity before and after the Bayh–Dole act in the United States. *Research Policy*, v. 31, 2002, p. 399-418. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733301001160>>. Acesso em: 14 jul. 2016.
- MOWERY, David; ROSENBERG, Nathan. *Trajetórias da inovação: a mudança tecnológica nos Estados Unidos da América no século XX*. Campinas: Editora Unicamp. 2005.
- NELSON, Richard. The simple economics of basic scientific research. *Journal of Political Economy*, n. 6, 1959, p. 297-306. Disponível em: <http://cstpr.colorado.edu/students/envs_5100/nelson_1959.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2016.
- NETANEL, Weinstock (Org). *The development agenda: global intellectual property and developing countries*. Oxford: Oxford University Press. 2009.
- NYE, Joseph *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs. 2004.
- PRADO, Eleutério F. S. *Desmedida do valor: crítica da pós-grande indústria*. São Paulo: Xamã. 2005.
- RABINOW, Paul. Cortando as amarras: fragmentação e dignidade na modernidade hoje. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 8, n. 23. 1993.
- RULLANI, Enzo. 'Le *capitalisme* cognitif: Du déjà vu?' *Multitudes*, v. 2, p. 87-94. 2000.
- SANTOS, Laymert Garcia dos. *Politizar as novas tecnologias. O impacto sociotécnico da informação digital e genética*. São Paulo. Editora 34. 2003.
- SHARIF, Naubahar. Emergence and Development of the national innovation systems concept. *Research Policy*, n. 35, 2006, p. 745-66.
- SHERWOOD, Robert. *Propriedade intelectual e desenvolvimento econômico*. São Paulo. EDUSP. 1992.
- SIWEK, S. E. 2013. *Copyright Industries in the U.S. Economy: The 2013 Report*, prepared for the International Intellectual Property Alliance (IIPA). Novembro 2013. Disponível em: <www.iipa.com>. Acesso em: 4 jul. 2016.
- SUNSHINE, Fabio. El derecho de propiedad intelectual internacional. *Cuadernos Nuestra América*, n. 23, 2005, p. 35-6.
- TACHINARDI, Maria Helena. *A guerra das patentes. O conflito Brasil X EUA sobre propriedade intelectual*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1993.
- TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luiz. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis, Vozes. 1997.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development. Nova Delhi: UN. 1968. Disponível em: <<http://unctad.org/en/Docs>>. Acesso em: 14 jul. 2016.
- WIKILEAKS. *TPP Treaty: Intellectual Property Rights Chapter*. 2015. Disponível em: <<https://wikileaks.org/tpp-ip3/>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

O Brasil na governança de recursos hídricos transfronteiriços: o papel da Agência Nacional de Águas na gestão da bacia amazônica

Brazil on transboundary water resources governance: the role of the National Water Agency in Amazon river basin management

Matilde de Souza*

Bernardo Hoffman Versieux**

Resumo

Este artigo¹ pretende discutir a cooperação brasileira com países da América do Sul na governança de recursos hídricos. Será estudado o papel da Agência Nacional de Águas (ANA) na produção e intercâmbio de informações de apoio à tomada de decisão e capacitação de recursos humanos para a gestão de águas através de sua atuação em dois projetos: Projeto GEF Amazonas – Recursos Hídricos e Mudanças Climáticas; e Projeto Amazonas – Ação Regional na Área de Recursos Hídricos. Pretende-se analisar os esforços empreendidos pela ANA no reforço das condições objetivas para a produção e divulgação de informações sobre recursos hídricos, notadamente na bacia amazônica, para a melhoria das condições de governança dos recursos da bacia.

Palavras-chave: águas transfronteiriças; Agência Nacional de Águas; meio ambiente; cooperação internacional.

Abstract

This article intends to discuss Brazilian cooperation with South America's countries regarding the governance of freshwater resources. It will be study the role of National Water Agency (ANA) in production and exchange of information to support decision-making and training of human resources for water management through its action on two projects: GEF Project Amazonas: Water Resources and Climate Change and Amazonas Project: Regional action in Water Resources Area. It intends to analyze the efforts made by ANA in strengthening objective conditions for the production and dissemination of information on water resources, particularly in the Amazon basin, to improve the conditions of basin resources' governance.

Keywords: transboundary waters; National Water Agency; environment; international cooperation.

* Professora do Departamento e do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da PUC Minas.

** Mestre em Relações Internacionais pela PUC Minas e pesquisador da PUC Minas.

1 Esse artigo é produto da pesquisa "A cooperação internacional e a projeção externa do estado de Minas Gerais – cenários e perspectivas", que conta com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais – FAPEMIG, à qual os autores são gratos. Uma versão anterior desse artigo foi apresentada no 5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), entre os dias 29 e 31 de julho de 2015.

Introdução – Recursos hídricos brasileiros e a importância da bacia amazônica

Toda a extensão da fronteira oeste do Brasil é terrestre e se encontra distribuída entre dez países vizinhos (Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Suriname, Guiana e Guiana Francesa), com os quais o Brasil compartilha recursos hídricos. Esses recursos se encontram em 83 bacias hidrográficas fronteiriças e transfronteiriças, localizadas, sobretudo, nas regiões das grandes bacias do Amazonas e do Prata. Além de compartilhar águas superficiais, o país também compartilha com seus vizinhos (menos o Suriname, porém, com a inclusão do Equador) onze aquíferos, destacando-se aqueles localizados nas regiões amazônica e platina (BRASIL, 2013).

O Brasil possui cerca de 12% do total de toda a água disponível no planeta e essa porcentagem é ampliada com aporte de recursos dos países vizinhos.

Com a contribuição externa dos rios que deságuam em território nacional, provenientes de outros países, a produção hídrica brasileira chega a atingir 19,7% da água doce do mundo. Apesar da abundância das reservas hídricas, o país dispõe de distribuição irregular de recursos hídricos – o Nordeste, com cerca de 27% da população tem pouco mais de 3% das reservas de água.

Naturalmente, toda essa abundância hídrica ocorre em profunda interação com os recursos dos demais países sul-americanos, uma vez que as águas não respeitam as fronteiras políticas. Pode-se afirmar que mais de 60% do território nacional encontram-se dentro de áreas de drenagem de bacias transfronteiriças [...] e que boa parte da disponibilidade hídrica (só a região hidrográfica do Amazonas representa mais de 70% do estoque nacional) está interligada com cursos d'água oriundos ou que correm para o exterior. (BRASIL, 2013, p. 20)

Esse quadro político e geográfico impõe ao país uma necessidade constante de diálogo e cooperação com os países vizinhos, no que concerne ao uso e à gestão dos recursos hídricos. O uso das águas para várias e, não raro, competitivas finalidades é fonte potencial de conflitos: porque há rivalidade no uso e porque os diversos usos produzem externalidades negativas (BERNAUER, 1997). As externalidades são entendidas, na maioria dos casos, como custos que um agente pode causar a outros ou às gerações futuras. No caso dos recursos hídricos, externalidades podem ser a poluição, o comprometimento da fauna ou a extinção de espécies, a diminuição do volume de águas, com prejuízo à agricultura irrigada etc. Externalidades podem ser, embora raramente, também benefícios (SOUZA, 2002).

Ainda segundo Bernauer (1997), o sentido das externalidades acompanha o sentido dos rios: ocorrem principalmente de montante para jusante. Em função disso, os países mais próximos das nascentes ou que as controlam teriam maior poder de barganha; por seu turno, os países de jusante buscariam formas de se proteger contra danos e contra a possibilidade de arcar com todo o custo de externalidades negativas geradas pelos países a montante. Tal situação é causa de conflitos, muito embora não seja um problema de difícil solução cooperativa².

2 . De acordo com a obra citada de Thomaz Bernauer, a possibilidade de solução cooperativa se deve à condição geopolítica de contiguidade territorial. Como os países compartilham um recurso transfronteiriço e não é possível alterar tal condição, haveria, segundo o autor, tendência à solução de conflitos por via diplomática. De fato, Tatemoto (2011, p. 94) estudou a possibilidade

A considerar as hipóteses elaboradas por Bernauer (1997) para explicar a emergência de conflitos quanto ao uso de águas compartilhadas, no caso da bacia platina, o Brasil se encontra a montante, uma vez que detém parte das nascentes dos diversos cursos d'água tributários dos maiores rios que constituem a bacia do Prata. Essa condição poderia levar o país a uma postura *free-rider* quanto aos custos de gestão e ao descompromisso com relação ao volume de água retirado e à poluição dos recursos hídricos. Contrariamente ao que prevê a hipótese do autor citado, o Brasil tem assumido uma postura cooperativa na gestão dos recursos hídricos com os países vizinhos: acordos assinados com países da bacia platina remontam, pelo menos, ao ano de 1933³, tendo no Tratado da Bacia do Prata, de 1969, um dos expoentes dessa cooperação.

O caso da bacia amazônica, responsável por mais de 70% do estoque nacional de recursos hídricos, é o inverso, pois o país se localiza a jusante. Apesar de a bacia estar situada majoritariamente em território brasileiro, sua área de drenagem faz com que seja uma bacia essencial também para Peru e Bolívia, ocupando a maior parcela de seus respectivos territórios; é bastante significativa para Colômbia e Equador; e tem relevância limitada para Venezuela, Suriname e Guianas (Tabela 1) (FREITAS, 2007).

Tabela 1: Participação de cada país no território banhado pela bacia hidrográfica do rio Amazonas⁴

País	Área – Km ²	Porcentagem da bacia	Porcentagem do país
Brasil	3.850.560	63	45
Peru	997.920	16,3	76,9
Bolívia	733.000	12	66,5
Colômbia	348.384	5,6	30,5
Equador	146.688	2,43	54,5
Venezuela	42.784	0,7	4,7
Guiana	12.224	0,2	6
Suriname	*	0,05 a 0,1	1 a 2
Guiana Francesa	**	**	**

* Sem dados precisos, um dos objetivos do GEF Amazonas é medir com exatidão a extensão da Bacia Amazônica no Suriname.

** A Guiana Francesa não foi observada, uma vez que o território ultramarino francês não faz parte da Organização do Tratado da Cooperação Amazônica (OTCA), órgão demandante do relatório base dessa tabela. Estima-se, no entanto, que a participação da Guiana Francesa seja tão marginal quanto a do Suriname.

Fonte: Tabela formulada pelos autores com base no relatório de Marcos Freitas, 2007.

Em função do volume de água e do fato de o Brasil ser receptor das águas dos países vizinhos através de 54 rios transfronteiriços, a bacia amazônica e a gestão de seus recursos

de conflitos em bacias hidrográficas compartilhadas, testando, dentre outras hipóteses, a de Thomaz Bernauer, concluindo que "as relações entre países que compartilham recursos hídricos tendem a ser cooperativas em relação aos mesmos. Conflitos por recursos hídricos são raros, pontuais, não escalam a níveis muito preocupantes, e geralmente ocorrem entre Estados que têm relações hostis por motivos diversos".

3 Dados disponibilizados por: Program in Water Conflict Management And Transformation. Oregon University. Disponível em: <<http://gis.nacse.org/tfdd/treaties.php>>. Acesso em 12/05/2015

4 Vale ressaltar que os dados da tabela se referem estritamente à bacia amazônica, não ao bioma. A área que é denominada de floresta amazônica é muito maior do que a da bacia, contando com partes de outras bacias hidrográficas, com destaque para as bacias do Orinoco (Venezuela-Colômbia) e do Araguaia-Tocantins (Brasil).

tornam-se uma prioridade para o país. A preocupação só não é maior principalmente porque as regiões da floresta amazônica, no Brasil e nos países vizinhos, têm tido uma ocupação humana lenta e esparsa ao longo dos séculos. Ainda assim, já em 1978, foi assinado o Tratado de Cooperação Amazônica (em vigor desde 1980), que propõe ampliar a cooperação entre os países da região em variados temas, assumindo pela primeira vez o caráter transfronteiriço da Amazônia.

O propósito deste artigo é discutir a cooperação do Brasil com os países vizinhos quanto à governança de recursos hídricos compartilhados, no âmbito da bacia amazônica e com foco para a atuação da Agência Nacional de Águas. Supõe-se que o caso nega pelo menos uma hipótese defendida por Bernauer (1997), que explica a cooperação e as dificuldades de se obter comportamento cooperativo basicamente em razão de fatores geográficos. Sem descartar os interesses dos agentes envolvidos, este trabalho sugere que a estratégia da reciprocidade é uma hipótese mais promissora para se explicar a cooperação nesse caso.

Para o desenvolvimento deste trabalho, os autores utilizaram basicamente a técnica de análise documental, empregando-a para a geração de informações qualitativas. Além da análise documental, foram utilizadas técnicas de análise estatística para a sistematização de informações quantitativas relevantes que podem elucidar aspectos centrais da cooperação entre o Brasil e os países vizinhos na governança dos recursos hídricos da bacia amazônica.

O Brasil tem tido postura ativa na cooperação e tem buscado promover no continente o modelo de gestão integrada e participativa (SOUZA et al., 2014), adotado no país desde a promulgação da Lei 9433/97, na qual está prevista a criação da Agência Nacional de Águas, ANA. A ANA, criada pela Lei 9984/2000, tem a responsabilidade legal de “disciplinar a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos de gestão criados pela Política Nacional de Recursos Hídricos”⁵. Um desses instrumentos é o Sistema de Informação, definido pela Lei 9433/97, formado pelo “*sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão*” (Lei 9433/97, Art. 25). O objetivo desse sistema é fornecer informações que possam subsidiar a gestão das águas, sendo atribuição da ANA coletar informações também dos cursos d’água transfronteiriços. Para isso, a Agência organizou e implantou o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos, Snirh, que é um sistema de apoio à tomada de decisão para o gerenciamento das águas.

Desse modo, em razão de suas atribuições e competências legais, a ANA tem importância fundamental na cooperação ambiental brasileira, papel que é objeto de discussão neste artigo.

Cooperação e reciprocidade

A discussão sobre a cooperação, em geral, se pauta pelos pressupostos relacionados aos desafios à ação coletiva, mesmo que não se considere, via de regra, o tipo de ator ou sua racionalidade. Certamente que, ao se tomar o modelo do ator racional, fundado nas formulações

5 Informações capturadas de <<http://www2.ana.gov.br/Paginas/institucional/SobreaAna/Default.aspx>>, acessado em 15/06/2015. São instrumentos de gestão da política de recursos hídricos brasileira: Plano de Recursos Hídricos, enquadramento dos corpos d’água em classes segundo os usos preponderantes, a outorga do direito de uso, a cobrança pelo uso da água, o Sistema de Informação sobre Recursos Hídricos.

sugeridas por Garret Hardin quanto à tragédia dos comuns (HARDIN, 1968), o desafio teórico deve considerar a superação das condições que alimentam a perspectiva individual e promovem adesão à estratégia não cooperativa, ao mesmo tempo em que sinalizam para ganhos e vantagens na adoção da estratégia cooperativa.

No que pesem as contribuições do próprio Hardin e que apontam para maior controle do Estado sobre as iniciativas dos agentes privados, quando se ponderam as condições para a cooperação entre Estados no sistema internacional, considerando, por exemplo, a cooperação quanto ao compartilhamento de recursos hídricos, foco deste trabalho, é necessário enfrentar a discussão quanto aos elementos afetos à estrutura desse sistema e que inviabilizam as alternativas (1) da concentração dos recursos de poder numa única autoridade política e (2) do recrudescimento e ampliação das capacidades de uma eventual autoridade política desse tipo, dotada de poder de *enforcement*, que puna a não cooperação, o que encarece e desestimula a não cooperação.

Desse modo, segundo Axelrod e Keohane (1985), na condição de anarquia do sistema internacional face à soberania dos seus entes, a ausência de governo comum, a fragilidade das instituições internacionais e a trapaça são fatores que dificultam a cooperação, embora não a impeçam. De fato, os autores admitem que a mutualidade dos interesses, a sombra sobre o futuro e o número de atores são variáveis fundamentais na explicação da cooperação nesse ambiente. Consideradas essas variáveis, ao se adicionar o contexto no qual agem os Estados, três condições são relevantes: a interligação das questões ou temas, que sugere acoplamento de temas da agenda envolvendo os mesmos agentes; as conexões entre o nível doméstico e o internacional e a possível incompatibilidade entre agentes. As variáveis causais sugeridas e as condições do contexto são elementos importantes para se pensar a cooperação, tendo em vista o objeto de estudo deste artigo. Antes de considerá-los, contudo, discute-se a estratégia da reciprocidade como fundamental para avanços quanto a respostas teóricas aos desafios da cooperação, tendo em vista a racionalidade dos agentes. Os elementos teóricos aqui tratados serão, em seguida, aplicados ao objeto de que trata este artigo.

Ao discutir a possibilidade da cooperação, Axelrod (2010) admite que, em tese, os agentes buscarão realizar seus próprios interesses sem o auxílio de uma autoridade central que os force a agir cooperativamente. Contudo, afirma também que a decisão de cooperar se relaciona ao interesse do ator. Porém, mesmo interessado nos ganhos com a cooperação, e em função da estrutura da interação – que é modelada a partir do Dilema do Prisioneiro –, o autor afirma que os agentes cairão na armadilha da irracionalidade, uma vez que a deserção coletiva, alternativa de equilíbrio do Dilema do Prisioneiro, é um resultado pior do que a cooperação coletiva.

Desse modo, explicar o início da cooperação – a situação na qual um ou mais agentes decidem arriscar a se responsabilizar pelos custos da obtenção de um bem coletivo ou público, adotando a cooperação como estratégia – exige trazer para a discussão elementos do contexto: a condição de interdependência que indica que a cooperação não é uma variável dependente discreta, que não se esvai no tempo presente, mas uma variável dependente contínua, projetando-se para o futuro e para outras áreas de interesse comum. Considerando as três variáveis causais acima mencionadas e o fato de que a escolha é estratégica – dependente da escolha dos demais jogadores –, a probabilidade de se obter cooperação mútua depende da

continuidade da interação no tempo. Assim, há grande probabilidade de os agentes escolherem a reciprocidade⁶, uma vez que almejam evitar conflitos desnecessários, poder responder a provocações face à deserção desnecessária, obter “perdão” após reagir à provocação e alcançar clareza quanto ao comportamento do outro jogador (AXELROD, 2010).

Tais condições promoveriam a “evolução” do comportamento cooperativo, permitindo, teoricamente, admitir a cooperação num ambiente não governado por uma autoridade central. Em pequenos grupos, nos quais a possibilidade de identificar e retaliar o desertor é maior, a estratégia da reciprocidade tem sido mais bem-sucedida; considerada a sombra sobre o futuro e a mutualidade de interesses, essa estratégia pode se tornar uma alternativa de equilíbrio, o que provocaria a mudança do padrão de interação: de um jogo de cooperação para um jogo de coordenação, ainda que o conflito permaneça quanto às políticas a serem adotadas.

Essa estrutura analítica, aqui pontuada de forma muito objetiva e sucinta, tem conseguido bastante êxito na explicação da cooperação entre agentes que almejam a provisão de bens coletivos ou públicos afetos a questões ambientais. Como dito anteriormente, neste artigo ela constitui arcabouço analítico da cooperação entre os países que compartilham os recursos hídricos da bacia amazônica. Ainda, a hipótese deste trabalho é que a estratégia da reciprocidade, aqui fundamentada, parece mais promissora para explicar a cooperação no caso em estudo.

Considerando o exposto anteriormente, é importante salientar que a região amazônica é fundamental pelos serviços ambientais que presta à preservação de recursos florestais, de biodiversidade e de água potável, elementos fundamentais para a conservação do ecossistema terrestre. Considerando a interdependência ecológica face à soberania dos Estados que compartilham a região amazônica, aspecto que será desenvolvido posteriormente, o desafio da proteção dos recursos de água doce exige políticas comuns ou coordenadas entre os países ripários de bacias hidrográficas transfronteiriças (SOUZA et al., 2014).

Não caberia, no caso da Amazônia, a tese de Haftendorn (1999) quanto à emergência de conflitos entre países ripários de águas transfronteiriças, sobretudo porque a tese se ampara nas disputas quanto ao uso, à qualidade da água e sua distribuição entre os países da bacia, principalmente quando há pouca disponibilidade. O caso em estudo certamente confirma uma hipótese de Bernauer (1997), que sugere serem os Estados a jusante mais vulneráveis às externalidades negativas, embora não corrobore a outra hipótese, segundo a qual os Estados a montante seriam dotados de maior poder de barganha quanto a acordos ou políticas de governança do bem.

O Brasil detém a maior parte do território da Amazônia, mas parcela considerável das águas da bacia nasce nos países vizinhos. Porém, o país se beneficia enormemente dessas águas para um conjunto de atividades, que vão desde a geração de energia elétrica, a pesca e a irrigação até a navegabilidade dos cursos d’água da região, que permitem o acesso a comunidades ribeirinhas isoladas. A possibilidade de redução do volume de águas poderia trazer

6 Estratégia conhecida como *tit-for-tat*. Na obra citada, o autor desenvolve longa descrição sobre experimento realizado com a ajuda de um computador para simular estratégias dos atores em jogos com mais de dois jogadores e mais de uma rodada. A partir desses estudos, a estratégia *tit-for-tat* é a “vencedora”, escolhida pela maior parte dos agentes envolvidos nesse tipo de padrão de interação.

enormes danos ambientais e econômicos, com impacto direto sobre a população e a economia da região. Isso sem falar nos impactos ambientais⁷.

Assim, a hipótese defendida neste artigo é que o Brasil é o maior interessado na preservação dos recursos hídricos da bacia amazônica, porque seria o maior perdedor caso tais recursos sejam fundamentalmente comprometidos em quantidade e/ou em qualidade. Em razão desse interesse, considerada a interdependência geográfica e ecossistêmica, levando-se em consideração os recursos institucionais (SOUZA et al., 2014), de informação, de conhecimento e financeiros que o país possui, o Brasil estabelece acordos de cooperação com os países vizinhos para a governança das águas da bacia.

