



---

Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos  
Alexandre Fuccille  
(Organizadores)

---

# VISÕES DO SUL

*Crise e Transformações do  
Sistema Internacional*



**CULTURA  
ACADÊMICA**  
*Editora*

**VOLUME 2**

# VISÕES DO SUL

RODRIGO DUARTE FERNANDES DOS PASSOS  
ALEXANDRE FUCCILLE  
(ORGANIZADORES)

**VISÕES DO SUL:**  
*crise e transformações do sistema internacional*

Volume 2

Marília/Oficina Universitária  
São Paulo/Cultura Acadêmica

Marília  
2016



**CULTURA  
ACADÊMICA**  
*Editora*

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS**  
Copyright© 2016 Conselho Editorial

*Diretor:*

Dr. José Carlos Miguel

*Vice-Diretor:*

Dr. Marcelo Tavella Navega

*Conselho Editorial*

Mariângela Spotti Lopes Fujita (Presidente)

Adrián Oscar Dongo Montoya

Ana Maria Portich

Célia Maria Giacheti

Cláudia Regina Mosca Giroto

Marcelo Fernandes de Oliveira

Maria Rosângela de Oliveira

Neusa Maria Dal Ri

Rosane Michelli de Castro

Imagem da capa: <https://blogdofecunha.wordpress.com/category/personagens-da-historia/>

*Ficha catalográfica*

*Serviço de Biblioteca e Documentação – Unesp - campus de Marília*

V832 Visões do Sul : crise e transformações do sistema internacional / Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos, Alexandre Fuccille (organizadores). – Marília : Oficina Universitária ; São Paulo : Cultura Acadêmica, 2016.

270p

2 v. : il.

Inclui bibliografia

Apoio: FAPESP

**ISBN 978-85-7983-790-6 (v.1 - impresso) – ISBN 978-85-7983-789-0 (v.1 - digital)**

**ISBN 978-85-7983-792-0 (v.2 - impresso) – ISBN 978-85-7983-793-7 (v.2 - digital)**

1. Relações internacionais – Filosofia. 2. Relações econômicas internacionais. 3. Segurança internacional. 4. América do Sul – Relações exteriores. I. Passos, Rodrigo Duarte Fernandes dos. II. Fuccille, Alexandre.

CDD 327.8

Editora afiliada:



Associação Brasileira de  
Editoras Universitárias

Cultura Acadêmica é selo editorial da Editora Unesp

## SUMÁRIO

|                    |   |
|--------------------|---|
| Apresentação ..... | 7 |
|--------------------|---|

### SEÇÃO IV

#### A SEGURANÇA INTERNACIONAL E O SUL

|   |    |
|---|----|
| El aporte de UNASUR en la identidad y seguridad regional:<br>retos, desafíos y escenarios de un proceso en construcción<br><i>Gabriel Orozco Restrepo</i> ..... | 13 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| El impacto de la conducción política de la defensa en los esfuerzos de<br>cooperación regional en los países del Cono Sur a partir de las<br>transiciones democráticas en los '80<br><i>Luis Eduardo Tibiletti</i> ..... | 31 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| Narcotráfico, Militarização e Pacificações: novas securitizações no Brasil<br><i>Thiago Rodrigues</i> ..... | 55 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| Algumas considerações sobre os mecanismos regionais de segurança<br>no Hemisfério Sul<br><i>Sérgio Luiz Cruz Aguiar</i> ..... | 89 |
|---|----|

### SEÇÃO V

#### INSTITUIÇÕES POLÍTICAS INTERNACIONAIS, POLÍTICA EXTERNA E INTEGRAÇÃO REGIONAL: PERSPECTIVAS A PARTIR DO SUL

|   |     |
|---|-----|
| Uma tragédia de potência média: armadilhas e contradições na busca<br>brasileira por revisionismo institucional<br><i>Dawisson Belém Lopes; Guilherme Casarões;</i><br><i>Carlos Frederico Gama</i> ..... | 115 |
|---|-----|

|   |     |
|---|-----|
| Instituições regionais e a percepção social: impacto dos parlamentos regionais<br><i>Karina Lilia Pasquariello Mariano</i> .....                                      | 149 |
| A relação bilateral e a atuação do Brasil e da China na América do Sul e na África<br><i>Haroldo Ramanzini Júnior; Pedro Feliú Ribeiro</i> .....                      | 175 |
| A Política externa de Lula da Silva e a cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento (2003-2010)<br><i>Roberto Goulart Menezes; Mariana Costa Guimarães Klemig</i> ..... | 203 |
| A integração sul-americana e os desafios da Unasul<br><i>Pedro Silva Barros</i> .....   | 223 |
| Outra integração é possível (?) Reflexões sobre o Mercosul e a internacionalização da educação superior<br><i>Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina</i> .....       | 251 |
| Sobre os autores.....   | 265 |

## APRESENTAÇÃO

Abrindo o segundo volume e a quarta seção, intitulada “A Segurança Internacional” e o Sul, temos os textos de Gabriel Orozco Restrepo, Luis Eduardo Tibiletti, Thiago Rodrigues e Sergio Aguillar.

O relevante texto de Gabriel Orozco Restrepo versa a respeito de tema bem característico da temática do Sul, qual seja, a constituição da UNASUL desde 2008 e seu processo de formação institucionalizada de integração regional. Consoante à crítica das perspectivas que tratam deste temário sob a óptica do Norte, Restrepo mostra que os conceitos tradicionais não se ajustam plenamente à questão em pauta, demandando uma nova categorização adequada às particularidades sul-americanas, além da necessidade de uma nova etapa que articule as intenções da UNASUL.

A importante contribuição subsequente de Luis Eduardo Tibiletti se circunscreve às transições democráticas no Cone Sul no sentido de mostrar os limites e desafios que estão colocados nas abordagens e análises de securitização e dessecuritização das análises referentes ao tema em pauta. Tal linha de raciocínio é empreendida ao buscar debruçar-se sobre o caso argentino em comparação a outros processos regionais.

A reflexão atual e instigante de Thiago Rodrigues lança luzes sobre as várias possibilidades em perspectiva genealógica foucaultiana no que tange à militarização do combate ao narcotráfico no Brasil. Para tal, são analisados recentes programas de pacificação de favelas e a longa trajetória de tradição do emprego de militares em questões de ordem doméstica.

O texto de autoria de Sergio Aguillar traz significativa discussão sobre os principais mecanismos regionais e sub-regionais que tratam de segurança na Ásia, África e América do Sul. Está contemplada neste capítulo também uma análise sobre a natureza dos arranjos cooperativos referidos, bem como sua situação atual em termos de sua relevância para a segurança global.

A quinta e última seção do livro, mas não menos importante, é intitulada “Instituições Políticas Internacionais, política externa e integração regional: perspectivas a partir do Sul”. Ela fecha com brilhantismo o livro, trazendo as contribuições de capítulo de autoria conjunta de Dawisson Belém Lopes, Guilherme Casarões e Carlos Frederico Gama, seguido de contribuição de Karina Mariano, um capítulo de autoria a quatro mãos de Haroldo Ramanzini Júnior e Pedro Feliú Ribeiro, outro capítulo de Roberto Goulart Menezes e Mariana Costa Guimarães Klemig, um texto de Pedro Silva Barros e o capítulo final de Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina.

A análise de Dawisson Belém Lopes, Guilherme Casarões e Carlos Frederico Gama tece considerações sobre tema caro aos Estados do Sul: a reforma das instituições internacionais dos marcos de San Francisco (ONU) e de Bretton Woods (FMI, Banco Mundial, OMC). As ponderações lançam mão dos argumentos dos limites contraditórios de tal pleito, na medida em que a reforma de tais instituições internacionais para seu próprio benefício pode se configurar como incompatível com a manutenção de práticas e posições coerentes ao longo do tempo.

Encontramos no capítulo 18 a contribuição de Karina Mariano, versando sobre o impacto dos parlamentos regionais, tema diretamente ligado à particularidade do Cone Sul. Sua reflexão é construída em torno da hipótese de que a percepção social sobre tais instituições não é afetada pela constituição do parlamento regional, a menos que o mesmo possua influência no processo decisório central da integração.

O capítulo 19, de autoria de Haroldo Ramanzini Júnior e Pedro Feliú Ribeiro, tem como centro de gravidade a relação bilateral entre Brasil e China e suas respectivas presenças na América do Sul e na África. O texto é organizado de forma a contemplar alguns aspectos definidores das relações Brasil-China partindo de variáveis selecionadas entre 2000 e 2013, seguido de análise de motivos e implementação da política externa de ambos para as duas regiões citadas e considerações finais.

O capítulo 20 é de autoria de Roberto Goulart Menezes e Mariana Costa Guimarães Klemig. O texto referido discute a política de cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento executada pelo Brasil entre 2003 e 2010, de forma a contemplar as seguintes etapas: a análise da po-

lítica de cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento executada pelo Brasil entre 2003 e 2010, o arcabouço conceitual sobre a cooperação Sul-Sul no tocante à cooperação tradicional, culminando com uma breve discussão acerca da ausência ou não de condicionalidades na Cooperação Sul-Sul e as considerações finais.

O penúltimo capítulo possui a lavra de Pedro Silva Barros, apresentando a UNASUL e o debate de sua agenda em uma conjuntura de queda de crescimento econômico do subcontinente e consolidação da instituição. O texto busca atualizar o debate sobre infraestrutura, finanças e defesa, bem como avaliar os limites e possibilidades de um crescente protagonismo da UNASUL na sua ampliação em direção à Guiana e ao Suriname. Tal perspectiva permite cunhar um novo conceito de América do Sul, que incorpore a moderação de tensões políticas, no aperfeiçoamento da democracia na região e no esforço para a convergência de diferentes espaços de integração.

Por fim, mas não menos relevante, o artigo de Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina apresenta reflexões sobre o processo de internacionalização da educação superior adotado no âmbito do Mercosul. Ele se concentra em relevantes análises sobre as manifestações da internacionalização da educação superior ocorrida nos e entre os países do Mercosul. A autora constrói a argumentação ressaltando e demonstrando a importância para se compreender a importância desta questão e das relações internacionais que se estabelecem entre este bloco e o restante do mundo.

Gostaríamos de manifestar nosso agradecimento à FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo), que foi fundamental para viabilizar esta publicação, conforme documentação e solicitação constante no processo FAPESP 2016/09063-3.

Esperamos que o livro possa suscitar debates e reflexões a partir deste lugar, o Sul, não muito tradicional nas análises e pesquisas das Relações Internacionais, mas não menos importante. Boa leitura!

Marília/Franca, janeiro de 2016.  
Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos  
Alexandre Fuccille



SEÇÃO IV  
*A Segurança Internacional e o Sul*



# EL APOORTE DE UNASUR EN LA IDENTIDAD Y SEGURIDAD REGIONAL: RETOS, DESAFÍOS Y ESCENARIOS DE UN PROCESO EN CONSTRUCCIÓN

*Gabriel Orozco Restrepo*

## 1 INTRODUCCIÓN: UNASUR Y LA IDENTIDAD SURAMERICANA

Fuera de los escenarios hemisféricos de cooperación y los distintos foros subregionales de integración el área de América del Sur no había creado un espacio autónomo y solidario en donde se buscaran tratar los temas más problemáticos de la agenda regional. Más aun, pese a los intentos anteriores de consolidar una integración regional la idea de un sistema de diálogo y por tanto de tratamiento de problemas que se constituyeran en desactivación de conflictos y gestión de crisis no se había consolidado como una realidad hasta la creación de UNASUR, (LOCKHART, 2013) la cual ha respondido a esa necesidad y puede constituirse con sus consejos en una entidad que trace el camino hacia la institucionalidad y el reforzamiento de valores comunes.

Ahora bien, la inflación reciente que ha tenido la organización con la creación de varios consejos puede evidenciar un excesivo entusiasmo y falta de concreción de políticas, así como problemas de identidad en cuanto al rumbo mismo de la organización (COMINI; FRENKEL, 2014). En este sentido

para Insignares Cera (2013) y Tokatlian (2014) UNASUR se encuentra más en el plano de la cooperación con pretensiones de concertación que en el ámbito de integración plenamente dicho. Sin embargo que aun no haya logrado avanzar plenamente en ese aspecto se explica no solo por lo reciente de su creación, sino por las particularidades de los procesos de integración regional latinoamericano que tal vez no se acogen a las clásicas distinciones de la teoría de regímenes internacionales propia de la integración económica o de comunidades de seguridad e inclusive de complejos de seguridad regional. Es por ello pertinente examinar el rol que está cumpliendo la organización en la consolidación de una nueva identidad regional y los desafíos que enfrenta tanto para la búsqueda de solución de problemas que aquejan a los distintos Estados como a las sociedades suramericanas que más allá del plano exclusivamente estatal reclaman escenarios para vehicular sus motivaciones y proyectos sociales<sup>1</sup>.

En este punto vale la pena reflexionar sobre la categoría de identidad y su implicación en la región, pues si bien Wittgenstein, uno de los filósofos analíticos más importantes del siglo XX, advirtió sobre las trampas o enredos que contenía la idea de identidad, (DE LUCAS, 2004) lo cierto es que en los estudios de las Relaciones Internacionales se han impuesto los enfoques constructivistas o reflectivistas como forma de interpretar y comprender los distintos actores y procesos de formación de instituciones y dinámicas sociales. (ZEHFUSS, 2002.) Así pues desde que estas corrientes se instalaron como teorías<sup>2</sup> han marcado el debate, buscando explicar los procesos desde la noción de identidad dentro de las organizaciones a partir de la incidencia de aquella en la forma de proceder de los agentes. Por ello la identidad más que ser tratada como un enredo filosófico es una categoría sustancial que requiere ser evaluada y aplicada de forma rigurosa para las Relaciones Internacionales (TOMAZINI BASSOLS, 2008).

La identidad suramericana no puede ser comprendida en términos absolutos como la búsqueda de objetivos comunes, sino más bien

---

<sup>1</sup> Para una comprensión más extensa del rol de los movimientos sociales y su capacidad de empoderamiento a través de Internet y las redes sociales buscando con ello instancias que reivindicquen sus motivaciones (véase CASTELLS, 2012, p. 208-227), especialmente interesantes son los casos de Brasil, Chile y Colombia y Venezuela frente a reclamos ciudadanos en torno a la educación, alzas en transporte público y abuso del poder en contra de los derechos ciudadanos.

<sup>2</sup> Para Waltz (2000) hay una diferencia sustantiva entre teorías y tesis por ello no todas las posiciones en Política Internacional son realmente un cuerpo robusto y acertado sobre las dinámicas de la misma.

como aquellos lazos de amistad o enemistad que llevan a consolidar un tipo de relación particular, aunque en todo caso esos lazos si se trenzan en términos de objetivos comunes podrán llevar a una mayor estabilidad de los patrones de relación y con ello permitir una continuidad o una especie de comunidad. Es por eso que en el caso Latinoamericano no podemos buscar la identidad de la región exclusivamente en los patrones de amistad, antes bien valdría la pena destacar que las tensiones y conflictos han sido características constantes de lo que significa la forma como se define cada miembro, esto es, distinto o en contraposición de alguno de los otros miembros. (Véase el análisis que se hace en Buzan y Waever, 2003 de Sur América como complejo de Seguridad desde los patrones de enemistad).

La disposición de los Estados latinoamericanos por conflictos limítrofes, problemas de percepción de amenazas distintas o la incapacidad de consolidación de las instituciones estatales han sido rasgos característicos de la identidad de los estados y lo que se asocia a su bajo grado de institucionalidad supranacional que pueda llevar a tejer objetivos disímiles (OROZCO, 2011). Solamente ha sido con la conjunción de una serie de factores como la debilidad de los marcos institucionales subregionales como CAN o MERCOSUR, el debilitamiento o repliegue del posicionamiento de Estados Unidos en la región –lo que algunos han denominado el fin de la Doctrina Monroe- y también la búsqueda de consolidar una proyección internacional desde la estabilidad regional (OROZCO; ALBOR; CASTRO LÓPEZ, 2010) que se ha podido consolidar una visión conjunta en una especie de sinergia y alineamiento regional que UNASUR con su entrada en vigor en el 2008 ha cristalizado como espacio para el diálogo conjunto, tratamiento de los problemas y amenazas comunes para la búsqueda de visiones que se articulen en una institución consolidada.

Han sido varios los elementos que desde el aporte de los Estados han contribuido para la formación y proyección de UNASUR como organización regional que sirve los propósitos tanto de cooperación como de coordinación y futuro espacio de integración. Entre estos factores podemos rescatar los poderes regionales más explícitamente del caso de Brasil como potencia en ascenso que busca un liderazgo desde la institucionalidad<sup>3</sup>. Según

---

<sup>3</sup> En el posicionamiento de Brasil como sexta economía mundial, potencia media y potencia regional se han conjugado diversas variables que permiten observar a un Estado con gran capacidad de ascendencia y liderazgo. Entre las variables positivas del modelo brasileño se encuentra su extensión y población. Desde los inicios de

Nolte Brasil es el autor intelectual de la UNASUR, así como el principal agente en dar vida al Consejo de Defensa Suramericano. Nolte (2009, p. 15-16) analiza cómo los poderes regionales crean mecanismos de gobernanza regional ya que estos sirven como base para la proyección de poder del líder regional, en la distintas dimensiones que Kehone y Nye destacaron del poder, esto es, en su versión más dura, ya sea con un componente militar e inclusive económico o en su versión más blanda ya sea en el ámbito diplomático, cultural o de cooperación. Por lo tanto, la creación de UNASUR y dentro de ella muy especialmente el Consejo de Defensa representan una forma de legitimar la aspiración brasileña de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (FLEMES, 2010, p. 102). Si bien los intereses brasileños por ejercer un rol de poder a nivel global así como un rol preponderante en UNASUR pudieron ser vistos con distancia por los llamados poderes secundarios o intermedios de la región (FLEMES, 2010), lo cierto es que con el aporte de Argentina asumiendo la secretaría de la organización con Néstor Kirshner se ha promovido una agenda de carácter más social y política acorde a su propia visión de la realidad suramericana, (VARILLAS, 2012, p. 11) de igual modo la acogida de Ecuador para ser la sede principal de la organización han contribuido sustancialmente para darle un mayor reforzamiento institucional y multilateral que no recae exclusivamente en Brasil. Dado que en Suramérica no se habían conjugado factores que incidieran positivamente en una identidad del tipo que se está cuajando, pues ha estado más marcada por lo patrones de enemistad, esta nueva institucionalidad responde a una forma creativa que constituye el cimiento de una verdadera integración regional y en tal sentido cabe preguntar: ¿de qué manera podemos pensar esta nueva institucionalidad, esta

---

la administración de Lula da Silva, se evidenció un cambio en el tratamiento que le daría a la política exterior. En su momento, Cardozo se enmarcó en el neoliberalismo, pues en materia internacional se circunscribió a la obediencia de reglas a los organismos insignias del capitalismo mundial, sacrificando con ello la relación con países emergentes a favor de los países desarrollados. Desde la presidencia de Lula da Silva, se plantearon tres claros objetivos para su política exterior: La expansión de los negocios en el extranjero y la internacionalización de las empresas brasileñas. Un esfuerzo del poder militar que le permitiese influir a nivel mundial. Una apertura comercial enmarcada en la protección a la industria nacional (CERVO, 2010). En todo caso y por el talante político de Lula, así como su compromiso por una agenda más propia a las bases sociales que lo eligieron y enmarcada dentro de una búsqueda de una agenda post Consenso de Washington se plantearon objetivos más sociales y una reivindicación de los procesos de integración regional tomando como punto de partida el modelo Mercosur. Estos hechos potencializaron aun más la idea de una comunidad que estaría basada en una identidad plasmada en una búsqueda de autonomía regional frente a fuerzas externas de cambio hostil y por otra enfocada hacia asuntos que han quedado relegados desde la época de los noventa y que los distintos proyectos reformistas en Suramérica han buscado vehicularlos con una agenda social.

forma de integración a la suramericana y qué la distingue de otros intentos tanto a nivel internacional?

## **2 MODELOS DE INTEGRACIÓN: ¿CUÁL PARA UNASUR?**

Teniendo en cuenta la teoría económica del comercio internacional, así como el aporte del neoliberalismo institucional a la comprensión de la complejidad creciente de las relaciones internacionales en virtud de la interdependencia podríamos buscar en la categoría de Regímenes Internacionales el encuadre sobre la integración suramericana. En la medida en que el neoliberalismo surge como contestación y complemento del realismo, parte de premisas propias de esa escuela, pero le da un mayor énfasis a los procesos de cooperación y especialmente al rol de las Organizaciones Internacionales que contribuyen a crear regímenes internacionales, los cuales representan los acuerdos de cooperación de los Estados y sus lazos de interdependencia que crean relaciones estables de mutualidad. Un régimen internacional que devenga en un sistema óptimo de seguridad es aquel que permite articular una serie de principios, reglas y normas que procuran a un estado esperar de otro un comportamiento predecible en el proceso de sus relaciones (OROZCO, 2006).

Gráfico 1.



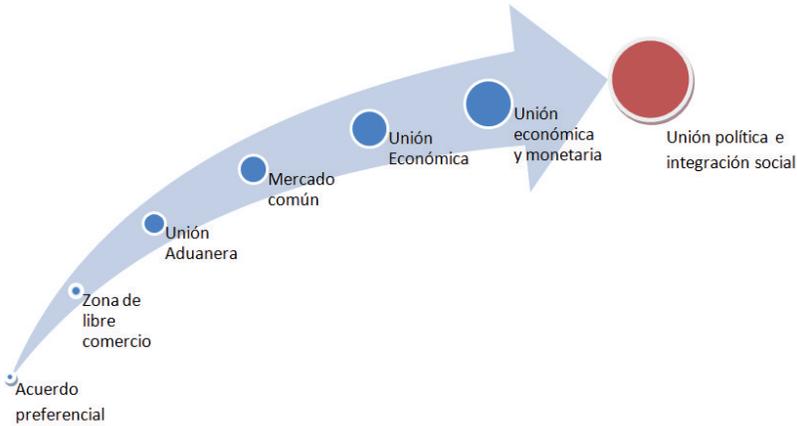
Fuente: Elaboración propia

De esta manera un régimen internacional se crea desde la motivación original de los Estados para dar respuesta a los problemas crecientes de la interdependencia compleja y por ello buscan crear organizaciones internacionales, las cuales se convierten en foros de debate, discusión y cooperación para lograr decantarse en un estadio superior que sería un régimen internacional, ya sea en una materia concreta o en ámbitos generales. La gráfica 1 representa la dinámica de formación de un régimen internacional, la cual va desde el posicionamiento inicial de un estado con sus intereses individuales y su desconfianza en un entorno de anarquía, pasando por la búsqueda de coordinación a través de foros que se constituyen en organismos multilaterales hasta decantarse en regímenes internacionales, en donde además de compartir principios, normas para tener una expectativa de compartamiento predecible se cimientan valores compartidos.

Este proceso es muy propio de los sistemas de integración económica, los cuales pasan por distintas fases hasta llegar a lo que denominan una política exterior y de seguridad común. (Véase gráfico 2 y también OROZCO; ALBOR; CASTRO LÓPEZ, 2010) Ahora bien, estas concepciones sobre la integración han servido para explicar procesos como los de la construcción de la Comunidad Europea o inclusive instituciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE (KEOHANE; NYE, 1988, p. 36), las cuales han pasado por las fases que los manuales de economía han destacado necesarias para un proceso de integración. (ALONSO, 2005) Sin embargo la particularidad del proceso suramericano hace necesario ir más allá de este esquema, pues UNASUR no está diseñada para reemplazar a la CAN y al MERCOSUR como espacio de integración económica, de hecho se ha resaltado que estos procesos, buscando imitar los esquemas tradicionales plasmados en los manuales de integración han llegado a poner en camisa de fuerza, es decir, en constricción los verdaderos propulsores de un proceso de integración más avanzado. De igual modo el área suramericana no ha partido de una serie de acuerdos comerciales, pues de hecho hay diferencias fundamentales entre los países sobre acuerdos arancelarios, problemas de infraestructura e inclusive motivación para emprender mayor interacción comercial entre los países. (CEPAL-UNASUR, 2011) Si bien UNASUR busca compartir unos valores conjuntos y crear una forma de comunidad, su esquema no

responde a las ideas planteadas por el neoliberalismo institucional o la teoría económica clásica del comercio internacional.

Gráfico 2.



Fuente: elaboración propia a partir de Alonso (2005).

Se podría asociar la creación y el estado actual de UNASUR a lo que algunos autores han denominado comunidades de seguridad, las cuales tienen un fundamento en la noción de identidades y en el proceso de construcción de la estructura social basada en las interacciones. (Véase tabla 1. ADLER; BARNETT, 1998) En tal sentido algunos analistas apuntan que UNASUR se está constituyendo en una comunidad de seguridad naciente y que la serie de engranajes que está ajustando en su proceso de consolidación son propios de una organización que busca ascender en los esquemas de identidad conjunta, superando tanto las rivalidades propias de los estados miembros del sistema, como buscando una definición de sí misma distinta de actores externos al proceso de construcción de la comunidad (FLEMES; NOLTE; WEHNER, 2011).

Tabla 1.

| Naciente  | En ascenso  | Madura   |
|---|---|--|
| Cooperación entre Estados a través de canales diplomáticos, bilaterales y multilaterales. Creación de organizaciones e instituciones, que controlen y que posibiliten el cumplimiento de las obligaciones mutuas. | Reforzamiento de los mecanismos de cooperación. Se fomenta la responsabilidad mutua y se asumen competencias de transferencias de responsabilidades en temas sensibles, como las FF.MM. | Proliferación de instituciones y organizaciones que fortalecen y reproducen las relaciones de intercambio dentro de la comunidad de seguridad. Los valores e identidades comunes imposibilitan acciones de guerra. |

Fuente: elaboración propia a partir de Adler y Barnett (1998).