A estratégia da reciprocidade é a estratégia adotada e o padrão de interação se aproximaria de uma estrutura do tipo “jogo do seguro”, na qual a cooperação coletiva se apresenta como o melhor resultado para todos os agentes. Afirma-se que o Brasil assume a maior parte do ônus da cooperação, sendo o ator com maior capacidade institucional para sustentar os acordos e prover recursos fundamentais para a boa governança dos recursos hídricos (SOUZA et al., 2014).

Não se considera pertinente, para esse caso, a perspectiva adotada por teóricos da denominada cooperação Sul-Sul, que sugerem não haver, nesse tipo de cooperação, o cálculo instrumental. A proposta analítica aqui desenvolvida não somente afirma o cálculo instrumental como elemento que orienta a escolha do Brasil na cooperação nesse caso específico, como também afirma que tal cálculo reforça o aspecto da solidariedade: manter a quantidade e a qualidade das águas da bacia amazônica é de fundamental interesse para o Brasil, mas também o é para todos os demais países que compartilham os recursos da bacia. Que tal condição imponha ganhos muito assimétricos, é uma hipótese possível, mas que não será tratada neste trabalho por razão de espaço.

O padrão da cooperação ambiental brasileira

A cooperação sobre recursos hídricos, promovida pelo Brasil na região amazônica, faz parte do esforço do país em se tornar um importante ator internacional nas agendas de meio ambiente. Para o grupo de países emergentes⁸, meio ambiente é um setor intermediário em importância, sendo o 11º setor, num conjunto de 25 setores, com 3,57% (328 atividades) do total das 9183 atividades de cooperação para o desenvolvimento realizadas por esses países, como doadores, com os demais países em desenvolvimento – a chamada cooperação Sul-Sul, segundo Campos e Versieux (2015). Para o Brasil, o setor de meio ambiente é mais relevante, sendo o 7º setor e com 6,63% (141 atividades) do total das 2128 atividades desenvolvidas pelo país. O total de atividades do Brasil corresponde a 42,99% do total das atividades em meio ambiente

7 A discussão feita neste artigo acerca da cooperação entre os países amazônicos leva em conta o entendimento de que a cooperação não é um processo linear. Alguns elementos sistêmicos determinantes da cooperação não foram observados, tanto por restrições de espaço como pelo fato de que, para o trato do objeto específico – a cooperação técnica prestada pela ANA – não nos pareceram pertinentes.

8 Segundo classificação do Banco Mundial: África do Sul, Brasil, Chile, China, Colômbia, Egito, Hungria, Filipinas, Índia, Indonésia, Malásia, Marrocos, México, Peru, Polônia, República Tcheca, Rússia, Tailândia, Taiwan e Turquia.

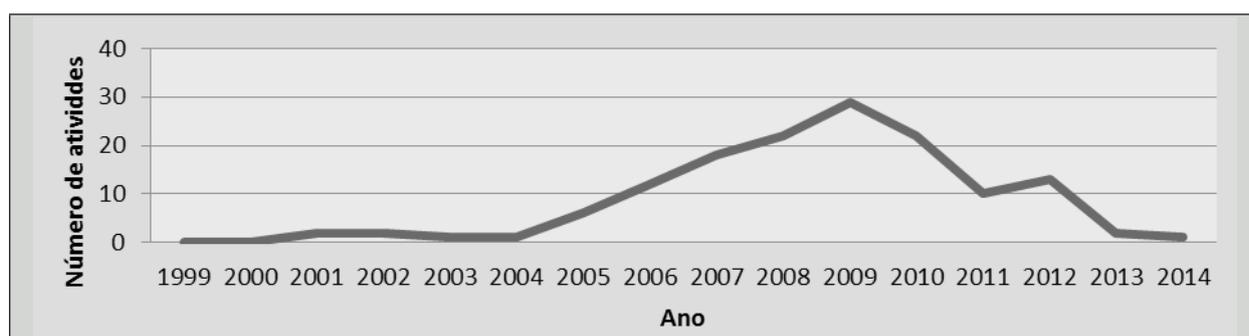
realizadas pelos emergentes, fazendo com que o país seja o principal doador de cooperação em meio ambiente (conforme demonstra a tabela 2). Os dados sobre a cooperação para o meio ambiente realizada pelo Brasil, assim como o padrão da cooperação brasileira e o conjunto da cooperação realizada pelos emergentes, concentram-se entre os anos de 2005 e 2012 (gráfico 1) (CAMPOS; VERSIEUX, 2015).

Tabela 2: Divisão das atividades da cooperação para o desenvolvimento em meio ambiente

Países Emergentes	Número de Atividades	Porcentagem do Total
Brasil	141	42,99
República Tcheca	54	16,46
Turquia	24	7,32
México	22	6,71
Polônia	18	5,49
Tailândia	17	5,18
Chile	14	4,27
China	11	3,36
Colômbia	9	2,74
Hungria	6	1,83
Índia	4	1,22
Marrocos	3	0,92
Indonésia	2	0,61
Egito	1	0,3
Peru	1	0,3
Taiwan	1	0,3
África do Sul	0	0
Filipinas	0	0
Malásia	0	0
Rússia	0	0
Total	328	100

Fonte: Adaptado de Campos e Versieux, 2015.

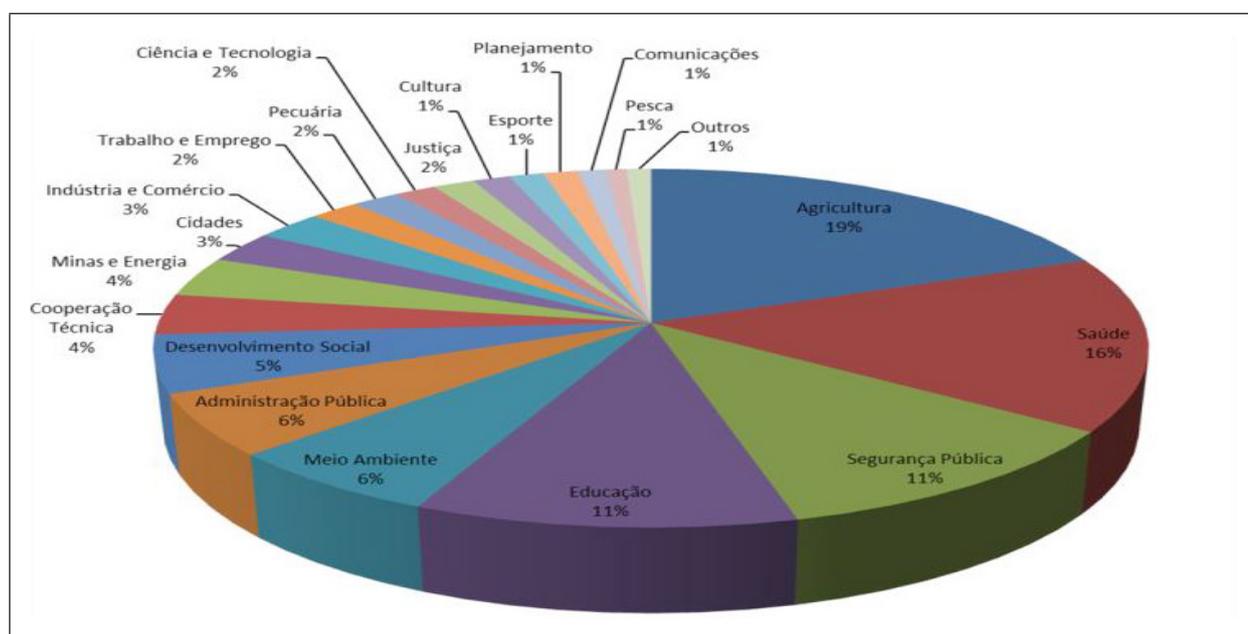
Gráfico 1: Linha do tempo da cooperação brasileira para o meio ambiente



Fonte: Adaptado de Campos; Versieux, 2015.

Segundo dados da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que sistematiza apenas os dados de cooperação técnica, meio ambiente ocupa uma posição ainda mais privilegiada, sendo o 5º setor mais importante para a cooperação Sul-Sul realizada pelo país (gráfico 2) (ABREU, 2013). A cooperação técnica⁹ é a modalidade de cooperação para o desenvolvimento mais utilizada pelo Brasil, concentrando 85,83% das ações efetivas e 98,47% dos projetos de cooperação realizados pelo país. Das 141 atividades desenvolvidas pelo Brasil: 45 são ações preparatórias (ações de prospecção ou assinatura de acordos/memorandos de intenções entre os países); 56 são ações efetivas (6 de ajuda financeira; 2 de bens e equipamentos; 48 de cooperação técnica); e 40 projetos, todos em cooperação técnica. Ações efetivas e projetos diferenciam-se pelo tempo de vigência, nível de recursos investidos e grau de envolvimento da burocracia necessária para a execução das atividades (CAMPOS; VERSIEUX, 2015).

Gráfico 2: Distribuição da cooperação sul-sul por setor (2003-2012)



Fonte: Abreu, 2013, p. 8

Essas atividades na área ambiental também se subdividem em subsetores (tabela 3), sendo recursos hídricos o principal subsetor, com 43 atividades, seguido de espécies e habitat/ecossistemas, que juntos somam 75,18% da cooperação para o meio ambiente do Brasil. As 43 atividades em recursos hídricos dividem-se em: 12 ações preparatórias; 15 ações efetivas, todas em cooperação técnica; e 16 projetos em cooperação técnica. As ações preparatórias são missões de prospecção e memorando de intenções assinados entre as partes. O registro dessas ações revela o processo de formação da cooperação internacional, representando o período de

9 Descrita pelo Ministério das Relações Exteriores como: “A cooperação técnica sul-sul brasileira caracteriza-se pela transferência de conhecimentos, pela ênfase na capacitação de recursos humanos, pelo emprego de mão-de-obra local e pela concepção de projetos que reconheçam as peculiaridades de cada país. Realiza-se com base na solidariedade que marca o relacionamento do Brasil com outros países em desenvolvimento. Fundamenta-se no princípio constitucional da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. A cooperação técnica brasileira é livre de condicionais e construída a partir da manifestação de interesse de parte dos parceiros (“demanddriven”)” (MRE - <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica>>)

negociações e barganhas com relação aos objetos de interesses dos atores. Já as ações efetivas e os projetos, posteriores às ações preparatórias, são as atividades de cooperação internacional propriamente ditas; a diferença entre as ações e os projetos se dá pelo nível de envolvimento de recursos humanos, técnicos, financeiros e de tempo, consideravelmente maiores nos projetos.

Tabela 3: Divisão de subsetores da cooperação brasileira para o meio ambiente

Meio Ambiente – Subsetores	Número de Atividades	Porcentagem do Total
Recursos Hídricos	43	30,5
Espécies	32	22,69
Habitat/ Ecossistemas	31	21,99
Poluição	19	13,47
Educação Ambiental	12	8,51
Oceanos	4	2,84

Fonte: Realizada pelos autores a partir da base de dados da pesquisa de Dulci et al., 2016.

Com relação às características da cooperação em recursos hídricos (Tabela 4), percebe-se a atuação brasileira em diversas áreas, sobretudo em atividades nas quais o país doa expertise em planejamento e gestão integrada de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos. Sobre o formato da cooperação, as atividades em recursos hídricos distribuem-se da seguinte forma: 36 são bilaterais e 7 são multilaterais, refletindo o padrão geral da cooperação brasileira, no qual 78% das atividades são realizadas de modo bilateral. Além disso, as atividades concentram-se principalmente no continente americano (33 atividades, sendo 19 com países da América do Sul), e as demais atividades desenvolvidas com a África (7 atividades), com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa – CPLP (2 atividades) e, concomitantemente, com diversos países árabes (1 atividade) (DULCI et al., 2016).

Tabela 4: Características da cooperação internacional em recursos hídricos

Áreas/Temas principais das atividades de cooperação internacional em recursos hídricos	Modalidade	País Doador	País Receptor	Data de início da cooperação
Dessalinização	Projeto	Brasil	Cabo Verde	2004
Planejamento e gestão integrada de recursos hídricos/Aquíferos	Projeto	Brasil, Cuba	Brasil, Cuba	2005
Recursos hídricos em regiões semiáridas	Projeto	Brasil	Cuba	2005
Recursos hídricos em regiões semiáridas	Ação	Brasil	Países Árabes	2006
Recursos hídricos/Sustentabilidade	Ação	Brasil	Uruguai	2006
Recursos hídricos em regiões semiáridas	Missão de prospecção	Brasil	Egito	2007
Recursos hídricos/Sustentabilidade	Projeto	Brasil	Uruguai	2007
Recursos hídricos/Sustentabilidade	Ação	Brasil	Uruguai	2007
Estudo para a construção de barragens ou diques	Missão de prospecção	Brasil	Haiti	2008
Estudo para a construção de barragens ou diques	Missão de prospecção	Brasil	Haiti	2008
Estudo para a construção de barragens ou diques	Missão de prospecção	Brasil	Peru	2008
Planejamento e gestão integrada de recursos hídricos	Ação	Brasil	Argentina	2008
Planejamento e gestão integrada de recursos hídricos/Aquíferos	Ação	Brasil	Argentina	2008
Planejamento e gestão integrada de recursos hídricos/Aquíferos	Projeto	Brasil	Cuba	2008
Recursos hídricos em regiões semiáridas	Ação	Brasil	Honduras	2008
Planejamento e gestão integrada de recursos hídricos/Aquíferos	Ação	Brasil	Cuba	2008
Planejamento e gestão integrada de recursos hídricos	Missão de prospecção	Brasil	Cabo Verde, São Tomé e Príncipe	2009
Planejamento e gestão integrada de recursos hídricos	Missão de prospecção	Brasil	CPLP	2009
Fortalecimento institucional	Missão de prospecção	Brasil	República Dominicana	2009
Planejamento e gestão integrada de recursos hídricos	Memorando de intenção	Brasil, UE	Moçambique	2009
Planejamento e gestão integrada de recursos hídricos/Aquíferos	Ação	Brasil	México	2009
Recursos hídricos/Sustentabilidade	Ação	Brasil	Peru	2009
Recursos hídricos em regiões semiáridas	Ação	Brasil	Uruguai	2009
Recursos hídricos em regiões semiáridas	Projeto	Brasil	Argélia	2009

continua...

continuação

Áreas/Temas principais das atividades de cooperação internacional em recursos hídricos	Modalidade	País Doador	País Receptor	Data de início da cooperação
Recursos hídricos em regiões semiáridas	Projeto	Brasil	Argélia	2009
Fortalecimento institucional	Missão de prospecção	Brasil	Cabo Verde	2010
Recursos hídricos em regiões semiáridas	Ação	Brasil	Argentina	2010
Planejamento e gestão integrada de recursos hídricos	Ação	Brasil	Honduras	2010
Hidrologia/Sustentabilidade	Projeto	Brasil	Nicarágua	2010
Planejamento e gestão integrada de recursos hídricos	Projeto	Brasil	São Tomé e Príncipe	2010
Planejamento e gestão integrada de recursos hídricos	Projeto	Brasil	Equador	2011
Planejamento e gestão integrada de recursos hídricos	Missão de prospecção	Brasil	CPLP	2012
Planejamento e gestão integrada de recursos hídricos	Missão de prospecção	Brasil	Equador	2012
Planejamento e gestão integrada de recursos hídricos	Ação	Argentina, Brasil	Argentina, Brasil	2012
Planejamento e gestão integrada de recursos hídricos	Ação	Brasil	Bolívia	2012
Hidrologia Florestal	Ação	Brasil	Equador	2012
Planejamento e gestão integrada de recursos hídricos	Projeto	Brasil, OTCA	Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Guiana, Suriname, Venezuela	2012
Planejamento e gestão integrada de recursos hídricos	Projeto	Brasil	Colômbia	2012
Planejamento e gestão integrada de recursos hídricos	Projeto	Brasil	Honduras	2012
Aperfeiçoamento em hidrografia/Treinamento militar	Projeto	Brasil	Peru, Suriname, Paraguai	2012
Planejamento e gestão integrada de recursos hídricos	Missão de prospecção	Brasil	Dominica	2013
Hidrologia florestal	Projeto	Brasil	Equador	2013
Hidrologia/Sustentabilidade	Projeto	Brasil, Japão	Nicarágua	2014

Fonte: Realizada pelos autores a partir da base de dados da pesquisa de Dulci et al. 2016.

A partir da análise dos dados agregados da cooperação ambiental brasileira é plausível sugerir que a política externa brasileira não apenas expressa clareza quanto à condição de interdependência entre os atores dos assuntos ambientais, como também quanto à necessidade da resolução das questões ambientais para a promoção de melhores condições sociais e econômicas no sistema internacional. O Brasil, portanto, assume um papel de protagonista na cooperação ambiental internacional, responsabilizando-se por custos para o provimento de respostas às questões ambientais nos seus diversos subsetores, seja em seu entorno regional, como também em outras regiões menos desenvolvidas, sobretudo em países da África. Percebe-se, também, a estruturação da cooperação a partir da lógica da reciprocidade (“jogo do seguro”), com ampla preferência pela forma bilateral da cooperação, ou multilateral com poucos atores, contextos nos quais o controle da atuação se dá diretamente entre os membros, determinando a ocorrência, ou não, de cooperação futura entre as partes. Essa mesma lógica de reciprocidade pode ser entendida pela repetição das atividades de cooperação com determinados países ao longo do tempo, uma vez que o benefício mútuo das interações entre os atores justificaria a repetição/manutenção da estratégia de cooperação.

Em relação especificamente aos recursos hídricos, identifica-se a atuação de diversas entidades públicas domésticas, nacionais e subnacionais, a saber: Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente (SRH/MMA), Ministério das Cidades, Marinha, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Serviço Geológico do Brasil, Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), Instituto Florestal do Estado de São Paulo, Instituto de Gestão de Águas e Clima da Bahia (INGÁ), Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia, Universidade de Brasília (UNB) e Universidade Federal de Viçosa (UFV). Nenhum desses órgãos, porém, exerce o protagonismo da Agência Nacional de Águas.

O papel da ANA na cooperação amazônica

Desde a revitalização da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) nos anos 2000, todas as ocorrências de cooperação entre os países amazônicos têm privilegiado a organização como meio de articulação de seus respectivos interesses, inclusive aqueles com relação à cooperação ambiental em recursos hídricos. A ANA tem sido a instituição com maior protagonismo na execução das atividades de cooperação. Nesse sentido, entender a cooperação brasileira na região amazônica é entender a atuação da ANA como parte executora das contrapartidas assumidas pelo Brasil.

Opta-se, neste trabalho, pela investigação de estudos de caso para a avaliação da importância da ANA para a cooperação internacional em recursos hídricos. Entende-se que o detalhamento das atividades executadas pela ANA permitirá a análise do nível de relevância que a instituição exerce para a atuação internacional do país. Nesse sentido, dois projetos destacam-se das demais atividades: GEF Amazonas e Projetos Amazonas, seja em função da importância do projeto, seja por estar no escopo de atuação da ANA¹⁰.

¹⁰ No caso do GEF Amazonas, há relatórios disponíveis on-line, porém não conseguimos acesso ao relatório produzido pela ANA. No caso do Projeto Amazonas, há pouca bibliografia disponível, porém, conseguimos acesso ao relatório produzido pela ANA.

GEF Amazonas

O “GEF Amazonas – Gestão integrada e sustentável dos recursos hídricos transfronteiriços da bacia do rio Amazonas, considerando a variabilidade e as mudanças climáticas” é o maior projeto sobre recursos hídricos executado pela OTCA. O “*Global Environment Facility*” (GEF) foi criado em 1991, como um programa piloto do Banco Mundial, juntamente com o PNUD e o PNUMA, para financiar projetos para a proteção do meio ambiente global e para a promoção do desenvolvimento sustentável. O GEF já financiou (13,5 bilhões de dólares) e cofinanciou (65 bilhões de dólares) 3.900 projetos em mais de 165 países em desenvolvimento (GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY, 2015). No caso do GEF Amazonas, a iniciativa ocorreu na VII Reunião de Chanceleres da OTCA, em 2002. No ano seguinte, a OTCA, a ANA e a OEA (Organização dos Estados Americanos) idealizaram o projeto para ser enviado ao GEF. Depois de anos de tratativas entre as partes, o projeto foi integralmente aprovado pelo GEF, em 2009, e firmado o acordo de execução entre o PNUMA e a OTCA, em 2010. Nesse caso, o PNUMA tornou-se a agência de implementação, a OTCA a agência de execução e o GEF a agência de financiamento, sendo USD\$ 7 milhões investidos diretamente pelo GEF e USD\$ 45 milhões investidos em cofinanciamento pelos países membros da OTCA (ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA, 2015a).

As atividades propostas pelo GEF Amazonas incluem três componentes. O componente de entendimento da sociedade amazônica abrange duas categorias: o estudo da visão de cada país sobre o uso da bacia amazônica e a revisão dos marcos legais e institucionais de cada país, tendo em vista a futura gestão integrada dos recursos hídricos. O componente de entendimento dos recursos naturais abrange três categorias: investigações científicas dirigidas sobre os ecossistemas aquáticos, os sedimentos e sobre o aquífero Amazonas (todas realizadas pelo Brasil/ANA), estudo da vulnerabilidade hidroclimática e formação da análise diagnóstica transfronteiriça (ADT), também em função da futura gestão integrada dos recursos hídricos. O componente de entendimento das estratégias de resposta abrange 5 categorias: projetos piloto de gestão integrada dos recursos hídricos; prioridades especiais de adaptação e casos de mitigação de efeitos das mudanças climáticas; desenho e implementação de um sistema integrado de informação sobre recursos hídricos para todos os países membros; formulação de um plano de extensão das atividades de cooperação e de financiamento; e, sobretudo, a formação de um plano de ação estratégico (PAE), com diretrizes para gestão dos recursos hídricos ao longo de toda a bacia amazônica (AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA,¹¹ 2012).