Ahora bien, varios factores ponen en cuestionamiento el hecho de que se esté pasando de una comunidad de seguridad naciente a una en ascenso; por un lado las intromisiones externas en los juegos de alianzas que los distintos miembros tienden a establecer con potencias externas a la región suramericana; en su momento dado fue la tentativa colombiana de conceder bases militares a Estados Unidos, junto con la crisis diplomática con el bombardeo al campamento de Raúl Reyes -jefe cabecilla de las FARC-EP ubicado en angostura territorio ecuatoriano- que implicó una de los mayores momentos de tensión y enemistad, así como generación de desconfianza mutuo y búsqueda de reivindicación de intereses individuales; también la mayor presencia de Rusia con maniobras militares concertadas con ciertos países como es el caso de Venezuela muestra la intervención por invitación de potencias externas que inciden en la configuración de la identidad suramericana, lo cual hace deducir la imposibilidad de la autonomía y consolidación de una comunidad de seguridad consolidada. La idea de alinear una política de seguridad común y unos valores compartidos aun está muy lejos de darse y ha sido una tendencia de los Estados a tender a separarse entre ellos, en aras de reivindicar viejas disputas territoriales o añoranzas de grandeza frente a unos rivales regionales.

Es cierto que el gran logro del MERCOSUR en materia de integración ha sido consolidar una zona de estabilidad y paz, desactivando la posibilidad de cualquier carrera armamentística o de la búsqueda de poder militar con carácter agresivo o preventivo frente a otro rival local, sin embargo el aumento de los gastos militares en los últimos años en la región, las rencillas todavía sostenidas entre varios miembros en aspectos que para ellos son sustanciales de su soberanía nacional, ha llevado en gran medida a manifestaciones de preocupación y poca concreción de acuerdos en materia de transparencia, medidas de fomento de la confianza y posibilidad de acciones conjuntas frente a problemas transfronterizos y amenazas complejas como el narcotráfico o la biopiratería. A esto se podría contra-argumentar sosteniendo que en otros casos como el de la incipiente Comunidad Económica del Acero y el Carbón entre algunos países europeos en las postrimerías de la segunda guerra mundial fue el germen de lo que llevaría a consolidar hoy por hoy una de las comunidades de seguridad más maduras y sólidas de todo el sistema internacional, de hecho EUROATOM también es prueba de ello y fue la búsqueda incipiente por controlar, contrarrestar las antiguas pretensiones alemanas de potencia militar mundial. El balance cincuenta años después es totalmente positivo y si bien los resultados no fueron inmediatos, los países europeos han consolidado con el tiempo una Unión que cabalga bajo la égida de la Política Exterior y de Seguridad Común como eje de actuación de los miembros con una voz conjunta en el sistema internacional.

Frente a esto vale la pena recordar que si bien la Unión Europea ha consolidado una zona de paz y un avance sustantivo de su proceso de integración económica y política, está lejos de articular o alinear plenamente las pretensiones de todos sus miembros y de tener unos valores únicos plenamente compartidos y clara muestra de ello son las mayores crisis internacionales de los últimos años. La guerra en Irak no solo mostró las desavenencias entre los miembros, las incongruencias de una supuesta política exterior común, sino que además cristalizó las diferencias de visiones sobre las dinámicas del sistema internacional. También es altamente cuestionable el hecho de que no se haya podido cristalizar una política común frente a problemas graves de seguridad societal como la inmigración y que además haya un ascenso creciente de partidos ultra

radicales opuestos al proceso de construcción de una Unión Europea sólida y con una imagen y acción exterior común. Esto lo que viene a constatar es entonces que si bien pueden existir comunidades de seguridad ascendentes y maduras, lo cierto es que en el proceso de sus relaciones de identidad, sus dinámicas de amistad y enemistad no muestran unanimidad, por lo que si esto es aplicado al caso europeo, también lo es para el caso suramericano en donde aun no se han sentado las bases para este proceso, por lo que podríamos descartar la idea de que el modelo de comunidades de seguridad sea el adecuado para interpretar la dinámica regional.

Otra forma de interpretar el modelo de integración regional sudamericana encarnado en UNASUR podría ser a partir de lo que los investigadores adscritos a la denominada Escuela de Copenhague han llamado como complejos de seguridad regional, los cuales son un conjunto de unidades –estados- cuyos procesos de securitización o desecuritización están entrelazados de tal forma que no pueden asumir sus dinámicas de seguridad por separado o cada uno por su cuenta. (BUZAN; WAEVER, 2003) En tal sentido los complejos de seguridad están marcados por procesos de amistad y enemistad que llevan a sus miembros a tener una distribución del poder encuadrada en una tipología. (Véase tabla 2) En tal sentido pensar en UNASUR como un poder centrado institucional aun es precipitado aunque hay varios casos que podrían constatar que se está prefigurando un complejo de seguridad regional. “De hecho, si existe una labor para resaltar de la organización es la de mediación en diferentes contextos problemáticos de actores regionales y extrarregionales. Unasur sirvió como puente en las maltrechas relaciones entre Colombia, Ecuador y Venezuela; de igual manera, sirvió como intermediario entre los Estados suramericanos, los golpistas y el derrocado Zelaya en Honduras; también, buscó acercamientos entre los manifestantes indígenas y el gobierno de Evo Morales durante el año 2011. En este sentido se podría afirmar que la organización ha permitido un espacio más allá del mero diálogo político y ha facilitado la solución de problemas puntuales en diferentes Estados.” (GARAY VARGAS, 2014). UNASUR sería un protocomplejo, en donde sus interacciones y procesos de identificación de amenazas e institucionalidad aun es muy débil como para concretar un instrumento mucho más consolidado regionalmente; el protocomplejo es una fase previa

de un complejo y está marcado por la incapacidad de definir plenamente los miembros del complejo y sus dinámicas. (Véase gráfico 3.)

Tabla 2.

| <b>Tipo de Complejo</b> | <b>Características</b>   | <b>Casos</b>                    |
|-------------------------|--|---------------------------------|
| <b>Estándar</b>         | La polaridad está determinada por los poderes regionales         | Oriente Medio, Sureste asiático |
| <b>Centrado</b>         |  |                                 |
| Superpoder.             | De tipo unipolar centrado en una super-potencia                  | América del Norte               |
| Poder medio             | De tipo unipolar centrado en una potencia mediana                |                                 |
| Poder Regional          | De tipo unipolar centrado en una potencia regional               |                                 |
| Institucional           | La región se convierte en un actor a través de sus instituciones | Unión Europea                   |
| <b>Gran poder</b>       | De tipo bi o multi-polar con grandes potencias regionales        | Europa antes de 1945            |
| <b>Super Complejo</b>   | Dinámica a todos los niveles con otros subsistemas               | Sur-Asia                        |

Fuente: Buzan y Waever (2003).

Gráfico 3.



Fuente: Garay Vargas (2014).

Ahora bien, aunque no podamos encuadrar a UNASUR dentro de estas categorías sí podríamos decir que dentro de estos modelos hay una serie de procesos que nos pueden brindar luces sobre la construcción de identidad regional. En tal sentido podemos decir que después de revisar los modelos tradicionales con los que se interpretan los procesos de integración, UNASUR no se ajusta plenamente a ninguno de ellos y que

es necesario reutilizar las categorías para darles un nuevo contenido frente a una realidad, esa es juntamente la tarea de las teorías.

### **3 DESECURITIZACIÓN, MULTITUDES Y ÓRDENES POSTLIBERALES: EL ROMPECABEZAS DE UNASUR**

Hay una serie de investigadores que sustentan que un proceso de construcción de identidades y por tanto el reforzamiento de valores compartidos en instituciones supranacionales tiene un impulso desde lo que se ha dado en llamar comunidades epistémicas, las cuales son una serie de redes, grupos de interés, investigadores, hacedores de política que confluyen y se articulan para promover su visión de los fenómenos sociales, incluido el papel del estado, los organismos multilaterales entre otras instituciones. En tal sentido el enfoque *reflectivista* de Adler y Haas (1992) invitaba a los estudiosos de las relaciones internacionales a emprender programas de investigación que tuvieran en cuenta el valor de las ideas en la toma de decisiones y comprender el establecimiento de patrones a través de una relación dialéctica entre teoría y facticidad, esto es, la correlación entre la visión del mundo planteada por las escuelas de pensamiento y su capacidad de engendrar realidades a partir de la difusión, permanencia y adaptación al entorno cambiante al que se enfrentan los tomadores de decisiones.

En Suramérica están convergiendo una serie movimientos que le están dando fundamento epistemológico y ontológico a UNASUR (CABALLERO SANTOS, 2009). Estas comunidades epistémicas tienen de característico que surgen como contestación al orden liberal que se cristalizó con el consenso de Washington, teniendo en organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial e inclusive el Banco Interamericano de Desarrollo sus defensores más vehementes (LECHINI, 2008). Este impulso de una globalización neo liberal inclusive se llegó a postular como una especie de estadio último de avance de la humanidad, como una suerte de Fin de la Historia sin posibilidad de otra forma creativa de organización o de alternativa a este sistema de valores que surgió triunfante en los años noventa. Por contraposición las comunidades epistémicas que han reflexionado, articulado y promovido el modelo de UNASUR buscan una forma creativa, diversa y puede que antagónica, para un camino alterno a los modelos imperantes.

En Suramérica durante las décadas de los sesenta y setenta ya se habían constituido comunidades epistémicas y fue destacada la relevancia que tuvo la CEPAL y varios de sus renombrados investigadores en la concreción de un modelo de desarrollo que en los momentos en que se plantearon sus teorías, no habían sido formuladas y respondían a la necesidad de pensar y dirigir los asuntos regionales de una manera propia y particular. En este sentido hay una fuerte corriente de pensamiento en el ámbito internacional que reclama la necesidad de nuevos enfoques desde la región que nutran los debates en las Relaciones Internacionales<sup>4</sup>.

Un primer aspecto para repensar el proceso de integración o conformación de UNASUR es el de la soberanía y las delegaciones de competencias a organismos supranacionales. Al fundarse la Unión desde el concepto de nacionalidad se está dando un valor central a las fuerzas que le dan soporte y proyección a la institución. Repensar y replantear un proceso de integración suramericana implica salir del esquema estado céntrico en el que los distintos sistemas de integración confluyen. Si bien el proceso no busca pasar por encima de las competencias constitucionales de cada Estado o de debilitar la tradicional función de soberanía, lo cierto es que sí va más allá en aspectos claves como la ciudadanía suramericana o la búsqueda de reivindicación de movimientos alternos y contra-hegemónicos que han estado tradicionalmente marginados u opacados del ejercicio del poder<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Según Rita Abrahamsen, citada por Fernando Galindo Rodríguez (2013, p. 88) “el debate postcolonial se centra, fundamentalmente, en el estudio de las relaciones Norte-Sur en el contexto global. Así, como en el rol de los grupos o movimientos marginados en la configuración del orden local y global. Apunta también que, los actores y países del Tercer Mundo o del Sur no son actores pasivos dentro del sistema internacional, así como tampoco en su relación con los países del Primer Mundo o del Norte, aun cuando sus posibilidades de acción sean limitadas. Por el contrario, continúa, cumplen un doble rol: legitiman el orden internacional, y asimismo lo cuestionan. Es por esto que los enfoques postcoloniales en RRII concentran sus análisis en el estudio las relaciones contemporáneas de poder, jerarquía y dominación que se articulan en relación a la experiencia colonial, y que se reproducen y mantienen por medio de discursos y prácticas que reafirman estas relaciones a nivel local y global”. Hay que anotar que este tipo de análisis no invalidan formas de conocimiento y de construcción de la realidad con otro tipo de prácticas que se alejan de las teorías que tienen pretensión de científicidad y que destruyen, excluyendo formas sustantivas de aprensión y de conocimiento.

<sup>5</sup> En tal sentido Larrea Maldonado (2014, p. 122) dice que “para la constitución de la UNASUR se opta por el concepto de “Unión de Naciones”. Convencionalmente, el concepto de unión política implica la cesión de soberanía de los estados al órgano supranacional que representa la integración. Sin embargo, en el caso del proceso de integración de la UNASUR, uno de los objetivos que se plantea es justamente el fortalecimiento de las soberanías nacionales, pues el bloque ve que en unidad, sus países miembros tienen mayores posibilidades de ejercer su soberanía y defender los intereses regionales frente a potencias mundiales que históricamente han ejercido su poder y su dominio sobre el continente”.

Desde esta perspectiva UNASUR se convierte en una especie de bisagra que sirve para conectar realidades dinámicas como los movimientos de protesta y reivindicación de derechos frente a las incapacidades o dificultades que tienen las instituciones estatales de responder satisfactoriamente a las demandas ciudadanas. De hecho ha servido en varios casos para desactivar intentos de fracciones territoriales dentro de un estado y ha logrado fortalecer tanto el papel de los movimientos ciudadanos como la unidad e integridad misma de algunos estados.

En aras del análisis hermenéutico<sup>6</sup> de UNASUR vale la pena tener en cuenta el proceso dialéctico de lo que varios analistas denominaron democratización como desecuritización, (CEBECI, 2007, p. 247) según la cual en su proceso de expansión y adhesión de nuevos miembros la Unión Europea se había convertido, gracias a sus condicionamientos de ingreso como son respeto de los derechos humanos y medidas democratizadoras en los candidatos, en una organización de desecuritización; toda vez que en sus requisitos de adhesión los estados que la buscaban tendían a compartir los valores comunes de la Unión y a tomar por los causes políticos y del juego democrático sus tensiones y conflictos, de tal forma que no se tomaran medidas extraordinarias que condujeran a la securitización. UNASUR en la medida en que funciona como una institución delimitada en su entorno geográfico y no tiene pretensiones de expansión centra su acción como institución bisagra en la capacidad de democratización a través de la mediación en conflictos que aquejan a sus miembros, dándoles estabilidad, visibilidad y juego a los actores marginados, oprimidos o a los estados debilitados que requieren un apoyo o plataforma en su búsqueda de reivindicaciones.

Ahora bien, una de las características centrales de Suramérica es su diversidad cultural, la cual la distancia de intentos homogeneizadores

---

<sup>6</sup> La hermenéutica puede ser considerada como una “teoría general de la ‘comprensión’ (del pensamiento y la acción, y aun de ‘objetos’ ‘interpretables’ de diferente naturaleza) que considero como central de todo sentido y constructo hermenéutico (diferente de la idea acrecionista de explicación, descripción, verificación)” (PÁEZ CASADIEGOS, 2013, p. 10). En tal sentido la hermenéutica –al igual que Hermes– permite aclarar, conectando realidades o problemáticas inconexas; con ella también constatamos que los programas de investigación que promovieron las distintas comunidades epistémicas dominantes en las teorías clásicas de las Relaciones Internacionales parten de una visión del orden internacional y de su búsqueda de legitimar su práctica científica en la perduración de sus asunciones y propuestas tanto para dar una concepción del orden como para dar pautas, asesorar, guiar o criticar las acciones de los tomadores de decisiones en torno al orden internacional que buscan mantener o promover, por eso la hermenéutica es aquí más bien una tarea emancipadora.

de culturización que han sido contraproducentes a la reivindicación de derechos fundamentales. Por ello indeleblemente UNASUR responde a una búsqueda de agenda postliberal que vaya más allá de los experimentos en gobierno que fuerzas transnacionales representadas en poderes económicos o de grupos de interés más alineados a las comunidades hegemónicas han dominado o impuesto en la región (ESPINOSA, 2014).

## BIBLIOGRAFIA

ADLER, E.; HAAS, P. M. Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program. *International Organization*, Cambridge, v. 46, p. 367-390, 1992.

ADLER, E.; BARNETT, M. *Security communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

ALONSO, J. A. *Lecciones sobre economía mundial*. Navarra: Thomson, 2005.

BUZAN, B.; WAEVER, O. *Regions and powers, the structure of international security*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CABALLERO SANTOS, S. Comunidades epistémicas en el proceso de integración sudamericana. In: SEMINARIO DE INVESTIGADORES EN FORMACIÓN, 2009, Cantoblanco. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2009. Disponível em: <[http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM\\_ORGANIZATIVO/Departamentos/CienciaPoliticaRelacionesInternacionales/doctorado/Seminario%20de%20Investigadores%20en%20Formacion/SIF2009\\_Sergio\\_Caballero.pdf](http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM_ORGANIZATIVO/Departamentos/CienciaPoliticaRelacionesInternacionales/doctorado/Seminario%20de%20Investigadores%20en%20Formacion/SIF2009_Sergio_Caballero.pdf)>.

CASTELLS, M. *Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era de Internet*. Madrid: Alianza Editorial, 2012.

CEBECI, M. The EU's security impact on Turkey: democratization and desecuritization. In: DEIGHTON, A.; BOSSUAT, G. (Ed.). *EC/EU, a world security actor?* París: Éditions Soleb, 2007. p. 244-261.

CEPAL-UNASUR. *UNASUR un espacio de desarrollo y cooperación por construir*. Santiago de Chile, 2011.

CERVO, A. Ascenso de Brasil en la escena internacional: Brasil y el mundo. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v. 53, p. 7-32, 2010. Edición especial.

COMINI, N.; FRENKEL, A. Una UNASUR de baja intensidad: modelos en pugna y desaceleración el proceso de integración en América del Sur. *Nueva Sociedad*, San Jose, n. 250, p. 58-77, 2014.

DE LUCAS MARTÍN, F. J. Identidad y constitución europea: ¿es la identidad europea la clave del proceso europeo? *Pasajes*, Valencia, v. 13, 2004. Não paginado.

ESPINOSA, C. The origins of the Union of South American Nations: a multi-causal account of South American regionalism. In: VIVARES, E. (Ed.). *Exploring the new South American regionalism (NSAR)*. London: Ashgate Publishing, 2014. p. 29-48.

FLEMES, D.; NOLTE, D.; WEHNER, L. Una comunidad regional en formación: la Unasur y su consejo de defensa. *Estudios Internacionales*, Santiago, v. 44, n. 170, p. 105-127, 2011.

GARAY VARGAS, J. L. ¿Es UNASUR la institucionalización de un complejo o de una comunidad de seguridad suramericana? In: FRASSON-QUENOZ, F. et al. *Seguridad internacional y ordenamientos regionales: del complejo regional a la comunidad de seguridad: Europa, África, América del Sur y América del Norte*. Bogotá: Universidad Externado 2014. p. 129-168.

GALEANO, H. J. *Resolución de conflictos internacionales*. Barranquilla: Unicosta, 2009.

GALINDO RODRÍGUEZ, F. Enfoques postcoloniales en Relaciones Internacionales: un breve recorrido por sus debates y sus desarrollos teóricos: la teoría de relaciones internacionales en y desde el sur. *Relaciones Internacionales*, Madrid, n. 22, p. 85-107, feb./mayo 2013.

INSIGNARES CERA, S. La Unasur: ¿integración regional o cooperación política? *Revista de Derecho*, Barranquilla, n. 40, p. 167-198, 2013.

KEOHANE, R. K.; NYE, J. *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

LARREA MALDONADO, A. M. UNASUR: ampliando el campo de lo posible. In: VILLAVICENCIO, S. (Coord.). *La Unión latinoamericana: diversidad y política*. Buenos Aires: CLACSO, 2014. p. 121-132.

LECHINI, G. (Ed.). *Globalization and the Washington consensus: its influence on democracy and development in the south*. Buenos Aires : CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2008.

LOCKHART, N. F. La identidad de UNASUR: ¿regionalismo post-neoliberal o post-hegemónico? *Revista de Ciencias Sociales*, San Jose, n. 140, p. 97-109 2013.

OROZCO, G. El concepto de la seguridad en la teoría de las relaciones internacionales. *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals*, Barcelona, n. 72, p. 161-180, 2006.

OROZCO, G. Securitización en tiempos de globalización: elementos para el análisis en el área Andina. In: GODOY, H.; OROZCO, G.; GONZALES ARANA, R. (Ed.). *Construyendo lo global*. Barranquilla: Universidad del Norte, 2011. p. 281-298.

OROZCO, G.; ALBOR, G.; CASTRO LÓPEZ, C. Proyección internacional y estabilidad regional el caso de Brasil y el Mercosur en la política internacional. *Investigación & Desarrollo*, Barranquilla, v. 18, n. 2, p. 249-269, 2010.

PÁEZ CASADIEGOS, Y. Epistémé, falibilismo y ethos: aproximación a una posible genealogía en dos tiempos. In: \_\_\_\_\_. *Éthos-Epistémé-psyché: ensayos críticos hermenéuticos*. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte, 2013. p. 10-89.

TOKATLIAN, J. G. ¿Unasur pierde el norte? *El País*, Madrid, 7 mayo 2014. Disponible em: <[http://elpais.com/elpais/2014/04/23/opinion/1398278994\\_215974.html](http://elpais.com/elpais/2014/04/23/opinion/1398278994_215974.html)>.

TOMAZINI BASSOLS, A. T. Wittgenstein: identidad e indiscernibilidad. *Praxis Filosófica*, Cali, n. 26, p. 13-32, ene./jun. 2008.

VARILLAS, W. *Convergencia CAN Mercosur con miras a UNASUR: perspectiva social*. 2012. Documento de trabajo para la Presidencia Pro-Témpore de UNASUR, por parte de Perú. Disponible em: <<http://www.fes.org.pe/descargasFES/Dr%20Walter%20Varillas%20Dimension%20Social%20en%20UNASUR.pdf>>.

WALTZ, K. Structural realism after the cold war. *International Security*, Cambridge, v. 25, n. 1, p. 5-41, 2000.

ZEHFUSS, M. *Constructivism in International Relations: the politics of reality*. Port Chester: Cambridge University Press, 2002.



# EL IMPACTO DE LA CONDUCCIÓN POLÍTICA DE LA DEFENSA EN LOS ESFUERZOS DE COOPERACIÓN REGIONAL EN LOS PAÍSES DEL CONO SUR A PARTIR DE LAS TRANSICIONES DEMOCRÁTICAS EN LOS '80<sup>1</sup>

*Luis Eduardo Tibiletti*

## INTRODUCCIÓN

Existe una abundante literatura sobre los distintos modos en que se desarrollaron en cada país los procesos de transición a la democracia iniciados en América latina a partir de mediados de los '80 (O'DONELL, 1986; STEPAN, 1988; LOPEZ 2001, 2007). En dicha literatura existe también una línea de conexión con las anteriores transiciones iniciadas en 1974 en Europa Occidental (Portugal, Grecia y España).

En relación al espacio de los países del Cono Sur las características de los regímenes autoritarios -con una presencia no patrimonialista como en los casos de Centroamérica sino fuertemente institucional de las FFAA en estos regímenes-, hicieron que los estudios tuvieran un énfasis prioritario en dos ejes: las relaciones civiles-militares y los procesos de construcción de comunidades de seguridad regional.

---

<sup>1</sup> El presente trabajo actualiza y conjuga algunos anteriores, en especial mis presentaciones ante la ABED 2011, "*Las identidades estratégicas sudamericanas a la luz de la transición en el sistema de poder internacional*", y ABED 2012, "*La cultura e identidad estratégica de Brasil*", el capítulo junto a MARTINEZ Pablo "*La evolución reciente de la relación estratégica Argentina-Brasil y su proyección en el marco de la unión de naciones sudamericanas (UNASUR)*" y mi reciente presentación ante el congreso ISA/FLACSO en julio 2014 en Bs As, "*La conducción política de la defensa en Argentina y su impacto en los países de la región (1983/2013)*".

También ya se ha demostrado en forma fehaciente que estos procesos de democratización tuvieron gran influencia a la hora de la reaparición de las pulsiones integradoras que llevan a las distintas construcciones subregionales y regionales hoy vigentes. En este sentido también se ha detectado la influencia entre actores relevantes de las élites intelectuales y políticas que a raíz de las persecuciones vivieron una parte importante de sus vidas compartiendo los exilios y aprendiendo a conocer mejor a sus pares, lo que podría ser los inicios en términos de comunidades epistémicas como la ha hecho VITELLI (2010), para los temas de seguridad y defensa.

Sin embargo la mayoría de esos estudios se fueron diluyeron una vez establecida la idea de consolidación de la democracia en la región. Ello dejó fuera de foco los diferentes modos en que se fueron estableciendo los nuevos parámetros en materia de conducción política de la defensa en cada país. Sin duda por las características de su transición fue la Argentina quien procuró el mayor avance en dotarse más rápidamente de instrumentos legales y capacidades institucionales para el ejercicio de tal conducción.

Consideramos que este proceso argentino tuvo un fuerte impacto en los países vecinos del Cono Sur tanto en términos políticos en la relación gobiernos democráticos de transición- FFAA, como en sus políticas exteriores, siendo a nuestro criterio uno de los pilares de la construcción de la cooperación regional en Defensa y Seguridad internacional que se ha mantenido por ya más de 30 años en la región, tema que aún no ha sido relevado suficientemente y en el presente trabajo se pretende promover estos estudios a partir de algunos datos relevados que permiten afirmar tal influencia.

Cuando decimos influencia no nos referimos sólo a una benéfica sino a un doble tipo de impacto en sentido tanto de aceleración como de retraso del proceso que a largo plazo se fue dando en todos los vecinos de afirmación de la conducción política de la defensa y las FFAA.

Es decir que en muchos casos lo que sucedía en Argentinas generaba grandes temores de imitación en los militares de otros países que retenían una gran dosis de poder en algunos casos o de veto en otros y no querían que les sucediese lo que pasaba a sus colegas argentinos. En otros casos los pasos -algunos audaces- de los políticos argentinos generaban cierta sensación en las élites político e intelectuales civiles de los vecinos que

su propio proceso iba demasiado lento; a veces los tropiezos argentinos por la inestabilidad de la transición por colapso como señalara tempranamente (O'DONNELL, 1986)) tornaba más prudentes a esas mismas élites y paradójicamente cuando Argentina avanzaba en temas sensibles a las tradiciones de la región -como la participación en coaliciones militares por fuera de la ONU como fue en la Guerra del Golfo en 1991-, generaba envidia y/o preocupación en los militares vecinos que se habían mantenido en la tradicional reticencia a ese tipo de involucramiento<sup>2</sup>.

Asimismo la importancia de promover una investigación más detallada sobre este impacto se basa en la hipótesis de que el asunto de la conducción política de la defensa –incluyendo a las instituciones militares y su adaptación a los lineamientos de política exterior-, continúa teniendo un papel relevante a la hora de la construcción actual de la cooperación regional en defensa y seguridad internacional.

Desde ya quisiéramos incorporar otra cuestión asociada y de alta relevancia para el modo de análisis del proceso post –dictaduras. Me refiero a la utilización del concepto de “de-securitización”, proveniente de los primeros estudios críticos de seguridad y la necesidad de mantener alerta el riesgo de excesiva “securitización” de las relaciones interestatales, tal como lo señalamos hace ya casi 25 años junto a otros colegas (DONADIO, DRUETTA, TIBILETTI, 1992).

Así en la descripción de la evolución del concepto de seguridad que SPRING Y BRAUCH (2009) hacen en la introducción del libro “Repensar la seguridad” mencionan en forma muy positiva los aportes que la Escuela de Copenhague inicialmente y luego el triángulo junto a Aberystwyth y París hicieron en relación a comprender el proceso de “securitización” y sus significados políticos.

Sin embargo no avanzan en las críticas que muchos de esos autores hicieron al componente que el proceso de ampliación “ad-infinitum” de los asuntos de seguridad tuvo en la relaciones de poder y su impacto en la vida cotidiana al aplicarse a tales asuntos las “medidas de emergencia” que todo

---

<sup>2</sup> Pensar por ej. en cuánto pudo influir esto en que los militares de Chile fuesen muy favorables a la intervención de Chile en Haití junto a EEUU en la fuerza provisional en febrero de 2004, aún antes del mandato del Consejo de Seguridad de la ONU que creó la MINUSTAH en abril del mismo año.

proceso de “securitización” implica y que hoy tiene una gran trascendencia en la gobernabilidad democrática de la región.

Así lo señala justamente WEAVER (2009, p. 95):

La consolidación del concepto de “seguridad humana sirve...para una exoneración todavía más amplia de la “seguridad” como una forma de ejercicio del poder y por lo tanto como fundamento para abordar más y más aspectos de la vida global con el problemático lente de la seguridad.

Y continúa: “[...] la seguridad se ha tornado un concepto organizador de la vida social a través de políticas urgentes y extraordinarias” es decir que dejan fuera los mecanismos habituales de la vida institucional “despolitizando” asuntos y privando así de la posibilidad de establecer la conexión de sentidos para encarar soluciones complejas y no facilistas (WEAVER, 2009).

Frente a estas claras expresiones del riesgo de la extrema securitización y sumado a “la experiencia de los países latinoamericanos con la ‘seguridad’ impuesta por los EEUU para aquellos temas de su interés” (TOKATLIAN, 2013), aparece la validez de usar el concepto de de-securitización en clave positiva entendiéndolo como la devolución de un ASUNTO SECURITIZADO al campo de los procedimientos políticos normales, es decir su politización y como ello puede contribuir a la construcción de la paz.

Las experiencias de las dictaduras latinoamericanas y sus políticas exteriores basadas en las lógicas del realismo de los estudios estratégicos y la doctrina de la seguridad nacional impuestas desde occidente a partir de la 2da guerra mundial ya han sido estudiada por varios autores, TAPIA VALDES (1986), LOPEZ (1994).

Mucho también se ha escrito sobre los esfuerzos por construir una comunidad de seguridad compartida en la región y el proceso de creación de la UNASUR y el Consejo de Defensa Sudamericano es en tal sentido motivo de seguimiento por los analistas de las RRII, la seguridad y la investigación de la paz (VITELLI, 2011 b, COMINI, 2013).

En mi opinión sin embargo ha sido descuidado el comprender la importancia que tuvo la “de-securitización” de las relaciones interestatales

en el Cono Sur y la particular influencia que en ello tuvo el proceso de democratización en Argentina por las características de ruptura tras la derrota de Malvinas en 1982.

En este sentido un trabajo señero fue el de OELSNER (2009) al estudiar la de-securitización en el Cono Sur basándose precisamente en los trabajos de BUZAN Y HANSEN (2009) donde “de-securitización” implica:

El desplazamiento de las cuestiones de emergencia hacia un proceso normal de negociación en la esfera política”. Su conclusión es que “cuando el objetivo es eliminar determinados temas de la agenda de seguridad y esto implica aspectos de las relaciones con los vecinos, el proceso doméstico de de-securitización puede provocar cambios positivos a nivel regional.

Considero importante que se pudiese estudiar ese proceso por su impronta “politizadora” en cuanto devolvió a órganos naturales de la democracia (el congreso, los partidos políticos, la sociedad civil) el tratamiento que antes se había hecho de las relaciones con los vecinos en clave de asuntos de supervivencia nacional y por ende “hipótesis de guerra” es decir el mayor nivel de “emergencia” de un asunto de seguridad en este caso nacional.

Por otra parte no podría comprenderse este proceso de politización y mutua influencia en clave latinoamericana sin tener en cuenta las características propias históricas alrededor del tema de la guerra y la paz en la región tal como lo han desarrollado PARADISO y LUNA PONT (2003), en particular la “condición periférica” y la “convivencia con la potencia hegemónica” además de la tradición de resolución pacífica de conflictos que derivó en la anomalía de la “larga paz sudamericana”.

#### **EL CASO ARGENTINO Y SU IMPACTO REGIONAL.**

Como dijimos los procesos a la transición en cada uno de los países del cono sur fueron analizados en el momento y en rápidas lecturas temporales en los tres países en especial por estas comunidades epistémicas a las que nos referimos. Probablemente el mejor de esos esfuerzos es el que dirigió el sociólogo Ernesto López desde el proyecto del Observatorio de

la Defensa del Programa de Investigación de FFAA y Sociedad (PIFAS) en la Universidad Nacional de Quilmes con el apoyo de grupos académicos similares en Brasil, Chile y Uruguay. Todo esto dio como resultado final uno de los libros más esclarecedores del período (LOPEZ, 2007).

Sin embargo en sus análisis cada uno de los autores va analizar el proceso de transición en su país desde la órbita nacional y aún cuando lo haga comparando en muchos casos con lo que estaba pasando en otros países en términos de “mayores” avances en materia de conducción política de la defensa, en ningún momento reconocieron la variable “influencia” –ya sea en forma positiva o negativa en el proceso propio-.

Lo más demostrativo de esto es que precisamente casi todos esos autores fueron consultados por mí para la realización de este trabajo y tal era el grado de no-reflexión sobre la cuestión influencia en el momento que describían su propio proceso en función de las claves nacionales, que ante mi pregunta y más allá de la no sólo declamada sino más de una vez probada amistad con muchos de ellos, no pudieron aportarme ninguna reflexión. Ello puede responder simplemente porque no se lo habían planteado dado de que no disponían de un marco teórico adecuado que les permitiese contemplar el modelo de análisis de interacción que les proponía, sobre todo contemplando que algunos trabajos incluso se planteaban un afán “comparativo”.

En tal sentido se destaca el trabajo del ex presidente de la Asociación Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), SOARES SAMUEL (2011) quien va a hablar de cómo “las transiciones afectaron las relaciones externas de los países, apartando de la región conflictos de naturaleza bélica” y de que “el inicio del proceso de democratización a fines de los años 80 derivó en la emergencia de nuevos actores nacionales que fueron llevando los asuntos estratégicos al campo de la política con una naciente y frágil conducción civil de estos asuntos.”

Pensar que desde la detección de esas formas de influencia mutua pudiese alcanzarse la formulación de ese modelo analítico es el desafío que quiero dejar planteado.

Vamos a utilizar algunas dimensiones para pensar en la identificación del impacto mencionado:

1. Uno de los asuntos claves para todas las transiciones en cualquiera de sus formas y tiempos fue el de la resolución del saldo del pasado o lo que hoy llamaríamos “justicia transicional en posconflictos”. Hacer una lectura detallada del modo en que las distintas etapas del proceso de búsqueda de verdad y justicia en Argentina fue impactando en la toma de decisiones en la materia en los países vecinos, escapa a la intención del trabajo pero es algo que a cualquiera que haya vivido estos años en la región no se le puede escapar desde la detención de Pinochet en Gran Bretaña, pasando por la excavación en los cuarteles de Uruguay buscando desaparecidos o la creación de la Comisión de la Verdad en Brasil por el actual gobierno de Dilma Rousseff -una ex guerrillera detenida y torturada por la dictadura del 64-. Considero que resulta un tema de especial interés para que lo trabajen los organismos de DDHH de estos países que llevaron el peso central por el rescate de la memoria y su condena y luego se podría ver además de las relaciones de influencia interestatal e intersocietal en el modo de hacer justicia como impactó eso en los otros puntos que paso a analizar.
2. Dada la amplia autonomía funcional de la que disponían las FFAA durante las dictaduras y en muchos casos incluso en anteriores formas de gobierno democráticas el tema de la recuperación de sus facultades por parte de los poderes políticos constituye otro núcleo central que fue objeto de trabajos, como los de STEPAN (1988), ROUQUIE (1994), LOPEZ (2001) , ya mencionados.

Obviamente que el eje central aquí fueron los esfuerzos hechos desde el Poder Ejecutivo y desde el Poder Legislativo por recuperar esas funciones de conducción en un contexto que más allá del componente de “colapso” como se ha bautizado a esa transición tenía entre otras dificultades la absoluta carencia de cuadros políticos formados en dicha tarea. Así muchos asesores de las comisiones de defensa del parlamento y los partidos fueron en la primera época pos dictadura a formarse en la Escuela de Defensa Nacional (EDENA) -creada por el presidente Perón en 1950-, justamente para la formación conjunta de cuadros estatales militares y civiles en los asuntos de defensa.

En relación a esto el trabajo de LOPEZ (1994) sobre el gobierno del primer presidente de la transición Raúl Alfonsín y su relación con la política militar contiene todos los elementos para visualizar esas dificultades.

En relación con el Congreso quiero mencionar dos trabajos que explican diferentes etapas del involucramiento del parlamento. En primer lugar el artículo escrito por DRUETTA (1989) en la Revista Nuevo Proyecto, donde dice:

La UCR elaboró su plataforma electoral en 1983 para ser oposición y el PJ para ser gobierno. La realidad marchó por el rumbo inverso. Y muy racionalmente, los partidos cambiaron sus roles y asumieron, en gran parte, aquello que el adversario político proponía hacer desde cada escenario imaginado: desde el 'seguro' gobierno el PJ, y desde la 'resignada' oposición la UCR. La suerte de las urnas determinó que la UCR se hallara ante el desafío de administrar moderadamente la 'reestructuración' de las FF.AA. -lenguaje del PJ- y el PJ, desde el Congreso, ante la tarea menos ingrata de demandar la 'reforma' de las FF.AA prometida por el inesperado partido gobernante.

En su plataforma, la UCR había planteado que competía 'al Congreso de la Nación' (no casualmente ubicado en el primer término) 'y al Poder Ejecutivo' (el PEN en modesto segundo término), 'no sólo el derecho sino la obligación de examinar y decidir permanentemente sobre estas cuestiones' (militares y de defensa). Tanto para superar las concepciones 'seguritistas' conculcadoras de los derechos y garantías constitucionales, la injerencia militar argentina en los conflictos de otros países latinoamericanos, la inservible adhesión al TIAR, el belicismo con Chile y las falencias profesionales desnudadas en la guerra de las Malvinas, como para cumplir dos objetivos prioritarios -modernizar las FF.AA. y neutralizar los golpes militares- la UCR partía del principio de que era el Congreso de la Nación (siempre en primera instancia) y el Poder Ejecutivo quienes fijarían 'la política de defensa, comandando a las fuerzas armadas y organizándolas según la política fijada y las exigencias de la guerra moderna'.<sup>3</sup>

Este fue el proceso que se fue dando en los años sucesivos y por eso quiero mencionar ahora al segundo trabajo; me refiero al de MARTINEZ (2002) que ya desde una retrospectiva de más largo alcance analiza la trayectoria del parlamento en la reestructuración de las FF.AA entre 1985 y 2002 y donde se puede destacar:

<sup>3</sup> Los entretildes son del autor mencionado.

Se necesitó una década para obtener el nuevo marco legal de la defensa y tres lustros para ajustar cuentas con la autonomía militar. Si el esfuerzo institucional se midiera con criterios ajenos a la construcción política, se apreciaría poco el resultado. Pero los cambios culturales y los resultados en la transformación institucional tienen otros tiempos de realización.

La nota distintiva de esta experiencia fue el rol del Congreso, su participación y protagonismo, la iniciativa que desplegó en esos quince años, que en más de un caso obligó al ejecutivo a definirse más allá de sus planes y sus tiempos.

La reforma militar ha sido un auténtico policy process (proceso de construcción de políticas públicas) que no tuvo nada de espontáneo ni de ingenuo, ya que la mayoría de las etapas fueron planificadas y los resultados obtenidos fueron coherentes con las acciones desplegadas.

Finalmente y en relación a cómo esto influyó en los demás países en mi trabajo junto a Gilda Follietti (FOLLIETTI; TIBILETTI, 2004) fuimos relevando los avances y retrocesos de los parlamentos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en relación con un modelo de análisis que realizamos junto a mis colegas Jaime Garreta y Juan Rial de Uruguay que llamamos *Metodología de Evaluación del funcionamiento de una comisión de defensa parlamentaria* y del que luego se hiciera otro tomo dedicado a otros países. La elaboración de estos textos fue solicitado por distintos actores parlamentarios de diferentes países que querían conocer la experiencia argentina y buscar un punto de referencia por fuera del diferente contexto en que el tema se movía en los países centrales sino compartiendo experiencias de la región.

Así por ej. el Núcleo de Estudos Estratégicos de UNICAMP en 1998 llevó adelante un Projeto Integrado de Pesquisa (PIP/FAPESP 96/07499-3) titulado *“Forças armadas e Democracia: O papel do poder Legislativo”* y para él fui entrevistado por su coordinador Eliezer Rizzo de Oliveira para que le explicase por qué el Parlamento en Argentino había tenido tanta influencia en la política de defensa del país.

## RELACIÓN DE LA POLÍTICA DE DEFENSA CON LA POLÍTICA EXTERIOR.

La tradición de la “estrategocracia” tan bien descrita por TAPIA VALDES (1986) tuvo una enorme capacidad de resistencia en la región expresada a veces por el propio mundo académico. Los estudios estratégicos constituyeron durante los 40 años posteriores a 1945 un campo fértil para los aportes estatales a los centros de estudios universitarios como bien plantean entre otros Walt, Davis y Williams.

En la región esto se vio reflejado a partir de las transiciones en el modo de colocar a la defensa en un mismo plano con la política exterior y en relación de dependencia con la “gran estrategia” como lo hizo por ej. VARAS (1994), en Chile, y todas las publicaciones de las academias de defensa vinculadas a las FFAA de la época en todos los países.

Por ello es de particular interés ver como finalmente los estudios de defensa incorporados a los ámbitos de debate universitario -como se desarrolla en el punto siguiente-, permitieron que Argentina también impulsara la visión de que la defensa es una parte de la política exterior y así lo ejecutara a partir de 1983.

Así lo refleja MARTINEZ (2002) cuando dice:

Quedaba claro que la defensa es una variable subordinada. Allí se libró la primera batalla contra la autonomía militar. La política exterior es responsabilidad del poder civil y la defensa debe ser coherente con esa orientación. Por primera vez en la historia moderna de la Argentina, la política de defensa fue definida por civiles, con el imprescindible análisis de los profesionales militares, pero privilegiando como dice la Constitución nacional, el liderazgo político.

Justamente en Chile vamos a encontrar el abandono de la idea de Varas en el Libro Blanco de 2002, cuando dice: “Es de interés y conveniencia la estrecha vinculación entre la política de defensa y la política exterior aunque actuando la primera en respaldo a la última.” (GUTIERREZ PALACIOS, 2007).<sup>4</sup>

En relación también a Brasil en OLIVEIRA (2011) encontramos un artículo de un diplomático, Cristián FAUSTINO (2011) que dice:

---

<sup>4</sup> El subrayado es mío.

La transición para el sistema democrático si bien ocurrió en un lapso de tiempo semejante guardó importantes variaciones en los tres casos (Argentina, Brasil y Chile) ....Sin embargo en los años siguientes los tres países enfrentaron el desafío de redefinir sus políticas de defensa para los nuevos tiempos democráticos. En este sentido la diplomacia ejercería un importante papel en la conducción de las políticas de defensa en la medida que posibilitó la gradual aproximación entre los tres países ahora envueltos (aunque en diferente medida) en procesos de integración regional.

### **EXPANSIÓN DE ACTORES INVOLUCRADOS EN EL DEBATE Y LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD REGIONAL.**

Así lo afirma por ej DONADIO (2011): “Desde mediados de los años ’80 el proceso de construcción de confianza coexistió con la instalación general de regímenes democráticos y con el mayor involucramiento de la clase política y de la sociedad en la discusión y conducción de las relaciones estratégicas y de defensa.”

Esto se dio tanto en el plano institucional -como ya señalamos en relación con el PEN y el CONGRESO- como en otros muy distintos ámbitos, Soprano (2012) señala:

Desde 1984 la participación de civiles y militares interesados por generar una nueva agenda para la defensa en democracia, que rompiera con la histórica influencia de la Doctrina de la Seguridad Nacional y postulara la necesaria subordinación del poder militar al civil, se canalizó en una serie de instituciones entre las que cabe mencionar, siguiendo una nómina provista por el Capitán de Navío (retirado) Carlos Raimondi: las Comisiones de Defensa de la Cámara de Diputados y de Senadores de la Nación, las Fundaciones Arturo Illia, Karacachoff, Ricardo Rojas, Simón Rodríguez, Unión para la Nueva Mayoría, la Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Quilmes, la Universidad Nacional de Córdoba, el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales-CARI, los Centros de Estudios Estratégicos de las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada, Fuerza Aérea), la Escuela de Defensa Nacional, la Escuela Nacional de Inteligencia; además de organismos intergubernamentales como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- FLACSO, la Comisión Económica para América Latina-CEPAL y extranjeros como el National Democratic Institute y la Universidad Complutense de Madrid.

Y luego agrega:

Las experiencias y trayectorias de estos actores sociales confluyeron en el Congreso Nacional, pero en otros espacios institucionales y configurando una trama de relaciones personalizadas de alcance nacional, regional e internacional. Particularmente, entre 1991 y 1996, dos de esos ámbitos de convergencia decisivos fueron el Seminario 'Hacia las Fuerzas Armadas del año 2000' y la Revista Seguridad Estratégica Regional en el 2000.

### **LA COOPERACIÓN EN DEFENSA EN LA REGIÓN:**

Las propuestas de la implementación de medida de confianza mutua para prevenir conflictos, de explorar las posibilidades de la seguridad cooperativa, el uso de los conceptos de la suficiencia defensiva, la defensa no ofensiva y todo el arsenal que a partir de los '80 surgió como un desafío al mainstream del "realismo trágico" de Morgenthau y Kennan en las escuelas de Europa, fueron claramente impulsadas en la región desde los actores mencionados en el acápite anterior.

Fueron asimismo asimiladas por el propio aparato militar. Decía por ej. el Jefe del Estado Mayor del Ejército Argentino y excombatiente de Malvinas, Tte Gral Balza en el Nro 1 de la Revista SER en 1992:

Dentro de este planteo, la democracia se muestra como la forma de gobierno y el estilo de vida más apreciado y será condición de acceso a las relaciones internacionales. Se establecerá así, un nuevo código de valoración entre Estados, basado en la legitimidad. La República Argentina, junto con Brasil, Paraguay y Uruguay, han iniciado acciones efectivas de integración en el marco regional y a las que, no dudamos adherirán los otros vecinos del área con quienes mantenemos excelentes relaciones. Desafío para nuestra capacidad creadora y apelación a nuestra responsabilidad como pilares de la defensa de cada uno de nuestros países, será proponer a nuestros respectivos Gobiernos la manera inteligente de avanzar en esta integración.<sup>5</sup>

Veamos que aquí no aparece Chile, pero podemos ver cómo este debate se fue dando en el país más lento en su transición, así en el Nro 2 de la misma Revista SER se publicaba la presentación de un libro titulado

---

<sup>5</sup> El subrayado es mío.

“Defensa Chile 2000” por parte de un miembro de la naciente comunidad de defensa en ese país, el Ing Daniel Prieto Vial que decía en la misma:

Desde que se firmó el Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile por la disputa austral, y tras la mejoría de las relaciones con nuestros vecinos (especialmente Perú), es legítima la interrogante acerca de qué perspectivas tendrán ahora las Fuerzas Armadas de nuestros países, ya que su razón de armarse y perfeccionarse deja de tener sentido con el acuerdo.

En realidad ahora se da una oportunidad histórica para los institutos armados de los países del Cono Sur: coordinar su potencia militar para objetivos comunes.

Chile podría trabajar con Argentina para la defensa conjunta del Atlántico Sur, del Pacífico Sur, de los pasos australes y de la Antártida. Más aún, podría realizar ejercicios militares conjuntos orientados a este propósito.

También Uruguay, y más tarde Paraguay, podrían integrarse a una eventual alianza denominada Cono Sur, que trabajaría como un sub-bloque latinoamericano, tras la búsqueda de una nueva entidad. Esta entidad nos sacaría poco a poco de una perspectiva meramente regional, casi provinciana, otorgándonos una proyección interamericana y aún mundial, donde podríamos tener un mayor peso relativo, fruto de esta nueva unión.

Pero claro que eso generaba recelos entre los miembros de la comunidad de estudios estratégicos y por ello también publicábamos la respuesta que le daba un ex profesor de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), el Gral ° Alejandro Medina Lois:

El indudable interés que en la actualidad han adquirido los temas relativos a la Defensa Nacional responde a una necesidad y también a una curiosidad. Necesidad, porque hay una ‘mea culpa’ sobre el histórico descuido con que las élites políticas enfrentaron el tema de la Defensa Nacional en el pasado como acertadamente lo señala Augusto Varas en la presentación del libro y,

Curiosidad, porque la realidad de lo sucedido en Chile, que ya es parte de su historia, demostró la capacidad de sus integrantes para gobernar exitosamente y completar el proceso de transición hacia la democracia, con la entrega ejemplar del poder al gobierno elegido democráticamente, en condiciones que se comparan muy favorablemente con nuestros países hermanos de Latinoamérica, y que posibilitan su éxito futuro,

que también es el de Chile, salvo errores garrafales que es deber de todos tratar de evitar.

Continúa con un primer capítulo en que establece la tesis de su enunciado que ‘Sudamérica requiere defenderse coordinadamente’, llegando a concluir en la formulación ‘algún día no lejano, de los Estados Unidos de Sudamérica’, con una visión de que es posible un proyecto geopolítico basado en el origen étnico europeo de Chile y Argentina, que permitiría generar políticas militares comunes, las que a su vez servirían de pauta para contribuir a la integración política, económica y social, y sobre todo a afianzar la paz y la seguridad de nuestras sociedades.

Esta tesis es altamente controvertible, basándose en un racismo y más aún en sobreestimar la importancia de políticas militares comunes, suponiendo que pudieran lograrse, como pauta a la integración política, económica y social.

*Además del natural escepticismo sobre la factibilidad de hipotéticas integraciones, debe establecerse una secuencia distinta, que indudablemente parte de una decisión política y no de una decisión de carácter militar. Por cierto aparece curioso plantear una política de Defensa para Chile, a partir de su negación como entidad independiente, salvo para reafirmar su necesidad y rebatir a utópicos integracionistas.*<sup>6</sup>

Veamos otras opiniones al respecto del ámbito militar de Chile, en 1992 en un Seminario sobre el nuevo orden mundial, regional y vecinal llevado a cabo entre el Centro de Estudios Estratégicos de la Armada de Chile y el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Chile en Valparaíso en abril de 1992 el entonces director de estudios de la ANEPE, Francisco Le Dantec<sup>7</sup> decía:

Se observa una permanente actitud expansionista de Argentina lo que ha derivado en grave cercenamiento del territorio chileno [...] Argentina ha demostrado siempre una sostenida vocación bioceánica siempre en desmedro de Chile [...] los discursos integracionistas son mitos que en vez de unir desunen.

---

<sup>6</sup> El subrayado es mío.

<sup>7</sup> Ver REVISTA SER EN EL 2000 Nro 2 pag 44, en <https://es.scribd.com/user/254388623/revistasSER2000>.

Pocos años después Chile eliminaría en su Libro Blanco del año 2002 la “disuasión” como postura frente a la Argentina cambiándola por la de “cooperación”.

Otro ejemplo de cómo influyó la conducción política de la defensa en el inicio de la cooperación regional en defensa es que fue la Comisión de Defensa del Senado de Argentina por iniciativa de su presidente el senador Eduardo Vaca (PJ Capital) la que en 1992/3 convocó a reuniones de los presidentes de las comisiones de Defensa del Senado de los países del Cono sur para analizar entre otras cosas la viabilidad de un sistema de seguridad cooperativo en la región (TIBILETTI, 1995).

Las comunidades epistémicas tanto en el plano de las universidades y ong (s) como en el de la propia acción estatal, así lo dice por ej. VITELLI (2010)

El constructivismo supone que, a través de la interacción, los estados pueden redefinir los elementos ideacionales- sus creencias, percepciones, ideas- que dan sentido a sus comportamientos, es decir, pueden transformar sus identidades e intereses desde configuraciones conflictivas hacia otras más cooperativas. Esto no ocurre en virtud de conductas irracionales, emotivas, de los agentes de política exterior de los estados sino que se explica por el mecanismo del aprendizaje social y la evolución cognitiva: parte importante de la internalización de las ideas sobre cómo cooperar para resolver problemas internacionales se da a través de la participación periódica de los agentes estatales en determinadas prácticas comunes.