Como pode ser visto no mapa (Figura 1), o Brasil tem protagonismo na execução das atividades do GEF Amazonas. Apesar de não se ter informações detalhadas do andamento das etapas previstas pelo projeto e do investimento financeiro realizado por cada país, admite-se que o Brasil seja o maior colaborador das atividades desenvolvidas pelo GEF, em função do amplo número de atividades sob responsabilidade da ANA. Um relatório sobre o andamento das atividades, disponível no site do projeto, aponta para um bom nível de execução das etapas previstas. Já houve a revisão dos marcos legais e institucionais e a elaboração do atlas da vulnerabilidade hidroclimática. Também, vários workshops foram feitos pelos países membros,

11 Autoridad Nacional Del Agua, órgão peruano congênera da Agência Nacional de Águas.

com a participação de centenas de atores sociais e instituições, para a definição da ADT e do PAE. Com relação às atividades realizadas pelo Brasil, o relatório aponta a postura ativa da ANA na produção e divulgação de conhecimento sobre os recursos hídricos da bacia e dos aquíferos amazônicos (ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA, 2015b). Esse relatório ainda revela uma atuação da ANA não prevista inicialmente no GEF Amazonas, que é a capacitação dos gestores dos países membros da OTCA:

Com a Agência Nacional Água, ANA-Brasil, no âmbito da cooperação Sul-Sul, houve oito cursos de formação técnica de mais de 220 profissionais de oito países nas áreas de gestão de recursos hídricos, hidrossedimentologia, plataforma de coleta de dados, bacias pedagógicas, direito internacional das águas e dos eventos extremos. (OCTA, 2015b, p. 2)

Figura 1: Mapa das Atividades do GEF Amazonas



Fonte: DORFLER, 2013.

Projeto Amazonas

Diferentemente do GEF Amazonas – no qual, apesar da proeminência na elaboração do projeto e na condução de cursos de formação de gestores públicos, a ANA vem sendo um dos pontos focais existentes em cada país membro da OTCA para a execução das atividades –, no Projeto Amazonas, a ANA foi instigada pelo Ministério das Relações Exteriores a elaborar uma proposta de cooperação técnica diretamente com a OTCA, de modo a contribuir com a ampliação das ações brasileiras com os países amazônicos. As assimetrias na região não se resumem

aos aspectos físico-geográficos. Nota-se um verdadeiro desequilíbrio na região amazônica em termos de estrutura institucional e de capacidade de gestão, técnica, informacional e humana. Atenta às demandas da política externa e consciente dos interesses brasileiros em aumentar o nível de informação sobre os rios vizinhos que compõem a bacia amazônica, a ANA elaborou uma proposta de ação que, uma vez acertada entre o Brasil e a OTCA, foi denominada de “Projeto Amazonas: Ação Regional da Área de Recursos Hídricos”¹²

O Projeto Amazonas tem como interesse geral o fortalecimento da cooperação Sul-Sul, a promoção do uso sustentável dos recursos hídricos na região amazônica e a articulação entre a ANA e os organismos correlatos dos países membros da OTCA. Especificamente, o projeto prevê 15 atividades a serem executadas integralmente pela ANA, em função de cinco produtos: articulação entre as instituições sul-americanas dos países da OTCA referentes à hidrologia e recursos hídricos, inclusive sistemas de gestão; intercâmbio de informações hidrometeorológicas, sedimentométricas e de qualidade das águas, estabelecido respeitando-se os critérios adotados pelos países participantes; articulação, entre as instituições dos países, referente aos recursos hídricos, meteorologia e defesa civil, para intercâmbio de informações sobre eventos extremos nos rios transfronteiriços; capacitação e treinamento em técnicas de medição de vazão, qualidade das águas, sedimentologia, gestão de recursos hídricos, direito das águas e fenômenos hidrológicos extremos; avaliação e monitoramento do projeto. Todas as ações necessárias para a concretização da cooperação envolvem um montante de cerca de 2 milhões de reais a serem custeados em sua totalidade pela ANA (AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA, 2011).

As tratativas entre ABC, ANA e OTCA tiveram início em 2011 e o projeto foi assinado em julho de 2012. Foram realizadas as seguintes atividades em 2012, totalizando um investimento de cerca de R\$ 350.000: curso de capacitação em hidrossedimentologia, com 14 participantes e curso de capacitação em operação e manutenção de plataformas de coleta de dados (PPCDs), ambos realizados em novembro; realização de dois encontros técnico/políticos para definição das demandas e atividades a serem desenvolvidas entre as partes, em novembro (Foz do Iguaçu/PR) e dezembro (Santa Cruz de La Sierra/Bolívia); criação de um comitê diretor, estabelecido como instância máxima decisória para o programa executivo das atividades, com quatro membros representantes: da ANA, da ABC, do Departamento da América do Sul II do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e da OTCA, em dezembro; e elaboração e envio de questionário para os países envolvidos, a fim de levantar informações sobre as sistemáticas de monitoramento, armazenamento e tratamento dos dados hidrometeorológicos (até fevereiro de 2013, apenas a Colômbia tinha enviado o questionário respondido).

Sob proposição da OTCA, para facilitar a interação entre as instâncias gestoras das águas em cada país, o Projeto Amazonas passou a utilizar o comitê diretor do Projeto GEF Amazonas, que envolve todos esses gestores, num projeto de cooperação com escopos temático e financeiro maiores do que os do Projeto Amazonas. Nesse sentido, as atividades desenvolvidas

12 Informações coletadas no relatório da Agência Nacional de Águas sobre o Projeto Amazonas é identificado pelo número de processo: 02501.001850/2011-71 e tem como data de abertura 02/12/2011, ano utilizado para referência ao documento nesse artigo. Consulta somente na Agência.

pelo Projeto Amazonas deteriam um caráter de complementaridade ao Projeto GEF Amazonas, evitando excesso de mobilização de pessoal e iniciativas superpostas (AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA, 2011).

As atividades do ano de 2013 ainda não foram devidamente catalogadas pela ANA, mas era previsto um conjunto de 10 atividades relativas a todos os 5 produtos, totalizando R\$ 840.000 de investimento. Sabe-se, porém, que o Projeto Amazonas (assim como o Projeto GEF Amazonas) continua em execução, representando importante iniciativa de cooperação entre o Brasil e a OTCA, sendo a Agência Nacional de Águas o elemento central desse processo de articulação do Brasil com os países vizinhos. No contexto desse projeto, mais do que a difusão das boas práticas, percebe-se o posicionamento brasileiro no sentido da harmonização normativa da gestão dos recursos hídricos na região, a partir da matriz desenvolvida pelo Brasil.

De uma maneira geral, o sistema de catalogação dos projetos de cooperação técnica desenvolvidos pela ANA apresenta um bom grau de detalhamento e de informações. Há algumas falhas e atrasos na compilação dos dados, mas é possível verificar um passo a passo das atividades desenvolvidas, assim como a importância de cada etapa da cooperação para a Agência. No caso do Projeto Amazonas, percebe-se o interesse estratégico da ANA com relação à melhoria dos sistemas de gestão dos recursos hídricos dos países vizinhos, ao desenvolvimento de um modelo minimamente comum e à divulgação dos dados entre os países integrantes da bacia amazônica. Essa cooperação exigiu, além de envolvimento técnico, alto grau de coordenação política entre as partes. Nesse processo, a ANA tem sido a grande interessada e responsável pelas atividades a serem executadas, inclusive arcando com o total do aporte de recursos financeiros destinado ao projeto.

Conclusão

Esse trabalho representa um esforço analítico inicial de estudo do papel desempenhado pela ANA nas iniciativas brasileiras de cooperação ambiental internacional. É possível admitir, a partir do modelo teórico que orientou a investigação dos dados documentais apresentados, que a postura proativa e cooperativa do Brasil, com relação aos países vizinhos, tem gerado um ciclo virtuoso de reciprocidade para a cooperação ambiental na América do Sul. Essas atividades envolvem diversas instâncias da burocracia pública e o envolvimento da ANA tende a ser essencial para a continuidade da cooperação internacional em recursos hídricos. O nível de análise que esse trabalho alcançou, no entanto, não permite afirmações categóricas. O processo histórico-político da cooperação ambiental no continente, observado inclusive a partir de um contato direto com cada agência de águas dos países envolvidos, precisa ser analisado mais sistematicamente, para que a lógica da reciprocidade seja verificada com maior profundidade e, se for o caso, validada.

De todo modo, o artigo buscou apresentar informações relevantes, que contribuem para sustentar a afirmação de que a Agência Nacional de Águas do Brasil é um ator protagonista para a cooperação sobre recursos hídricos no continente. O país é o principal emergente na

doação de cooperação ambiental, sendo o de recursos hídricos o principal dos subsetores nesse campo e, a ANA, a principal executora dessas atividades, nacional ou internacionalmente. Pelos casos observados, seja pelo grande envolvimento no GEF Amazonas, seja pela responsabilidade total no Projeto Amazonas, a ANA tem desenvolvido atividades fundamentais, com impacto direto para a promoção da gestão integrada dos recursos hídricos da bacia amazônica. Percebe-se a ANA como elemento central para a difusão de conhecimento, de expertise técnica e institucional, assim como para o financiamento das atividades internacionais em recursos hídricos realizadas pelo país.

É importante ressaltar que a grande expertise da burocracia da ANA, nos diversos assuntos envolvidos na gestão dos recursos hídricos, fez com que a instituição se tornasse importante meio de capacitação de gestores públicos do continente, como pôde ser visto nos dois estudos de caso. Essa conjuntura coloca o Brasil na centralidade do processo de cooperação, visto que, nesse campo específico, suas capacidades técnicas são superiores às dos demais países, e a difusão dessa expertise, muitas vezes, torna-se condição para o avanço da cooperação, no sentido de permitir que os demais países também avancem em seus sistemas de informação e gestão de recursos hídricos, de modo a efetivamente promover a gestão integrada na região. O avanço das pesquisas, nessa perspectiva, também será útil no sentido de contribuir para verificar a hipótese de que há intencionalidade do Brasil na cooperação internacional em exportar um modelo de gestão dos recursos hídricos para os países vizinhos por meio da ANA, fazendo avançar o nível de conhecimento (essencial no caso amazônico, no qual o país está a jusante na bacia) do país sobre os recursos hídricos além de suas fronteiras, e assegurando a proeminência de um modelo já desenvolvido no país.

Referências

ABREU, Fernando. *A evolução da Cooperação Técnica Internacional do Brasil*. Mural Internacional., Vol. 4, Nº 2, 2013, pp. 3-16. Disponível em <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/8658>>. Acesso em: 20 mai. 2015.

AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA. *Proyecto GEF AMAZONAS/OTCA/PNUMA*, Lima, 2012. Disponível em: <<http://www.ana.gob.pe/media/553678/valle%20de%20tambo%20parte1.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2015.

AXELROD, Robert. *A evolução da cooperação*. São Paulo: Leopardo Editora, 2010.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. In *World Politics*, Vol. 38, No. 1. (Oct., 1985), pp. 226-254.

BERNAUER, T. Managing International Rivers. In YONG, O. (ed.). *Global Governance: Drawing insights from the environmental experience*. London: MIT Press, 1997.

BRASIL. Lei nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. *Diário Oficial da União*. Brasília, 8 de janeiro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm>. Acesso em: 13 jul. 2016.

BRASIL, Lei nº 9.984 de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Água, ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 de julho de 2000. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2000/lei-9984-17-julho-2000-360468-norma-pl.html>>. Acesso em: 14 de julho de 2016.

CAMPOS, Taiane & VERSIEUX, Bernardo. *A cooperação internacional e a projeção internacional de países emergentes: cenários e perspectivas*. (2013) Pesquisa em andamento. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

DORFLER, Mauricio. *Manejo integrado y sostenible de los recursos hídricos transfronterizos en la Cuenca del Río Amazonas, considerando la variabilidad y los cambios del clima*. Apresentação de trabalho do Diretor Executivo da Secretaria Permanente da OTCA. Peru, 2013.

DULCI, Otávio Soares et al. *A cooperação internacional e a projeção externa do estado de Minas Gerais: cenários e perspectivas*. (2013) Pesquisa em andamento. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

FREITAS, Marcos. *Articulação e apoio técnico à coordenação do Projeto GEF Amazonas e estruturação de mapa básico da Bacia Amazônia*. Projeto GEF Amazonas – OTCA/PNUMA/OEA. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://iwlearn.net/iw-projects/2364/reports/RelatorioFinalMarcosFreitas.pdf>>. GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY. *Site do Global Environment Facility*. (2015). Acessado pela última vez em junho de 2015. Disponível em: <https://www.thegef.org/gef/whatisgef>>.

HAFTENDORN, H. Water and International Conflict. In *International Studies Association*. 40th Annual Convention. Washington, February 16-20, 1999.

HARDIN, Garret. The tragedy of the commons. In *Science*, N° 162, 1968. Artigo disponível em: <http://www.dhushara.com/book/multinet/trag.htm/>>. Acesso em: 10 mai. 2015.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. *Site do GEF Amazonas*. (2015a). Acessado pela última vez em junho de 2015. Disponível em: <<http://otca.info/gef/sobreprojeto>>. Acesso em: 10 mai. 2015.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. *Site do GEF Amazonas: página com resultados do GEF Amazonas*. (2015b). Acessado pela última vez em junho de 2015. Disponível em: <http://otca.info/gef/sobreprojeto>>. Acesso em: 10 mai. 2015.

BRASIL. Superintendência de Assuntos Estratégicos da Presidência da República do Brasil. *Água e Desenvolvimento Sustentável: Recursos Hídricos Fronteiriços e Transfronteiriços do Brasil*, 2013. Disponível em: http://estatico.cnpq.br/portal/premios/2013/pjc/imagens/noticias/publicacao_agua_sae.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2015

SOUZA, Matilde De. *Águas Internacionais*. Trabalho apresentado no 3º Encontro da ABCP. Niterói, 28 a 31 de julho, 2002.

SOUZA, Matilde De et al. *Governança de recursos comuns: bacias hidrográficas transfronteiriças*. In *Revista Brasileira de Política Internacional*, n° 57, Vol. 2, 2014, pág. 152. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292014000200152>. Acesso em: 11 mai. 2015.

TATEMOTO, Letícia C. B. *Poder e conflito em bacias hidrográficas internacionais*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. PUC Minas. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/RelInternac_TatemotoLC_1.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2015.

Política Externa, Refugiados e Reassentamento no Brasil: uma análise sobre o período do governo Lula (2003-2010)¹

Foreign Policy, Refugees and Resettlement in Brazil: an analysis on Lula da Silva government (2003-2010)

Julia Bertino Moreira*

Resumo

O artigo se propõe a analisar a política brasileira relativa aos refugiados adotada no governo Lula (2003-2010), lançando luz especialmente sobre o programa de reassentamento, a partir da conexão com as diretrizes de política externa do período. Para tanto, apoia-se em análise de documentos oficiais obtidos no Arquivo Histórico do Itamaraty em Brasília, assim como em entrevistas qualitativas realizadas com representantes de atores estatais e não estatais envolvidos com refugiados no país. O texto se inicia com um debate conceitual a respeito da relação entre política externa (*foreign policy*) e política relativa a refugiados (*refugee policy*); em seguida, aborda as diretrizes de política externa adotadas no governo Lula, em que se destacam o papel de projeção no cenário global e a afirmação da liderança regional; por fim, enfoca o programa de reassentamento, a partir da posição de país emergente de reassentamento, discutindo também aspectos relativos aos processos de integração local vivenciados pelos refugiados reassentados no país.

Palavras-chave: política externa; refugiados; reassentamento; Brasil.

Abstract

The article aims to analyze the Brazilian refugee policy during Lula da Silva government (2003-2010), focusing on the resettlement program, in light of the foreign policy guidelines adopted along this period. It relies on official documents collected in the Itamaraty Historical Archives and interviews with representatives of institutions and bureaucratic agencies involved in the refugee issue. The article begins with a brief conceptual discussion on the relation between refugee policy and foreign policy; moreover it sheds light on the foreign policy guidelines during Lula da Silva government and finally discusses the resettlement program, emphasizing Brazil's new position as an emerging resettlement country, also considering the local integration processes of resettled refugees.

Keywords: foreign policy; refugees; resettlement; Brazil.

¹ Uma versão preliminar do texto foi apresentada no Painel sobre *Migrações, Refugiados e Política Externa* da Área Temática *Análise de Política Externa*, também coordenado pela autora, durante o V Encontro Nacional da ABRI – Associação Brasileira de Relações Internacionais, realizado na PUC-MG, em Belo Horizonte, de 29 a 31 de julho de 2015.

* Professora Adjunta do Bacharelado de Relações Internacionais da UFABC, Doutora em Ciência Política, na área de Relações Internacionais, pela UNICAMP, com Visiting Fellowship no Refugee Studies Centre da Universidade de Oxford (Reino Unido). Atualmente, é Visiting Scholar no Centre for Refugee Studies da Universidade de York (Canadá).

Introdução

O artigo se propõe a analisar a política relativa aos refugiados adotada no governo Lula (2003-2010), lançando luz especialmente sobre o programa de reassentamento regional, sobretudo a partir da conexão com as diretrizes de política externa delineadas no período. Para tanto, apoia-se em análise de documentos oficiais obtidos a partir de visita *in loco* ao Arquivo Histórico do Itamaraty em Brasília, assim como em entrevistas qualitativas realizadas com representantes de órgãos burocráticos (Comitê Nacional para os Refugiados e Ministério das Relações Exteriores), do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e, também, da Cáritas Regional de São Paulo, instituição religiosa diretamente envolvida com o acolhimento a reassentados².

A análise se volta não apenas para fatores que pesaram no processo decisório a respeito do recebimento de refugiados no país (incluindo a proposta do referido programa de reassentamento e sua sequente execução), como também para a interação entre os atores citados. O foco se verteu especialmente para a nova posição que o país passou a ocupar frente à questão dos refugiados no cenário internacional.

O texto está estruturado da seguinte forma: inicia-se com um debate conceitual a respeito da relação entre política externa e política relativa a refugiados, pautado pela revisão da literatura especializada na área de estudos sobre migrações forçadas e refugiados; em seguida, aborda as diretrizes de política externa adotadas no governo Lula, em que se destacam o papel de projeção no cenário global e a afirmação da liderança regional; depois, enfoca especialmente o programa de reassentamento enquanto propulsor da inserção internacional como “país emergente de reassentamento”, discutindo também aspectos relativos aos processos de integração local vivenciados pelos refugiados reassentados no país. Concebe-se a propositura de tal programa como parte da política adotada em relação aos refugiados no país³. E argumenta-se que o mesmo foi proposto pelo governo Lula a partir da conjugação de fatores alinhados à política externa e contando com a articulação de atores não estatais (o ACNUR e instituições religiosas representantes da sociedade civil). No entanto, no tocante à sua implementação, despontaram dificuldades e problemas em termos da integração local, como apontam relatos sobre tais processos a partir de experiências dos próprios reassentados.

Política externa e política relativa a refugiados: breve discussão conceitual

Os refugiados são considerados migrantes internacionais forçados, que cruzam as fronteiras nacionais de seus países de origem e ingressam em territórios de outros Estados em busca de proteção. Eles fogem de situações de violência, como conflitos internos, internacionais ou regionais, perseguições em decorrência de regimes políticos repressivos, entre

2 O artigo se baseia em pesquisa previamente realizada, que não abarcou entrevistas com refugiados reassentados. No entanto, a fim de suprir tal lacuna, buscando colocar em diálogo os olhares dos próprios refugiados que vivenciaram esses processos com os discursos oficiais representados pelos demais atores estatais e não estatais, amparou-se em outros estudos, especificamente de Hamid, 2012 e Moulin, 2011.

3 Para uma discussão aprofundada sobre a política relativa aos refugiados no Brasil, consultar tese de doutorado de Moreira, 2012.

outras violações de direitos humanos. Questões étnicas, culturais e religiosas, desigualdade socioeconômica, altos níveis de pobreza e miséria e, sobretudo, instabilidade política estão no cerne dos fatores que levam às migrações de refugiados (LOESCHER, 1996).

A definição jurídica de refugiado foi construída no âmbito do sistema ONU, no contexto histórico do pós-guerra, a partir de uma convenção internacional específica, mesmo período em que foi criada uma agência especializada para lidar com o grupo: o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Com base nessas instituições, instituiu-se um regime internacional relativo aos refugiados. Coube ao ACNUR atuar como organização internacional responsável pela proteção ao grupo, a qual frequentemente negocia a possibilidade de admissão de refugiados com Estados, além de buscar o estabelecimento de parcerias com ONGs, a fim de lhes prover assistência. Por sua vez, o alcance jurídico que se deu ao termo “refugiado” abarcou indivíduos que apresentassem fundado temor de perseguição em função de sua religião, raça, nacionalidade, opiniões políticas ou pertencimento a determinado grupo social. É de se destacar que, da forma como a Convenção de 1951 foi edificada, ao não prever o dever do Estado signatário de receber refugiados, reforçou-se a lógica soberana estatal (REIS; MOREIRA, 2010). No mesmo sentido, Haddad (2008) afirma que a categoria de refugiado só pode ser inteligível a partir da tríade Estado-território-cidadania, reproduzindo e fortalecendo o papel precípua estatal na gestão dos fluxos de refugiados.

Ao atingir o território de outro Estado para solicitar refúgio, tais migrantes forçados se deparam, portanto, com políticas estatais que podem lhes ser mais favoráveis ou restritivas. Diversos fatores pendem na política relativa a refugiados (*refugee policy*)⁴ adotada por um país. O peso da política externa (*foreign policy*) ganha destaque, à medida que tais deslocamentos se originam de situações de instabilidade política interna que geram repercussões regionais e internacionais. Seguindo novamente Haddad (2008), supõe-se um “problema” que seria da esfera doméstica passa a se internacionalizar – e/ou se regionalizar. Por outro lado, há de se considerar que as diretrizes de política externa adotadas por determinados países geram impacto em outros (a exemplo de decisões voltadas para intervenções militares), o que certamente pode contribuir para a ocorrência de deslocamentos forçados (TEITELBAUM, 1984).