En relación al dinamismo en este sentido que adquirió la Argentina lo antes mencionado del trabajo de SOPRANO (2012) es más que evidente, pero ahora voy a señalar algunas experiencias personales sobre el plano del impacto en lo regional.

Como bien señala dicho autor los diversos espacios de debate pronto comenzaron a conectarse con gente interesada en el tema de los países vecinos. En esto las tres fundaciones alemanas ligadas a los 3 grandes partidos de entonces: la socialdemocracia través de la FES, el socialcristianismo a través de la fundación Konrad Adenauer y el liberalismo a través de la Friedrich Naumann, cumplieron un rol facilitador para la aparición de contrapartes y el proveer espacios neutrales de diálogos. Así se dio en los casos de Chile, Uruguay y Paraguay.

En el caso de Brasil las conexiones comenzaron más por contactos universitarios especialmente a través del Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de Campinas. Con posterioridad se dio la participación del Gral<sup>®</sup> Manoel Teixeira en el seminario de SER.<sup>8</sup> Teixeira fue quien como Jefe de Operaciones del Ejército de Brasil envió al último puesto y con el rótulo de hipótesis de catástrofe a la posibilidad de una guerra en el frente sur y comenzó con la movilización de las unidades de frontera con Argentina y Uruguay hacia el Amazonas. Él había sido jefe de uno de los investigadores de Campinas el llamado Cnl “rojo” Geraldo Cavagnari Filho, quien luego sería director del CEE y formulador de la primera política de defensa del candidato Lula da Silva cuando pierde su elección.

Posteriormente Cavagnari formaría parte junto a quien escribe de la 1ra cátedra de asuntos estratégicos argentino-brasilera en la Maestría en Integración Regional de la UNNE creada por el Dr Carlos Moneta y luego lo sucedería su antecesor en la conducción del CEE de Campinas el Dr Eliezer Rizzo de Oliveira.

Luego de la participación de Teixeira mencionada el Estado de Brasil toma la iniciativa y a través del Centro de Estudios de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE) invita a SER a una reunión para analizar “Las cuestiones estratégicas del Mercosur” y luego de ello insta a la creación de una entidad similar en el marco del Instituto Liberal de la FIESP que se llamó IBAE Instituto Brasileiro de Asuntos Estratégicos con el que desde SER se mantuvieron alrededor doce encuentros, por lo general dos por año uno en cada país.

Luego entre el CEE de Campinas y otras áreas de estudios similares que habían ido creciendo en otras universidades como la USPI en San Pablo o las UFF en Río de Janeiro crearán los Encuentros Nacionales de Estudios Estratégicos (ENEE) en los que siempre invitarán a miembros de la comunidad argentina de estudios de seguridad internacional y defensa, lo que se repetiría luego a la inversa cuando los argentinos tomáramos esa posta y organizáramos los ENEE en la EDENA por más de siete años.

Una vez creado el Ministerio de Defensa en Brasil -tema que veremos en otro acápite- fueron estos contactos establecidos así los que

---

<sup>8</sup> Ver REVISTA SER Nro 2 pags 22 a 35 en <https://es.scribd.com/user/254388623/revistasSER2000>.

facilitaron la conexión entre funcionarios argentinos y brasileros de ambos ministerios construyendo ahora el plano estatal de interrelación al que nos referíamos al inicio.

Ligando con el punto de expansión de los actores no puedo dejar de recordar aquí que en el año 2003 desde la Comisión de Defensa de la HCD su presidente el Diputado (y ex senador) Jorge Villaverde y con la participación del Lic. Druetta (entonces destinado en la embajada argentina en Brasil) y el apoyo del embajador en aquel país Dr Juan Pablo Lohlé se firmó un Memorandum de Cooperación entre esa Comisión de Argentina y la Cámara de RREE y Defensa -que constituye una de las principales en el Congreso de Brasil- para realizar actividades conjuntas.

Una de esas actividades -y ahora ya relacionando esto al punto del impacto en la cooperación regional en defensa-, consistió en un seminario conjunto en Brasilia en julio del 2004, al que concurrió el mencionado diputado junto a otros dos miembros de la comisión y varios asesores. Al coincidir una parte del horario del seminario con el momento en que el Gral Heleno de Brasil -entonces Cdte de la MINUSTAH- venía a rendir cuentas ante su Parlamento de lo hecho en Haití, se decidió que su presentación se hiciese también con la presencia de los invitados argentinos, - entre ellos quien luego fuera embajador argentino en aquel país, el Lic. Ernesto Lopez - lo cual constituyó de hecho un gesto de verdadera integración EN la conducción política de los asuntos de defensa y seguridad internacional.<sup>9</sup>

Lo mismo sucedió en el caso de CHILE los contactos comenzaron por relaciones de conocimiento académico y también político y luego se extendieron al plano estatal y de los ministerios de RREE y Defensa como en el caso de CHILE a través de la creación del COMPERSEG en 1995.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Más allá de que en una reciente conversación Lopez me recordara que tras esa presentación del Gral Heleno el presidente de la Comisión de la cámara de Brasil se fue a atender otros temas, lo cual dejó al Seminario conjunto en total desorientación en particular de los impulsores académicos brasileros que sólo atinaron a señalar que eso demostraba el bajo interés de los parlamentarios por los asuntos de seguridad internacional y defensa.

<sup>10</sup> Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno ver en REVISTA SER Nro 9 pag 114, en <https://es.scribd.com/user/254388623/revistasSER2000>.

## EL PROCESO DE TRANSICIÓN Y CONDUCCIÓN POLÍTICA DE LA DEFENSA EN ARGENTINA Y SU IMPACTO EN RELACIÓN CON HECHOS TRASCENDENTES SUCEDIDOS EN EL PLANO REGIONAL

Con este punto he querido hacer una primera aproximación a un análisis histórico que vaya relacionando procesos internos con relacionamiento estratégico con los vecinos.

Suele decirse que la derrota de Malvinas en 1982 tuvo una consecuencia interna que fue el inicio de la transición por ruptura del bloque de poder de las FFAA y una externa que influyó en la posterior relación del país con lo internacional y con los vecinos: la Guerra Fría se acabó 8 años antes que al resto del mundo pues ese alineamiento se rompe con el apoyo de EEUU y la mayor parte de Europa Occidental hacia el enemigo en la guerra.

A su vez la democratización creciente y la tendencia a la baja del poder de veto de las FFAA permitieron una serie de pasos de gran importancia y de acuerdo a lo que señalábamos acompañó la paulatina desecuritización de los conflictos interestatales que habían trabado por medio siglo los intentos de cooperación regional.

Mencionaré a continuación algunos hechos que vinculan aspectos políticos claves de la democratización en Argentina con medidas centrales para acabar con la lógica de las hipótesis de guerra cruzadas con Brasil y Chile propias del medio siglo anterior:

- 1) 10 Diciembre 1983: asunción del gobierno democrático del Presidente Alfonsín. Reconstrucción de un sistema institucional de conducción de las FFAA con eje en el Presidente como Cdte en Jefe de las mismas y un Ministerio de Defensa que se pretendía como instancia de conducción de los asuntos específicos de la defensa.<sup>11</sup> Creación de la Comisión Nacional de Desaparición de Personas CONADEP
- 2) Febrero 1984. El Congreso con amplia mayoría sanciona la Ley 24029 que modifica el Código de Justicia Militar y permite el juzgamiento de militares en Tribunales civiles.

---

<sup>11</sup> Claro que esto fue un lento proceso de un cuarto de siglo con avances y retrocesos y que como dijo el ex Ministro de Defensa de España Narcís Serra: la conducción política de las FFAA "es como andar en bicicleta, cuando dejas de pedalear para adelante te caes", conferencia en UTDT, apuntes del suscripto.

- 3) 20 Noviembre 1984. Entrega por parte de la CONADEP del Informe Nunca Más detallando miles de casos de desaparición de personas recolectados en sólo 280 días.
- 4) 25 Noviembre 1984. Convocatoria a plebiscito para la expresión de la voluntad de la ciudadanía de aceptar o no la propuesta papal sobre el Conflicto del Beagle con CHILE que llevo a la cuasi guerra de 1978. Gran debate público de posiciones. Triunfo por el 77% del Sí.
- 5) Marzo 1985. Congreso promulga Ley 23172 TRATADO DE PAZ Y AMISTAD con CHILE
- 6) Abril 1985. Inicio Juicio a los Ex Comandantes en Jefe de las Juntas por violación DDHH.
- 7) Mayo 1985 CHILE a través de PINOCHET promulga Tratado de Paz y Amistad con Argentina.
- 8) Noviembre 1985 Tratado de Foz do Iguaçu. ALFONSIN /SARNEY (presidente recién asumido de Brasil en el marco de la larga transición) Designan al Atlántico Sur como Zona de Paz y Cooperación. Declaración CONJUNTA sobre POLITICA NUCLEAR donde se dice:  

Ambos Presidentes se congratulan asimismo por haber firmado en esta misma fecha la 'Declaración Conjunta Sobre Política Nuclear', que se consustancia con los propósitos pacíficos de los programas de desarrollo de sus países en el campo nuclear y que demarca en las mejores tradiciones de cooperación y paz que inspiran a América Latina.

Se establecen los Simposios de Estudios Estratégicos de los Estados Mayores Conjuntos de Argentina y Brasil al que luego se adherirán los demás países del Mercosur y Chile cuando se incorpora al mismo como Asociado.
- 9) Abril 87. Sublevaciones carapintadas en Argentina, apoyo partidos y pueblo en las plazas al gobierno democrático. Acuerdos políticos por Ley de DEFENSA NACIONAL finalizando Doctrina de Seguridad Nacional.
- 10) Julio 87 Nueva Declaración Conjunta Argentino Brasileira y visitas recíprocas a INSTALACIONES NUCLEARES.

- 11) Julio 1990 consolidación democrática en Argentina con traspaso adelantado a un gobierno de otro signo político por primera vez desde 1916, aunque en contexto de grave crisis económica.
- 12) 3 Diciembre 1990 represión violenta por parte de las FFAA de la última sublevación militar del ex coronel Seineldín, con ejercicio claro del mando por parte del Presidente y Cdte en Jefe, Carlos Menem.
- 13) Marzo 1991. Se firma el Tratado de Asunción creando el Mercosur entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.
- 14) Setiembre 1991 Compromiso de Mendoza prohibiendo las armas, químicas y biológicas y en la región firmado por Argentina, Brasil y Chile al que luego se adhirieron otros países de la región.

Pegando un salto de 20 años y yendo a algo bastante reciente como fue la constitución del CDS/UNASUR recordaba en otro de los trabajos mencionados TIBILETTI (2014) alguna característica básica de la identidad estratégica de Brasil:

Podemos decir que identificamos dos tensiones que sin duda interpe-  
lan a la cultura estratégica de Brasil: ellas son el desafío de lo asociativo  
frente a la pasión autonómica pragmática y el modelo conciliación/  
orden frente a las demandas crecientes de equidad social.

Un ejemplo de esas tensiones se pueden identificar durante el momento de la propuesta y el proceso de creación del CDS de la UNASUR. Efectivamente Brasil hace la propuesta pero sin terminar de darle el contenido concreto lo cual genera suspicacias iniciales entre los vecinos del barrio que ven la cuestión cómo algo solo ligado a los intereses de Brasil en materia de industria y tecnología militar y en su rol global de nuevo actor emergente.

Esto derivó precisamente del problema de la autonomía militar ya que el entonces Ministro de Defensa Nelson Jobin no sólo la alentó a lo interno del ministerio sino en su accionar internacional, ya que no le dio a Itamaraty el rol que debió haber tenido en semejante propuesta regional.<sup>12</sup> Recién cuando los cancilleres tomaron de algún modo cierto

---

<sup>12</sup> No puedo dejar de recordar la cara del entonces vicescanciller Pinheiro Guimarães cuándo le pregunté la opinión de Itamaraty sobre la propuesta del CDS en el Encuentro de la ABED en San Pablo y tras decir “¿por

rol en las reuniones iniciales del CDS en Chile se lograron superar las resistencias iniciales.

Lo mismo ocurrió con el fallido 1er Encuentro Sudamericano de Estudios Estratégicos en Río 2009 cuando nuevamente Jobin cedió a los militares de la ESG la organización desoyendo las responsabilidades que el propio CDS le había dado a Argentina y Chile en la misma, y fueron los propios militares los que salieron a invitar a otros países, lo que redundó en un evento casi exclusivamente brasileiro.

Por eso es aquí toma sentido lo de WENDT (1999) cuando insiste en el papel de los procesos sociales de aprendizaje en la conformación de la identidad. Muchos de los impactos que el proceso de cooperación regional en defensa debería tener en los militares de la región y su percepción estratégica se ven bloqueados por el carácter todavía excesivamente autónomo en relación con las conducciones políticas, tal como en el caso de Brasil lo han señalado innumerables autores y es tema de discusión reiterado en los encuentros de la ABED.

Por supuesto dejo a otros investigadores que complementen los siguientes 20 años como así también que vinculen las decisiones en la materia de Chile, Brasil y Uruguay con sus propios contextos internos en materia de recuperación de la conducción política de la defensa en términos democráticos y también sus impactos en los vecinos.

Espero haber motivado a que además de todos los estudios comparados sobre lo sucedido en la región en materia de conducción política de los asuntos de defensa en los últimos 30 años, se pueda profundizar sobre el modelo de interacción que se dió entre las diferentes experiencias y el impacto que esto pueda seguir teniendo en el futuro.

## REFERENCIAS

BUZAN, B.; HANSEN, L. *The evolution of international security studies (ISS)*. London: Cambridge University Press, 2009.

COMINI, N. *De quién se defiende Suramérica*. Foreign Affairs Latinoamérica, Mexico, v. 13, n. 1, p.16-24, 2013.

---

qué me hace esta pregunta?”, balbuceó una respuesta de ocasión sin ningún entusiasmo.

DONADIO, M. Visões estratégicas na América do Sul. In: OLIVEIRA, M. A. G. de (Org.). *Comparando a defesa sul-americana*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2011. p. 111-126.

DONADIO, M.; DRUETTA, G.; TIBILETTI, L. Los nuevos conceptos de seguridad regional. Revista SER, Buenos Aires, n. 1, pp 3-9, abr. 1992.

DRUETTA, G. Herencia militar y lucha parlamentaria. *Revista Nuevo Proyecto*, Buenos Aires, n. 5-6, p. 185-202, 1989.

DRUETTA, G. Diputados y defensa: radiografía de un poder tenue. In: DRUETTA, G. et al. (Coord.). *Defensa y democracia: un debate entre civiles y militares*. Buenos Aires: Punto Sur, 1990. p. 196-239.

FAUSTINO, C. V. Notas sobre as políticas de defesa de Argentina, Brasil e Chile: vícios e virtudes numa perspectiva histórica comparativa. In: OLIVEIRA, M. A. G. (Org.). *Comparando a defesa sul-americana*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2011. p.-p. 39-63.

FOLLIETTI, G., TIBILETTI, L. (Ed.). *Parlamento y defensa en América Latina; el rol de las comisiones de defensa parlamentarias*. Edic. SER en el 2000, Buenos Aires 2004.

GUTIERREZ PALACIOS, C. Política de defensa de Chile: una mirada desde la transición democrática. En: LOPEZ, E. (Ed.). *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: ALTAMIRA, 2007. cap. 3.

LOPEZ, E. *Ni la ceniza ni la gloria: actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Edic UNQui, Quilmes, 1994.

LÓPEZ, E. *Latin America: Objective and Subjective control revisited*”, en D. Pion Berlin (comp.), *Civil-military relations in Latin America. New analytical perspectives*, (p. 88-105). The University of North Carolina Press, Chapel Hill, NC, 2001.

LOPEZ, E. (Ed.). *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Editorial Altamira, Buenos Aires, 2007.

MARTINEZ, P. *La reestructuración de las Fuerzas Armadas y el rol del Congreso: la experiencia argentina*. Unidad de Análisis de Políticas de Defensa y Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa, La Paz, 2002.

O'DONELL, G. Introducción a los casos latinoamericanos. In: O'DONELL, G.; SCHMITTER, P.; WHITEHEAD, L. (Comp.). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós, 1986. v. 2, cap. 1.

OELSNER, A. La amistad, la confianza mutua y la evolución de la Paz regional en el sistema internacional. *Revista Miríada*, Facultad de Ciencias Sociales USAL, Buenos Aires, v. 2, n. 3, p. 9-46, 2009.

OLIVEIRA, M. A. G. de. *Comparando a defesa Sul-Americana*. Recife: Editora Universitaria UFPE, 2011.

PARADISO, J.; LUNA PONT, M. Paz y guerra en la trayectoria latinoamericana. *Revista Universidad e Integración*, Buenos Aires, n. 1, v.3, p.35-81, 2003.

REVISTA SER en el 2000, Nros 1 al 10 se pueden consultar en <https://es.scribd.com/user/254388623/revistasSER2000>

SOARES, S. Contendores apaziguados ou partícipes da cooperação?: as percepções sobre ameaças e cooperação nas políticas de defesa de Argentina, Brasil e Chile na década de 1990. In: OLIVEIRA, M. A. G. de. *Comparando a defesa Sul-Americana*. Recife: Editora Universitaria UFPE, 2011. p.p.91-109.

SOPRANO, G. La definición de una agenda de defensa para la democracia en Argentina: trayectorias individuales y experiencias colectivas de políticos, militares y expertos civiles en el seminario y la revista Seguridad Estratégica Regional en el 2000. In: CANCINO, H. et al. (Ed.). *Miradas desde la Historia social y la Historia intelectual: América Latina en sus culturas: de los procesos independentistas a la globalización*. Córdoba: Universidad Católica de Córdoba, 2012. p. 759-776.

SPRING, Ú. O., BRAUCH, H. G. (Ed.). *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*. UNAM, Ciudad de México, 2009.

STEPAN, A. *Repensando a los militares en política: Cono Sur: un análisis comparado*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1988. (Colección Política y Sociedad).

TAPIA VALDÉS, J. A. *Estrategocracia: el gobierno de los generales*. Santiago de Chile: Ediciones del Ornitorrinco, 1986.

TIBILETTI, L. Parlamento y relaciones cívico-militares en la transición y consolidación democrática en la Argentina (1983-1995). *Revista de Ciencias Sociales*, UNQui, Bernal, n. 3, p. 175-211, nov. 1995.

TIBILETTI, L. Las distintas ofertas de identidades estratégicas en los países de Unasur y su impacto en la búsqueda de una identidad de defensa suramericana. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* v. 1, n. 1 (2014), pages 8-24.

TOKATLIAN, J. G. Algunas tendencias en el plano global y regional: la intensidad del cambio, el tamaño de los desafíos, p 14-18. In: CONGRESO NACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA, 11., 2013. *Ponencias...* Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político; Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 2013.

VARAS, A. Chile: política de defensa y gran estrategia. *Revista Area de Relaciones Internacionales y Militares*, 1994. FLACSO, Programa Chile.

VITELLI, M. Comunidades epistémicas en la concertación sobre seguridad y defensa en Sudamérica: la definición del capital cultural como un recurso de poder regional. In: *Poderes emergentes: ¿hacia nuevas formas de concertación internacional?*. II Jornadas de Relaciones Internacionales- FLACSO Argentina., Buenos Aires, 20 y 21 de septiembre, 2010.

VITELLI, M. Defensa y seguridad en América del Sur: el rol de Brasil en la construcción de la subregión como entidad estratégica. *Revista STUDIA POLITICÆ*, Córdoba, n. 23, p. 75-93, 2011a.

VITELLI, M. Las comunidades de prácticas en la integración regional: un análisis constructivista del consejo de defensa sudamericano. JORNADAS DE JÓVENES INVESTIGADORES DE LA ASOCIACIÓN DE UNIVERSIDADES, 18., Ciudad del Este, 2011. *Ponencias...* Ciudad del Este: Ediciones UNE, 2011b. p. 465.

WEAVER, O. Paz y seguridad: dos conceptos en evolución. En: BRAUCH, H. G.; SPRING, Ú. O. (Ed.). *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*. Mexico: UNAM, 2009. p. 71-100. *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, 1999

WENDT A. *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, 1999

# NARCOTRÁFICO, MILITARIZAÇÃO E PACIFICAÇÕES: NOVAS SECURITIZAÇÕES NO BRASIL

*Thiago Rodrigues*

*... cuando los pacificadores apuntan  
por supuesto tiran a pacificar  
y a veces hasta pacifican dos pájaros de un tiro...  
Mario Benedetti, “Oda a la pacificación”*

## CENAS DE GUERRA

25 de novembro de 2010, Vila Cruzeiro, Complexo da Penha, Rio de Janeiro. Nos primeiros momentos da manhã de um dia quente, soldados do Batalhão de Operações Especiais (BOPE) da Polícia Militar fluminense, apoiados por blindados de transporte da Marinha do Brasil, invadiram o emaranhado de becos e vielas de uma favela tida, até então, como inexpugnável. Há décadas sob o controle de grupos narcotraficantes, com primazia do Comando Vermelho, a Vila Cruzeiro – assim como o vizinho Complexo do Alemão – representava a imagem do espaço urbano transformado em um enclave de autoridade narcotraficante que recebia esporadicamente violentas incursões de traficantes rivais ou da polícia militar.

Nos dias que antecederam essa manhã, os noticiários não cessaram de repetir imagens de veículos queimados, em ações atribuídas ao Comando Vermelho. O governo do estado afirmava que esses atentados – que chegaram a ser chamados, com grande efeito discursivo, de “terrorismo”<sup>1</sup> –

<sup>1</sup> Ver, por exemplo, declarações de especialistas colhidas à época dos ‘ataques’ <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2010/11/26/ataques-no-rio-sao-criminosos-nao-terroristas-dizem-especialistas.htm>, Acesso em 07 fev. 2015.

visavam intimidar a população carioca de modo e retardar o processo de *pacificação* na capital do estado. Esse processo começara em 2008, com a implantação da primeira Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) no Morro Dona Marta, em Botafogo. Na data da invasão do Complexo da Penha, doze UPP estavam instaladas em favelas da Zona Sul e da chamada Grande Tijuca, região da Zona Norte do Rio contígua à Zona Sul e ao Centro<sup>2</sup>.

As imagens propagadas de cada nova ação do BOPE, da Polícia Militar e da instalação de novas UPP seguiam a lógica e a retórica da vitória sobre o “mal” e da reconquista territorial, destilando uma vulgata belicista amplamente difundida pela grande mídia. No entanto, a cobertura de imprensa da invasão da Penha excedeu em visibilidade às anteriores, porque essa ação se deu no “reduto inviolável” do tráfico e porque ela se desdobrou em outras invasões. Após a entrada na Vila Cruzeiro, cenas de supostos traficantes em debandada por um descampado em direção ao Complexo do Alemão foram repetidas à exaustão. A presença de forças federais e a mobilização das forças de segurança estaduais, chanceladas por uma aparente ampla aprovação popular, fizeram com que as operações prosseguissem.

No dia 28 de novembro, blindados da Marinha conduzidos por fuzileiros navais novamente romperam as barricadas de entulho deixadas pelos traficantes nos acessos ao Complexo do Alemão, levando no seu interior soldados do BOPE. A transmissão ao vivo e *non-stop* da televisão mostrava jornalistas com coletes a prova de bala, soldados da PM e do BOPE entrando por ruas e vielas, helicópteros em voos rasantes e os blindados sendo aplaudidos pela população. No dia seguinte, a primeira página d’*O Globo*, o principal diário carioca, estampava a foto de uma tremulante bandeira brasileira erguida no alto de uma das elevações do complexo de favelas, ladeada por dois soldados da PM com seus fuzis.

A manchete dizia: “O Rio mostrou que é possível”. Na sequência, a matéria usava expressões como “libertação do Alemão” e “a maior vitória contra o tráfico”<sup>3</sup>. Dois dias antes, o mesmo jornal trouxe, logo abaixo de foto com os blindados da Marinha e “caveirões” do BOPE (blindados

<sup>2</sup> A relação completa das datas de implantação das UPP está disponível em: <<http://www.upprj.com/>>. Acesso em: 11 jan 2016.

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=201020101129>>. Acesso em: 6 fev. 2015.

sobre rodas desse batalhão), uma manchete em letras garrafais: “Dia D da guerra contra o tráfico”<sup>4</sup>. No interior do jornal, noticiando a tomada do Complexo da Penha, o caderno especial que acompanhou por semanas as operações, intitulado sintomaticamente “Guerra no Rio”, sentenciava: “A fortaleza era de papel”. Na sequência da manchete, a foto da famosa “fuga dos traficantes” pela estrada de terra<sup>5</sup>.

Cenário de guerra, imagens de guerra, palavras de guerra. Mais do que mero sensacionalismo, essas reportagens eram expressão, por um lado, da crença de que, de fato, se combatiam “inimigos” da ordem, da paz, da segurança, da saúde pública (por causa das drogas ilegais); de outro lado, indicavam o redimensionamento de um antigo discurso próprio da segurança pública e da segurança nacional brasileira que identifica “inimigos entre nós”; “inimigos” que, apesar de serem concidadãos, agiriam contra a própria sociedade, numa forma de rompimento torpe do contrato social: “selvageria” em meio à ordem supostamente civilizada que ameaçaria a segurança do Estado, da propriedade e dos valores estabelecidos.

As imagens de guerra, no entanto, não pararam com as invasões dos dois complexos de favelas. Enquanto soldados da PM entravam nas vielas, o governo estadual do Rio de Janeiro e o governo federal negociavam rapidamente medidas ainda mais amplas e inéditas. No dia 1º de dezembro de 2014, o governador Sergio Cabral solicitou formalmente ao presidente Lula da Silva que a atuação das Forças Armadas fosse aumentada de modo a *pacificar* os Complexos da Penha e do Alemão (KLINGUELFUS, 2012). De pronto, presidência da República e Ministério da Defesa, comandando então por Nelson Jobim, acionaram o processo que culminou com a elaboração de um plano de ação do Exército Brasileiro que formou a Força de Pacificação (FPaz). No dia 22 de dezembro, a Brigada de Infantaria Paraquedista entrou nos Complexos dando início à Operação Arcanjo, que viria a ser a mais longa ocupação militar de uma área urbana na história do Brasil, estendendo-se até julho de 2012.

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=201020101126>>. Acesso em: 6 fev. 2015.

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=201020101126>>. Acesso em: 6 fev. 2015.

Na presente reflexão, procurar-se-á indicar possibilidades de estudo para algumas das muitas questões que emergem do engajamento do Exército Brasileiro nessa missão de *pacificação*. Para tanto, será ensaiada uma análise genealógica da militarização do combate ao narcotráfico no Brasil associada ao breve estudo dos recentes programas de pacificação de favelas e da longa tradição do emprego de militares em questões de ordem doméstica. Interessa compreender como esse engajamento se articula às políticas de segurança pública no Rio de Janeiro e às atualizações do papel das Forças Armadas brasileiras, explicitando problemas de cunho conceitual (sobre segurança e defesa), mas também, e principalmente, questões de corte político fundamentais para pensar a ação de militares em contextos republicanos e democráticos.

#### UMALENTE ANALÍTICA

Ao refletir sobre os rumos de suas investigações no início dos anos 1970, o filósofo Michel Foucault (1926-1984) retomou o conceito de genealogia trabalhado pelo filósofo alemão Friedrich Nietzsche (1844-1900) enquanto uma metodologia de análise dos acontecimentos históricos e da produção de discursos de verdade em meio a relações de poder. Interessava a Foucault (1998) reparar como a produção de discursos e táticas de governos das pessoas se constituía historicamente em meio a disputas pelo estabelecimento de verdades (científicas, políticas, econômicas, morais) que se afirmavam diante de outras iniciativas, fazendo da história das sociedades um infundável combate pela cristalização do correto, do verdadeiro, do reto, do venerável. Consequentemente, a busca pela afirmação de uma verdade diante de outras tantas concorrentes produzia um conjunto de discursos que passavam a ser tidos como falsos, primitivos, incompletos.

A desqualificação desses muitos discursos concorrentes seria, assim, ato fundamental para que uma determinada visão de mundo e das coisas se consolidasse, legitimando um estado geral das coisas (quem governa, quem é governado, quem tem propriedade, quem nada possui etc.). A partir dos valores historicamente vitoriosos – não apenas por suas qualidades e lógica intrínsecas, mas também pela associação com os grupos de poder político e econômico que conseguem impô-los – modelam-se

instituições, organiza-se a vida social, instauram-se práticas de governo. O genealogista, para Foucault (1998), seria aquele que pratica uma “história efetiva”, interessado em identificar os discursos de verdade soterrados e as diversas correlações de força que fizeram com que alguns discursos sobreviessem aos demais. Essa história seria diferente, portanto, da “história grandiloquente” dos discursos oficiais que tratam de naturalizar o atual estado de coisas apagando da memória geral como suas verdades e práticas foram constituídas ao longo dos séculos.

A genealogia, desse modo, é um método de análise das relações de poder e da produção de conhecimento que assume que na vida social nenhum saber (teoria, conceito, dogma) é natural ou pura revelação de uma Verdade imanente. Do mesmo modo, relação de poder alguma é, também, natural, emanção de uma hierarquia fixada no exterior das próprias disputas de poder que a definiram. Por isso, Foucault convida para que se repare nas procedências de cada acontecimento, de cada formação institucional, de cada relação de poder que vemos funcionando hoje. Ou seja, que se busquem as muitas influências e práticas passadas que seguem conformando as atuais, remodelando-se e atualizando-se. Não se trata de procurar uma origem única do que existe hoje, mas seus muitos e “baixos começos” (FOUCAULT, 1998, p. 18): cada conformação histórico-política ou cada momento histórico analisado é um produto sempre pontual e volátil de confrontos incessantes que vêm do passado e se cristalizam no presente, definindo os contornos gerais do se crê e de como se organizam as sociedades. Por isso, para Foucault, a genealogia é um “saber histórico das lutas” (FOUCAULT, 2002, p. 13).

Um dos mais importantes ganhos analíticos da perspectiva genealógica é evitar explicações evolucionistas, naturalizantes e causais. Nos limites desse texto, interessa notar como o emprego recente de militares em funções de pacificação se inscreve numa história com procedências mais ou menos remotas que se conectam com a própria história da corporação militar no Brasil, mas também, com as tradições punitivas presentes na sociedade brasileira e, mais especificamente, com suas articulações com a chamada “guerra às drogas” que reconfigura a atualiza, segundo nossa hipótese, a figura do “inimigo interno”. Não haveria, nesse sentido, uma ontologia do “inimigo”, ou seja, um “inimigo” natural ou invariavelmente

“inimigo”, mas pessoas, hábitos e grupos sociais que são definidos e construídos como tal por outros grupos sociais.

Do mesmo modo não haveria “problemas de segurança” por excelência, mas temas que são, como afirmam Buzan, Wæver e De Wilde (1998), *securitizados*. Esses autores, no contexto da renovação dos estudos de segurança a partir de princípios dos anos 1990, chamaram a atenção não apenas para ampliação das questões tratadas como temas de segurança no pós-Guerra Fria – para além da mera “segurança do Estado” –, mas também para o fato de que não haveria fenômenos intrinsecamente “de segurança” ou agentes e práticas naturalmente “ameaçadores”. Ao contrário, questões poderiam ser constituídas como “ameaças” por meio da produção de discursos (“*acts of speech*”: “atos de fala” ou “discursivos”) que as tomam como “ameaças existenciais” a algum “objeto de referência” (BUZAN; WÆVER; DE WILDE, 1998, p. 36). No já muito comentado modelo teórico proposto pelos autores, uma tema poderia, por uma sucessão de “atos de fala”, passar da situação de

[...] *despolitizado* (significando que o Estado não lida com ele e que ele não é de nenhuma outra forma um tema de debate ou decisão pública), à de *politizado* (entendendo que o tema é parte da política pública, demandando decisão governamental e alocação de recursos, ou, mais raramente, outra forma de governança comunal), até [chegar] à de *securitizado* (significando que o tema é apresentado como uma ameaça existencial, exigindo medidas extremas e justificando ações fora das limitações normais do procedimento político) (BUZAN; WÆVER; DE WILDE, 1998, p. 23-24, tradução e grifos meus).

Na perspectiva por eles sugerida, muitos temas “não tradicionais” (leia-se, “não estatais”) poderiam vir a ser considerados ameaças graves à existência de variados “objetos de referência”: o próprio Estado, o indivíduos e seus direitos, o meio-ambiente, as fontes de água potável, as fontes de alimentos e energéticas, a saúde pública etc. Se é verdade que essa teoria em suas formulações iniciais revela suas procedências realistas ao vincular o processo de securitização ao Estado (como principal “ator securitizador” e agente das políticas de segurança), é também fato de que denota suas procedências construtivistas, mais atentas aos processos políticos e à produção de verdades, que desnaturalizam os problemas de segurança, indicando como haveria uma complexa relação entre valores, práticas, saberes

e interesses que procuram definir “ameaças” e os “meios para combatê-las”. “Inimigos” e “ameaças”, portanto, não seriam dados ou naturais, mas constructos histórico-políticos. E é esse elemento da Teoria da Securitização que mais interessa à análise aqui proposta.

Assim, municiados com essas lentes, entraremos, mesmo que apenas indicativamente, nesse emaranhado de conflitos a respeito de como combate ao narcotráfico, militarização e pacificações entrelaçam-se na produção de táticas de governo de pessoas, territórios e instituições no Brasil atual.

### **AS CONSTRUÇÕES DO “INIMIGO”**

No curso que ministrou no Collège de France em 1976, Michel Foucault promoveu, provocativamente, a inversão da célebre máxima de Carl von Clausewitz (1770-1831), afirmando que “a política é a guerra por outros meios” (FOUCAULT, 2002, p. 23). Com isso, o filósofo não pretendia criticar os efeitos da guerra entre Estados teorizadas por Clausewitz, mas mostrar que a formação do Estado, longe de fazer parar a guerra (a “guerra de todos contra todos” hobbesiana), acabava por reinscrevê-la em outros termos, tanto nas relações estabelecidas entre o poder político e seus titulares com determinadas parcelas da população a ser governada, quanto entre as muitas facções e perspectivas que visavam assumir a titularidade do poder político. Assim, o que o discurso jurídico-político e contratualista definiam como desrespeito às leis e ao pacto social, seria, de fato, desobediência a *certa* ordem estabelecida. Por isso, a desobediência, o crime, a cizânia, a dissidência e a secessão seriam intoleráveis ao Estado e seus titulares. Pleitos pela mudança da ordem política ou econômica, afrontas à integridade do Estado ou meras violações das leis criminais seriam todos atos subversivos, devendo, portanto, ser combatidos com uma “guerra silenciosa” (FOUCAULT, 2002, p. 23), continuada e sempre presente no cotidiano supostamente pacífico da vida dentro das fronteiras nacionais. Desse modo, a perspectiva foucaultiana compreende a “política como guerra” e não como “paz civil”, alterando a divisão tradicional que no campo das relações internacionais concebe o espaço doméstico como pacificado e a política internacional como “anarquia” (RODRIGUES, 2010).

Logo, se a política é “guerra”, não haveria qualquer ordem política sem a incessante produção de “inimigos”. Há autores que analisam certa aproximação dessa perspectiva com a definição do *político* pelo jurista alemão Carl Schmitt (1888-1985). Para Jean-Claude Monod (2007), Schmitt definiu “o político” como o conjunto de correlações de força estabelecido pelo antagonismo amigo-inimigo, processo que configuraria as comunidades políticas (como o espaço do convívio entre os “amigos”, iguais em cultura, tradições etc.) e o possível choque com outras comunidades políticas. A guerra, nesse sentido, seria sempre uma possibilidade entre essas unidades políticas mutuamente ameaçadoras. No entanto, destaca Fernández Pardo (2007), tal antagonismo que poderia redundar em guerra seria possível apenas no espaço internacional, ou seja, entre Estados. Em outras palavras, Schmitt (2001) partilharia o conceito geral impresso no contratualismo de que o espaço doméstico seria um espaço de paz. Exceções a essa paz adviriam de anomalias ameaçadoras como o aumento da tensão entre grupos partidários que pudessem levar à guerra civil. Nesse caso, o estadista deveria ativar a capacidade que o distinguia como soberano e impor o *estado de exceção* – uma modalidade de guerra justa disparada sobre a sociedade a fim de proteger a ordem, o direito e o Estado.

No entanto, uma analítica do poder de perspectiva foucaultiana compreende que a produção de inimigos não se pauta pelas fronteiras estatais. Tanto Estados identificam “ameaças” e “inimigos” de procedência *exterior* (outros Estados e, hoje em dia, grupos transterritoriais como os do terrorismo e narcotráfico) quanto *interior*, numa articulação constante que borra as distinções entre “dentro” e “fora” (WALKER, 2013; BIGO, 2011). No caso brasileiro, não é diferente. Nossa história é atravessa pela sucessiva identificação de “inimigos” internos, com destaque para a “ameaça” dos negros, desde épocas coloniais, que foi atualizada após a independência em 1822 e patente no recorrente medo de uma sublevação generalizada da maioria negra, emulando o que acontecera no Haiti, no final do século XVIII, e que se anunciaria no próprio Brasil, como a Revolta dos Malês, em Salvador, em 1835 (V. M. BATISTA, 2003).

Reconstituir a história da construção do medo e dos “inimigos” no Brasil, elaborada parcialmente por uma literatura crítica, demandaria um esforço que escapa aos limites dessa reflexão. Desse modo, o convi-

te aqui é apenas para que se foque numa dessas dimensões do “inimigo da ordem” traduzido na figura do “traficante de drogas”, pois, em anos recentes, no conjunto de ilegalismos que atravessa as práticas sociais no Brasil, o comércio de drogas psicoativas ilícitas ganhou atenção e destaque. Nesse contexto, o traficante de drogas assumiu nos discursos produzidos no Estado e em amplos setores da sociedade a posição de grande ameaça, simultaneamente, à segurança pública e à saúde pública. De um lado, as substâncias que negociam são tidas como perigosas para a saúde individual e coletiva, de outro lado, as disputas por favelas e bairros, em geral violentas, são difundidas midiaticamente como sinais de uma “guerra civil” que subverte a ordem e traz a letalidade para o cotidiano dos “cidadãos de bem” (SERRA; ZACCONE, 2012; RODRIGUES, 2012a).

O combate às “drogas”, como genericamente os psicoativos ilícitos são referidos, justifica duras medidas repressivas que podem acontecer com o amparo da lei ou fora dele, contando com maior ou menor convivência social que faz lembrar os versos de Caetano Veloso ao tratar do “massacre do Carandiru”, em 1992: “o silêncio sorridente de São Paulo diante da chacina”. Casos recentes que ganharam notoriedade, como o desaparecimento do ajudante de pedreiro Amarildo de Souza, morador da favela da Rocinha, em junho de 2013, que de imediato colocou sob suspeita policiais militares lotados na UPP local, explicitam a relação que a sociedade brasileira estabelece com as drogas ilegais e com quem as negocia. O chamado “caso Amarildo”, de fato, quase não se converte num “caso”. Entraria para a estatística mórbida e fria dos desaparecimentos no Rio de Janeiro não fosse desmentida a hipótese de que o morador da Rocinha fosse traficante. Ou seja, caso vingasse a tese de que Amarildo traficava, poucas vozes teriam se levantando contra seu assassinato. E tal silêncio revelaria muito a respeito dessa nova categoria de “inimigo” cuja eliminação física poderia ser socialmente (ainda que não legalmente) tolerada.

No Brasil, desde a promulgação da nova Lei sobre Drogas, em 2006, cresceu o número de presos por crimes relacionados a psicoativos ilícitos (PRADO, 2013; BOITEUX, 2015). A lei reitera uma diferença que vem da legislação anterior, outorgada em 1976, durante a ditadura civil-militar, que separa as categorias de “traficante” e “usuário”, procurando manter tratamento penal para o primeiro e de saúde pública para o segundo. No

entanto, como a lei confere ao delegado de polícia a autoridade de definir no boletim de ocorrência se a pessoa capturada é “traficante” ou “usuário”, na prática acabou-se por oficializar a *seletividade penal*, ou seja, a aplicação seletiva (pautada em preconceitos sociais e raciais) que sempre operou oficiosamente na repressão ao crime em geral e ao narcotráfico em especial. Assim, o sistema penal brasileiro influiu principalmente com jovens negros envolvidos ou acusados de envolvimento com o pequeno tráfico (varejista), em um movimento muito próximo do que aconteceu nos Estados Unidos, ainda nos anos 1980 (BOITEUX, 2009; RODRIGUES, 2012b).

Em meados dos 1980, os EUA eram governados pelos republicanos Ronald Reagan (presidente) e George H. Bush (vice-presidente). Uma das principais marcas dos dois mandatos consecutivos dessa dupla foi o reforço da repressão ao crime, com especial atenção ao narcotráfico. Reagan retomou o discurso da “guerra às drogas” lançado no início dos anos 1970 pelo também republicano Richard Nixon, que se fundava no recrudescimento das leis penais antidrogas, na reformulação do aparato repressivo contra traficantes e usuários, no envolvimento de militares para interceptar carregamentos de drogas ilegais em direção aos EUA e na pressão diplomática e financeira para o envolvimento de militares latino-americanos e caribenhos no enfrentamento dos grupos narcotraficantes.

Nesse contexto, Reagan publicou, em 1986, a National Security Decision Directive 221 chamada “Narcotics and National Security” na qual ordenava que os Departamentos de Estado (diplomacia), de Defesa (força militar) e do Tesouro (financeiro) se articulassem à Drug Enforcement Administration (DEA) – a agência antidrogas criada nos anos do governo Nixon – para lidar com o que qualificava de “ameaças” à ordem política latino-americana: o narcotráfico, agravado pela associação supostamente inquestionável entre guerrilheiros de esquerda e o tráfico de drogas (LABROUSSE, 2010; RODRIGUES, 2006). Desse modo, a “ameaça” própria da Guerra Fria – o “perigo comunista” – era conectado, num discurso de securitização, ao perigo emergente do narcotráfico, que se potencializara como negócio ilícito desde finais dos anos 1960.

A “guerra às drogas” de Nixon e Reagan, continuada e aprofundada pelo governo de George H. W. Bush (1989-93), baseava-se na divisão estanque do mundo entre países produtores e consumidores de drogas

ilícitas. Essa divisão, no entanto, nunca foi tão nítida assim, mas para todos os efeitos, acionava um discurso de defesa nacional que exteriorizava a fonte do “problema das drogas”, localizando-os na América Latina, no Caribe e no Sudeste Asiático, enquanto reforçava o estigma e a perseguição penal a grupos imigrantes e minorias raciais dentro dos EUA, vinculados pelo discurso governamental e pelo preconceito da sociedade branca estadunidense ao uso e venda de drogas desde os momentos de constituição do proibicionismo, nas décadas iniciais do século XX (PASSETTI, 1991; RODRIGUES, 2016).

O proibicionismo foi um processo montado a partir algumas *dimensões* ou *níveis* de discursos e práticas que se articularam, na passagem do século XIX para o século XX. O primeiro deles, o *nível moral*, recriminava o uso de drogas como o álcool, a maconha, a cocaína e a heroína por considerá-lo imoral; com a difusão desses valores, e com a emergência do conjunto de políticas de Estado voltado ao governo da vida e saúde das populações naquilo que Foucault (1999a) nomeou *biopolítica*, despontou o *nível saúde pública*, que considerava essas substâncias ameaças à saúde individual e coletiva. Na sequência, as pressões pela criminalização de alguns psicoativos gerou um grande contingente de criminosos (produtores, comerciantes e usuários), produzindo um problema de *segurança pública*, justificando o aumento da repressão penal (RODRIGUES; LABATE, 2015).

Como a construção do proibicionismo não foi isolada em um país, mas se deu na complexa articulação entre leis nacionais, iniciativas diplomáticas e tratados internacionais, a partir dos anos 1930, sobreveio um *nível internacional* que levou ao atual regime internacional de controle de drogas regulado pela ONU que planetarizou o modelo repressivo nos moldes estadunidenses (McALLISTER, 2000). A essa gama de dimensões foi adicionada, com a declaração da “guerra às drogas”, o *nível da segurança nacional* (não só dos EUA, mas por adesões sucessivas, da maioria dos países em todo mundo<sup>6</sup>). Por fim, a crescente militarização do combate ao narcotráfico, na

---

<sup>6</sup> A Convenção Única das Nações Unidas, celebrada em 1961 e que condensou e atualizou os tratados assinados desde a década de 1910, conta, hoje, com 154 Estados-Partes. Ver [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&cmdsg\\_no=VI-15&chapter=6&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&cmdsg_no=VI-15&chapter=6&lang=en), Acessado em 04 jan. 2016. Já a Convenção de Viena contra Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas e Substâncias Psicotrópicas, o mais atual dos documentos que compõem o regime internacional de controle de drogas (o outro tratado importante é o Protocolo Adicional de 1971), foi celebrada em 1988 e conta, hoje, com 189 Estados-Partes. Ver [https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&cmdsg\\_no=vi-19&chapter=6&lang=en](https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&cmdsg_no=vi-19&chapter=6&lang=en) Acessado em 04 jan. 2016.

esteira da “guerra às drogas” adicionou um plano geopolítico que compôs o *nível da segurança internacional*, principalmente a partir da Convenção de Viena da ONU, de 1988, que universalizou a identificação do narcotráfico como uma ameaça também à segurança do sistema de Estados.

O proibicionismo e a “guerra às drogas” não criaram, mas redimensionaram categorias de “inimigos” previamente existentes: minorias raciais, como os negros, ou imigrantes como hispânicos, chineses, japoneses que já eram alvo de racismo e xenofobia nos EUA, mas cuja associação com o uso de drogas potencializou preconceitos e fez avançar a estigmatização e posterior criminalização. Nos mesmos anos iniciais do século XX, processo análogo aconteceu em outros países, como México e Brasil (SANTANA, 2004; RODRIGUES, 2016). No Brasil, na cidade do Rio de Janeiro, a maconha foi pioneiramente proibida no mundo, ainda em 1830, pela associação que se fazia entre seu uso e as práticas dos “capoeiras”, negros forros ou fugidos que lutavam capoeira, praticavam pequenos crimes, desafiavam as autoridades e amedrontavam a minoria branca da capital imperial (RODRIGUES, 2015).

O uso de maconha, tradicional entre populações negras, mas também ribeirinhas e interioranas, passou a ser ainda mais estigmatizado quando migrantes chegaram em massa a centros urbanos em crescimento, como a capital Rio de Janeiro e São Paulo, levando consigo o hábito de fumar a erva. Outras drogas, como a heroína, deixaram o círculo restrito dos jovens oligarcas e se difundiram entre gigolôs, cafetinas e prostitutas. No entanto, um “problema das drogas” só passou a ser identificado após o aumento relativo do consumo por jovens de classe média dos anos da contracultura – finais dos anos 1960 – quando o uso de psicoativos ilícitos ganhou uma conotação de contestação à ordem política e aos costumes conservadores (PASSETTI, 1991).

O crescimento do consumo, associado à dinamização do mercado internacional de cocaína, na passagem dos anos 1970 para os 1980, mudou o panorama brasileiro do mercado ilegal de drogas. Naqueles anos, grupos ilegais atuando em favelas e periferias, como o Comando Vermelho, no Rio de Janeiro, passaram a adotar o tráfico de drogas como uma de suas atividades principais (RODRIGUES, 2012a). A própria história da formação do Comando Vermelho explicita o despontar da economia do narcotráfico

e o redimensionamento dos “alvos” de controle social por parte do Estado. Formado, em finais dos anos 1970, na Galeria B do presídio de segurança máxima da Ilha Grande, o Comando Vermelho apareceu a partir da organização de presos condenados por assalto a bancos e sequestros que tinham sido julgados com base na Lei de Segurança Nacional de 1969.

A ditadura civil-militar outorgou essa lei tipificando como *crimes de lesa pátria* essas ações conduzidas por grupos da luta armada. Todavia, não eram apenas os chamados “presos políticos” que passaram a ser trancafiados na Ilha Grande. Junto com eles foram encarcerados outros condenados pelos mesmos crimes, mas sem vinculações políticas. Houve uma troca de saberes entre esses grupos que serviu para que os chamados “presos comuns” se organizassem após a libertação dos “políticos” feita seletivamente pela ditadura, com o início da distensão no governo do general Ernesto Geisel (1974-1979). O nome “vermelho” foi-lhes atribuídos pela administração penitenciária por essa troca de experiências com os guerrilheiros urbanos (AMORIM, 2003).

A primeira geração do Comando Vermelho seguiu nas práticas de assaltos a banco e sequestros. No entanto, a geração seguinte, já iniciados os anos 1980, defendeu uma mudança de ramo dirigida para o mais rentável e emergente negócio do tráfico de cocaína. As favelas e subúrbios do Rio de Janeiro passaram a ser ocupados por células do Comando Vermelho e, passados alguns anos, por novos grupos e dissidências, como o Terceiro Comando (também surgido na Ilha Grande) e o Amigo dos Amigos (ADA). As disputas violentas por territórios próximos às principais regiões consumidoras da cidade, combinada com a peculiaridade da ocupação espacial do Rio de Janeiro, que aproxima favelas em morros de ruas com moradores de alto padrão aquisitivo, fez com que as “guerras de facções” ficassem muito visíveis para as classes média e alta. Planos de segurança pública ficaram cada vez mais abrangentes e a ação da polícia militar mais letal.

Das modalidades de “inimigos” inscritas tradicionalmente na sociedade brasileira – negros, pobres, favelados, migrantes – desdobrou-se, com a projeção do tráfico de drogas no cenário nacional, uma nova versão da “ameaça interna”: a do “traficante” ou a do “fenômeno do crime organizado”. A categoria de “crime organizado”, segundo V. M. Batista (2012), foi disseminada nos discursos governamentais e amplificada na

imprensa, com grande apelo social, a fim de designar grupos com capacidades operacionais limitadas, mas que classificados como “organizados” inspiravam mais temor e, com isso, mais clamores por endurecimento legal e repressão estatal. Nesse sentido, é interessante notar que a Lei dos Crimes Hediondos, promulgada em 1990, equiparou como os mais graves crimes (para os quais devem pesar as mais duras penas) práticas como sequestro, terrorismo, tortura, homicídio e tráfico de drogas. Tratou-se de um interessante redimensionamento dos crimes de “lesa pátria” da ditadura, que passaram a ser configurados como crimes de “lesa sociedade”, mantendo – mas sem a rubrica da “guerra ideológica” dos tempos do regime autoritário – as mais severas punições previstas para os mesmos crimes da Lei de Segurança Nacional de 1969, acrescentando a eles o “tráfico de drogas”.

Recuperando as reflexões de Buzan, Wæver e De Wilde (1998), seria possível identificar naquele princípio de anos 1990 indícios de um movimento securitizador abrangendo o narcotráfico no Brasil. Diante de uma sensação generalizada de medo e insegurança, propostas conservadoras e repressivas, com influência da então recente política de tolerância zero estadunidense, impulsionaram demandas punitivas sempre latentes na sociedade brasileira. Nesse sentido, ao lado de temas importantes naqueles anos – como o controle da inflação – o “combate ao crime” despontou como um dos itens que mais mobilizaram a chamada opinião pública e que modelaram políticas de Estado. Assim, uma legislação repressiva, que ecoava leis da ditadura civil-militar, encontrou terreno para fixar-se, enquanto a letalidade das ações policiais em nome dessa “luta” contra crime era chancelada socialmente.