Logo, aspectos relacionados à política externa guiam as respostas aos fluxos migratórios por parte dos países receptores⁵, de modo que a admissão de refugiados pode ser

4 A literatura especializada na área de refugiados não aponta uma definição precisa sobre tal termo. Emprega-se aqui o referencial conceitual trabalhado por Moreira, 2012, a partir de Hammar, 2005.

5 As respostas políticas dadas pelos Estados, aos quais fluxos de refugiados se dirigem, têm se ancorado na perspectiva da soberania estatal (vide, entre outros autores, Loescher, Haddad, Reis, Moreira). Em que pese a tensão latente entre essa dimensão e o princípio da solidariedade internacional e de compartilhamento de responsabilidades, parece preponderar a lógica soberana pautada por múltiplos interesses. O caso atualmente bastante noticiado de sírios buscando ingressar territorialmente na Grécia, como porta de entrada para a União Europeia, a fim de solicitar refúgio, ilustra bem esse tensionamento. Em tese, os países da UE, enquanto signatários de instrumentos do Direito Internacional dos Refugiados, deveriam se pautar pela solidariedade e compartilhar entre si a responsabilidade em receber indivíduos que fogem de uma guerra civil em seu país de origem. Na prática, os interesses próprios acabam por determinar o posicionamento de cada Estado individualmente (vide o de Áustria, Hungria e Reino Unido, a título de ilustração). Da mesma forma, o recente acordo entre Turquia e UE, com vistas a impedir que tais indivíduos consigam acesso a refúgio no território europeu, retrata como interesses de política externa do governo turco (em especial, a negociação voltada para o ingresso no bloco regional) se alinham a interesses domésticos de países europeus (pautados por questões socioeconômicas, mobilizando o argumento do “encargo” que perpassa a integração local desses refugiados, mas também por aspectos culturais e identitários, dado que o acolhimento diz respeito também a muçumanos) (vide ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2016).

instrumentalizada, servindo como estratégia para desacreditar Estados-nação adversários⁶. Com isso, o reconhecimento do estatuto e a recepção de refugiados podem ficar condicionados à seletividade frente aos países dos quais provêm, sendo considerados bem-vindos em virtude da afinidade político-ideológica ou por questões étnico-culturais e religiosas. Dentre os interesses de política externa, são computados, assim, elementos de caráter estratégico, político, ideológico e securitivo, entre outros (TEITELBAUM, 1984; LOESCHER, 1996).

A influência internacional sobre a política relacionada aos refugiados também pode ser notada em outras dimensões. Tal política pode ser concebida como uma oportunidade para Estados que pretendem superar experiências passadas, restaurando suas reputações em termos de respeito a direitos humanos, a fim de obter legitimidade por parte de seus vizinhos e da comunidade internacional. Quanto a Estados que fazem parte de regiões mais propícias a gerar fluxos de refugiados, esses países tendem a desenvolver uma política mais abrangente, com o intuito de ajudar a reduzir os deslocamentos no âmbito regional (SUHRLE; ZOLBERG, 2001). Vale destacar, ainda, o impacto dos regimes internacionais⁷ referentes a refugiados e a direitos humanos nas respostas políticas dadas aos deslocamentos, uma vez que os países pretendem projetar uma imagem positiva internacional, de modo a serem vistos como cooperativos e generosos em questões humanitárias. A necessidade de assistência por parte de organizações internacionais e a tentativa de evitar a publicidade negativa levam o país de destino a interagir com tais regimes internacionais, que, por sua vez, pressionam o governo a implementar medidas favoráveis aos refugiados (JACOBSEN, 1996).

Ao mesmo tempo, a adoção de política relacionada aos refugiados constitui uma questão do contexto doméstico, a qual abrange não apenas fatores políticos, mas também econômicos, sociais, culturais e demográficos. A capacidade local para inserção de migrantes internacionais impacta as respostas aos fluxos, sendo definida por Jacobsen (1996) como as condições socioeconômicas e a receptividade por parte da comunidade receptora. A forma pela qual essa percebe os refugiados remete a elementos socioculturais, étnicos e religiosos e, ao mesmo tempo, relaciona-se com experiências históricas relativas a fluxos anteriores. A resposta da sociedade receptora se revela fundamental, visto que ela pode não apenas ajudar a assistir diretamente os refugiados como também influenciar a adoção de políticas em prol do grupo (JACOBSEN, 1996).

Logo, política em relação aos refugiados intersecta fatores de política externa e política doméstica. Resulta de uma interação complexa entre múltiplos interesses domésticos de teor econômico, sociocultural, político, ideológico, demográfico, além de questões internacionais, relacionadas com política externa, regimes e organizações internacionais. Ainda está relacionada, por fim, à interação estatal com atores internacionais (especialmente com o ACNUR) e de atuação doméstica (como ONGs, instituições religiosas e outras entidades da sociedade civil, diretamente envolvidas com a assistência a refugiados).

6 Um exemplo emblemático apontado por diversos autores (como Loescher) para sustentar o argumento acerca da instrumentalização da recepção de refugiados diz respeito à decisão de países ocidentais de acolher refugiados provenientes de países do Leste Europeu em face do contexto de bipolarização da Guerra Fria.

7 Entendemos regime internacional aqui como não apenas incluindo os tratados internacionais relativos aos refugiados (em especial, a Convenção Relativa ao Estatuto sobre Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967), mas também a agência especializada da ONU designada para os refugiados: o ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.

Por fim, vale dizer que a política relativa a refugiados merece ser compreendida enquanto uma política de admissão (em termos das regras sobre ingresso territorial e do procedimento para reconhecimento do estatuto de refugiado), tendo como desdobramento necessário uma política de integração (referente a regras e mecanismos institucionais que possibilitem acesso a direitos, visando à inserção dessa população estrangeira em meio à sociedade receptora) (MOREIRA, 2012).

A integração local foi desenhada pelo ACNUR como uma das “soluções duráveis” para o problema dos refugiados. Assim como há Estados que não admitem receber refugiados, há também os que permitem tão somente a instalação de campos em seus territórios, a serem geridos pelo ACNUR – o que se diferencia em muito da efetiva inserção desses estrangeiros localmente. Considerando Estados que de fato aceitam acolher refugiados, vale problematizar a integração local, afastando a perspectiva assimilacionista, e concebendo-a como interações recíprocas entre refugiados e comunidade local, que se desenvolvem em múltiplas dimensões⁸. Importa verter o olhar, portanto, também aos processos pelos quais se dá a “internalização” dos refugiados no país acolhedor, para além do arcabouço jurídico-institucional que regula a matéria – como veremos, a seguir, com o caso brasileiro.

Política em relação aos refugiados no Brasil

Toma-se como ponto de partida o processo de institucionalização da política relativa aos refugiados no país, dado pela aprovação de uma legislação específica sobre a temática no final dos anos 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso⁹. Tanto no processo de elaboração quanto no de aprovação legislativa, verificou-se a articulação de atores não estatais (sobretudo o ACNUR e o IMDH – Instituto de Migrações e Direitos Humanos, instituição religiosa ligada à Igreja Católica) com atores estatais (em especial, representantes de órgãos burocráticos e parlamentares) (MOREIRA, 2012).

É interessante notar como, no mesmo momento em que foi possível caminhar rumo ao desenho de uma política específica para tratar da questão dos refugiados, pouco se avançou em termos legislativos frente à política migratória do país. Vale lembrar que o chamado Estatuto do Estrangeiro havia sido criado em 1980, ainda sob o regime militar, atribuindo ao estrangeiro uma perspectiva de potencial ameaça ou perigo, ancorada na ótica da segurança nacional. Argumenta-se que a coalizão entre os atores não estatais foi bem-sucedida ao influenciar atores estatais, sobretudo pela associação da temática dos refugiados ao tema mais amplo dos direitos humanos. Ao longo de tal processo de constituição da política brasileira relativa aos refugiados, também pesaram aspectos de política doméstica combinados a política externa (MOREIRA, 2012).

A legislação brasileira foi considerada, à época, “moderna, avançada e de vanguarda”, especialmente por incluir a definição ampliada de refugiado dada pela Declaração de Cartagena,

8 A discussão sobre integração local de refugiados é bastante vasta e profícua dentro da literatura especializada da área, razão pela qual não se esmiuçarã o debate acerca de tal temática neste artigo. Recomenda-se a leitura de estudos de diversos autores: Ager e Strang; Castles et al.; Atfield et al.; Smith, Stuart e Da Lomba, entre outros.

9 Para compreender pormenorizadamente a institucionalização dessa política no referido período, consultar Moreira, 2012.

de 1984 (a qual estendia, no âmbito regional, a categoria a indivíduos que fugissem devido a violações massivas de direitos humanos). Somava-se a isso o fato de o Comitê Nacional para Refugiados ter sido criado contemplando institucionalmente a participação de organização da sociedade civil (posto ocupado por instituições religiosas, que se alternam no cargo: Cáritas Arquidiocesana e IMDH). Por esses motivos, o arcabouço legislativo brasileiro marcava o pioneirismo regional e passava a ser tratado pelo ACNUR como “modelo jurídico” a ser replicado em outros países vizinhos. Desse modo, o papel de liderança brasileira frente à América do Sul também passou a ser reconhecido pela agência da ONU: “O Brasil se tornou o líder regional com a aprovação da lei sobre refugiados em 1997” (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2003, p. 8 apud JUBILUT, 2006, p. 1).

Em que pese o reconhecimento por parte desse ator internacional, bem como os esforços rumo à institucionalização de tal política, entende-se que essa não foi suficientemente estruturada devido à ausência de uma política de integração, desdobramento necessário da política de admissão formulada. Portanto, naquele momento, ainda inexistia efetivamente uma política *para* os refugiados acolhidos no país¹⁰ (MOREIRA, 2012).

Política externa e refugiados no governo Lula (2003-2010)

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o qual abrangeu dois mandatos no período de 2003 a 2010, a política externa passou por ajustes de programa em relação à administração anterior (de Fernando Henrique Cardoso – 1995-2002), configurando uma “mudança na continuidade”, seguindo o entendimento de Vigevani e Cepaluni (2007). As alterações significativas estavam mais relacionadas à ênfase e aos meios buscados para inserção do país no cenário internacional do que propriamente ao conteúdo dos objetivos perseguidos (SOUZA, 2009). A principal modificação consistiu em diversificar as opções adotadas, compondo uma estratégia denominada, segundo os autores, de autonomia pela diversificação. As diretrizes de política externa mantiveram, assim, o multilateralismo, a cooperação, a defesa dos direitos humanos, a construção da paz, a adesão aos regimes, o respeito às organizações internacionais e a priorização aos países da região, especialmente os do MERCOSUL (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Por outro lado, a cooperação Sul-Sul foi enfatizada, a partir da aproximação com países em desenvolvimento e emergentes, a fim de obter vantagens políticas e econômicas. A formação do G20, com o objetivo de liberalizar o comércio agrícola e, com isso, buscar reduzir assimetrias entre os países, e a atuação brasileira frente à coalizão foram emblemáticas. A instituição do fórum IBAS, em parceria com Índia e África do Sul, também apontava nesse sentido. Ainda se acentuaram aspirações em torno da reforma do Conselho de Segurança da ONU, empreendendo-se maiores esforços para tanto, a exemplo da atuação humanitária, com envio da missão brasileira para a operação de paz no Haiti (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

A liderança regional passou a ser exercida de forma mais assertiva, sendo a América do Sul tratada como prioridade. O país assumiu a posição de administrador de crises humanitárias e conflitos políticos na região, com vistas a assegurar a estabilidade regional (VIGEVANI;

¹⁰ Para um aprofundamento dessa argumentação, vide a tese de Moreira, 2012.

CEPALUNI, 2007; RODRIGUES, 2010). A atuação no Haiti com a MINUSTAH, liderada pelo Brasil, também pode ser associada ao desempenho dessa função e ao exercício da cooperação Sul-Sul.

A pretensão de conquistar maior protagonismo global ganhou peso. O país passou a ser considerado uma economia emergente e pretendia, assim, obter um espaço maior nas decisões tomadas no cenário mundial. A inserção do Brasil no bloco dos BRIC também propiciava maior participação brasileira nos processos decisórios internacionais (LIMA; HIRST, 2006; RODRIGUES, 2010).

O governo Lula manteve a ênfase no tema dos direitos humanos, não só como diretriz de política externa, mas também como pauta da agenda interna. Novos órgãos foram criados no âmbito da Secretaria Especial de Direitos Humanos, que passou a ser vinculada à Presidência da República (CORRÊA, 2007). Houve continuidade na elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos, com o lançamento do terceiro plano no final do segundo mandato (III PNDH). Um elemento de destaque do governo foram os investimentos na área social, lançando programas com o objetivo de erradicar a fome e a miséria (Fome Zero e Bolsa Família). Os maiores esforços concentrados no desenvolvimento e na justiça social possibilitaram melhores condições de vida à população local, o que também ocorreu em função do crescimento econômico no país. A inclusão social foi tratada, nesse contexto, como uma questão de direitos humanos (CORREA, 2007).

Vale lembrar, como afirmado anteriormente, que a conexão com o tema dos direitos humanos, estabelecida por atores não estatais alinhados a atores estatais, também se revelou relevante fator para que a política relativa aos refugiados pudesse ser desenhada a partir de um arcabouço jurídico-institucional próprio – diferenciado, portanto, da política migratória, embora guardando próxima relação com essa.

Compreender a política em relação aos refugiados adotada durante o governo Lula remete à reflexão sobre a política migratória¹¹ do mesmo período, a partir da vinculação direta com a política externa. Como afirma Reis (2011, p. 61), as migrações internacionais passaram a ser percebidas “como tema estratégico nas relações internacionais do século XXI”, por isso a importância de se tratar essa questão pela perspectiva da projeção internacional do país. A autora argumenta, ainda, que:

(...) trazer o tema das migrações e, mais especificamente a questão dos direitos humanos dos imigrantes, para os fóruns internacionais reforçou as diretrizes mais amplas da política externa brasileira, que (...) tem buscado questionar a hierarquia internacional dentro de organismos multilaterais, fortalecer a cooperação Sul-Sul. (REIS, 2011, p. 63)

O propósito de defender o protagonismo brasileiro frente à discussão sobre as migrações – associada à defesa dos direitos humanos – se deu também no âmbito regional, na esteira do processo de integração – vide a entrada em vigor do Acordo de Residência entre os países do MERCOSUL, Bolívia e Chile em 2009 (REIS, 2011).

11 Há de se destacar ao menos dois pontos a respeito da tratativa dessa temática durante o governo Lula: a assinatura da Convenção Internacional sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de sua Família e a tramitação de um projeto de lei no parlamento (tema ainda em discussão), ambos em 2009. Para uma discussão mais densa sobre política migratória no referido período, ver Reis, 2011.

No tocante aos refugiados, o governo Lula deu continuidade a essa política, fortalecendo a associação à temática dos direitos humanos e à cooperação Sul-Sul, como se pode perceber a partir do discurso da delegação brasileira proferido na 60ª sessão do Comitê Executivo do ACNUR:

O refúgio é uma política de Estado no Brasil. É um elemento importante da democracia brasileira e sua tradição de abertura. É um dos pilares da política de direitos humanos.

(...) Nós esperamos aumentar as oportunidades de reassentamento no Brasil. A longa experiência do Brasil em ter um órgão tripartite em que governo, sociedade civil e ACNUR trabalham juntos em políticas para refugiados tem sido bem-sucedida.

(...) O processo de integração social e econômico dos refugiados tem sido um constante desafio. Acreditamos que o engajamento de outros países em programas de reassentamento abre as portas para *cooperação Sul-Sul*. O Brasil está pronto a compartilhar sua experiência com parceiros interessados. (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEBRA, 2009, grifos nossos)

Um dos eixos de destaque de tal política seria o enfoque regional que o programa de reassentamento passaria a ter, conectado à projeção de um país emergente nessa temática. Por outro lado, internamente, despontavam dificuldades em relação à integração local dos reassentados – como veremos adiante.

Programa regional e país emergente de reassentamento

A política de reassentamento dos refugiados, que havia sido iniciada através de um acordo macro com o ACNUR em 1999, foi mantida, passando a ter ênfase na América do Sul. Em 2003, chegaram ao país 16 colombianos reassentados (JUBILUT; CARNEIRO, 2011). No ano seguinte, realizou-se em Brasília uma reunião entre representantes da sociedade civil e dos governos de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai, em que se lançaram as bases para a proposta de reassentamento “solidário” na região. Essa iniciativa tinha como fundamentos: a tradição regional de proteção aos refugiados na América Latina; o ressurgimento do reassentamento como solução durável; o princípio internacional de solidariedade e de compartilhamento de responsabilidades. Representantes do governo brasileiro, com apoio do ACNUR, sugeriram o estabelecimento de um programa regional de reassentamento, tendo em vista o contexto da Colômbia¹² à época (JUBILUT; CARNEIRO, 2011).

Com base no antecedente da reunião preparatória de Brasília, realizou-se, pouco depois, um encontro na Cidade do México para celebrar os vinte anos da Declaração de Cartagena, no qual se elaborou, então, o Plano de Ação do México. As propostas de soluções para os refugiados na esfera regional contemplaram: 1) o Programa de Autossuficiência e Integração Cidades Solidárias, um estudo piloto na América Latina voltado para a integração mais efetiva dos

¹² A crise na Colômbia perfazia, em números, 2 milhões de deslocados internos, que haviam se movimentado dentro do país. Para maiores detalhes, ver Jubilut e Carneiro, 2011.

refugiados nos centros urbanos, 2) o Programa Integral Fronteiras Solidárias, com o propósito de promover o desenvolvimento socioeconômico, beneficiando simultaneamente pessoas que solicitavam proteção internacional e as comunidades locais, e 3) o Programa Regional de Reassentamento, por iniciativa brasileira, com vistas a proteger os refugiados que fugiam de conflitos e perseguições na região e, ao mesmo tempo, ajudar os países receptores de grande contingente de colombianos, principalmente a Costa Rica e o Equador (JUBILUT; CARNEIRO, 2011).

No final do mesmo ano, 75 refugiados, majoritariamente colombianos e outros que tinham sido refugiados em Cuba, foram acolhidos em doze cidades¹³ do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e de São Paulo. No ano seguinte, mais 14 colombianos foram recebidos (JUBILUT, 2006). O Brasil recebeu, por meio do programa regional de reassentamento, cerca de 328 colombianos que se encontravam na Costa Rica e no Equador (JUBILUT; CARNEIRO, 2011). Havia uma preocupação regional com esse grupo, estimando-se que 20 mil colombianos estivessem em situação de refúgio na Amazônia, na zona fronteira entre Brasil e Colômbia. A maioria deles se inseria na categoria de deslocados internos, tendo em vista a dificuldade de transpor as fronteiras, em função de impedimentos geográficos e do conflito com as FARC – Forças Revolucionárias Colombianas. O apoio político prestado pelo governo brasileiro ao colombiano, segundo o Itamaraty, fundava-se no “esforço de amenizar os males decorrentes do grave conflito interno”, no âmbito regional (ARQUIVO DO ITAMARATY, EMBAIXADA BRASILEIRA EM BOGOTÁ, 2003).

O programa regional embasava-se jurídica e discursivamente no conceito de solidariedade internacional (batizado na língua inglesa de *resettlement in solidarity*). Por outro lado, a proposta do programa de reassentamento regional levava em conta fatores políticos, a saber, que os fluxos de refugiados poderiam desestabilizar os países vizinhos, atendendo, portanto, a considerações de segurança regional. Coincidia ainda com outros interesses externos, sobretudo o papel de mediador de crises e conflitos no cenário político sul-americano e o papel de liderança na região.

A respeito da integração local dos reassentados, o ACNUR entendia que o Brasil, em vista de sua economia em desenvolvimento, tinha capacidade limitada para satisfazer necessidades imediatas e de longo prazo dos refugiados reassentados. O governo brasileiro assumia a responsabilidade pelos recursos de longo prazo mediante programas financiados pelo Estado, como saúde, educação e outros serviços públicos. Esses programas eram vistos como não muito desenvolvidos, por encontrarem dificuldades para atender às demandas dos nacionais. A agência da ONU provia financiamento para custear serviços básicos na fase de recepção (como orientação, moradia temporária e treinamento profissionalizante). Pretendia-se que o programa de reassentamento brasileiro fosse considerado bem-sucedido, mas ainda havia pouca experiência nesse sentido no país (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2004).

Diante de tal cenário, no início de 2004, o ACNUR resolveu reabrir o Escritório no Brasil, o qual havia sido desativado cinco anos antes. “Consciente da importância estratégica do Brasil

¹³ Natal, Poço Branco, Lajes (RN); Porto Alegre, Bento Gonçalves, Caxias do Sul, Santa Maria (RS); Campinas, Jundiá, São José dos Campos, Taubaté e Guararema (SP) (JUBILUT, 2006).

no trato da questão do refúgio”, o objetivo era assessorar no programa de reassentamento, já que o país ainda não tinha tradição, tampouco conhecimento técnico, para lidar com reassentamento de refugiados (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONARE, 2003). De fato, como veremos adiante, a inexperiência por parte de atores locais se revelou um dos fatores complicadores para que o processo de integração dos reassentados produzisse resultados considerados positivos, como esperado por atores estatais e pelo ACNUR.

No final do mesmo ano, o Brasil passou a adotar processo decisório acelerado para admissão de reassentados (chamado de *fast track*), especialmente para aqueles que enfrentavam problemas em termos de segurança física. O caso, apresentado pelo ACNUR, deveria ser analisado e decidido dentro de três dias úteis (JUBILUT; CARNEIRO, 2011). O CONARE decidiu privilegiar dois grupos considerados vulneráveis: refugiados sem proteção física ou legal e mulheres em risco (como chefes de família e/ou vítimas de violência) (NOGUEIRA; MARQUES, 2008). Outro critério importante consistia no pedido de reunião familiar (JUBILUT; CARNEIRO, 2011). Segundo o Itamaraty, a proposta brasileira tinha como objetivos promover o uso estratégico do reassentamento como solução duradoura, favorecer a integração local mais efetiva dos refugiados e compartilhar responsabilidades em torno do reassentamento (ARQUIVO DO ITAMARATY, 2004). No entanto, apesar da adoção de novos procedimentos relativos à admissibilidade de refugiados (reassentados), as condições internas voltadas para recepção, as quais seriam fundamentais para propiciar uma integração mais efetiva, ainda não haviam sido suficientemente estruturadas no país.