Nos tempos da ditadura, o “inimigo interno” – o “subversivo comunista” – convivia com o “inimigo interno” tradicional representado pelos grupos sociais historicamente visados pela repressão policial. No entanto, a formação do Comando Vermelho, na passagem dos anos 1970 para os 1980 simbolizou a articulação entre a “ameaça” dos tempos da Guerra Fria e a “nova ameaça” do narcotráfico. Na mesma época, e de modo análogo, a NSDD-221 de Ronald Reagan consolidou a figura do narco-guerrilheiro, híbrido da decrescente “ameaça comunista” com a emergente “ameaça narcotraficante”. O mecanismo de incessante produção de inimigos explicitava, desse modo, a conexão entre política internacional e política do-

méstica consolidada na Guerra Fria, ou seja, a “ameaça global” comunista encontrava versões em cada país supostamente assombrado pela subversão de esquerda. Quando esse campo de ameaças começou a se desarticular, seguindo o ritmo do fim do embate entre EUA e União Soviética, um novo *continuum de ameaças* (BIGO, 2011), aproximando “dentro” e “fora”, despontou ao redor do combate ao narcotráfico.

Na lógica da Doutrina de Segurança Hemisférica, lançada por Washington no final dos anos 1940 e voltada à contenção do comunismo, os Estados Unidos se responsabilizaram pela defesa militar do continente americano diante de um eventual ataque soviético, enquanto as forças militares de cada país latino-americano se voltaram para combater a “subversão interna”. O lançamento da “guerra às drogas”, por Nixon, ainda em plena vigência da lógica securitária da Guerra Fria, anunciou uma rearticulação. Esse movimento tomou contornos mais claros com Reagan e Bush, fazendo com que a “ameaça continental” se metamorfoseasse em “perigo narcotraficante” ou “narco-guerrilheiro”, influenciando iniciativas de caráter militar apoiadas pelo governo de George H. Bush e que foram amplamente acolhidas em países como México, Colômbia, Peru e Bolívia (RODRIGUES, VILLA, BASTOS; 2015). O Brasil, nesse contexto, foi impactado de modo próprio, num ritmo peculiar que cumpre agora explorar.

## MILITARES E COMBATE AO NARCOTRÁFICO

A partir dos anos 1990, as Forças Armadas, em especial o Exército Brasileiro, passaram a ser convocados para atuar em temas de segurança pública. Esse chamamento, no entanto, não aconteceu sem polêmicas que remontavam à discussão sobre o papel dos militares após o fim do regime autoritário por eles comandado. A Constituição de 1988 trazia no seu Art. 142 a previsão de que as Forças Armadas poderiam ser convocadas pelos poderes constitucionais para salvaguardar as instituições e a ordem pública<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> O Artigo 142 diz, no seu caput, que “as Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”. Disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) Acessado em 07 jan. 2016.

A inclusão desse dispositivo, no entanto, foi cercada de pressões e debates. Segundo Hunter (1997) houve grande pressão do estamento militar para que a Constituição mantivesse intacta a possibilidade de intervenções militares em nome da manutenção da ordem e das instituições. Todavia, o primeiro esboço geral do texto eliminava o controle do Exército sobre as Polícias Militares estaduais, deixando-as sob a autoridade dos governadores eleitos de cada estado. A reação do generalato, ainda segundo a autora, foi áspera, levando a uma solução de consenso que deixou o comando das Polícias Militares a cargo de coronéis da PM indicados pelos governadores, mas preservando uma relação de subordinação das PM com o Exército enquanto sua força auxiliar em caso de graves conturbações à ordem interna ou de guerra externa. No entanto, a regulamentação de como os governos estaduais poderiam solicitar a atuação das Forças Armadas ficou para decisão futura, assim como a definição de quais seriam os marcos legais de operações desse tipo.

Mesmo com esse quadro indefinido, começaram as primeiras solicitações de apoio militar em temas de segurança pública. Em 1992, as Forças Armadas foram desdobradas para apoiar o esquema de segurança da Conferência sobre o Meio Ambiente da ONU (ECO-92), no Rio de Janeiro. Tanques e soldados ocuparam praças, cruzamentos, pontos turísticos e o acesso às principais favelas (BARREIRA; BOTELHO, 2013). No entanto, mais significativa foi a Operação Rio, realizada em outubro de 1994. Nessa ocasião, o governo estadual celebrou um convênio com o governo federal que permitiu requisitar o deslocamento de tropas militares para combater grupos do que se convencionou denominar “crime organizado”, ou seja, os comandos e facções do tráfico de drogas.

O discurso difundido na imprensa, e reproduzido por diversos setores sociais, reputava, então, a polícia militar como corrupta e ineficiente, além de avaliar o Poder Executivo estadual inapto para combater o narcotráfico. Diante da suposta tranquilidade e da sensação geral de segurança desfrutadas no Rio de Janeiro durante a ECO-92, os clamores para uma nova intervenção militar cresceram (COIMBRA, 2001). A novidade da Operação Rio teria sido, segundo Barreira e Botelho (2013), o uso de militares para “combater a criminalidade”, expondo a suposta incapacidade das forças estaduais em fazê-lo. Segundo os autores, a Operação Rio “limitou

suas ações a incursões violentas nos territórios de pobreza” (BARREIRA; BOTELHO, 2013, p. 118), além de interdição de algumas vias de acesso às favelas e à cidade do Rio de Janeiro, a fim de evitar a fuga de traficantes e a entrada de drogas e armas.

Nesse mesmo momento, no plano federal, o governo de Fernando Henrique Cardoso deu andamento ao conturbado processo de planejamento e licitação do Sistema de Vigilância Amazônica (SIVAM), pensado para ser mais uma etapa do Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo (CINDACTA), sistema de monitoramento do espaço aéreo brasileiro, que cobriria a vastidão amazônica por meio de radares fixos, aviões-radar e satélites de vigilância. Após denúncias de irregularidades na escolha da empresa contemplada, a Raytheon estadunidense venceu a concorrência, dando início à estruturação do sistema que passou a operar em 2002, sob a responsabilidade da Força Aérea Brasileira/Ministério da Defesa. Uma das principais justificativas para o SIVAM, ao lado do acompanhamento da devastação ambiental, é o controle dos ilegalismos trans-territoriais, com destaque para o narcotráfico (HERZ, 2006).

O governo Cardoso criou, ainda, a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), em 1998, vinculada à antiga Casa Militar da Presidência da República (depois renomeada Gabinete de Segurança Institucional), e avançou na tentativa de regulamentar o dispositivo constitucional presente no Art 142 da “garantia da lei e ordem” (GLO) ao publicar a Lei Complementar 97/1999. Ao longo dos dois mandatos de Cardoso, militares apoiaram operações da Polícia Federal, como a realizada no chamado “polígono da maconha”, em 1999, em Pernambuco. Não obstante, o envolvimento das Forças Armadas cresceu gradativamente nos mandatos de Lula da Silva. Em 2004, Lula sancionou o Decreto Presidencial n. 5.144 que ficou conhecido como “Lei do Abate”. Emulando leis semelhantes, adotadas em países como o Peru e Colômbia, o decreto autorizou o presidente a ordenar que a FAB derrube aeronaves que entrem ilegalmente no espaço aéreo brasileiro (FEITOSA; PINHEIRO, 2012). Novamente, o narcotráfico foi um dos elementos centrais a justificar essa decisão. Logo na sequência, medidas complementares atribuíram funções às Forças Armadas – conhecidas como “poder de polícia” – permitindo a apreensão de pessoas

e veículos nas fronteiras e águas territoriais brasileiras, a fim de apoiar a Polícia Federal (Lei Complementar 117, de 02 de setembro de 2004).

A mais impactante decisão, no entanto, veio com a Lei Complementar 136, de agosto de 2010, que alterou e ampliou a lei de 1999, detalhando os procedimentos para convocação, planejamento e execução das operações de GLO. Foi com base nessa lei que o governo do Rio de Janeiro solicitou o apoio das forças federais, como exposto na seção inicial dessa reflexão. A formação da Força de Pacificação e da Operação Arcanjo, em dezembro de 2010, deu início a uma nova fase na relação entre Forças Armadas e segurança pública no Brasil. A previsão inicial de duração de um ano, sofreu sucessivos adiamentos, até completa substituição da FPaz por UPPs, em julho de 2012 (KLINGUELFUS, 2012; CABELEIRA, 2014). Nesse período, a FPaz foi responsável pela manutenção da “ordem pública” em um perímetro estabelecido pelo decreto de implantação, que envolvia as favelas do Complexo da Penha e do Alemão. O plano de ação previu a instalação de delegacias da Polícia Civil e a colaboração com a Polícia Militar a fim de estabelecer um processo de *pacificação*.

É importante destacar que a primeira tropa a entrar nos complexos, a Brigada de Infantaria Paraquedista, tinha sido empregada no contingente militar brasileiro da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Instaurada em 2004, a MINUSTAH conta, desde o início, com a liderança militar brasileira (*force commander*) e com o maior número de militares em serviço. As tropas adestradas para servir na MINUSTAH tiveram que ser preparadas não apenas para conhecer e se articular aos propósitos gerais das operações de paz, mas também para se condicionar a “táticas e estratégias específicas de guerra urbana (...) e alta interação em combate com a população local” (KENKEL, 2010, p. 133, tradução minha). A singular missão no Haiti foi amparada tanto em elementos do Capítulo VI quanto do Capítulo VII da Carta de São Francisco, ou seja, articula elementos de *manutenção da paz* com outros de *imposição da paz*, visando pacificar o país, de modo a permitir um processo de “construção do Estado” (*state building*). Desse modo, a missão – classificada como robusta ou multidimensional – “deveria se basear no tripé segurança, reconciliação política e desenvolvimento” (CORREA, 2014, p. 131).

Os propósitos gerais da ação militar na MINUSTAH guardam uma relação com o programa de pacificação de favelas no Rio de Janeiro que ainda exige análise aprofundada. Uma possibilidade inicial para avaliar essa relação pode se dar com o estudo comparado dos documentos que amparam as ações militares no Haiti – “Rules of Engagement (ROE) for the Military Component of the United Nations Stabilization Mission in Haiti (UNHQ, 2008) – e no Rio de Janeiro – “Regras de Engajamento para a Operação da Força de Pacificação no Rio de Janeiro (Diretriz Ministerial n. 15/2010)” (Ministério da Defesa, 2010).

Uma primeira mirada identificaria pontos em comum, começando com o grande propósito de considerar uma ocupação militar como meio para produzir, no caso haitiano, um “ambiente seguro e estável (...) para assistir à restauração da segurança pública e da ordem pública” (UNHQ, 2008, p. 06) e, no caso brasileiro, uma via para assistir “a preservação da ordem pública nas comunidades do Complexo da Penha e do Complexo do Alemão” (Ministério da Defesa, 2010, p. 1). As conexões entre os documentos, no entanto, não se restringem a esse nível mais geral. O documento, editado pelo Ministério da Defesa, levou a assinatura de Nelson Jobim, então ministro dessa pasta, e Sergio Cabral, então governador do estado do Rio de Janeiro na forma de um convênio para a utilização de tropas das Forças Armadas nos dois complexos de favelas.

As “Regras de Engajamento” da Força de Pacificação incluem definições e demarcações legais que mesclam itens da legislação brasileira – como, por exemplo, a menção ao papel da Polícia Civil no registro de ilícitos “não-militares” (item 3b dos “Fundamentos do Emprego da Força de Pacificação; Ministério da Defesa, 2008, p. 1) – com outras passagens diretamente associáveis aos Rules of Engagement da MINUSTAH.

Dentre esses pontos de proximidade, destacam-se alguns, como por exemplo, a definição de “Intenção Hostil” e “Ato Hostil”, descritos no texto brasileiro como, respectivamente, “o propósito de praticar ato delituoso, evidenciado por atitudes e comportamentos suspeitos, indicando a possível ocorrência de hostilidade, com ameaça à integridade física de pessoas ou danos ao patrimônio” e “a ação agressiva e deliberada com o intuito de provocar os efeitos lesivos ou danosos contra, respectivamente, pessoas ou patrimônio” (Ministério da Defesa, 2008, p. 2). No documento das Nações Unidas, um

“Hostil Act” é definido como “uma ação na qual a intenção é causar morte, ferimentos ou destruição de propriedade” (UNHQ, 2008, p. 15, tradução minha)<sup>8</sup>. Já “Hostil Intent” é descrita como “a ameaça do uso iminente da força, demonstrada por meio de uma ação que aparenta ser preparatória de um ato hostil. Somente a plausível avaliação de que se está diante de uma intenção hostil é suficiente para autorizar o uso da força (...)” (Idem)<sup>9</sup>.

Os atos de hostilidade acionam, em ambos os documentos, as possibilidades de ação violenta das tropas, entendidas como “Self-Defence” (UNHQ, 2008, p. 16) e “Autodefesa” e “Legítima Defesa” (Ministério da Defesa, 2010, p. 2). Nos dois casos, a questão da proporcionalidade do uso da força e dos limites legais dados pela Constituição, no caso brasileiro, e pelo direito internacional, no caso da MINUSTAH. A preocupação no documento da MINUSTAH com não ultrapassar a autoridade da Polícia Nacional do Haiti ou da Guarda Costeira Haitiana (UNHQ, 2008, p. 9) – que, aliás, a própria MINUSTAH programava reconstituir – tem uma equivalência no cuidado das “Regras de Engajamento” brasileiras em preservar a atuação da Polícia Militar vinculada às Unidades de Polícia Pacificadora e à Polícia Civil (Ministério da Defesa, 2010, p. 08, Seção “Procedimentos Específico”, item 3 “Revista de Suspeitos”).

A presença nos textos da previsão de confronto é óbvia, pois a *pacificação* implica na manutenção de uma dada ordem garantida pela imposição de superioridade militar num ambiente considerado *hostil*. Daí o uso de expressões como “hostile forces” (UNHQ, 2008, p. 04) – literalmente “forças hostis” – mantém contato com o emprego de “forças adversas” e “oponentes” para descrever os possíveis antagonistas nas favelas ocupadas pela Força de Pacificação (Ministério da Defesa, 2008, pp. 2-3). As “Regras de Engajamento” voltadas para o Rio de Janeiro procurem desvincular “oponente” de “inimigo” afirmando que “nenhum cidadão deve ser considerado ou tratado como inimigo” (Idem, p. 3), a questão do embate entre forças distintas introduz um ponto de tensão no documento, reforçado pela provocativa lembrança de que a expressão “intenção hostil” foi utili-

---

<sup>8</sup> No original, “Hostile Act: An action where the intent is to cause death, bodily harm or destruction to designated property”

<sup>9</sup> No original, “Hostile Intent: the threat of imminent use of force, which is demonstrated through an action which appears to be preparatory to a hostile act. Only a reasonable belief in the hostile intent is required, before the use of force is authorised”.

zada por Clausewitz (2008) para designar o sentimento básico sem o qual não há embate ou guerra. “Inimigos”, numa guerra, podem ser eliminados fisicamente ou submetidos à força se não se sujeitarem à vontade do mais forte. O mesmo vale, lembrando Foucault, para o ambiente doméstico, onde a aplicação da lei, sob as camadas de discursos sobre a legitimidade, reserva-se o direito de submeter e subjugar em nome da preservação de uma dada ordem política, social e econômica.

No entanto, as articulações entre missões de paz robustas como a MINUSTAH, a experiência brasileira nessa missão e a formação das duas Forças de Pacificação (na Penha e Alemão e, posteriormente, na Maré) não são simples ou imediatas. Considerá-las assim seria não observar as características do processo no Haiti e as singularidades dos programas brasileiros de segurança pública e pacificação, bem como na história específica das Forças Armadas brasileiras em questões de ordem interna. Do mesmo modo, se é possível observar um desdobramento de táticas de combate à contrainsurgência próprios da Guerra Fria às atuais práticas de ocupação áreas urbanas em várias partes do mundo (Haiti, Brasil, Afeganistão etc.) – como o estabelecimento de “pontos fortificados” dentro de “áreas hostis” (V.M. BATISTA, 2012, p. 77) –, é preciso analisar com precisão como e em que nível essas conexões se dão. Por esse motivo, uma análise mais adensada está atualmente em curso, atenta ao processo de crescente indistinção entre práticas militares e policiais<sup>10</sup>.

Sobre essa indistinção, Bayley e Perito (2010, p. 53) notam, na passagem do século XX para o XXI, a cristalização de uma nova divisão de trabalho entre forças militares e forças policiais, na qual caberia às primeiras sufocar a insurgência combatente e impor um “perímetro de defesa” a ser ocupado depois por forças policiais com papel “defensivo e centrado nas necessidades de uma população em particular.” Tais atribuições difeririam das tradicionalmente associadas aos Estados nacionais consolidadas entre os séculos XVIII e XIX, com a polícia como força repressiva doméstica e as forças armadas como instrumentos de Estado destinados à defesa

---

<sup>10</sup> O estudo dos temas indicados nessa seção faz parte do projeto ‘Narcotráfico e Militarização no Entorno Estratégico Nacional: lições para o Brasil’, financiado pelo Ministério da Defesa/Instituto Pandiá Calógeras e pelo CNPq. Resultados parciais têm sido publicados em artigos e capítulos de livros como esse, descritos na bibliografia.

da soberania territorial e a eventuais guerras de conquista contra outros Estados (Foucault, 2002; Rodrigues, 2010).

A questão, no entanto, não é simples, na medida em que as fronteiras entre forças policiais e forças militares ficam cada vez mais porosas, com a sobreposição de funções, de táticas, de objetivos e de equipamentos que leva a um processo, de alcance internacional, chamado por Balko (2013) de “militarização das polícias” e que, complementarmente, poderíamos identificar como “policialização das forças armadas”. Esses processos cruzados, e sua implicação para o caso brasileiro, exigem um esforço analítico a ser feito em conjunto com o anterior, sobre a relação entre a experiência na MINUSTAH, as UPPs e as Forças de Pacificação. No entanto, interessa apenas indicar que a conexão desses elementos – entre “policializações” e “militarizações” – talvez seja a senha para compreender os objetivos de controle social, de (re)organização do espaço urbano, de redefinição das relações entre sociedade civil, Estado e capital na metrópole, dentre outras questões, que atravessam os programas de *pacificação* no Rio de Janeiro.

### **PACIFICAÇÕES E MILITARIZAÇÕES: INDICAÇÕES PRELIMINARES**

O propósito da *pacificação* está inscrito na história e no *ethos* das Forças Armadas brasileiras, principalmente na do Exército. Essa é a tese de Gomes (2014), para quem seria possível acompanhar como o tema da *pacificação* se inscreve na formação do Exército e na consolidação do próprio Brasil a partir das narrativas construídas em torno de duas figuras-chave: Luiz Alves de Lima e Silva (1803-1880), o Duque de Caxias, e o marechal Cândido Mariano Rondon (1865-1958). Na análise de Gomes (2014), o Duque de Caxias, alcunhado “O Pacificador” pelo seu desempenho na vitória sobre rebeliões regionais como a Sabinada (1837-38) e Cabanagem (1835-40), ambas no Maranhão, e a Guerra dos Farrapos (1835-45), no Sul, poderia ser compreendido como um dos principais artífices da consolidação do poder do Segundo Reinado e, conseqüentemente, do controle do Estado brasileiro sobre o território. Já Rondon, décadas depois, levou a presença do Estado brasileiro para o Mato Grosso e a Amazônia combinando discurso humanista com relação aos índios e fé na integração física (por meio das comunicações) para a consolidação da soberania nacional.

As carreiras dos dois militares foram, nesse sentido, diferentes, mas complementares na formação dos discursos a respeito do Exército Brasileiro. Lima e Silva teve, ainda no início dos anos 1830, experiência no comando do Corpo das Guardas Municipais Permanentes da capital imperial (futura Polícia Militar). À frente da Guarda, Lima e Silva empregou táticas de repressão a levantes, piquetes e saques que incorporou às suas táticas de pacificação das revoltas regionais. Combinando ação firme para imposição da sua autoridade, com elementos de negociação e táticas de ocupação (não de destruição) das cidades e vilas sublevadas, Caxias conquistou a fama que o celebrizou (GOMES, 2014).

Rondon, por sua vez, defendeu que os índios vivendo nos sertões e selvas deveriam ser incorporados e não eliminados, respeitando seus costumes, idiomas e territórios na medida em que passassem à tutela do Estado e que assimilassem elementos da nacionalidade brasileira. A pacificação dos índios, ideário de Rondon que o levou a ser o primeiro diretor do Serviço de Proteção ao Índio (SPI), criado em 1910, significava “aldear” os índios, ou seja, fixá-los em vilas associadas às estações de retransmissão das linhas telegráficas instaladas pela Comissão Rondon. A fixação permitia, então, educá-los e “civilizá-los”, instaurando a tutela sobre essas populações, nova roupagem à antiga fórmula colonial que oscilava entre escravizar/assassinar ou catequizar (OLIVEIRA, 2014).

Para Gomes (2014), ambos os militares passaram a representar, pelo signo da *pacificação*, o princípio da integração nacional. Caxias, mais focado na conquista do território e na consolidação do poder político central, e Rondon atento a um projeto de nação, encampado pelos militares desde a segunda metade do século XIX que, de corte positivista, acreditava na possibilidade de que a razão, o amor à humanidade e o progresso técnico conseguiriam produzir uma nação harmônica (BIGLIO, 2000). Segundo Diacon (2006), o marechal Rondon apostava que o Exército e a Igreja Católica eram as únicas instituições de projeção nacional, sendo a corporação militar aquela capaz de levar adiante um projeto progressista e laico de integração nacional.

É importante notar que a expressão “pacificação” é empregada pelo próprio Exército Brasileiro como índice de moderação e firmeza. Nos discursos construídos acerca da identidade do Exército, os dois líderes militares

ocupam o lugar complementar de formadores do território e da nacionalidade; tarefas que estão impregnadas, portanto, na tradição militar nacional. Esse *ethos* está articulado ao que Figueiredo (1980) denomina do “mito da excepcionalidade das Forças Armadas brasileiras”, ou seja, a crença profundamente arraigada no estamento militar de que as corporações castrenses têm um compromisso direto com a pátria, com a nação, estando, desse modo, acima das disputas partidárias e ideológicas presentes na sociedade civil. Essa posição de conexão com âmago da nacionalidade lhes daria a missão e a possibilidade de intervir em nome da ordem, da paz e dos valores preponderantes na sociedade sempre que esses bens estivessem em risco.

Interessava a Figueiredo (1980) mostrar como esse mito se atualizou nas justificativas militares para o golpe de 1964. No entanto, uma sistemática leitura dos atuais discursos produzidos por militares de alta patente relacionados às missões de Garantia da Lei e Ordem (GLO) poderia colocar à prova como o tema da convocação para agir diante da suposta incapacidade das forças de segurança comandadas pelas autoridades civis se reprocessa e atualiza (LIMA, 2013). Nesse sentido, o próprio Programa da UPP traz características “multidimensionais”, pois se propõe a *ocupar* – e não apenas limitar-se às antigas incursões policiais – para “devolver” territórios e populações ao controle do Estado, permitindo a entrada de serviços públicos e privados. O discurso é, também, o da *integração*, que passa pela *conquista territorial*, e é interessante notar como eles se rearticulam, com cores contemporâneas, ao conceito da *pacificação* (OLIVEIRA, 2014).

Nesse sentido, falar em militarização da segurança pública ou, mais especificamente, de militarização do combate ao narcotráfico exige cuidados históricos e analíticos. Em primeiro lugar, é importante destacar que a atual dinâmica de engajamento de militares em operações domésticas está intrinsecamente relacionada à construção do tráfico de drogas como uma grave ameaça à ordem social, à saúde pública e à segurança nacional, uma vez que seus fluxos atravessam as fronteiras do país e armam grupos que tomam favelas, bairros, periferias. No entanto, o envolvimento de militares em questões internas no Brasil remonta à própria formação política e social do país, tomando contornos próprios à época em que aconteceram. Em segundo lugar, a produção de “inimigos internos”, própria à prática da política em sociedades como a brasileira, não se limita à atual securitização

do narcotráfico. Podemos, ao contrário, acompanhar diversos momentos em que “inimigos” foram produzidos e, depois, redimensionados ao longo da história. No caso do narcotráfico, no entanto, os mais tradicionais “inimigos internos” – as camadas sociais pauperizadas – são exatamente aqueles que têm sua imagem associada à da grande ameaça atual.

Em comparação com outros países latino-americanos, incorporados com maior ênfase e há mais tempo à “guerra às drogas” estadunidense, o Brasil registra, historicamente, um nível relativamente baixo de engajamento militar no combate ao narcotráfico (KITCHENER, 1992). As seções anteriores se limitam a indicar uma tendência de crescimento dessa participação, demonstrada pela Lei Complementar 97/1999 e pela Lei Complementar 136/2010, e cristalizada pela formação das Forças de Pacificação em 2010 e 2014. No entanto, é possível que o debate – ainda pouco expressivo – sobre os impactos do emprego de militares em temas de segurança pública, com destaque para o narcotráfico, cresça com o acompanhamento e crítica das operações recentes e em curso.