É de se destacar que as ações adotadas pelo Brasil em relação aos refugiados propiciaram estreitar relações com a agência da ONU. Havia interesses por parte da agência da ONU, vale ressaltar, no sentido de que países em desenvolvimento, incluindo os da América Latina, passassem a se comprometer com essa questão, tendo em vista as dificuldades para que as demandas por reassentamento pudessem ser satisfeitas por países desenvolvidos – os quais se inclinavam, de modo geral, rumo ao fechamento de suas fronteiras no contexto pós-11 de setembro. Não à toa, em 2005, o Alto Comissário para os Refugiados visitou o Brasil, encontrando-se com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Na ocasião, o Alto Comissário elogiou a promoção contínua do Brasil em relação ao mandato do ACNUR em nível regional e internacional, além de considerar exemplar o tratamento dado aos refugiados no país, tanto em termos de legislação quanto de esforços empregados para a integração. O ACNUR passou a admitir a capacidade do Brasil, enquanto líder regional, de ajudar a prevenir a intensificação de conflitos na região que pudessem provocar novos fluxos migratórios (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2005).

As medidas adotadas pelo Brasil em relação aos refugiados fizeram o país se destacar, ao alcançar o posto de 12º país que mais reassentava refugiados no mundo em 2006, conforme estimativa do ACNUR (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEBRA, 2006). Nota-se que o país se tornava *emergente* na temática do reassentamento, no mesmo contexto em que buscava emergir política e economicamente no cenário internacional.

Os países emergentes de reassentamento reivindicavam a necessidade do apoio de países tradicionais de reassentamento, não só em termos financeiros, como também de *expertise*. Tanto assim que, na primeira reunião sobre reassentamento na América Latina, realizada em

Quito, em 2006, com o objetivo de analisar a concretização das iniciativas na região, buscou-se identificar os problemas enfrentados pelos países e fazer ajustes no programa regional. Países tradicionais de reassentamento, como EUA, Canadá e Noruega, concordaram em financiar os esforços iniciais com vistas a tornar os programas sustentáveis. Os fundos foram canalizados para a capacitação das autoridades governamentais, com a finalidade de garantir a implementação dos programas (JUBILUT; CARNEIRO, 2011).

Mais uma vez, o Brasil assumiu a liderança, ao sediar, no final de 2007, um encontro sobre reassentamento na América Latina, reunindo representantes de Argentina, Chile, Paraguai, Uruguai, além da Noruega (um país tradicional e experiente de reassentamento), com o escopo de trocar experiências na área (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2007). Segundo o governo brasileiro, o programa de reassentamento havia consolidado a criação de um espaço humanitário na região. Isso porque, além do Brasil, Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai haviam aderido ao programa no âmbito regional (ARQUIVO DO ITAMARATY, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007). Novamente, salientava-se o papel de liderança brasileiro, uma vez que, seguindo nossos passos, outros vizinhos passaram a se comprometer com o reassentamento de refugiados.

Entretanto, apesar do discurso do MRE, corroborado pelo ACNUR, há de se ressaltar a ineficiência da concretização do Plano de Ação do México, como um todo, ao mobilizar o princípio da solidariedade internacional a partir da cooperação regional. Como elucida Menezes (2013), o número de reassentados colombianos nos países da América do Sul foi ínfimo se comparado à demanda total por reassentamento. Além disso, havia dificuldades em termos de financiamento para fazer frente às necessidades dos reassentados, sobretudo em relação a múltiplos aspectos do processo de integração local (despontavam aqui questões referentes a moradia, trabalho, entre outras). O autor bem explicita que, retórica e discursivamente, tais países (incluindo o Brasil) buscaram se projetar como países solidários à causa dos refugiados nos planos regional e internacional, contudo, na prática, pouco fizeram em termos de acolhimento (a começar pelo contingente recebido) de colombianos¹⁴.

Em 2007, o governo brasileiro tomou nova iniciativa, ao ampliar o escopo do programa de reassentamento solidário do âmbito regional para receber 100 palestinos¹⁵, provenientes da Jordânia, que já haviam sido acolhidos anteriormente no Iraque. O ACNUR decidiu fechar o campo de Rweished, situado na fronteira entre Jordânia e Iraque, e buscou o compromisso de países dispostos a aceitá-los (CARNEIRO, 2009). A partir da solicitação da organização internacional, o Brasil demarcava novamente seu papel de protagonista frente à questão dos refugiados: foi o primeiro país da região que se dispôs a oferecer abrigo aos palestinos, ao mesmo tempo em que esses constituíam o maior grupo recebido de uma só vez pelo programa brasileiro (ARQUIVO DO ITAMARATY, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007).

De acordo com o Itamaraty, o gesto brasileiro era visto como um elemento que contribuiria para a imagem do Brasil na região (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007a). Além disso, a decisão de acolher o grupo de palestinos se

14 Para uma análise mais detalhada sobre essa discussão, ver a tese de Menezes, 2013.

15 Em 2007, os palestinos constituíam o maior grupo de refugiados no mundo, totalizando aproximadamente 4,5 milhões de pessoas. Consultar: UNRWA. *Statistics*. 2007. Disponível em: <<http://www.unrwa.org/userfiles/uif-dec07.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2011

fundamentava “em razões humanitárias, refletindo o comprometimento do Brasil com o Direito Internacional dos Refugiados, bem como a solidariedade do governo brasileiro com relação ao povo palestino” (ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007b). Há de se ponderar as considerações de política externa que pesaram em tal decisão, também relacionadas com a questão do Oriente Médio. Vale recordar que, durante o governo Lula, passa a haver um redirecionamento em relação à região, assumindo o Brasil a posição de mediador de conflitos e defendendo uma Palestina independente (AMORIM, 2010).

Assim explicou em entrevista Ricardo Rizzo, então representante do Ministério das Relações Exteriores no CONARE, mobilizando esse ponto associado à dimensão humanitária de nossa política externa:

No caso da experiência recente com os refugiados palestinos, foi algo que entrou na pauta das **relações entre Brasil e Palestina** de maneira muito intensa. Houve um reconhecimento muito grande por parte da Autoridade Nacional Palestina (ANP) sobre o **papel** construtivo que o **Brasil** tem a prestar na **crise do Oriente Médio**, inclusive em seu **aspecto humanitário**, que envolve os **refugiados**. (RIZZO, 2010, grifos nossos)

O programa de reassentamento se conectava ainda à dimensão da cooperação no eixo Sul-Sul, possibilitava estreitar relações com a agência da ONU para os refugiados (atendendo à sua demanda), ao mesmo tempo que não representaria “pesado encargo socioeconômico” ao país. Isso porque o ACNUR assumiria o papel de financiador do programa, fornecendo ajuda aos reassentados para aluguel de moradia, aulas de português e assistência material por um período entre 18 e 24 meses. Além disso, ainda na Jordânia, o grupo seria informado sobre as condições de vida e costumes no Brasil, como também sobre as ONGs que atuariam no processo de integração no país (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007c). No caso dos reassentados, a assistência era maior se comparada à dos refugiados denominados “espontâneos”, já que verbas eram destinadas para instituições encarregadas da assistência, as quais proviam ajuda de subsistência, moradia e curso de português e auxiliavam na busca de emprego. Ainda assim, os maiores desafios considerados no processo de integração local diziam respeito a atingir a autossuficiência – o que era esperado dos reassentados pelos atores estatais e não estatais (NOGUEIRA; MARQUES, 2008).

Os palestinos chegaram, então, em três levadas e foram instalados majoritariamente em Mogi das Cruzes (SP) e Santa Maria (RS) (FOLHA DE S. PAULO, 2008). O processo de integração local dos palestinos não se revelou tarefa fácil, sobretudo em virtude da diversidade cultural, segundo relataram Antenor Rovida – representante da Cáritas Regional de São Paulo, diretamente envolvido com o atendimento a reassentados palestinos –, Wellington Pereira Carneiro – oficial de proteção do ACNUR – e Renato Zerbini Leão – coordenador do CONARE. Outra questão apontada foi a ausência de realização de entrevistas com os refugiados na Jordânia, já que a decisão era acolher o grupo como um todo, para que o campo pudesse ser fechado pelo ACNUR.

Conforme a entrevista concedida por Antenor Rovida, os problemas giravam em torno da questão de se tratar de:

(...) uma cultura totalmente diferente, uma situação de muito tempo de sofrimento, quatro anos no deserto (...) Nós temos refugiados palestinos de quarta geração, ou seja, que nasceram no exílio e que, no caso desse grupo que estava no Iraque, eles tinham toda assistência do governo Saddam Hussein. Com a queda do governo, eles foram para um campo de refugiados, vieram para cá, acharam que iam ter a mesma assistência que tinham no Iraque e a assistência que a gente dá aqui é do padrão dos colombianos. Isso deu muita dificuldade. Mas está numa fase que eles meio que querem mais, porque eles sempre querem mais e mais, porque estavam acostumados com a assistência. Mas a gente diz: “o programa oferece isso”; e é assim que foi feito. Então, é uma experiência que exigiu muito da gente, exigiu deles também. Mas eu acho que é sucesso, porque eles estavam no deserto, sofrendo, e hoje cada um está nas suas casas, muitos já trabalhando, fazendo seus negócios. (ROVIDA, 2009, grifo nosso)

É relevante ter em conta que os atores locais tinham maior experiência em receber colombianos, que eram a referência para eles em termos de reassentados, como apontado acima por Rovida (2009). O reassentamento regional, voltado para os colombianos, revelava-se menos desafiador para os atores envolvidos e, ao mesmo tempo, mais promissor em termos dos resultados alcançados, em comparação ao dos palestinos. A proximidade sociocultural dos colombianos com os brasileiros, por serem da mesma região, e também a linguística, com maior facilidade para aprendizado da língua portuguesa, eram reputadas, portanto, como fatores de maior possibilidade de êxito ao processo de integração local.

Corroborando outro ponto levantado por Rovida (2009), para o representante do ACNUR, os palestinos, por terem vivido décadas no campo jordaniano, haviam se tornado dependentes da assistência recebida durante anos, o que era visto como um empecilho a tal processo:

Um dos problemas que cria muito mito ao redor do programa dos palestinos é o apelo midiático que existe no reassentamento dos palestinos e toda a movimentação que existe de solidariedade com a causa palestina ao redor dos refugiados palestinos. Então, isso provoca com que seja um reassentamento altamente midiático (...). Tem tido um nível de integração razoável, não inferior a outros casos de reassentamento, mas, na imprensa, é visto como o grande fracasso. Outra coisa é o seguinte: primeiro, você vai ter na comunidade palestina também *uma síndrome de dependência*, porque você vai ter um vitimismo muito grande, porque são sessenta anos de vitimização, em virtude de um conflito que parece não ter fim. Esse caráter combativo dos palestinos, que pode ser algo muito positivo, mas no caso da integração nem sempre é positivo e isso também é uma cultura muito arraigada. Segundo, a questão do assistencialismo do governo de Saddam Hussein com relação aos refugiados palestinos no Iraque. Eles foram usados como instrumento de propaganda. Dava-se tudo para eles, mas eles não tinham nada, por exemplo, eles tinham casa, mas não eram donos das casas. Então, houve um pouco de assistencialismo demagógico com relação aos refugiados palestinos e isso cria também todo um vício de assistencialismo. A síndrome de dependência também vai se manifestar no caso dos palestinos. Apesar disso, boa parte dos palestinos são muito empreendedores e tem um nível de integração muito bom. Aprendizado de português, por exemplo, é uma coisa muito impressionante. Tem uns que falam português fluentemente, sem sotaque, é uma capacidade muito grande de aprendizado da língua. (CARNEIRO, 2009, grifo nosso)

De outro lado, conforme Hamid (2012, p. 143), lançando luz sobre as percepções dos refugiados, esses relataram que havia “promessas” feitas pelo ACNUR na Jordânia em torno dos benefícios a serem recebidos no Brasil, assim como uma imagem construída sobre o país bastante discrepantes do que vivenciaram ao serem aqui instalados. Desse modo, “a incompatibilidade entre o que lhes havia sido prometido e o que fora encontrado seria um dos primeiros elementos a provocar insatisfações no grupo”.

O reassentamento dos palestinos gerou, assim, repercussões internas, especialmente porque parte deles se mobilizou e protestou em frente à sede do ACNUR em Brasília, alegando não ter suas necessidades supridas no país, especialmente em termos de saúde, moradia e trabalho, e reivindicando reassentamento para outros países que tradicionalmente recebem refugiados, para reunião familiar ou mesmo para viver em campos de refugiados (MOULIN, 2010; HAMID, 2012). Nos dizeres de Moulin (2010, p. 149), “Alojados em barracas de plásticos e dormindo nas calçadas, os refugiados permaneceram no local por mais de um ano, esperando que suas demandas fossem atendidas”. Dessa forma, atuando politicamente através do protesto, os palestinos pretendiam dar visibilidade às suas reivindicações, atrair a atenção da mídia e da opinião pública em torno das condições de vida no país – colocando em pauta, assim, os problemas tocantes ao processo de integração local, bem como o reassentamento enquanto solução duradoura, como propagado pelo ACNUR. Nesse sentido, define a autora que “as demandas se orientavam em dois eixos centrais, quais sejam, o da reformulação efetiva do programa de integração e o direito a voz não só sobre os termos dessa integração como também sobre o próprio direito de mobilidade internacional” (MOULIN, p. 150).

De acordo com os atores estatais e internacional, não era possível que os palestinos regressassem ao local onde se encontravam anteriormente, pois o campo na Jordânia havia sido desativado; tampouco viável reassentá-los em outro país, pois não havia oferta para recebê-los (ARQUIVO DO ITAMARATY, 2008). A respeito das posições assumidas pelos autores, importa observar as falas das autoridades envolvidas com o caso, a partir das entrevistas realizadas.

O coordenador-geral do CONARE atribuiu as dificuldades verificadas no processo de integração local e a consequente manifestação do grupo de palestinos à:

(...) *vulnerabilidade* do grupo. Eram, na maioria, anciões, pessoas com problemas psicológicos (...). Mas o protesto marcou-se por essas características particulares desse grupo e também tem raiz no povo palestino, que desde que nasce até morrer quer defender a sua terra, o seu pedaço e, por isso, é especialista em manifestação. (LEÃO, 2009, grifo nosso)

Acerca das demandas postas pelos palestinos, o mesmo replicava que:

(...) eles tinham casa em Mogi das Cruzes, mas queriam em Brasília; eles recebiam bolsa em Mogi das Cruzes, mas queriam em Brasília. Então, o que ia fazer o governo do Brasil? O ACNUR é quem gere o programa de integração, existe o acordo com a sociedade civil local em Mogi das Cruzes. Eles tinham casa, tinham aula de português. Abandonaram, quer dizer, eles estavam abandonando o programa. O Brasil não vai tirá-los de um programa e trazer para o meio da rua em Brasília. Quer dizer, é preciso ficar claro que a integração local não é um direito dos refugiados reassentados, não existe um tratado internacional que obrigue. Muita gente diz “ah, mas o Brasil traz essas pessoas e deixa eles passarem

fome, frio, e ainda nas ruas de Brasília”. Eles estão aqui porque querem, eles tinham toda uma estrutura em Mogi das Cruzes, eles deixaram e vieram aqui, para as ruas. Enfim, uma *escolha pessoal*, o direito de ir e vir. (LEÃO, 2009, grifo nosso)

A fala do representante do comitê elucidada como o “problema” dos palestinos foi direcionada a eles próprios, tendo em vista que os atores estatais esperavam adaptação e aceitação por parte dos refugiados, no sentido de que acatassem o que lhes era oferecido pelo programa. Contudo, eles se mobilizaram e atuaram politicamente no sentido de questionar e contestar os termos da recepção local.

Na mesma esteira, percebe-se o argumento do representante do MRE, destacando uma expectativa não condizente à realidade do programa por parte dos palestinos:

Um dos problemas é que algumas dessas demandas fugiam do que se espera de um programa de reassentamento. O programa de reassentamento não prevê que o Brasil facilite a ida dessas pessoas para outro país. É uma coisa problemática, porque se estaria consolidando o **Brasil como plataforma para outros países** e, nem por isso somente, é que os outros países não aceitariam receber refugiados que já estivessem recebendo assistência do Brasil, como não aceitam. Teríamos que inventar e procurar soluções no marco do programa de reassentamento solidário. O que o Itamaraty propôs e procurou foi fortalecer, portanto, a assistência, fortalecer o tipo de atenção que havia dado a essas pessoas e buscar formas de atender a demandas que pudessem ser atendidas. (RIZZO, 2010, grifos nossos)

Havia uma preocupação com as repercussões internacionais em relação ao programa de reassentamento, tendo em vista que o Brasil deveria se tornar país de destino final para esses refugiados, encerrando, com isso, o ciclo migratório. No entanto, diante das dificuldades internas, os palestinos acabavam por colocar em xeque a imagem projetada internacionalmente do país em termos do acolhimento propiciado aos refugiados. De fato, como aponta Hamid (2012, p. 309), “o país não reassentaria mais palestinos, dado que sua ‘diferença cultural’ e ‘dependência’ teriam sido fatores a influenciar sua dificuldade de integração” – o que fica evidente a partir das falas de atores estatais e não estatais nas entrevistas antes transcritas.

Internamente, há de se avaliar a execução do programa a partir dos olhares e vivências dos próprios refugiados, que, como indicam Moulin (2011) e Hamid (2012), relataram inúmeros problemas em torno de sua efetividade. A segunda autora, a partir de pesquisa de campo realizada com palestinos reassentados em Mogi das Cruzes, ressalta a existência de “um repertório comum de insatisfações, seja no que toca(va) à sua divisão espacial em Mogi das Cruzes, à distribuição das casas e dos recursos, ao tratamento de saúde ou às aulas de português” (HAMID, 2012, p. 126).

O caso dos palestinos elucidada, assim, o tensionamento constante na política brasileira relativa aos refugiados, em termos da constituição de uma política de admissão (e aqui especificamente desenhada pelo programa de reassentamento) sem se fazer acompanhar por uma política de integração suficientemente estruturada (MOREIRA, 2012). Embora os refugiados não sejam tratados ou reconhecidos como atores políticos na chamada estrutura tripartite que congrega atores estatais e não estatais, internacionais e de atuação doméstica envolvidos com o grupo, há de se destacar, sobretudo a partir do protesto e das demandas reivindicadas, como

os palestinos buscaram pressionar as instituições frente à sua situação no país. O caso trouxe à baila os conflitos entre diversos atores participantes desse processo – bem diferente, diga-se de passagem, da esperada resiliência e passividade em torno da figura do refugiado por parte do governo brasileiro, das organizações da sociedade civil e internacional¹⁶.

Conclusões

Durante o governo Lula, a política brasileira em relação aos refugiados (*refugee policy*), na qual se inseria o programa de reassentamento, associava-se a aspectos de política externa (*foreign policy*) sobretudo voltados ao fortalecimento do perfil humanitário do país, com vistas a projetá-lo internacionalmente como engajado na defesa dos direitos humanos. A nova posição assumida, enquanto país emergente de reassentamento, alinhava-se também à perspectiva de cooperação no eixo Sul-Sul, propiciando ainda maior aproximação com a agência da ONU. A propositura de um programa de escopo regional reforçava o papel de liderança e protagonismo frente à temática dos refugiados na região, o qual passava a ser reconhecido e corroborado por aquele ator internacional. Em contrapartida, o governo brasileiro não sofreria pesado encargo socioeconômico face à recepção de refugiados, tendo em vista que cabia ao ACNUR o financiamento, além de contar com o apoio de ONGs locais no que dizia respeito à assistência dada aos (diminutos) grupos de reassentados.

Há de se considerar, destarte, que o programa de reassentamento abria espaço para a seletividade em relação ao número de refugiados a serem reassentados e suas origens, assim como maior controle por parte dos atores estatais e não estatais envolvidos na gestão desses migrantes após ingresso em território nacional. Como desdobramento da decisão em prol da admissão de refugiados, tem-se um processo um tanto mais complexo, denominado “integração local” – a qual ainda hoje carece de uma política devidamente estruturada, suscitando diversos desafios a serem enfrentados no plano doméstico. A atuação política de reassentados palestinos demonstra o quão fundamental é integrar os refugiados como atores nos processos decisórios de definição dos termos dessa “integração”. Afinal, somente se terá uma maior efetividade em termos dessa política se contempladas as vivências, percepções e experiências dos próprios sujeitos a quem se destina.

Por fim, vale refletir sobre a política relativa aos refugiados enquanto fator de projeção do país no mundo. A partir da conexão com a política externa, pretende-se lançar a imagem do Brasil como país generoso e cooperativo em questões humanitárias, a fim de se alcançar uma reputação internacional positiva nessa área. Contudo, ao se noticiar amplamente como refugiados são recebidos internamente, as repercussões internacionais podem caminhar na direção oposta à almejada.

¹⁶ Há farta produção, na literatura especializada da área, a respeito da atuação de organizações humanitárias pautada pelo paternalismo frente aos refugiados, tratando-os como objetos passivos, dependentes e meros recipientes de ajuda humanitária. A esse respeito, ver estudos de Harrell-Bond, Needham, Barnett, entre tantos outros.

Referências

- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *ACNUR expressa preocupação sobre o acordo entre União Europeia e Turquia*. 2016. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/acnur-expressa-preocupacao-sobre-o-acordo-entre-uniao-europeia-e-turquia>>. Acesso em: 15 abr. 2016.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Brasil sedia encontro sobre reassentamento na América Latina*. 2007. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/brasil-sedia-encontro-sobre-reassentamento-na-america-latina/?L=type>>. Acesso em: 15 jul. 2016.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Global Report - Colombia*. 2004. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opensslPDFViewer.html?docid=42ad4d960&query=Global%20Report%20Colombia%202004>>. Acesso em: 5 fev. 2016.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Guterres to meet Lula da Silva on first visit to Latin America*. 2005. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/latest/2005/11/436a512d4/guterres-meet-lula-da-silva-first-visit-latin-america.html>>. Acesso em: 15 jul. 2016.
- AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under president Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 53, n. spe, 2010, p. 214-240. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300013>. Acesso em: 5 fev. 2016.
- ARQUIVO DO ITAMARATY. 2008. *Abaixo assinado*. Brasília, 28 jul. 2008.
- ARQUIVO DO ITAMARATY. 2004. *Refugiados. ACNUR. II Reunião da Declaração de Cartagena. Participação brasileira*. [s.l.], 2 dez. 2004.
- ARQUIVO DO ITAMARATY. 2003. *Refugiados. CONARE. Cooperação com o Brasil*. [s.l.], 17 jan. 2003.
- ARQUIVO DO ITAMARATY. DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEVRA. *ACNUR. Consulta tripartite anual sobre reassentamento. Reunião de 2006. Relato*. [s.l.], 23 jun. 2006.
- ARQUIVO DO ITAMARATY. DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEVRA. *ACNUR. Refugiados. Comitê Executivo. 58ª Sessão. Evento sobre plano de ação do México. Participação Brasileira. Subsídios para instruções*. Genebra, 28 set. 2007.
- ARQUIVO DO ITAMARATY. DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEVRA. *ACNUR. 60ª Sessão do Comitê Executivo. Intervenção do Brasil*. Genebra, 8 out. 2009.
- ARQUIVO DO ITAMARATY. EMBAIXADA DO BRASIL EM BOGOTÁ. *Brasil-Colômbia. Refugiados. Informações do ACNUR Colômbia. Implicações para o Brasil*. Bogotá, 22 out. 2003.
- ARQUIVO DO ITAMARATY. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. 2007a. *Refugiados palestinos na fronteira do Iraque. Reassentamento no Brasil. Decisão do CONARE. Retransmissão*. Amã, 4 jul. 2007.
- ARQUIVO DO ITAMARATY. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. 2007b. *Refugiados palestinos. Reassentamento no Brasil. ACNUR. Informações*. [s.l.], 24 set. 2007.
- CARNEIRO, Wellington Pereira. Entrevista concedida pelo oficial de proteção do ACNUR no Brasil e representante no CONARE. Concedida a Julia Bertino Moreira. Brasília, 2009.
- CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). *O Brasil nas Nações Unidas*. Brasília, DF: FUNAG. 2007.

FOLHA DE S. PAULO. *Palestinos acampados em Brasília querem deixar o país*. 23 jun. 2008. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u415157.shtml. Acesso em: 14 maio 2009.

HADDAD, Emma. *The refugee in international society: between sovereigns*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

HAMMAR, Tomas. European Immigration policy: a comparative study. In: MESSINA, Anthony; LAHAV, Gallya. *The migration reader: exploring politics and policies*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2005, p. 235-245.

HAMID, Sônia Cristina. *(Des)Integrando refugiados: os processos de reassentamento de palestinos no Brasil*. Tese de Doutorado em Antropologia – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, UnB, Brasília. 2012.

JACOBSEN, Karen. Factors influencing the policy responses of host governments to mass refugee influxes. *International migration review*, New York, v. 30, n.3, 1996, p. 655-678. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/11129817_Factors_Influencing_the_Policy_Responses_of_Host_Governments_to_Mass_Refugee_Influxes. Acesso em: 5 fev. 2016.

JUBILUT, Liliana Lyra. Refugee Law and Protection in Brazil: a model in South America? *Journal of Refugee Studies*. Oxford, v. 19, n. 1, 2006, p. 22-44. Disponível em: <http://jrs.oxfordjournals.org/content/early/2005/12/31/jrs.fej006.extract>. Acesso em: 5 fev. 2016.

JUBILUT, Liliana Lyra; CARNEIRO, Wellington Pereira. Resettlement in solidarity: a new regional approach towards a more human durable solution. *Refugee Survey Quarterly*, Oxford, v. 30, n. 3, p. 63-86, 2011. Disponível em: <http://rsq.oxfordjournals.org/content/30/3/63.abstract>. Acesso em: 5 fev. 2016.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. Entrevista concedida pelo coordenador-geral do Comitê Nacional para os Refugiados. Concedida a Julia Bertino Moreira. Brasília, 2009.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, v. 82, n. 1, 2006, p. 21-40. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x/abstract>. Acesso em: 5 fev. 2016.

LOESCHER, Gil. *Beyond Charity: international cooperation and the global refugee crisis*. New York: Oxford University Press. 1996.

MENEZES, Fabiano Lourenço de. *Fatores causais no reassentamento de refugiados: solidariedade internacional ou interesse estratégico?* Tese de Doutorado em Ciências – Programa de Pós-Graduação em Integração na América Latina, USP, São Paulo. 2013.

MILESI, Rosita; NUÑEZ, Izabel Saenger. 2008. *Refugiados e Refugiadas no Brasil: dados e políticas públicas*. Brasília: IMDH. Disponível em: http://www.migrante.org.br/migrante/index.php?option=com_content&view=article&id=156:refugiados-e-refugiadas-no-brasil-dados-e-politicas-publicas&Itemid=1203. Acesso em: 5 fev. 2016.

MOREIRA, Julia Bertino. *Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)*. Tese de Doutorado em Ciência Política – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UNICAMP, Campinas. 2012.

MOULIN, Carolina. Os direitos humanos dos humanos sem direitos: refugiados e a política do protesto. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, n. 76, 2011, p. 145-224. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092011000200008. Acesso em: 5 fev. 2016.

NOGUEIRA, Maria Beatriz; MARQUES, Carla Cristina. Brazil: ten years of refugee protection. *Forced Migration Review*, Oxford, v. 30, 2008, p. 57-58. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR30/57-58.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2016.

REIS, Rossana Rocha. A Política do Brasil para as Migrações Internacionais. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, 2011, p. 47- 69. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292011000100003>. Acesso em: 5 fev. 2016.

REIS, Rossana Rocha; MOREIRA, Julia Bertino. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, 2010, p. 17-30. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-44782010000300003&lng=e&tlng=en>. Acesso em: 5 fev. 2016.

RIZZO, Ricardo. Entrevista concedida pelo suplente do representante do Ministério das Relações Exteriores no CONARE. Concedida a Julia Bertino Moreira. Brasília, 2010.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário. In: BARRETO, Luis Paulo Teles Ferreira (coord.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 132-149.

ROVIDA, Antenor. Entrevista concedida pelo responsável pelo programa de reassentamento de refugiados da Cáritas Regional de São Paulo. Concedida a Julia Bertino Moreira. Jundiaí, 2009.

SOUZA, Amaury de. *A agenda internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro: Elsevier; CEBRI. 2009.

SUHRKE, Astri; ZOLBERG, Aristide. Issues in contemporary refugee policies. In: Bernstein, Ann; Weiner, Myron (ed.). *Migration and refugee policies: an overview*. New York: Continuum, 2001, p. 143-180.

TEITELBAUM, Michael. Immigration, Refugees and foreign policy. *International Organization*, v. 38, n. 3, 1984, p. 429-450. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=4308576&fileId=S0020818300026801>>. Acesso em: 5 fev. 2016.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, 2007, p. 273-335. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002>. Acesso em: 5 fev. 2016.

As origens da diplomacia: investigando o significado do “internacional” na Pré-História

The origins of diplomacy: investigating the meaning of the “international” in prehistory

Eugênio Vargas Garcia*

Resumo

Existe hoje consenso de que o modelo clássico vestfaliano de Estados soberanos apresenta severas limitações. A busca de um mito fundador para as RI implica recuar muito antes do marco de Westfália (1648). Sugere-se que o momento fundador das relações internacionais teria ocorrido no “primeiro encontro” entre bandos diferentes de *Homo sapiens* no Paleolítico, cerca de 150-100 mil anos atrás. Propõe-se estudar a dinâmica “internacional” entre grupos caçadores-coletores pré-históricos que, embora vivendo em uma era pré-estatal, desenvolveram diversos tipos de interação. Três alternativas são consideradas: não contato ou ausência de relações por fuga ou isolamento; conflito ou relações hostis movidas por instinto de autodefesa (aparecimento do fenômeno da guerra); e cooperação ou relações amistosas, escambo e outras formas de intercâmbio, incluindo a diplomacia.

Palavras-chave: História das Relações Internacionais; Diplomacia; Pré-História; Mito Fundador; Caçadores-Coletores.

Abstract

There is a consensus that the classic Westphalian model of sovereign states suffers from severe limitations. The search for an IR founding myth entails going back much before the milestone of Westphalia (1648). It is suggested that the founding moment of international relations would have occurred during the “first encounter” between two distinct bands of *Homo sapiens* in the Paleolithic, around 150-100,000 years ago. A case is made to study the “international” dynamic among groups of prehistoric hunter-gatherers, which, although living in a pre-state era, developed several modalities of interaction. Three scenarios are considered: non-contact or absence of relations by retreat or isolation; conflict or hostile relations triggered by an instinct of self-defense (birth of war); and cooperation or friendly relations, barter, and other types of exchange, including diplomacy.

Keywords: History of International Relations; Diplomacy; Prehistory; Founding Myth; Hunter-Gatherers.

* Doutor em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e Professor do Instituto Rio Branco. As opiniões expressas aqui são de responsabilidade exclusiva do autor.

Introdução

Este artigo argumenta que o momento fundador das relações internacionais teria ocorrido no “primeiro encontro” entre dois bandos diferentes de caçadores-coletores nômades no Paleolítico. Depois de expor a conveniência de estudar mais detidamente a era pré-estatal do *Homo sapiens*, avalia-se quais cenários poderiam ter advindo daquela “interação original”, assim como alguns de seus desdobramentos no período pós-contato, incluindo o surgimento de uma diplomacia embrionária.

Atualmente, poucos são aqueles que cingem as relações internacionais exclusivamente ao plano das relações entre-nações/entre-Estados. Já se tornou quase um truísmo afirmar que as soberanias estão sendo desafiadas por forças não estatais, subnacionais, transnacionais e supranacionais. Embora úteis, narrativas centradas no Estado-nação não esgotam as abordagens possíveis. É cada vez mais anacrônico adotar uma visão restritiva do vasto escopo coberto pelas RI. Talvez algum dia se cogite em atualizar o nome da disciplina, mas, por enquanto, seu cânone parece refletir uma visão etnocêntrica, historicamente datada, que arrisca moldar *a priori* o seu objeto de estudo¹.

Ferguson e Mansbach (2004), por exemplo, descreveram a política mundial no pós-Guerra Fria como “pós-internacional”. Estaríamos diante de um mundo multicêntrico mais complexo, com múltiplas lealdades e fontes de autoridade, diferentes unidades coexistentes, proliferação de atores, identidades sobrepostas e territorialmente difusas, perda relativa de sentido e maior imprevisibilidade. Antes disso, a fase denominada “internacional” teria caracterizado o período entre a Paz de Vestfália e o fim da Guerra Fria. A uniformidade do espaço político nessa fase “internacional” seria um evento peculiar à era moderna. A história do mundo antes de 1648, por sua vez, corresponderia à era “pré-internacional”. Sugerem, pois, que estudar o passado pré-1648 daria ao analista um instrumental teórico mais consentâneo com os dilemas atuais: “A experiência pré-vestfaliana pode ser mais relevante para nosso entendimento do presente e do futuro do que a relativamente breve era da política interestatal. A política global hoje se parece de algum modo com a política tal como era antes do alvorecer da era europeia de Estados soberanos” (FERGUSON; MANSBACH, 2004, p. 61). A questão seria saber até onde podemos recuar para trilhar esse caminho de investigação do “pré-internacional”.

Relações “internacionais” na Pré-História: por que não?

Como disciplina acadêmica, as RI costumam ter seu nascimento situado ao final da Primeira Guerra Mundial. Seu objeto de estudo, porém, obviamente precede em muito essa data. Mas quando exatamente as relações internacionais teriam de fato começado, assim como a diplomacia? Temos, sim, avançado na inclusão de uma perspectiva histórica de fundo na disciplina. Bons manuais de RI já incorporam pelo menos um capítulo dedicado à História, no qual os estudantes aprendem que havia “sistemas de Estados” na Grécia Antiga, na Índia antes de Chandragupta Maurya, na China depois da dinastia Zhou ou na Itália renascentista. Alguns

1 Cf. entre outros: Schweller, 2014; Kissane, 2014; Bremmer, 2013; Goldin, 2013; Kupchan, 2012; Laïdi, 2001.

autores retrocedem sua análise até as primeiras civilizações do Crescente Fértil, para englobar a Suméria e o Egito Antigo (WATSON, 2004; COHEN; WESTBROOK, 2000). Ainda que seja uma evolução positiva, persiste a prática de transferir ao passado atributos de um sistema, como o de Vestfália, que teve sua origem atrelada à Europa do século XVII e que não necessariamente vem a ser o melhor modelo explicativo aplicável à política mundial de todas as épocas.

Osiander (2001), Teschke (2003) e outros demonstraram que, historicamente, o significado que estudiosos de RI atribuíram *a posteriori* aos Tratados de Münster e Osnabrück guardava na verdade pouca relação com o “modelo de Vestfália” propriamente dito e que veio a ser largamente difundido². Como assinalou um articulista: “*Um ponto comumente acordado é que o sistema estatal soberano como o conhecemos não nasceu em 1648 ou que ‘a Paz de Vestfália’ não foi tratada enquanto tal à sua época e considerá-la como uma gênese foi algo inventado bem depois de 1648*” (SHIBASAKI, 2013, p. 42). Essa desconstrução já foi feita e não precisa ser repetida aqui. O mito de 1648 foi perpetuado por ser uma forma conveniente e simplificada de explicar o sistema de Estados europeus para daí extrair ilações aplicáveis à macroestrutura do sistema internacional no período moderno e contemporâneo. Produziu, todavia, efeitos deletérios à compreensão do presente. O mundo pós-Guerra Fria é demasiadamente intrincado, desordenado e imprevisível para caber na moldura teórica linear vestfaliana. Ainda hoje, a persistência do modelo continua a influenciar o discurso político e contribui para obscurecer o entendimento adequado das complexidades da era globalizada. Esse diagnóstico não é novo. No entanto, se a referência à Paz de Vestfália já não satisfaz, há outros candidatos a substituí-la?

Em vez de buscar a origem do “moderno” sistema de Estados, uma alternativa seria talvez examinar o ponto de partida das relações internacionais em sentido lato, isto é, regressar ao seu verdadeiro começo como experiência humana. De certa maneira, esforço equivalente já foi tentado antes por grandes pensadores que interpretaram o “estado de natureza”, em particular Hobbes (1985) e Rousseau (1996). No caso do primeiro, sua visão crua de uma “guerra de todos contra todos” constitui uma das referências ontológicas mais conhecidas do pensamento realista. Rousseau, ao contrário, afirmou que não haveria “*uma inclinação natural no homem para que lute contra seus companheiros*”, construindo a partir daí sua imagem do “bom selvagem”, pacífico, não corrompido pelas instituições. Ambos imaginaram uma abstração intelectual aplicada à era pré-social da humanidade, como recurso argumentativo para reflexões sobre a filosofia política (ROUSSEAU, 2003, p. 57).

Este artigo propõe uma abordagem diferente. Longe de sugerir um reexame das teses contratualistas, tenciona-se especular em torno do que poderia ter sido um “primeiro encontro” entre dois grupos humanos distintos, utilizando para tanto um enfoque histórico-mundial. O campo da história mundial valoriza processos de longa duração e interconexões globais em padrões amplos de análise e pesquisa. Sua perspectiva é intrinsecamente transnacional, intercivilizatória e multidimensional. A história mundial pode abordar questões tanto do ponto de vista da integração (processos que aproximam comunidades) quanto da diferença (diversidade de tradições e experiências). De acordo com a definição sucinta de um de seus expoentes: “*Para colocar em termos simples, a história mundial é a estória das conexões dentro*

² Entre os principais autores, cf. Stirk, 2012; Teschke, 2003; Osiander, 2001; Krasner, 1999.

da comunidade humana global. O trabalho do historiador-mundial é retratar o cruzamento das fronteiras e o encadeamento de sistemas no passado humano” (MANNING, 2003, p. 3).

O historiador William McNeill empregou o termo “encontros entre estranhos” para sublinhar a importância dessas interações, ou seja, transmissão de costumes e conhecimentos como fator que impulsiona mudanças de alcance mais profundo. Foi ainda mais categórico ao asseverar que, como resultado de seus estudos sobre civilizações, teria chegado à conclusão de que “*encontros com estranhos foram a principal força de tração da mudança social*” (McNEILL, 1995, p. 12). Vinculado a isso está a questão do estrangeiro, conceito-chave para as RI. Com efeito, o estranho costuma ser associado ao diferente, ao desconhecido e ao misterioso. Na língua portuguesa, a origem etimológica da palavra “estrangeiro” é a mesma de “estranho”: ambas vêm do latim *extrānĕus*. Outras línguas latinas conservam idêntica relação, como no caso do francês (*étranger/étrange*) e do espanhol (*extranjero/extraño*).

Em mais um desafio às correntes teóricas predominantes, Kees van der Pijl redigiu uma ambiciosa trilogia com o objetivo declarado de ampliar o domínio coberto pela disciplina de RI, redefinindo-a como “*relações entre comunidades ocupando espaços separados e tratando umas às outras como outsiders*” (PIJL, 2007, p. vi). O “internacional” seria uma contingência histórica que pode assumir diferentes configurações ao longo do tempo. Com base na noção marxista de “modos de produção”, Pijl elaborou o conceito de “modos de relações exteriores”, cujo primeiro exemplo concreto seria o das “relações tribais”, existentes desde a época dos primeiros homínidos: “*Não há um ‘1648’ para as relações exteriores; as origens da diferença entre comunidades humanas devem ser rastreadas à forma como supomos que elas começaram a socializar seu relacionamento de natureza externa e interna e umas com as outras desde o próprio amanhecer da humanidade*” (PIJL, 2007, p. 25).

Em outro estudo inovador, Buzan e Little defenderam *inter alia* a ideia de integrar a Pré-História às RI e analisaram os sistemas “pré-internacionais” dominados por bandos de caçadores-coletores. Avaliaram que seria “tanto produtivo quanto necessário” estudar os sistemas que evoluíram por milhares de anos antes da ascensão das cidades-Estado. Tais sistemas “pré-internacionais” seriam não apenas os precursores dos sistemas internacionais, mas coexistiriam com eles pelo menos até o século XX. Para esse fim, os dois autores propuseram uma aproximação entre as RI e a história mundial e aplicaram aos tempos pré-históricos o instrumental teórico que desenvolveram para o estudo dos sistemas internacionais em termos de unidades, capacidade de interação, processo e estrutura. Sua proposta analítica buscava atenuar alguns defeitos que acometem a vertente mais ortodoxa da disciplina, a saber: presentismo, a-historicismo, eurocentrismo, anarcofilia e estadocentrismo (BUZAN; LITTLE, 2000, p. 1-3).

O momento fundador do primeiro encontro

Para auscultar as origens da diplomacia e do que entender por relações “internacionais”, talvez seja hora de lançar um novo olhar sobre a Idade da Pedra Lascada. Hipóteses científicas sobre a vida pré-histórica são em geral construídas a partir de fósseis, achados arqueológicos

e, com o avanço da genética, análises de DNA. Derivam também de pesquisas sociológicas ou analogias etnográficas, extraídas da observação, por antropólogos contemporâneos, de tribos nômades, como os inuítes (esquimós) da América do Norte, os aborígenes australianos ou os bosquímanos do *deserto* do *Kalahari*. Conquanto ainda seja precário o estudo da Pré-História, por falta de evidências para reconstruir com firmeza suficiente um passado longínquo e obscuro, é possível esboçar algumas interpretações fundamentadas sobre o assunto, com o auxílio da antropologia política.

Para escolher um “começo”, devemos partir de um grupo de homínídeos que seja considerado semelhante ao homem moderno, tanto em termos de anatomia quanto em capacidade cognitiva e comportamento, ainda que com todas as ressalvas e limitações inerentes a um exercício dessa natureza. Isso elimina o *Homo erectus* e todos os homínídeos anteriores a ele (*Homo habilis*, *Homo ergaster* e outros). Exclui também os Neandertais, espécie extinta que, embora apresente similaridades, não deve ser confundida com um antepassado direto nosso. Não há dúvida, porém, de que o *Homo sapiens* seria a opção disponível mais segura. Assim, de um ponto de vista histórico-mundial, as relações internacionais teriam começado no primeiro contato entre bandos nômades caçadores-coletores no Paleolítico, antes, portanto, do advento da agricultura e da transição do nomadismo para as sociedades sedentárias (Neolítico). As evidências fósseis obtidas até o momento apontam para o surgimento do *Homo sapiens* em algum lugar da África, há aproximadamente 250-200 mil anos, no Paleolítico Médio³.

Evidentemente, este não é o lugar para um debate sobre a origem da espécie humana, investigação que pertence aos campos da biologia evolutiva e da paleoantropologia. Mas, como a constituição anatômica precedeu o pensamento simbólico, que apareceu milhares de anos depois, o primeiro encontro entre dois bandos *realmente* humanos poderia ter ocorrido entre 150-100 mil anos atrás. E, se fôssemos adotar como critério a modernidade comportamental plena associada ao *Homo sapiens*, incluindo o desenvolvimento da linguagem, o corte cronológico teria de ser talvez situado há 50-40 mil anos, adentrando o Paleolítico Superior. Não obstante, seria conceitualmente irrelevante determinar uma data exata ou lugar na Pré-História para o momento fundador que se procura, algo virtualmente impossível de se alcançar. Como um mito fundador, o primeiro encontro não precisa ser localizado rigorosamente no tempo e no espaço. Tampouco se advoga pela necessidade de delimitá-lo com um “antes” e um “depois”, de resto um intento de pouca serventia fadado a estar em contradição com a ideia de perpétua mutação do devir histórico. Mais importante é a percepção de que a “interação original” lançou as bases do fenômeno “internacional”, visto aqui na sua forma mais elementar.