Esse debate não deixou de acontecer nem nos Estados Unidos, centro a partir do qual se irradiou a estratégia de engajamento militar no enfrentamento do tráfico de drogas. Marcy (2010), por exemplo, relata duros embates dentro da cúpula militar dos EUA à época da NSDD-221 de Reagan entre os receptivos à estratégia de engajamento (ansiosos por identificar os novos “inimigos” diante do enfraquecimento da “ameaça soviética”) e aqueles que pensavam ser um demérito às forças armadas dedicarem-se ao que viam como papel da polícia. De fato, muitas disposições legais nos EUA, como Posse Comitatus Act, de 1878 – que limitava a participação de militares em ações de segurança doméstica – foram parcialmente revistas de modo a permitir a atuação das forças armadas em missões de interceptação de grupos narcotraficantes (incluindo a Guarda Costeira que, na estrutura militar dos EUA, compõe as forças armadas ao lado do Exército, da Marinha, da Força Aérea e dos Fuzileiros Navais).

Por outro lado, a própria utilização do termo “militarização” precisa ser problematizada (SOUZA, 2008). Autores como Zaverucha (2000, 2008) enfatizam que “militarização” denota o processo de emprego de militares em funções policiais (policiamento ostensivo, apreensões de veículos, execução de mandatos prisionais etc.) que podem ser acompanhadas pela

ocupação de cargos de comando na esfera da segurança pública. Não obstante, outra perspectiva, como a de Graham (2010), tende a ampliar o escopo analítico, compreendendo por “militarização” a articulação de um conjunto amplo de práticas que envolvem uso de tecnologias de origem militar e propósitos de utilização que visam controlar espaços e pessoas. Nesse caminho, Graham cunhou o conceito de “militarismo urbano” (“*urban militarism*”) para nomear a disseminação do emprego de câmeras de vigilância, sistemas de GPS, equipamentos de biometria, códigos de acesso a edifícios ou áreas específicas, cercas elétricas e eletrônicas, drones, sensores de movimento etc. Assim, para o autor, as relações interpessoais, mediadas por inúmeros protocolos e dispositivos de segurança – não apenas as relações entre as autoridades policiais e os cidadãos, mas também destes com empresas privadas de segurança – tornam-se crescentemente *militarizadas* em seus objetivos e táticas (com ou sem a presença direta de militares).

Nesse mesmo sentido, seria possível lembrar os estudos que Balko (2013) citados na seção anterior sobre o processo de militarização das polícias estadunidenses. O autor afirma que desde a repressão articulada em torno dos movimentos políticos dos anos 1960 (luta pelos direitos civis e contestações comportamentais da chamada *contracultura*) e do endurecimento da luta contra as drogas ilícitas e seus usuários no mesmo período, as unidades de elite do estilo S.W.A.T. (Special Weapons and Tactics) passaram a ser padrão para as tropas regulares das forças policiais estaduais, emulando o modelo militarizado das forças federais.

Nos marcos dessa reflexão, podemos apenas indicar preliminarmente a existência em países como os EUA e o Brasil, de um processo cruzado de *militarização das polícias* acompanhado da *policialização das forças armadas* que, por sua vez, é indício de como a emergência de “ameaças” transterritoriais, e a gradativa superação das guerras interestatais por variados níveis de conflitividade confunde e fundiona os espaços de segurança nacional e internacional, introduzindo elementos que os atravessam e conectam. Em outras palavras, os Estados passam, contemporaneamente, a identificar desafios à sua capacidade de governar territórios, pessoas e circulação de produtos, imagens e dados devido à velocidade e volatilidade desses fluxos. Os combates enfrentados hoje pelas forças estatais não tem mais, como sustenta Frédéric Gros (2009) clareza quanto a quem combate,

como combate, em que terreno luta, por quanto tempo se engaja e sob que condições e regulamentações. Para Gros (2009), as guerras interestatais e civis, com seus grupos mais ou menos identificáveis em seus objetivos políticos e modos de organização estariam diluindo-se em variados e assimétricos “estados de violência” que atravessam fronteiras e territórios. No Rio de Janeiro, assim, haveria uma sobreposição de “estados de violência” em favelas “não-pacificadas” pelo Estado – mas governadas de fato por grupos ilegais – e os bairros e favelas sob controle formal do Estado, nos quais os ilegalismos se readéquam e novas práticas de governo vão tomando corpo.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS: UMA CONDUTA HOSTIL

Em sociedades como a brasileira, com seus padrões de seletividade penal e tradição punitiva, os atuais programas de *pacificação* – compartilhados entre polícia militar e Forças Armadas – poderiam ser analisados como uma cristalização desse processo global de fluidificação dos conflitos que leva a uma redefinição das estratégias diplomático-militares, hibridizando polícias e militares. Desse modo, “militarizar” não seria, apenas, mobilizar militares, mas mais que isso, seria uma *atitude* com relação ao outro, ou seja, o desenho de estratégias de governo de determinadas parcelas da população a partir de programas de segurança que implicam no uso da violência para perseguir, calar ou modificar práticas ilegais, como, por exemplo, deslocar geograficamente grupos narcotraficantes para longe das regiões centrais e/ou turísticas do Rio de Janeiro ou obrigando-os mudar de táticas para adotar condutas menos violentas ou ostensivas.

A possibilidade de se naturalize o enfrentamento a uma categoria de pessoas como se fosse uma “ameaça existencial” à ordem social, moral e sanitária autoriza condutas repressivas (do Estado, de empresas de segurança ou de indivíduos) que, no limite, podem eliminar fisicamente ou restringir liberdades (com a aprovação tácita ou explícita de amplas parcelas da sociedade). Esses resultados adviriam não apenas de eventos espetacularizados como as invasões de favelas, mas da condução cotidiana de uma maneira autoritária, violenta e hostil de sociabilidade. Uma conduta desse modo agressivo é, por si só, *militarizada* no sentido de identificar um “agente hostil”, perigoso, ameaçador. No entanto, diferentemente do

que pensava Clausewitz, os “hostis” – ou as “forças adversas” – não seriam estrangeiros, mas concidadão dentro do espaço nacional.

Dessa maneira, uma “conduta de guerra” se instala cotidianamente nas práticas de segurança pública com ou sem a presença de militares das Forças Armadas. Essa conduta está inscrita na história nacional, na ação das forças públicas e polícias militares e se redimensiona hoje nessa possível hibridização parcial entre polícia militar, polícia civil e forças armadas presente nos programas de pacificação de favelas e justificada pelo combate ao narcotráfico. Não se trata de afirmar, obviamente, que vivemos em “guerra” no sentido tradicional, tampouco em uma “guerra civil”, mas em um “estado de violência” cotidiano, sem formalização e sem data para acabar, acontecendo tanto nas margens da legalidade quanto na formalização de novas legislações e instituições mais afeitas às novas práticas de segurança.

Em termos foucaultianos, essa “guerra” se inscreve nas práticas institucionais e coloca em marcha uma atitude com relação ao outro que identifica esse concidadão como alteridade ameaçadora, ocupando espaço similar ao do tradicional estrangeiro que ameaça a soberania e a ordem desde fora. Por isso, as táticas se fusionam, e as metas estratégicas se aproximam, fazendo aflorar avaliações como a que percebe que “a PM age mais como infantaria do Exército em missões de search-and-destroy [busca e destruição] do que como polícia, enquanto a tropa de elite do BOPE tem características de uma unidade blindada.” (ALVES; EVANSON, 2013, p. 4).

A mescla de funções e a fusão de táticas e objetivos operacionais indicam um processo em fluxo que tem dimensões globais e que impacta no Brasil, por exemplo, com as políticas de pacificação, os movimentos de militarização e o redimensionamento das práticas militarizadas que historicamente atravessam as políticas de segurança nacionais. Uma conduta militarizada não seria, portanto, exclusividade dos militares, mas uma atitude que pode, inclusive, deixar de habitar os militares de hoje, diante das metamorfoses das estratégias de segurança em tempos de “ameaças” fluídas e transterritoriais. Deixando de habitar os militares e seus objetivos exteriores, esse *modus militari* pode se cristalizar nas condutas de cada indivíduo e das instituições de segurança chanceladas socialmente. Uma mudança nas práticas de segurança, mas que é também um redimensionamento da histórica produção de inimigos internos no Brasil.

A imagem do deus romano Janus que, bifronte, presidia o passado e o futuro, costuma ser evocada como metáfora para descrever os dois vetores da segurança do Estado: a exterior (cuidada pelas forças armadas) e a interior (zelada pela polícia). Não obstante, as significativas transformações nas atuais práticas de segurança globais borram essa distinção estanque entre “dentro” e “fora”, como ambientes de segurança distintos, mostrando, ao contrário, uma comunicabilidade entre distintos “estados de violência”. Pela análise do combate ao narcotráfico e sua relação com os programas de pacificação policiais e militares, talvez seja possível acessar e compreender como esses problemas atingem sociedade e Estado no Brasil. Nesse exercício, ficarão evidentes as múltiplas declarações de guerra cotidianamente lançadas contra parcelas da própria sociedade, mostrando a continuidade de violências históricas que, por sua vez, também não deixa de se conectar com o que de mais atual emerge no emaranhado de problemas, securitizações, “atores” e “ameaças” da política internacional contemporânea. As fronteiras supostamente claras e patentes entre nacional e internacional, cidadão e estrangeiro e guerra e não-guerra parecem soçobrar diante dos conflitos que escapam às lógicas dicotômicas e à crença na paz social derivada do contratualismo, expondo com fúria toda a violência da política.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, M. H. M.; EVANSON, P. *Vivendo no fogo cruzado: moradores de favela, traficantes de droga e violência policial no Rio de Janeiro*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.
- AMORIM, C. *CV/PCC: a irmandade do crime*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- BALKO, R. *Rise of the warrior cop: the militarization of America's police forces*. New York: PublicAffairs, 2013.
- BATISTA, N. Ainda há tempo de salvar as Forças Armadas da cilada da militarização da segurança pública In: BATISTA, V. M. (Org.). *Paz Armada*. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2012, p. 47-54.
- BATISTA, V. M. O Alemão é muito mais complexo. In: BATISTA, V. M. (Org.). *Paz Armada*. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2012, p. 55-102.
- BATISTA, V. M. *O medo na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BARREIRA, M.; BOTELHO, M. L. O Exército nas ruas: da Operação Rio à ocupação do Complexo do Alemão: notas para uma reconstituição da exceção urbana In: BRITO, F.; OLIVEIRA, P. R. de. (Org.). *Até o último homem*. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 115-128.

BAYLEY, D.; PERITO, R. *The police at war: fighting insurgency, terrorism, and violent crime*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, 2010.

BIGLIO, E.S. *Cândido Rondon: a integração nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto/Petrobras, 2000.

BIGO, D. Guerras, conflitos, o transnacional e o território In: MILANI, Carlos (org.). *Relações Internacionais: perspectivas francesas*. Salvador: EDUFBA, 2011, p. 333-347.

BOITEUX, L. (Coord.). *Tráfico de drogas e Constituição: um estudo jurídico-social do tipo do Art. 33 da Lei de Drogas diante dos princípios constitucionais-penais*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2009.

BOITEUX, Luciana. Contradicciones y ambigüedades en la política brasileña de drogas en el siglo XXI: avances y retrocesos in LABATE, B.C.; RODRIGUES, T. (eds.). *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe*. México D.F.: CIDE, 2015, p. 317-340.

BUZAN, B.; WÆVER, O.; DE WILDE, J. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner, 1998.

COIMBRA, C. *Operação Rio: o mito das classes perigosas: um estudo sobre a violência urbana, a mídia impressa e os discursos de segurança pública*. Niterói: Oficina do Autor; Intertexto, 2001.

CORREA, P. G. P. MINUSTAH e diplomacia solidária: criação de novo paradigma nas operações de paz? In: MATIJASCIC, V. B. (Org.). *Operações de manutenção de paz das Nações Unidas: reflexões e debates*. São Paulo: Editora Unesp, 2014. p. 129-158.

DIACON, A. T. *Rondon: o marechal da floresta*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

FEITOSA, G.; PINHEIRO, J. A. Lei do Abate, guerra às drogas e defesa nacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 55, n. 1, p. 66-92, 2012.

FÉRNADEZ PARDO, C. *Carl Schmitt en la teoría política internacional*. Buenos Aires: Biblos, 2007.

FIGUEIREDO, E. L. *Os militares e a democracia*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

FOUCAULT, M. Nietzsche, a genealogia e a história In: *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1998, p. 15-37.

FOUCAULT, M. *Em defesa da sociedade*: curso no Collège de France 1975-1976. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FOUCAULT, M. *História da sexualidade*: a vontade de saber. Rio de Janeiro: Graal, 1999a. v. 1.

FOUCAULT, M. Nietzsche, a genealogia e a história. In: \_\_\_\_\_. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1999b. p. 15-37.

GOMES, M. A “*pacificação*” como prática de “*política externa*” de (re)produção do *self estatal*: reescrevendo o engajamento do Brasil na Missão de Estabilização de Paz da ONU para o Haiti (MINUSTAH). 2014. 269 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais)-Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2014.

GRAHAM, S. *Cities under siege*: the new military urbanism. London; New York: Verso, 2010.

GROS, F. *Estados de violência*: ensaio sobre o fim da guerra. Aparecida: Idéias & Letras, 2009.

HERZ, M. Brazil, Andean security, and U.S. regional security policy In: LOVEMAN, B. (ed.). *Addicted to failure*. Plymouth: Rowman & Littlefield, 2006. p. 197-223.

HUNTER, W. *Eroding military influence in Brazil*: politicians against soldiers. North Carolina: Chaper Hill, 1997.

KENKEL, K. New Missions and emerging powers: Brazil, peace operations and MINUSTAH In: LEUPRECHT, C.; TROY, J.; LAST, D. *Mission Critical*: smaller democracies’ role in global stability operations. Montreal: Queen’s Centre for International Relations, 2010, p.125-147.

KITCHENER, R. *The Brazilian military*: its role in counter-drugs activities. Santa Barbara: Naval Postgraduate School, 1992.

KLINGUELFUS, C. A. Considerações sobre a Força de Pacificação empregada no Rio de Janeiro. *Military Review*, Jul/Ago 2012.

LABROUSSE, A. *Geopolítica das drogas*. São Paulo: Desatino, 2010.

LIMA, C.A. *Força de Pacificação*: os 583 dias da pacificação dos Complexos da Penha e do Alemão. Editora do Autor: 2013.

MARCY, W. *The cocaine politics*: how U.S. foreign policy has created a thriving drug industry in Central and South America. Chicago: Lawrence Hill Books, 2010.

McALLISTER, W. *Drug diplomacy in the twentieth century*. New York: Routledge, 2000.

- MONOD, J.-C. *Penser l'ennemi, affronter l'exception: réflexions critiques sur l'actualité de Carol Schmitt*. Paris: La Découverte, 2007.
- OLIVEIRA, João Pacheco. Pacificação e tutela militar na gestão de populações e territórios. *Mana*, vol. 20, n. 1, 2014, p. 125-161.
- PASSETTI, E. *Das "fumeries" ao narcotráfico*. São Paulo: Educ, 1991.
- PRADO, D. N. *Crítica ao controle penal das drogas ilícitas*. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2013.
- RODRIGUES, T. Narcoterror e o warfare state In: PASSETTI, E.; OLIVEIRA, S. (Org.). *Terrorismos*. São Paulo: Educ, 2006. p. 149-161.
- RODRIGUES, T. *Guerra e política nas relações internacionais*. São Paulo: Educ, 2010.
- RODRIGUES, T. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 36, p. 9-35, 2012a.
- RODRIGUES, T. *Narcotráfico, uma guerra na guerra*. 2. ed. ampl. e rev. São Paulo: Desatino, 2012b.
- RODRIGUES, T. Drug-Trafficking and Security in Contemporary Brazil In: RYAN, G. (org.). *World Politics of Security*. Rio de Janeiro: KAS/CEBRI, 2015, p. 234-249.
- RODRIGUES, T. *Política e drogas nas Américas: uma genealogia do proibicionismo*. São Paulo: Desatino, 2016.
- RODRIGUES, T; VILLA, R.D.; BASTOS, F. South America in the Post-Cold War Era: War on Drugs and the reshaping of the U.S. security agenda. *Revista EGN*, vol. 21, n. 1, 2015, p. 33-61.
- SANTANA, A. *El narcotráfico en América Latina*. México D. C.: Siglo Veintiuno Editores, 2004.
- SCHMITT, C. El concepto de lo político In: ORESTES AGUILAR, H. (org.). *Carl Schmitt, teólogo de la política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 167-233.
- SERRA, C. A.; ZACCONI, O. Guerra é paz: os paradoxos da política de segurança de confronto humanitário In: BATISTA, V. M. (Org.). *Paz armada*. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2012. p. 23-46.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.
- WALKER, R. B. J. *Inside/outside: Relações Internacionais como teoria política*. Rio de Janeiro: Apicurí, 2013.

ZAVERUCHA, J. Fragile democracy and the militarization of public safety in Brazil. *Latin American Perspectives*, Thousand Oaks, v. 27, n. 3, p. 8-31, 2000.

ZAVERUCHA, J. La militarización de la seguridad pública en Brasil. *Nueva Sociedad*, San José, n. 213, p. 128-146, ene./feb. 2008.

## **DOCUMENTOS:**

MINISTÉRIO DA DEFESA. Regras de Engajamento para a Operação da Força de Pacificação no Rio de Janeiro (Diretriz Ministerial n. 15/2010, de 04 de dezembro). Disponível em [www.defesa.gov.br/arquivos/File/2010/mes12/regras.doc](http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/2010/mes12/regras.doc)

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei Complementar n. 97, de 09 de junho de 1999. Disponível em [www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/LCP/Lcp97.htm)

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto n. 5.114, de 16 de julho de 2004. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5144.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5144.htm)

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei Complementar n. 117, de 2 de setembro de 2004. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp117.htm)

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei Complementar n. 136, de 25 de Agosto de 2010. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp136.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm)

UNHQ (United Nations Headquarters). *Rules of Engagement for the Military Component of the United Nations Stabilization Mission in Haiti* (MINUSTAH). New York: Department of Peacekeeping Operations (Military Division), February, 2008.



# ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE OS MECANISMOS REGIONAIS DE SEGURANÇA NO HEMISFÉRIO SUL

*Sérgio Luiz Cruz Aguilar*

## INTRODUÇÃO

Desde a década de 1990 várias regiões ao redor do mundo têm experimentado a emergência de mecanismos cooperativos em segurança como consequência do reordenamento do sistema internacional pós-Guerra Fria, das discussões sobre um conceito mais abrangente de segurança e do entendimento dos governos sobre a necessidade de implementar um processo de diálogo bilateral ou multilateral em segurança.

Em consequência, o mundo tem hoje diversos agrupamentos cooperativos em diferentes níveis, a maioria com características multidimensionais que lidam com a cooperação entre seus membros em diversas áreas, incluindo a de segurança e defesa.

As arquiteturas de segurança apresentam diferentes modelos e se dão em nível global (Nações Unidas) continental (por exemplo, União Européia, Organização dos Estados Americanos e União Africana) e sub-regionais.

Organizações de cunho político como a União Africana (UA) e a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e organizações de integração econômica como o Mercado Comum do Leste e Sul da África e a Comunidade Econômica dos Estados da África Central inseriram

questões de segurança em suas agendas. Em algumas regiões organizações foram criadas para atuar especificamente no campo da segurança como Organização do Tratado de Segurança Coletiva.

Os modelos diversos têm ligação com o contexto de cada região e dos países que dela fazem parte e vão desde instituições informais, passando pela construção de medidas de confiança até a conformação de forças de defesa coletiva.

Nesse sentido, o texto apresenta os principais mecanismos regionais e sub-regionais que tratam de segurança na Ásia, África e América do Sul e faz algumas considerações sobre esses arranjos cooperativos, destacando nas conclusões a situação atual dos mesmos e sua importância para a segurança global.

## **MECANISMOS REGIONAIS DE SEGURANÇA NA ÁSIA**

A Associação das Nações do Sudeste Asiático - *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN)<sup>1</sup> desde meados da década de 1990 aborda questões gerais de segurança regional. Em 2003, foi aprovada a Comunidade Política e de Segurança da ASEAN para aumentar a cooperação política e de segurança no bloco (ASEAN, 2014). O documento afirma a obrigação dos membros para com a responsabilidade compartilhada em prol da segurança global. A Declaração Concord II, naquele mesmo ano, indicou que a ASEAN deve “explorar maneiras inovadoras e estabelecer modalidades para aumentar a sua segurança”, incluindo: estabelecimento de normas, prevenção de conflitos, abordagens para a resolução de conflitos e construção da paz pós-conflito (ASEAN, 2003). Na Cúpula de 2007, a Associação apresentou a intenção de conformar uma comunidade sub-regional (de segurança, econômica e sócio-cultural) (ASEAN, 2007).

A Associação estabeleceu uma cultura organizacional baseada no “hábito do diálogo” e de construção de confiança. O chamado “*ASEAN way*” significa que o processo tem que ser rígido de acordo com os princípios da não-interferência em assuntos internos, a tomada de decisões por

---

<sup>1</sup> Foi criada em 1967 e atualmente engloba dez nações do Sudeste Asiático (ASEAN, 2014).

consenso, o não-uso ou ameaça de força como meio de resolução de litígios (SUKMA, 2012), o respeito pela soberania e a independência nacional e um “nível mínimo de institucionalização” (KIM, 2011). Em relação a essa “maneira”, autores como Jones e Smith (2007) argumentam que os membros da ASEAN estão menos interessados na construção da comunidade regional do que na busca de seus próprios interesses nacionais. Para outros, essa “maneira” provou ser útil em lidar com diferenças, harmonizar interesses divergentes e administrar conflitos entre seus membros (KIM, 2011). De qualquer forma, vários membros da ASEAN como Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietnã têm implementado medidas de confiança mútua na região.

Assim, apesar de muitas vezes contestada por estudiosos que a encaram como um *talk-shop*, a Associação têm exercido um papel preventivo, aliviando tensões e conflitos, incentivando o diálogo e promovendo a confiança entre os Estados membros (SUKMA, 2012, p. 139).

A Associação criou o Fórum Regional – *ASEAN Regional Forum* (ARF) em julho de 1994 para fortalecer o diálogo multilateral sobre segurança na região Ásia-Pacífico. Houve uma forte esperança de que ele pudesse aumentar a segurança cooperativa na Ásia, especialmente quando conseguiu a participação da China e da Coreia do Norte. O texto conceitual preparado em 1995 indicou uma abordagem em três etapas: “(a) progresso na construção da confiança; (b) progresso na diplomacia preventiva; e (c) um conjunto completo de abordagens para lidar com os conflitos.” (NIDS, 2008, p. 39, tradução nossa).

Os antigos conflitos entre os países da região, a crise no Timor Leste, em 1999, o aumento dos interesses da China sobre o Mar do Sul da China reforçaram a ideia de que o ARF desempenha um papel limitado na abordagem dos conflitos, é incapaz de assumir problemas mais sérios e encontrar soluções viáveis para eles e tem dificuldade de obter consenso. Mas, mesmo com essas limitações o ARF conseguiu algum progresso, assumiu questões delicadas como a das Ilhas Spratly (disputadas por Vietnã, Filipinas e China), contribuiu para a criação de confiança na região, “facilitou o diálogo sobre questões de direitos humanos na Birmânia e realizou os exercícios humanitários conjuntos em 2009.” (EVOLUTION..., 2011, p. 8, tradução nossa).

Além das questões de segurança tradicionais o Forum, apesar de minimamente institucionalizado e com poucas estruturas ou procedimentos formais, tem lidado com o terrorismo, ajuda humanitária, segurança alimentar e segurança energética. Em 2001 foi adotado o documento Conceitos e Princípios da Diplomacia Preventiva e, no ano seguinte, ocorreu a primeira reunião de autoridades de defesa e militares no âmbito do ARF (NIDS, 2008).

A Cúpula do Leste da Ásia - *East Asia Summit* (EAS) é um fórum realizado anualmente, desde 2005, pelos líderes dos países do Leste Asiático (mais Estados Unidos e Rússia, desde 2011) e foca em questões estratégicas, políticas e econômicas, tendo um papel limitado no campo da segurança.

O *Six-Party Talks* envolve as duas Coreias, Estados Unidos, China, Japão e Rússia, lida especificamente com a questão nuclear norte-coreana e até agora não chegou a um resultado concreto. Como consequência desse fórum foi criado o Mecanismo de Paz e Segurança no Nordeste da Ásia - *Northeast Asian Peace and Security Mechanism* (NEAPSM) que funciona com base em grupos de trabalho e tem discutido segurança alimentar e energética, conflitos étnicos, insurreições e aumento das tensões na península coreana (EVOLUTION..., 2011).

Na Ásia Central, a Organização de Cooperação de Shanghai - *Shanghai Cooperation Organization* (SCO), composta por China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Uzbequistão, surgiu do mecanismo de segurança sub-regional focado em parte da antiga União Soviética. A organização prioriza a cooperação econômica regional e atualmente está intimamente ligada à institucionalização das relações sino-russas. Logo, a SCO não foi criada para funcionar como uma aliança de segurança e tem se concentrado nas ameaças não-tradicionais (tráfico de drogas e de pessoas, contrabando de armas, uso de tecnologias de informação e comunicação para propósitos destrutivos) e discutido os chamados “três males” - terrorismo, extremismo e separatismo, que afetam seus membros (KIZEKOVA, 2014).

A Organização desenvolveu uma estrutura institucional, seus membros interagem com frequência por meio de reuniões de Chefes de Estado e Ministros e fóruns, mas ainda não evoluiu para uma organização

capaz de enfrentar todos os desafios multidimensionais de segurança da Ásia Central. Autores indicam o pequeno preparo da SCO para responder aos desafios de segurança regionais, a falta de acordos vinculativos, órgãos institucionais com pequeno financiamento e falta de um compromisso maior dos membros (KIZEKOVA, 2014).

Há uma estrutura regional permanente anti-terrorismo e a Rússia propôs a criação, em seu lugar, de um Centro Universal de Combate às Ameaças à Segurança, como um *hub* de especialistas em análise de segurança (KIZEKOVA, 2014).