Bandos ou hordas de caçadores-coletores são unidades móveis, socialmente simples, originadas do núcleo familiar, cujo vínculo primário se dá pelo parentesco. Formam grupos relativamente autossuficientes, com cerca de 25-50 indivíduos (os números variam para mais ou para menos). Levam uma vida itinerante, em geral circunscrita a um território impreciso, atrás do sustento que retiram do meio. De seus acampamentos temporários ou abrigos naturais, saem para buscar sua alimentação diária, baseada na caça e pesca, coleta de vegetais, frutos silvestres, raízes, tubérculos e sementes. Utilizam o fogo e se dedicam à produção de artefatos

³ Cf. Seddon, 2014; Tattersall, 2012; Roberts, 2011; Wade, 2007; Leakey, 1997; Clark, 1975.

rústicos, como ferramentas de corte e perfuração feitas de ossos, madeira e lascas de pedra e sílex (CUMMINGS, 2014).

O bando é a forma mais básica de organização política, a menor unidade político-social de uma sociedade ágrafa sem Estado. Quase não há divisão do trabalho, estratificação e tampouco acumulação de excedentes. As diferenças se resumem sobretudo à idade e ao sexo. Mas a existência de uma estrutura social não hierarquizada, horizontal, essencialmente igualitária, não implica ausência absoluta de líderes. A exemplo dos bandos de primatas do reino animal, onde alguns indivíduos mais preeminentes se destacam, pode haver uma liderança fluida, informal e contingente, fundada em atributos individuais, como vigor físico, inteligência ou senioridade. Reconhecendo que a autoridade era difusa, não havia prática estabelecida nem legitimidade atribuída para escolher quem deveria representar formalmente a comunidade como um todo externamente.

O sucesso de cada unidade dependia de três pilares essenciais: recursos (tudo aquilo que o meio ambiente pudesse fornecer), organização (modo como os indivíduos se articulavam socialmente para perseguir suas potencialidades) e tecnologia (capacidade técnica para explorar, de forma organizada, os recursos disponíveis). Na maior parte do tempo, prevalecia um modo de vida cooperativo, necessário para prover a subsistência do grupo. A organização para a caça de animais, por exemplo, tradicionalmente vista como uma tarefa masculina, exigia um grau mínimo de coordenação, trabalho em equipe, destreza e conhecimento dos hábitos da presa e de seu ecossistema. A partilha colaborativa dentro do bando também exercia uma função social importante, que se tornava mais premente quando os recursos escasseavam (KELLY, 2013).

Como estavam sempre em movimento, esses bandos autônomos poderiam em algum momento deparar-se com grupos vizinhos. Mais ainda se o esgotamento das fontes de recursos em determinado lugar forçasse uma migração por necessidade. Os bandos não tinham, contudo, uma noção elaborada de fronteira como “linha divisória”, de territórios fechados e claramente demarcados. Para alguns autores, não existiria, por conseguinte, o conceito de “invasão”, o que é discutível (FRIED, 1976, p. 98). Mesmo assim, possuíam consciência do território por onde costumavam transitar. No sentido negativo, a fronteira poderia ser uma barreira natural ou uma área de separação, às vezes tida como “proibida”, objeto de mau agouro e/ou conexões com o sobrenatural. No sentido positivo, seria antes uma zona de transição, onde os grupos adjacentes entram em contato uns com os outros.

Na fase pré-contato, não havia “anarquia” nem “equilíbrio de poder” pelo simples fato de que os bandos se desconheciam por completo e conformavam um não-sistema, no qual a independência “soberana” do grupo, antes de qualquer interação, só adquiria valor enquanto consciência limitada de si como ente coletivo singular. Pode-se perguntar: autodeterminação em relação a quem? Sem o Outro não existe o “internacional”. Precisamente por isso, contemplando a hipótese de um primeiro encontro, Otterbein previu um dilema de soberania: “A migração e a difusão de bandos de caçadores e coletores em terras inabitadas produzem um espraiamento. Com o tempo bandos encontrarão bandos dos quais não tinham conhecimento algum. Quando dois bandos entram em contato, cada um se depara com o ‘problema da soberania’ (meu termo): se se incorporam ao outro grupo, se fogem, ou se atacam um ao outro” (OTTERBEIN, 2004, p. 81).

Para mostrar como atores podem interagir socialmente uns com os outros, como exercício analítico sobre a produção e reprodução de identidades, Wendt concebeu um primeiro encontro *in abstracto* entre Ego e Alter em “um mundo sem ideias compartilhadas”. Adotou como pressuposto que essas duas entidades fictícias, Ego e Alter, não dividem representações, “*mas provavelmente ainda portarão consigo para seu encontro ideias preconcebidas sobre quem eles são, as quais geram papéis tentativos e formam o ponto de partida para sua interação*” (WENDT, 1999, p. 328). A partir daí, cada lado constrói sua “definição da situação”, que vai influir diretamente nas ações que ambos irão adotar *vis-à-vis* a seu interlocutor. Nesse modelo experimental, “a incerteza resultante pode afetar o comportamento, particularmente induzindo precaução com a segurança física, como Realistas enfatizariam, mas a única maneira para que os atores atinjam seus objetivos é tentar trazer à frente seus respectivos entendimentos, é comunicar-se”. A chave estaria em como Ego e Alter “representam a si mesmos no começo do seu encontro, visto que isso determinará a lógica da interação por vir” (WENDT, 1999, p. 330-332).

Isso posto, de volta ao Paleolítico, o que teria acontecido no mítico encontro originário? Uma reação instintiva de medo e cautela teria gerado impulsos de evasão ou de autodefesa? Teria sido verossímil uma comunicação amigável que não redundasse em violência? Ao projetar sua primeira “definição da situação”, sem enredo nem ensaio, os dois lados não tinham precedentes aos quais recorrer e por isso não lhes era dada a escolha de desempenhar papéis previamente estabelecidos. Surpresa e perplexidade diante dessa conjuntura seriam compreensíveis. Nesse cenário hipotético, três alternativas de relacionamento podem ser sugeridas, com ênfase nas modalidades de não contato, conflito ou cooperação:

1. *Ausência de relações*. Encontrar indivíduos totalmente estranhos pela primeira vez pode ter sido uma cena aterrorizante. Se o medo é um sentimento comum ao ser humano diante daquilo que não conhece, não se pode descartar a hipótese de fuga, a forma mais primária à qual os animais recorrem para se proteger em situações de risco real e iminente. Se o bando se recusa a travar contato com o Outro, abandona a área e segue caminho distinto, possivelmente migrando para outras terras, pode se consolidar nesse caso um não relacionamento, próprio de uma atitude isolacionista. O isolamento seria uma maneira de evadir o conflito.
2. *Relações hostis*. Outra reação visceral envolve colocar-se em um estado de prontidão para a defesa, seja por ação reflexa seja por desconfiança. O primeiro contato face a face terá sido tenso, confuso, repleto de suspeitas e apreensão, com gestuais ameaçadores temperados por alguns recuos movidos pelo instinto de autopreservação. O resultado poderia ter sido um embate violento, o que marcaria o despertar primitivo da guerra⁴. Seria oportuno ter presente a definição de Quincy Wright em seu clássico estudo sobre a guerra. No sentido mais amplo, a guerra seria “o contato violento de entidades distintas, mas semelhantes”. Há, assim, um estado de guerra quando “dois ou mais grupos hostis” empreendem um conflito por meio de força armada

⁴ A origem da guerra tem sido objeto de controvérsias. Cf. Cashman, 2013; Fry, 2009; Gat, 2006; Guilaine; Zammit, 2005; Otterbein, 2004; Keeley, 1997.

(WRIGHT, 1988, p. 3-5)⁵. Essa definição mínima é compatível com a ideia de bandos de *Homo sapiens* entrando em choque no Paleolítico, mesmo que usassem apenas paus e pedras para infligir danos ao inimigo.

3. *Relações amistosas*. Passado o instante inicial de hesitação entre os bandos, não se pode assumir *a priori*, de modo indiscutível, que o resultado final terá sido necessariamente conflituoso, violento ou letal. Podemos admitir que o bando A era visto como uma ameaça pelo bando B, mas não que estivesse em jogo, já naquela ocasião, a sobrevivência de ambos enquanto coletividades. Em outros “primeiros encontros” históricos, como entre povos ameríndios do Novo Mundo e conquistadores europeus, há registros de contatos iniciais amigáveis precisamente porque, malgrado o que viesse a acontecer depois, os autóctones não imaginavam que as intenções dos visitantes fossem hostis. Um aceno de boa vontade do bando A teria sido a oferta de um objeto qualquer que estivesse à mão. Se reciprocado o gesto pelo bando B, estaria configurada uma “troca de presentes”. Essa interação poderia ser lida tanto como uma modalidade pioneira de escambo intergrupar, origem do comércio, quanto como um intercâmbio “diplomático” *avant la lettre*, no sentido de uma manifestação protocolar embrionária que, no futuro, seria associada a práticas usuais de civilidade.

Nesse encontro fortuito, não podemos afirmar se o bando inteiro se deparou com outro igualmente completo ou se apenas um pelotão avançado de homens caçando avistou por acaso outros homens fazendo a mesma coisa no mesmo lugar. Se caçadores homens foram os primeiros a se encontrar, a ótica de gênero obrigaria a perguntar se o resultado do contato teria sido influenciado pela condição masculina das duas partes. Nesse caso, a socialização que enaltecia a força, a virilidade e o papel protetor do macho teria estimulado o lado combativo dos oponentes, levando à luta?

Ser dotado de raciocínio e cultura, a reação do *Homo sapiens* não seria jamais redutível apenas ao instinto animal. A comunicação que tivesse havido, ainda que não verbal, transmitiria as expectativas de A para B e vice-versa em relação àquilo que desejavam da interação. Se A iniciasse uma ação considerada ofensiva por B, por imitação ou espelhamento B poderia copiar o comportamento de A e responder da mesma maneira, eventualmente criando uma representação mútua negativa dos papéis a serem repetidos depois. A estratégia de *tit for tat*, cumpre ressaltar, é vazia de conteúdo enquanto o primeiro comportamento não for dado a conhecer. Assim, se a ação de A fosse vista como afável por B, poderia instalar-se uma dinâmica positiva de altruísmo recíproco, termo que possui significado específico na biologia evolutiva, mas que genericamente pode ser entendido como uma promessa de ganhos compartilhados se as ações orientadas à cooperação tiverem um reforço continuado pelas duas partes.

Antecipar com exatidão qual via seria a escolhida pode ser difícil, se não inviável. A imprevisibilidade, em qualquer cenário, estaria presente, o que nos remete a uma das

5 Uma ressalva deve ser feita, uma vez que, para Wright, a guerra requer que as coletividades empreguem força armada “de considerável magnitude”, daí sua preocupação em caracterizar essas entidades como grupos políticos (ou “de poder”). Tal interpretação não invalida, porém, a aplicação mínima do conceito no contexto pré-histórico, no qual a força empregada era aquela disponível para a tecnologia da época. Sou grato ao parecerista anônimo da Carta Internacional por essa observação.

proposições centrais da teoria do caos: pequenas mudanças no início de um evento podem ter grandes e inesperadas consequências futuras. Se nunca saberemos ao certo como e o que teria acontecido (fugir, lutar ou cooperar), o fundamental seria, a partir desse “ano zero” perdido no tempo, indagar sobre os desdobramentos pós-contato. Para um bando pré-histórico, até que ponto haveria interesse em cooperar com indivíduos estranhos, ao invés de seguir uma trajetória isolada ou, ainda, de lançar-se a um confronto físico? Em princípio, construir confiança leva muito mais tempo do que optar pelo enfrentamento. Será nesse longo processo, no entanto, que irão emergir as condições, as capacidades e os instrumentos apropriados para negociar, ou ao menos tentar negociar, formas de coexistência não violenta.

O período pós-contato

A partir do primeiro encontro, as relações se tornam mais imbricadas e vão adquirindo complexidade crescente. A descoberta do Outro obrigou a uma tomada de consciência de que existia alguém fora do grupo, que poderia ser negado, combatido ou aceito. Com o tempo, o nível de interação externa cresceu, a alteridade (*otherness*) se desenvolveu e as zonas de contato entre os bandos de *Homo sapiens* se ampliaram consideravelmente, *pari passu* com a dispersão da espécie pelo planeta em seguida à migração para fora da África. Rivalidades territoriais podem ter tido um papel nesse movimento migratório. Em linha com a hipótese de retirada, alguns grupos poderiam ter optado pelo isolamento, mas seu número tendia a diminuir. Historicamente, teve mais apelo o lado gregário do ser humano, como criatura social que é, e as coletividades se agruparam em unidades maiores, de bandos a tribos, chefaturas, cidades-Estado e impérios.

No sistema paleolítico que nos toca analisar, bandos de *Homo sapiens* eram a unidade social primordial. Mas sabe-se que as unidades dominantes raramente estão sozinhas e podem dividir espaços com subunidades e microssistemas alheios com dinâmica própria, largamente independentes ou que interagem de forma episódica com o centro do sistema. Durante eras de transição mais longas, diferentes unidades e/ou atores convivem entre si. Essa coexistência pode ser tolerada ou, caso haja incompatibilidade profunda, levar a um confronto que resulte na subsequente eliminação da parte mais fraca. Na Europa, por exemplo, os Cro-Magnons (nome dado ao *Homo sapiens* europeu) coexistiram por certo período com os Neandertais, cuja extinção se deu alguns milhares de anos mais tarde. Discute-se se realmente houve miscigenação entre as duas espécies, mas parece razoável supor que a chegada do *Homo sapiens* no novo território tenha levado a contatos físicos, cuja frequência ou mesmo seu caráter pacífico não podemos assegurar (TATTERSALL, 2008, p. 105).

No início, não havia quase diferenciação de poder entre os caçadores-coletores, que se equivaliam em força, capacidade e tecnologia. Em virtude da pouca assimetria existente entre as unidades, não se podia falar então de uma hierarquia “internacional” de poder. Não faltavam, porém, razões para lutar. Pesquisas etnográficas sugerem que complicações frequentemente teriam origem em disputas por territórios de caça ou parceiros sexuais, mas não, pelo menos no primeiro momento, por um desejo de expansão imperial ou de imposição de domínio político

sobre outros bandos. Fontes de água ou sítios especialmente favoráveis para a existência do grupo podiam ser igualmente motivos de discórdia. Não tardou para que táticas e artefatos utilizados em caçadas fossem adaptados para fins guerreiros. Utensílios rudimentares de pedra e madeira se converteram em lanças, machadinhas e objetos cortantes mais elaborados. O *atlatl*, propulsor de projéteis e dardos, foi uma das primeiras armas de arremesso usada pelo *Homo sapiens* indistintamente tanto para a caça quanto para a defesa.

Ao abordar o problema da guerra, devemos evitar generalizações com pretensões totalizadoras ou deterministas sobre a natureza do homem e da mulher do Paleolítico. Nem Hobbes nem Rousseau apresentam uma solução satisfatória. A prevalência da paz ou da guerra não é uma condição que pode ser inferida diretamente da “natureza humana”, visto que os seres humanos têm o potencial para ambas. Seria antes uma questão de possibilidades, dependendo das circunstâncias que de fato existem em cada caso considerado. O desenlace resultante da interação não é predeterminado, seja no sentido competitivo ou cooperativo. O “dilema da segurança” não é uma consequência do estado natural. Construtivistas diriam que, antes da interação social, não há como prever se o interesse percebido levará ao conflito ou não. Quando os atores interagem socialmente estão sujeitos à estrutura intersubjetiva de identidades e interesses que surge entre eles. É esse processo de convívio que irá moldar a realidade “internacional” construída por ambos.

As relações externas dos forrageiros pré-históricos não eram exclusivamente de natureza militar ou guerreira. O vizinho não vem a ser necessariamente o seu inimigo. A guerra podia trazer benefícios tangíveis, como prestígio no interior do grupo, acesso a recursos, posse de território ou captura de mulheres (e, depois, também de escravos). Não obstante, a paz também oferecia vantagens: contenção da violência letal a limites aceitáveis, redução do risco de extermínio em caso de derrota, maior previsibilidade para as atividades necessárias à sobrevivência do bando, desenvolvimento do comércio e incentivo a outros intercâmbios. Em certas condições, a cooperação com outros bandos poderia ser necessária ou pelo menos desejável. À medida que aumentasse a frequência dos contatos com grupos mais distantes, mais chances haveria de que o vizinho pudesse ser um aliado na defesa contra ataques de bandos hostis.

Além de alianças para proteção mútua contra um adversário comum, o bando mais próximo podia fornecer parceiros para procriação, possuir recursos a serem trocados por outros, ou mesmo prover assistência em ocasiões de grande adversidade climática e ambiental. A transmissão de ideias, costumes ou inovações técnicas seria bastante facilitada se os contatos fossem amistosos. A emulação simbólica permitia a imitação de comportamentos importados e incorporados à vida cotidiana, assimilados pela organização social do grupo. Não surpreende que a aceitação de membros de fora do grupo, visitas, acasalamentos, cerimônias de fundo religioso, comemorações e outras demonstrações de hospitalidade organizada se tornassem cada vez mais comuns.

Na fase pós-contato, as relações irão naturalmente superar os limites da consanguinidade. Fry utilizou a expressão “expandir o nós” para se referir ao processo cumulativo de formação de identidades político-sociais de maior amplitude (FRY, 2013, p. 553). Wendt desenvolveu ideia

correlata ao definir o conceito de *identificação* como “um processo cognitivo no qual a distinção Eu-Outro se torna embaçada e no limite é transcendida completamente” (WENDT, 1999, p. 229). Numelin destacou que “o sentimento social amigável, que originalmente era apenas de caráter local, se amplia a fim de abarcar grupos existentes fora de sua própria tribo. Inimigos são, talvez, transformados em amigos. E estranhos podem contar com um tratamento honroso, especialmente se eles aparecem como convidados” (NUMELIN, 1950, p. 123).

Acoplado a isso, o comércio “exterior” se iniciou com o escambo pré-mercado, que na origem poderia ter sido, como já dito, uma troca de presentes. A motivação social, neste caso, aparecia em primeiro lugar. O interesse puramente econômico na transação se apresentava secundário. Não existia noção de valor desenvolvida e tampouco uma necessidade premente de produtos, já que cada bando operava em modo de subsistência. Havia no começo uma quantidade muito limitada de bens que poderiam ser ofertados, pois as comunidades nômades carregavam consigo somente o essencial. Talvez uma caça excepcionalmente afortunada, alguns adornos ou utensílios de pedra pudessem ser trocados. Além disso, os artigos disponíveis dos dois lados poderiam ser muito similares se o ambiente habitado fosse o mesmo, diminuindo o estímulo para eventuais permutas. Se houvesse diversidade geográfica, cresciam as chances de diferenciação do produto: entre populações costeiras ou do interior, habitantes da planície ou da floresta, de espaços montanhosos ou de terras baixas. Maior variedade encorajava o intercâmbio. Em períodos de escassez, provocados por secas, frio intenso ou outras razões, a dificuldade de obter determinado bem poderia tanto intensificar a competição entre bandos vizinhos quanto aumentar a necessidade de obtê-lo por meios amigáveis de bandos mais distantes. Nas situações de abundância, se as condições geográficas e econômicas fossem relativamente vantajosas, ou se o bando tivesse amplas áreas para suas atividades, a probabilidade de fricções com outros grupos teria sido supostamente menor⁶.

É fato que a guerra pode ser uma forma de aquisição de novos bens por meio de métodos violentos: incursões, roubos, saques e pilhagem. De acordo com Keeley, “a guerra representa um método, derivado diretamente da caça, para conseguir de um grupo o que o outro não tem e não pode obter pacificamente” (KEELEY, 1997, p. 161). Entretanto, como atividade pacífica, a base de qualquer intercâmbio repousa na habilidade de cooperar. Não há dúvida de que a cooperação era necessária para a sobrevivência do bando. A ajuda mútua garantia os meios e o acesso a alimento, proteção, reprodução, cuidado dos filhos etc. Como notou Otterbein, “conflito e cooperação são os lados opostos da mesma moeda: onde há conflito entre grupos, há cooperação dentro dos grupos em conflito” (OTTERBEIN, 2004, p. 46).

Compartilhar o produto da caça com o resto do bando, por exemplo, a despeito de ser ou não uma ação altruísta, tinha também um elemento de autointeresse, como uma estratégia de “resseguro”: o caçador bem-sucedido repartia o butim com seus companheiros na expectativa

⁶ Digna de nota é a prática que antropólogos chamam de “comércio silencioso”, que se refere à troca de produtos sem interação direta entre os envolvidos: um grupo leva os bens que deseja trocar a um lugar neutro (que poderia ser uma zona de fronteira) para que mais tarde o outro lado possa recolhê-los e deixar outros para servirem de escambo. O recurso a essa modalidade de intercâmbio poderia ter sido motivado por suspeita ou medo do estrangeiro. Também teria sido uma opção caso o grupo preferisse o isolamento e desejasse reduzir ao mínimo os contatos externos. Pressupunha, entretanto, uma expectativa de que a oferta seria correspondida. Se não fosse reciprocado de boa-fé, esse comércio invisível acabaria interrompido (GRIERSON, 1903, p. 30-36, 41-54).

de ser ajudado por outros quando a sorte não lhe fosse tão benfazeja. Nesse sentido, o princípio da reciprocidade, um dos alicerces da cooperação, surgiu da expectativa de benefício futuro de uma concessão feita hoje. Já havia reciprocidade no interior do bando, vital para sua existência em um ambiente natural repleto de desafios. Esse sentimento impulsionou as primeiras trocas entre bandos diferentes, que, para ter alguma chance de êxito, precisavam de um canal de comunicação não belicoso.

A diplomacia pressupõe confiança, ou seja, conferir a um estranho tratamento similar àquele dado a um membro da família ou do círculo mais próximo de parentesco e convivência. Traçando um paralelo resultante de estudos antropológicos, certos povos indígenas isolados não veem estranhos como “humanos”, o que tornaria difícil tratá-los como “iguais”. Para algumas tribos, o Outro pode ser referido como selvagem, impuro, demônio ou diversos outros termos pejorativos. O estranho é objeto de temor, ódio ou desprezo, não possui direitos, tem costumes alienígenas e linguagem ininteligível. É visto como inimigo e ameaça em potencial. A lealdade ao grupo impediria conceder o atributo da igualdade aos que pertencem a outra coletividade. Imaginando situação análoga entre bandos pré-históricos, a violência comum condenada dentro do núcleo social (um roubo ou homicídio criminoso) estaria em marcado contraste com a impetuosidade admissível no exterior (a guerra), glorificada e recompensada. A solidariedade interna poderia muito bem conviver com a agressividade externa. Não havia mecanismos coercitivos para regular ou restringir a violência intergrupala. A autocontenção que o indivíduo estaria disposto a exercer no plano doméstico não seria aplicável às hostilidades no campo de batalha. O corolário disso, na sua forma mais radical, seria: o que é “nosso” não pode ser “deles” (não partilhar o mesmo território de caça, por exemplo).

Para desenvolver alguma empatia, passo essencial para o ofício de caráter diplomático, esses obstáculos tinham de ser transpostos primeiro. Para que houvesse negociação, era crucial reconhecer o Outro como uma contraparte que também teria direitos. Sua estraneidade (*foreignness*) não deveria ser um demérito incontornável. Assim, antes de haver um intercâmbio pacífico, o estrangeiro/inimigo precisava ser aceito como eventual parceiro/amigo, transição que haveria de ser necessariamente gradual (NUMELIN, 1950 p. 251, 314). E embora haja elementos de identidade, socialmente construídos, que distinguem um grupo do outro, a dicotomia interno/externo não subsiste em estado puro. A interação com o Outro altera a percepção do próprio grupo sobre si mesmo e seu lugar no mundo. Vai perdendo a validade o pressuposto enrijecido de ordem e homogeneidade no plano interno em contraste com a anarquia e a heterogeneidade no plano externo. Quando o estranho/estrangeiro deixa de ser desconhecido, a distinção original entre “nós” e “eles” começa a se desfazer, seja por uniões e fusões entre grupos, seja por enlaces reprodutivos e casamentos (exogamia) ou outras formas de integração, em conformidade com o paradoxo entre o reconhecimento da diferença e o impulso à aglutinação. Pijl destacou a importância dos laços matrimoniais para criar vínculos de parentesco, comércio e aliança, à semelhança das relações dinásticas entre famílias nobres em busca de poder, recursos e proteção. Todos esses fatores somados vão confluir para ajudar a formar os agrupamentos humanos que caracterizarão a fase seguinte no Neolítico.

A gênese de uma protodiplomacia

Como vimos, partilha e reciprocidade (dar e esperar receber algo em troca) eram práticas de convivência existentes dentro do grupo, depois aplicadas à relação com estranhos, em um processo lento de extensão do exercício da hospitalidade para além do círculo familiar e grupal. O convívio oriundo do primeiro encontro é que desencadeou a construção conjunta dos papéis de representação do Eu e do Outro como inimigo, rival ou amigo, para empregar a tipologia proposta por Wendt (1999, p. 246-312).

Esse processo histórico de imbricação e interdependência não significa que o conflito teria sido forçosamente atenuado como consequência da propinquidade: interesses cruzados e proximidade geográfica não determinam que a interação será sempre benigna. Vizinhos de fato vão à guerra. Da mesma forma, o comércio de bens ou os casamentos não impossibilitam a eclosão de conflitos. Pode haver guerra entre sociedades que comerciavam muito entre si ou que mantêm laços fortes de imigração e relações comunitárias (KEELELY, 1997, p. 121-122). É de valor relativo a famosa tese de Montesquieu sobre *le doux commerce*, isto é, de que o efeito natural do comércio seria promover a paz. Essa não é uma condição suficiente. Cabe notar ainda que, paradoxalmente, se tomar o Outro como um estranho fosse a causa primária dos conflitos, poderia ser argumentado que, quanto maior o conhecimento de outros povos, menor a probabilidade de guerra. Não está comprovado que essa seja uma lei incontestável. Se assim o fosse, haveria uma relação necessária entre o conhecimento do Outro e a paz. Mas a História tem demonstrado que pode haver paz entre sociedades que se conhecem pouco e guerra entre sociedades que sabem muito uma da outra. Conhecimento não se confunde com identificação.

Do que foi exposto até aqui, como teria nascido a diplomacia? Segundo uma visão recorrente, a diplomacia moderna teria surgido com a troca de embaixadores permanentes entre os principados da Itália renascentista. Claro está que, muito antes, já existiam modalidades de interação diplomática *lato sensu* que remontam à Antiguidade. Em obra recente, Black optou por considerar que “a diplomacia e, portanto, diplomatas, provavelmente exigia um aparato estatal, que usualmente viria com a escrita. Assim, há inscrições e iconografia, por exemplo do Egito e da Mesopotâmia, que são altamente indicativas” (BLACK, 2010, p. 17). É perfeitamente possível retroagir ainda mais no tempo. Nicolson, em seu conhecido livro sobre o assunto, admitiu essa hipótese, referida jocosamente no seguinte trecho:

A diplomacia, no sentido da conduta ordenada de relações entre um grupo de seres humanos e outro grupo que lhe fosse alienígena, é bem mais velha do que a História [...] Mesmo na Pré-História devem ter existido momentos em que um grupo de selvagens desejou negociar com outro grupo, ao menos com o propósito de indicar que eles estavam fartos da batalha diária e gostariam de uma pausa para recolher seus feridos e enterrar seus mortos. Desde os primeiros, mesmo para nossos ancestrais Cro-Magnons ou Neandertais [sic], deve ter sido evidente que tais negociações seriam severamente comprometidas se o emissário de um dos lados fosse morto e comido pelo outro lado antes que ele tivesse tido tempo de entregar sua mensagem. (NICOLSON, 1969, p. 5-6)

Numelin, que estudou em profundidade as formas intertribais de diplomacia, também considerou ser viável traçar as raízes dessa atividade até o que ele chamou de “diplomatas primitivos”: “Desde que as sociedades existem lado a lado sem viver em um estado de permanente inimizade, e às vezes mesmo assim, certas formas rudimentares de uso diplomático têm evoluído, primeiro por meio de mensageiros ocasionais, mais tarde por meio de enviados ou representantes similares” (NUMELIN, 1950, p. 124).

Como outros fatores intervenientes nas relações exteriores, a diplomacia é um produto da cultura. Não surgiu espontaneamente logo no primeiro encontro. Percorreu-se uma evolução gradativa desde o antropeide dominado pelo instinto até ao ser humano adaptável culturalmente. Mas, se admitirmos que pudessem ter existido, no Paleolítico, mensageiros entre os bandos ou enviados com atribuições específicas, o primeiro “diplomata” terá sido um “representante” do bando a quem teria sido confiada a missão informal de levar alguma mensagem à outra parte. Tal mensagem poderia ser ou não de trégua e adquirir outra conotação, caso o intuito fosse pressionar, advertir ou até mesmo ameaçar. Se acompanhada de um presente, poderia ser vista como sinal de intenções pacíficas. Seria plausível, ainda, que a mesma pessoa ou grupo que estivesse na linha de frente exercesse várias funções simultâneas, tais como de emissário, comerciante ou espião.

É útil assinalar, nesse contexto, que os preparativos, a socialização e o *modus operandi* para a caça e para a guerra eram praticamente os mesmos. A negociação, todavia, exigia habilidades mais complexas de comunicação com a outra parte, adquiridas depois de lenta maturação. Ao atribuir significados acordados a coisas existentes ou abstratas, o desenvolvimento da linguagem articulada ampliou os meios à disposição para gerenciar conflitos. Do mesmo modo, como as necessidades práticas antecederam as representações simbólicas na evolução dos humanos pré-históricos, com maior probabilidade a primeira interação de natureza “diplomática” teria surgido para resolver uma questão concreta, qualquer que fosse ela. Talvez algo básico, como a disputa por um animal de grande porte ou por acesso a água. As formas ritualísticas se desenvolveram posteriormente. Com o tempo, o protocolo se sofisticou para mitigar a incerteza e buscar “amarrar” certos compromissos, reforçando o caráter solene do que os dois lados pretendiam pactuar. Na ausência de um sistema de escrita, por mais forte razão um ritual elaborado transmitiria a impressão necessária para mostrar a todos o significado mais profundo daquilo que havia sido acordado.

Para serem viáveis no longo prazo, os bandos deviam assegurar sua capacidade de reprodução aproximando-se ou mantendo pontes de contato com outras populações. Isolar-se completamente, para um grupo diminuto, poderia significar um suicídio demográfico. Objetivando minimizar os riscos e reduzir a sua vulnerabilidade genética, essas unidades formavam sistemas de intercâmbio muito mais amplos de que seus territórios contíguos, incluindo uma rede de informações que facilitasse a comunicação. Buzan e Little realçaram o êxito dessa estratégia, ilustrado de forma épica pela colonização do globo empreendida pelo *Homo sapiens* durante o Pleistoceno tardio: “Será necessário não apenas manter boas relações com bandos vizinhos, mas a informação precisa passar constantemente pelos canais de comunicação, a fim de que o bando saiba a quem recorrer quando a necessidade surgir” (BUZAN;

LITTLE, 2000, p. 120). Assim, interconexões de variados níveis e elos de comunicação regular constituíam o pano de fundo para que agentes e/ou “representantes” de cada unidade fizessem o trabalho que ajudava a sustentar essas redes de relacionamento intergrupal.

Milhares de anos depois, a revolução do Neolítico modificou a natureza do sistema “pré-internacional” dos caçadores-coletores. Quando os bandos se organizaram em tribos e posteriormente se estabeleceram em aldeias e vilas, há 10 mil anos, a dinâmica “internacional” mudaria substancialmente. O processo de aglutinação populacional, o advento da agricultura, a domesticação de plantas e animais, bem como outras inovações tecnológicas, proporcionaram o surgimento de sociedades sedentárias que iriam suplantarem em importância, mas não suprimir inteiramente, os bandos nômades paleolíticos.

Arqueólogos e historiadores discutem se um ambiente conflituoso entre os bandos forrageiros teria evoluído para formas mais pacíficas de relacionamento no Neolítico, tema que foge do escopo deste artigo. As novas tribos organizadas poderiam ver vantagens na ausência de guerra contínua ou de ameaças constantes e preferir a conciliação à agressão. Para alguns estudiosos, o Neolítico teria tido um efeito apaziguador nas tendências guerreiras do Paleolítico. Isso teria permitido à civilização florescer, ao criar um contexto propício ao desenvolvimento das manifestações artísticas e culturais. Há autores que apontam na direção oposta, isto é, que as evidências de guerra teriam aumentado. Apesar dos benefícios da vida sedentária em termos de produção e estoque de alimentos, a incerteza não desapareceu. Unidades mais ricas e sofisticadas despertavam a cobiça de outras. Tornar fixo o local de moradia não diminuiu a sensação de insegurança. Aldeias estariam mais suscetíveis a ataques em comparação com a flexibilidade própria do nomadismo (WADE, 2007, p. 139-142; GUILAINE; ZAMMIT, 2005, p. 19-33).

Sem entrar no mérito desse debate, importa reter que progressos econômicos, sociais e culturais de fato tiveram o condão de ampliar o repertório diplomático, fundado na reciprocidade, que poderia incluir avanços significativos na comunicação, negociações formais conduzidas por emissários, cerimônias de paz mais aprimoradas, troca regular de presentes como demonstração de amizade, casamentos e celebrações com música e dança, além de uma incipiente noção da necessidade de conferir algum grau de imunidade aos enviados estrangeiros (“não mate o mensageiro”). Essas manifestações de diplomacia embrionária evoluíram juntamente com o adensamento dos contatos socioculturais entre as tribos. Sua abrangência cresceria de modo consistente e sustentado, seja por meio de casamentos, rituais religiosos conjuntos, festivais pagãos e peregrinações a lugares sagrados, seja por fluxos comerciais mais intensos, migrações e viagens de missionários, exploradores e aventureiros.

Mais contato e mais imbricação podem resultar no alargamento e eventual superação relativa da estraneidade, entre o que pertence ao âmbito doméstico e o que é estrangeiro, estranho, diferente, que deixa de sê-lo se quem está “de fora” tem sua humanidade plena reconhecida, independentemente do local de nascimento ou do substrato social de onde veio. O Outro não precisaria ser erradicado nem tampouco obliterado por sua assimilação pura e simples. A “expansão do nós”, como sugerida acima por Fry, seria teoricamente capaz de impulsionar relações menos conflituosas. A identificação envolveria “estender as fronteiras do

Eu para incluir o Outro” (WENDT, 1999, p. 229). Dito de outro modo, se tal transição viesse a ocorrer, uma nova identidade coletiva significaria disseminar o senso de pertencimento (*we-feeling*) a um número maior de populações em comparação com o núcleo sistêmico formado originalmente somente por “nós” e “eles”.

Conclusão

As relações internacionais têm uma abrangência universal. Não estão atadas a uma única civilização, região ou área geográfica específica, nem a uma cultura, nação ou grupo étnico em particular. Envolvem diversos tipos de interação (econômica, social, cultural etc.) entre coletividades humanas independentes e politicamente constituídas, ainda que de forma rudimentar. Essas relações são estabelecidas ao longo do tempo e em determinados espaços. As coletividades podem ser pequenos grupos sem escrita, comunidades com organização política incipiente ou ainda complexas sociedades modernas.

Se a disciplina de RI já foi caracterizada como “anglo-saxônica”, centrada no Ocidente, ou excessivamente vinculada ao legado do sistema de Estados europeu, sua desejada transformação em uma área de estudo global deveria passar pela busca de uma origem que não seja o espelho de modelos datados no tempo e no espaço. Precisamos de narrativas que transcendam barreiras culturais limitadoras, que contemplem o desenvolvimento da espécie humana como um todo e suas variadas formas pré-vestfalianas de organização político-social. Nesse sentido, debruçar-se sobre a diversidade da era pré-estatal pode ser uma experiência enriquecedora. Seu foco estará na ontologia do fenômeno como interação humana, suscetível de uma abordagem multidisciplinar, universalista e plural, que respeite os eventos históricos por sua importância intrínseca.

Um programa de pesquisa que partisse dessa perspectiva analítica poderia explorar algumas questões teóricas daí decorrentes e ampliar nosso conhecimento sobre eventuais implicações conceituais desse mito fundador alternativo, tais como: que o objeto a analisar é muito mais antigo e complexo do que no modelo eurocêntrico; que os atores não são apenas unidades territorialmente fixas, atuam em redes e devem ser entendidos no seu contexto histórico, social e ambiental; que a dicotomia relativa interno/externo (dentro/fora) corresponde a um tipo ideal mutualmente construído; que as coletividades políticas convivem no longo prazo com a tensão perene entre a singularidade e a absorção, oscilando entre a autonomia e a interpenetração; que as relações estabelecidas pós-contato não são estáticas, mecânicas, lineares nem predeterminadas, estando sujeitas à incerteza e à mudança; que o aumento da complexidade dos sistemas afeta o status das suas unidades constitutivas, que se adaptam e coevoluem interligadas entre si; ou que o significado diacrônico da noção de estrangeiro reforça o sentido de impermanência na relação entre grupos humanos.

Apesar de distinta, de muitas maneiras, das sociedades sedentárias que dominam a paisagem humana atual, a vida nômade “pré-internacional” de nossos antepassados caçadores-coletores cobre um período histórico muito mais longo (pelo menos 90% da história do *Homo*

sapiens), o que talvez fosse um motivo para dedicar-lhe alguma atenção ao se investigar os fundamentos das RI. É evidente que a experiência do Paleolítico não pode por si só nos dar a chave para entender o mundo de hoje. O caminho para isso é muito mais árduo e tortuoso. Mas, se os mitos cumprem alguma função, ainda temos a capacidade de escolhê-los.

Referências

- BLACK, Jeremy. *A history of diplomacy*. Londres: Reaktion Books. 2010.
- BREMMER, Ian. *Every nation for itself: what happens when no one leads the world*. Londres: Portfolio Penguin. 2013.
- BUZAN, Barry; LITTLE, Richard. *International systems in world history: remaking the study of international relations*. Oxford: Oxford University Press. 2000.
- CASHMAN, Greg. *What causes war? An introduction to theories of international conflict*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers. 2013.
- CLARK, Graham E. *A pré-história*. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1975.
- COHEN, Raymond; WESTBROOK, Raymond. *Amarna diplomacy: the beginnings of international relations*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 2000.
- CUMMINGS, Vicki, (Ed.). *The Oxford handbook of the archaeology and anthropology of hunter-gatherers*. Oxford: Oxford University Press. 2014.
- GAT, Azar. *War in human civilization*. Oxford: Oxford University Press. 2006.
- GUILAINE, Jean; ZAMMIT, Jean. *The origins of war: violence in Prehistory*. Malden: Blackwell Publishing. 2005.
- FERGUSON, Yale H.; MANSBACH, Richard W. *Remapping global politics: history's revenge and future shock*. Cambridge: Cambridge University Press. 2004.
- FRIED, Morton H. *A evolução da sociedade política: um ensaio sobre antropologia política*. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1976.
- FRY, Douglas. *Beyond war: the human potential for peace*. Nova York: Oxford University Press. 2009.
- FRY, Douglas (Ed.). *War, peace, and human nature: the convergence of evolutionary and cultural views*. Nova York: Oxford University Press. 2013.
- GOLDIN, Ian. *Divided nations*. Oxford: Oxford University Press. 2013.
- GRIERSON, P. J. Hamilton. *The silent trade: a contribution to the early history of human intercourse*. Edinburgh: William Green & Sons Law Publishers. 1903.
- HOBBS, Thomas. *Leviathan*. Londres: Penguin Books. 1985.
- KEELEY, Lawrence H. *War before civilization: the myth of the peaceful savage*. Oxford: Oxford University Press. 1997.
- KELLY, Robert L. *The lifeways of hunter-gatherers: the foraging spectrum*. Cambridge: Cambridge University Press. 2013.

- KISSANE, Dylan. *Political chaos: essays in international relations theory*. Loreto: Simplicissimus Book Farm. 2014.
- KRASNER, Stephen D. *Sovereignty: organized hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press. 1999.
- KUPCHAN, Charles A. *No one's world*. Nova York: Oxford University Press. 2012.
- LAÏDI, Zaki. *Um monde privé de sens*. Paris: Hachette. 2001.
- LEAKEY, Richard. *A origem da espécie humana*. Rio de Janeiro: Rocco. 1997.
- MANNING, Patrick. *Navigating world history: historians create a global past*. Nova York: Palgrave. 2003.
- McNEILL, William H. The changing shape of world history. *History and Theory*. Hoboken, vol. 34, n. 2, Theme issue: World historians and their critics, p. 8-26. 1995.
- NICOLSON, Harold. *Diplomacy*. London: Oxford University Press. 1969.
- NUMELIN, Ragnar. *The beginnings of diplomacy: a sociological study of intertribal and international relations*. Londres: Oxford University Press/Copenhague: Ejnar Munksgaard. 1950.
- OSIANDER, Andreas. Sovereignty, international relations and the Westphalian myth. *International Organization*. Cambridge, v. 55, n.2, p. 251-287. 2001.
- OTTERBEIN, Keith F. *How war began*. College Station: Texas A&M University Press. 2004.
- PIJL, Kees van der. *Nomads, empires, states: modes of foreign relations and political economy*, vol. 1. London: Pluto Press. 2007.
- PIJL, Kees van der. *The foreign encounter in myth and religion: modes of foreign relations and political economy*, vol. 2. London: Pluto Press. 2010.
- PIJL, Kees van der. *The discipline of Western supremacy: modes of foreign relations and political economy*. vol. 3. London: Pluto Press. 2014.
- ROBERTS, Alice M. *Evolution: the human story*. Londres: Dorling Kindersley. 2011.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O estado de guerra nascido do estado social* (Fragmentos, ca. 1755-1756). In: *Rousseau e as relações internacionais*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/EdUnB/IPRI. 2003.
- SCHWELLER, Randall L. *Maxwell's demon and the golden apple: global discord in the new millennium*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 2014.
- SEDDON, Christopher. *Humans: from the beginning*. Dobbs Ferry: Glanville Publications. 2014.
- SHIBASAKI, Atsushi. Myths in a discipline: IR and 'the Peace of Westphalia'. *Journal of Global Media Studies*. Komazawa University, vol. 14, p. 41-52. 2013. Trabalho apresentado no Seminário 'Historical Turn in International Relations', Ritsumeikan University, Tóquio, 11/30/2013. Disponível em <<http://gmsweb.komazawa-u.ac.jp/wp-content/uploads/2014/04/h14-4.pdf>>. Acesso em 12 ago. 2015.
- STIRK, Peter M. R. The Westphalian model and sovereign equality. *Review of International Studies*. Cambridge, vol. 38, issue 3, p. 641-660. 2012.
- TATTERSALL, Ian. *The world from beginnings to 4000 BCE*. Nova York: Oxford University Press. 2008.

TATTERSALL, Ian. *Masters of the planet: the search for our human origins*. Nova York: Palgrave Macmillan. 2012.

TESCHKE, Benno. *The myth of 1648: class, geopolitics, and the making of modern international relations*. Londres: Verso. 2003.

WADE, Nicholas. *Before the dawn: recovering the lost history of our ancestors*. Londres: Penguin Books. 2007.

WATSON, Adam. *A evolução da sociedade internacional: uma análise histórica comparativa*. Brasília: Editora UnB. 2004.

WENDT, Alexander. *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press. 1999.

WRIGHT, Quincy. *A guerra*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora. 1988.