A Associação para a Cooperação Regional no Sul da Ásia - *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC) tem o objetivo de promover a economia, a auto-suficiência coletiva e acelerar o desenvolvimento sócio-cultural dos países membros.<sup>2</sup> No campo da segurança foram criados o Grupo de Coordenação das Agências de Aplicação da Lei Antidrogas, o Escritório de Monitoramento de Infrações Terroristas, o Escritório de Monitoramento de Crimes Relacionados com Drogas, a Conferência sobre Cooperação em Matéria Policial e a Reunião de Ministros do Interior (SAARC, 2014). A SAARC aprovou a Convenção de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas, a Convenção Regional sobre Repressão ao Terrorismo (SAARC, 1987) e seu Protocolo Adicional (SAARC, 2004) e a Convenção sobre Assistência Jurídica Mútua em Matéria Penal (SAARC, 2008). Em 2011 foi assinado o Acordo sobre Resposta Rápida a Desastres Naturais (SAARC, 2011).

Os principais temas tratados são o terrorismo, tráfico de mulheres e crianças para prostituição e pirataria marítima, mas a Organização não institucionalizou as relações de segurança intra-bloco uma vez que as questões bilaterais não podem ser discutidas no seu âmbito de acordo com sua Carta, além da relação tensa entre a Índia e o Paquistão. As questões ficam no âmbito de declarações como condenação ao terrorismo, preocupações com a segurança dos pequenos Estados, cumprimento da Carta das Nações Unidas e do direito internacional e respeito a soberania e integridade territorial, que não têm substância operacional (SRIDHARAN, 2006).

---

<sup>2</sup> Foi criada em 1985 e é composta por oito Estados (Afeganistão Bangladesh, Butão, Índia, Maldivas, Nepal, Paquistão e Sri Lanka) (SAARC, 2014).

Na área da antiga União Soviética, em maio de 2002, o Tratado de Segurança Coletiva da Comunidade de Estados Independentes (CEI) rebatizou-se como Organização do Tratado de Segurança Coletiva - *Collective Security Treaty Organization* (CSTO), com o foco na preservação da integridade territorial de seus membros (Rússia, Armênia, Bielorrússia, Cazaquistão, Quirguistão e Tadjiquistão). A Organização pode ser considerada uma aliança de defesa mútua e estabeleceu o propósito de evitar a aplicação da força para solução de problemas, dentro do bloco e fora dele.

Por conta da CSTO, a Rússia criou um mecanismo anti-terrorismo e estabeleceu bases (como a de Kant no Quirguistão) como componente da força de ação rápida da Organização e de apoio a atividades anti-terroristas (WEITZ, 2014).

Especialistas ocidentais consideram que o CSTO é um instrumento usado pela Rússia para influenciar as políticas de defesa de seus vizinhos e, se necessário, realizar intervenções militares. O foco originalmente declarado é manter a segurança nacional e coletiva dos seus membros, promover a cooperação na esfera político-militar, coordenar políticas externas, estabelecer mecanismos coletivos para a integração de capacidades dos membros e combater as ameaças transnacionais como o terrorismo, o tráfico de droga, a imigração ilegal, o crime organizado e o mau uso das tecnologias da informação (GLOBAL SECURITY, 2014).

Em termos de capacidades militares, a CSTO foi projetada para mobilizar uma coalizão multinacional em tempo de guerra sob um comando conjunto. Para isso, possui três grupos de defesa coletiva regionais, uma força conjunta de manutenção de paz e de reação rápida e um apoio intra-CSTO para a mediação de conflitos. Após o conflito étnico no Quirguistão, em 2010, uma alteração na Carta permite a Organização atuar para evitar convulsões sociais nos países membros. A Força de Reação Rápida foi projetada para realizar operações de baixa intensidade de manutenção da paz, contra-terrorismo, contra-insurgência, resposta a emergências e combate ao tráfico de drogas e a outras atividades criminosas transnacionais (WEITZ, 2014).

## MECANISMOS COLETIVOS REGIONAIS NA ÁFRICA

Os Estados africanos fizeram progressos nas últimas décadas no campo da promoção da paz e da segurança. As organizações africanas se esforçam em desenvolver capacidades que lhes permitam responder a conflitos armados e emergências humanitárias complexas.

Há oito comunidades reconhecidas oficialmente na África: União do Magrebe Árabe, Comunidade dos Estados Sahelo-Saarianos, Mercado Comum da África Oriental e Austral, Comunidade da África Oriental, Comunidade Econômica e Monetária dos Estados da África Central, Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental, Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento e a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (AU, 2014). Cada uma delas desenvolveu, dentro de suas características, contextos e possibilidades, mecanismos para lidar com a segurança dentro dos blocos e no continente.

A União Africana estabeleceu em 1993 o Mecanismo para a Prevenção, Gerenciamento e Resolução de Conflitos, assim como um Fundo da Paz para financiar iniciativas de paz e segurança. A Divisão de Gerenciamento de Conflitos, ligada ao Secretariado, é responsável por fornecer as capacidades e o equipamento necessários para apoiar as iniciativas de manutenção da paz da Organização. Em 2004 foi criado o Conselho de Paz e Segurança (CPS) como um corpo decisório para facilitar a resposta rápida aos conflitos, bem como promover e implementar a construção da paz e reconstrução pós-conflito. O CPS pode recomendar uma intervenção num Estado membro e aplicar sanções por meio do Comitê de Sanções criado em 2009 (ESCOSTEGUY, 2011).

A UA também criou a Força de Pronto Emprego Africana – *African Standby Force* (ASF) com base em brigadas regionais para atuar em operações de paz da Organização no continente (OTHIENO; SAMASUWO, 2007). A arquitetura africana apresenta ainda o Painel de Sábios, composto por cinco representantes das regiões africanas que acessora o CPS e exerce papel nas fases da prevenção e do *peacemaking*, e o Sistema Continental de Alerta Antecipado com centros de observação e monitoramento que trabalham em ligação com centros de monitoramento regionais na coleta, análise e avaliação de dados (FANTA, 2009).

Mas a organização encontra dificuldades de completar o planejamento de ter suas brigadas regionais plenamente operacionais.

A Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)- *Economic Community of West African States (ECOWAS)*<sup>3</sup> criou, em 1990, o Grupo de Monitoramento (ECOMOG) que interveio militarmente em conflitos na Libéria, Serra Leoa e Guiné-Bissau (AU, 2014). Estabeleceu, também, o Mecanismo de Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos e Manutenção da Paz e da Segurança com critérios e objetivos das ações de gestão de conflitos na África Ocidental, incluindo: a promoção da livre circulação de pessoas; a articulação do desenvolvimento econômico e social com a segurança; a promoção de formas democráticas de governo; e a proteção dos direitos humanos (CILLIERS, 2005). O Protocolo Constitutivo do Mecanismo também sublinha a necessidade de reforçar a cooperação entre os Estados-Membros nos domínios da diplomacia preventiva, alerta antecipado, prevenção de crimes transfronteiriços, manutenção da paz e gestão equitativa dos recursos naturais (CILLIERS, 2005).

A CEDEAO tem um Conselho de Mediação e Segurança que é auxiliado pela Comissão de Defesa e Segurança (Chefes de Forças Armadas) que lida com questões técnicas e administrativas e estabelece requisitos logísticos para operações de manutenção da paz, um Conselho de Anciãos (lista de “personalidades eminentes que, em nome da CEDEAO, podem usar sua experiência ‘em bons ofícios’ e servirem de mediadores e conciliadores”); e o ECOMOG, uma estrutura composta de vários módulos multi-usos de pronto emprego (civis e militares) em cada um dos países membros, transformada em Brigada de Pronto Emprego do Oeste Africano, como parte das *ASF* (CILLIERS, 2005, p. 10). O Protocolo Suplementar ao Mecanismo sobre Democracia e Boa Governança, aprovado em 2001, detalhou os critérios e objetivos do mecanismo (CILLIERS, 2005).

A Comunidade de Desenvolvimento da África Austral - *Southern African Development Community (SADC)*<sup>4</sup> possui em sua estrutura o Órgão

<sup>3</sup> Fundada em 1975 tem 15 Estados membros (ECOWAS, 2014).

<sup>4</sup> Estabelecida em 1992, conta com quinze estados (Angola, Botswana, Republica Democrática do Congo, Lesoto, Madagascar, Malawi, Maurícius, Moçambique, Namíbia, Seychelles, África do Sul, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue (SADC, 2014).

de Política, Defesa e Segurança para tratar de questões de paz e segurança. O Protocolo de Cooperação Política em Defesa e Segurança, de 2001, estabeleceu um sistema de prevenção de conflitos, intervenção e integração econômica (SADC, 2001). Ligado ao Secretariado há o Departamento de Política, Defesa e Segurança e a SADC tem um centro de treinamento de manutenção da paz regional no Zimbábue (SADC, 2014).

O Mercado Comum da África Oriental e Austral - *Common Market for Eastern and Southern Africa* (COMESA)<sup>5</sup> tem uma Unidade de Governança, Paz e Segurança, ligada ao Secretariado, responsável por elaborar a estratégia organizacional nesse campo. O Plano Estratégico para 2014-2015 englobou as áreas de intervenção, prevenção, gerenciamento de conflitos, reconstrução pós-conflitos, governança e democracia e segurança (COMESA, 2014b).

A Comunidade da África Oriental - *Eastern African Community* (EAC)<sup>6</sup> incluiu a cooperação entre seus membros no campo da segurança e defesa e o Tratado Constitutivo prevê a cooperação e a concertação para a prevenção, resolução e gestão de disputas e conflitos entre os estados membros, que também concordaram em estabelecer mecanismos comuns para a gestão de refugiados.

A Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC) - *Economic Community of Central African States* (ECCAS)<sup>7</sup> também incluiu em seu mandato a promoção conjunta de paz, segurança e estabilidade na sub-região (CEEAC, 2014). Em 1999, foi criado o Conselho de Paz e Segurança da África Central (COPAX) para a promoção, manutenção e consolidação da paz e da segurança. O Protocolo<sup>8</sup> de criação estabeleceu os órgãos técnicos do COPAX, incluindo: o sistema de alerta antecipado - *Early Warning Observation and Monitoring System for Central Africa* (MARAC), responsável pela coleta e análise de dados para a detecção e prevenção de cri-

---

<sup>5</sup> Criado em 1994 com foco na integração regional em todos os campos de desenvolvimento é composto por 19 Estados africanos (COMESA, 2014a).

<sup>6</sup> Fundada em 1967, dissolvida em 1977 e recriada em 2000, conta com cinco membros (Burundi, Quênia, Ruanda, Tanzânia e Uganda) (EAC, 2014).

<sup>7</sup> A CEEAC foi fundada em 1983, deixou de existir em 1992 e foi retomada em 1998. Conta com dez estados como membros (Angola, Burundi, Camarões, República Centro Africano, Chade, República do Congo, República Democrática do Congo, Gabão, Guiné e São Tomé e Príncipe) (CEEAC, 2014).

<sup>8</sup> Aprovado em 2000 e ratificado em 2004 quando seus órgãos começaram a ser implantados (CEEAC, 2014).

ses; a Comissão de Defesa e Segurança (Chefes dos Estado-Maior das forças armadas, comandantes das polícias e de guardas civis), órgão consultivo responsável pelo planejamento, organização e assessoria aos órgãos de tomada de decisão do COPAX, a fim de iniciar militar operações, se necessário; e a Força Multinacional da África Central (FOMAC), uma força não-permanente composta por contingentes militares dos Estados responsável pela realização de missões de paz, segurança e assistência humanitária (AU, 2012).

A Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento - *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD)<sup>9</sup> apresenta em seu tratado constitutivo dentre as metas e objetivos o compromisso de promover a paz e “criar mecanismos dentro da sub-região para a prevenção, gestão e resolução de conflitos intra-estatais por meio do diálogo” (Art. 17º) (IGAD, 2014). A IGAD tem desempenhado um papel de mediação na Somália e no Sudão desde o início da década de 1990. Nos termos do Tratado de Não-Agressão, Assistência e Defesa Mútua foi formada uma força de paz da sub-regional (BERMAN; SAMS, 2000). A IGAD estabeleceu, também, o Mecanismo de Alerta Antecipado e Resposta a Conflitos - *Conflict Early Warning and Response Mechanism* (CEWARN) em 2003 com financiamento da Alemanha e dos Estados Unidos (CEWARN, 2014).

A União do Magreb Árabe - *Arab Maghreb Union* (UMA)<sup>10</sup> apresenta em seu tratado constitutivo a possibilidade da defesa coletiva e a não interferência em assuntos domésticos dos seus membros. O artigo 30º apresenta o objetivo de implementar níveis de defesa para salvaguardar a independência dos membros e o artigo 14º estabelece que qualquer agressão contra um membro será considerada uma agressão contra todo o bloco (AU, 2013). Em 1990 a União criou um órgão informal chamado Conselho de Defesa Comum (BERMAN; SAMS, 2000).

A Comunidade dos Estados Sahelo-Saarianos - *Community of Sahel-Saharan States* (CENSAD)<sup>11</sup> foi estabelecida como uma união eco-

---

<sup>9</sup> Foi criada em 1996 e conta com seis Estados membros (Djibuti, Etiópia, Quênia, Somália, Sudão e Uganda) (IGAD, 2014).

<sup>10</sup> Criada em 1989, conta com cinco Estados membros (Argélia, Líbia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia) (WIPO, 2014).

<sup>11</sup> Estabelecida em 1998 é composta por Benin, Burkina Faso, República Centro-Africana, Chade, Costa do Marfim, Djibouti, Egito, Eritreia, Gâmbia, Gana, Guiné Bissau, Libéria, Líbia, Mali, Morrocos, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa, Somália, Sudão, Togo e Tunísia (CENSAD, 2014).

nômica, mas tem em sua estrutura a Reunião de Ministros da Defesa e o Protocolo de Bamako, um mecanismo para prevenção, gerenciamento e resolução de conflitos, adotado em 2004 que estabeleceu que qualquer atentado à segurança de algum membro será considerado como um atentado a todos os demais membros da Comunidade (AU, 2013).

## **MECANISMOS REGIONAIS DE SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL**

Na América do Sul há ações cooperativas em segurança em três dimensões: no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosur), na região andina (Comunidade Andinadas Nações – CAN) e no subcontinente como um todo em torno da União das Nações Sul-Americanas (Unasul).

A sub-região apresenta como algumas características a ausência de uma grande potência e a presença de uma potência regional (Brasil) com reconhecida capacidade de estruturar o mecanismo regional de segurança por meio da Unasul, uma relativa estabilidade, mas com alguns contenciosos, o eixo andino mais instável e o eixo atlântico e Cone Sul mais estável.

Após uma série de iniciativas cooperativas bilaterais e multilaterais (no âmbito das organizações sub-regionais) a Unasul experimenta uma cooperação em segurança e defesa mais ampla com a criação, em 2008, do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), composto pelos ministros de defesa dos Estados membros.

O CDS não pretende ser uma aliança militar tradicional nem organizar uma força armada sub-regional. Os objetivos centrais apresentados por seu acordo constitutivo são: apoio a medidas de construção de confiança mútua, intensificação da integração regional e aprofundamento do diálogo e da cooperação nas questões de defesa.

Assim, o CDS pretende conformar uma política de defesa conjunta, o intercâmbio de personal das forças armadas, a condução de exercícios militares conjuntos, a participação conjunta em operações de paz, o intercâmbio de perspectivas e análises políticas em cenários de defesa e a integração da indústria de defesa regional (UNASUR, 2014).

A UNASUL apresenta atualmente algum progresso na promoção da transparência da informação e na medição dos gastos com defesa, a

definição de abordagens conceituais de segurança e defesa, a identificação de fatores de riscos, treinamento militar conjunto, modernização dos ministérios de defesa, início do estabelecimento de uma indústria comum de defesa e exercícios conjuntos de operações de paz.

O planejamento e execução de projetos em assuntos de defesa são negociados pelos membros por meio de planos de ação anuais, cujas diretrizes são divididas em quatro temas: políticas de defesa; cooperação militar, ação humanitária e operações de paz; tecnologia e indústria de defesa; e educação e treinamento.

Em 2011 foi criado o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa como “uma instância para estudos estratégicos com o objetivo de auxiliar o CDS” e em fevereiro de 2014 foi aprovada a criação da Escola de Defesa Sul-Americana (UNASUR, 2011).

#### CONSIDERAÇÕES SOBRE A ARQUITETURA DE SEGURANÇA NO HEMISFÉRIO SUL

A cooperação entre forças armadas de países diferentes não é uma novidade na história. Alianças militares são encontradas desde a história antiga e na maior parte do tempo se fundamentaram nos imperativos do uso ou ameaça do uso da força, guiadas pela *realpolitik*, com o objetivo de manter ou alterar a balança de poder.

Alterações sistêmicas e internas nos Estados permitiram o surgimento dessa nova forma de relações em segurança e defesa cunhada de cooperação militar, entendida atualmente como ferramenta essencial para a prevenção de conflitos. A democratização em um grande número de países que saíram de regimes autocráticos e o controle civil sobre as forças armadas atuaram também como fatores estabilizantes para a segurança regional. Da mesma forma, as operações de paz podem ser vistas como uma forma de construção de relações cooperativas entre os envolvidos.

Os processos de integração comercial favoreceram o entendimento no campo da segurança. No sentido inverso desse efeito *spillover*, a cooperação, o comprometimento com a confiança mútua e a transparência em questões de segurança e defesa, permitem a construção ou o reforço de

interesses mútuos e, em vários casos, incentivam e impulsionam a cooperação em outras áreas, como a comercial.

Quando uma organização atinge seu objetivo de diminuir, e até impedir, que seus membros sejam propensos a usar a força para resolver os conflitos, pode beneficiar indiretamente outros países que não participam da estabilidade em segurança alcançada. A criação de mecanismos e instituições reflete uma tendência global na abordagem do tema. Mas, o progresso das contribuições regionais para a arquitetura continental e global de segurança difere de região para região. Os padrões regionais distintos estão relacionados com os objetivos da diplomacia de defesa que podem ser compatíveis ou não, mutuamente reforçadores ou não, mais ou menos abrangentes, e o nível de amenidade ou conflitualidade do contexto estratégico.

Percebe-se que a maior parte das organizações regionais e sub-regionais opera atrelada ao princípio da não-intervenção. Os Estados ainda relutam em intervir diplomaticamente ou militarmente em conflitos intra-estatais dos Estados membros e continuam com dificuldade em responder de forma significativa em crises entre seus membros. Antigas e novas tensões sub-regionais ainda limitam a participação das organizações sub-regionais nas ações pela manutenção da paz. Nesse quadro, a maior parte delas permanece limitada a iniciativas de mediação e negociação (*peacemaking*).

O Mecanismo africano conseguiu garantir o desdobramento de forças de paz regionais, mas as respostas ainda têm apresentado limitado sucesso e, por vezes, as ações acabam exacerbando conflitos ao invés de resolvê-los. A Comunidade Econômica dos Estados da África Central atuou em Bangui e na República Centro-Africana em 2002 e sua força de paz (FOMAC) permaneceu naquele país por quase seis anos.<sup>12</sup> As intervenções dos membros da SADC no Congo e no Lesoto exacerbaram as tensões sub-regionais existentes. As ações da CEDEAO na Libéria contribuíram para a guerra civil em Serra Leoa, onde as limitações de sua força acabaram prolongando o conflito. Já os exemplos da Força de Monitoramento Inter-Africana da Implementação dos Acordos de Bangui (MISAB) na República Centro Africano, em 1997, uma coliga-

---

<sup>12</sup> Substituído em julho de 2008 pelo MICOPAX quando a CEMAC transferiu a autoridade para a CEEAC.

ção *ad hoc* de Estados, foi entendida como uma contribuição positiva para a paz e a segurança na região (FANTA, 2009).

Percebe-se que a prevenção de conflitos é a área em que o consenso entre os membros das organizações e os mecanismos sub-regionais tem mais chance de ser obtido. Para garantir capacidade de prevenção sistemas de alerta antecipado foram implantados em poucas regiões. Na África Central, o MARAC, com o apoio da UE, desde 2008 realiza análises regulares de alerta voltado aos conflitos. No entanto, um problema persistente é sua fraca capacidade de análise o que compromete a eficiência e rapidez dos processos para detectar riscos e responder a ameaças. Os demais mecanismos também se ressentem de financiamento aquém das necessidades e do problema da dificuldade da tomada de decisões oportunas e apropriadas (CILLIERS, 2005). Dessa forma, acredita-se que as ações para gestão e/ou resolução continuarão apresentando mais problemas para serem implementadas.

Com relação à capacidade, algumas organizações ainda não conseguiram criar os órgãos previstos ou os já existentes funcionam precariamente. As limitações financeiras e as prioridades de desenvolvimentos dificultam ações práticas de maior nível no campo da segurança. O estabelecimento das brigadas regionais da ASF ainda está em curso<sup>13</sup> e foi afetado por dificuldades financeiras e logísticas e a falta de capacidades. Se há falta de recursos financeiros e humanos adequados para o funcionamento das diversas instituições que integram os mecanismos, especialmente o preparo de tropas, a capacidade das organizações em implementar com sucesso operações de manutenção da paz em grande escala pode ser considerada fraca.

Há uma sobreposição de mecanismos e má definição das estruturas de segurança, especialmente na África (por exemplo, na ECCAS), assim como Estados que fazem parte de mais de uma organização o que dificulta, principalmente para aqueles com problemas estruturais, o cumprimento dos objetivos das organizações que fazem parte. Na África Central, por exemplo, há três comunidades regionais que perseguem objetivos semelhantes no campo da integração econômica, Comunidade Econômica dos Estados da África Central, Comunidade Econômica e Monetária da

<sup>13</sup> Na África Central vários exercícios militares multinacionais foram realizados com o objetivo de construir e institucionalizar essa força. Em junho de 2010, um grande exercício chamado Kwanza 2010 teve lugar em Angola envolvendo 3.700 militares, policiais, guardas civis, componentes civis e organizações não-governamentais da África Central em operações aéreas, marítimas e terrestres (ELOWSON; WIKLUND, 2011).

África Central e a Comunidade Econômica dos Países dos Grandes Lagos (CEPGL) (CILLIERS, 2005; FANTA, 2009; MEYER, 2011). Quando passaram a incluir questões de paz e segurança adicionaram uma série de compromissos e a aumentarem a dificuldade de seus membros gerir as múltiplas participações nessas diferentes comunidades.

A construção de uma arquitetura de segurança implica em apoio adequado para as estruturas criadas. Ou seja, recursos suficientes para que elas funcionem e cumpram seus objetivos. A situação atual indica debilidades estruturais, lentidão na construção de capacidades e dificuldades operacionais na maior parte dos mecanismos. A alocação de recursos recai, na maioria deles, nos Estados com maiores poderes (OTHIENO; SAMASUWO, 2007; FANTA, 2009). As contribuições da Nigéria e da África do Sul em materiais, finanças, logística e tropas para as operações do ECOMOG e da SADC são citadas como um exemplo de como a presença desses Estados são importantes para as respostas coletivas dessas organizações.

Outra questão que as organizações regionais e sub-regionais têm que lidar é com a quantidade de membros. Qualquer acordo de segurança cooperativa, especialmente em questões mais sensíveis, tem de incluir todos os Estados cujos interesses estejam mais diretamente envolvidos. Um Estado importante que fique de fora pode comprometer a construção e a eficácia do arranjo. Em algumas situações esse Estado pode, inclusive, enxergar o acordo como um pacto contra ele. Por outro lado, quanto maior o número de membros maior a dificuldade de alcançar consenso o que emperra o processo decisório. Pode também, acabar incluindo uma agenda tão ampla que dificulta as ações práticas para a resolução de questões de segurança específicas (NESS, 2008).

Sobre a questão dos membros discute-se a necessidade da presença de uma potência (global ou regional) para conceituar, construir e participar de um mecanismo multilateral regional. Uma grande potência pode empreender liderança dependendo do seu histórico cooperativo e a propensão em assumir responsabilidades no estabelecimento de um novo quadro de segurança regional. Para isso deve saber acomodar as realidades regionais (ZHONGYING, 2009). Dentre os fatores negativos está o risco de um Estado hegemônico (dois ou mais deles) competir por, e até impor, demandas internas aos processos cooperativos.

O efeito positivo ou negativo da presença de uma potência se relaciona com o seu relacionamento com os demais para gerir, em conjunto, os desafios de segurança regional e, mesmo não compartilhando interesses comuns, como a potência constroi e mantém a organização (ou o mecanismo) por meio de diálogos com os demais membros e os compele a agir de acordo com as regras e normas construídas na região. O ônus de forjar uma arquitetura de segurança regional inclusiva e integradora, normalmente recai sobre um Estado mais forte que, por vezes, tem que tratar os demais parceiros como iguais, mesmo que haja uma disparidade grande de poder. Ou seja, a presença de uma potência afeta o mecanismo na formulação da agenda, construção de capacidades e recursos. A posição política da África do Sul no continente e as capacidades militares dos países membros da SADC fazem com que os arranjos na Comunidade sejam mais significativos no domínio da paz e segurança que as demais. O mesmo ocorre com a Nigéria na CEDEAO. Já a Rússia impõe uma agenda própria na CSTO.

Mas, quando há a presença de duas ou mais grandes potências? Por exemplo, um mecanismo de segurança multilateral na região da Ásia-Pacífico tem que acomodar os interesses da Rússia, China e dos Estados Unidos.

Com a proliferação de mecanismos em diversos níveis e regiões, surgiu a necessidade de uma coordenação política e harmonização entre os mecanismos bilaterais e os multilaterais e entre os sub-regionais e os regionais e globais. Por exemplo, os mecanismos no âmbito da ASEAN tem que se harmonizarem com os demais existentes na região Ásia-Pacífico e com a Organização de Cooperação de Xangai. Se todas as organizações, mesmo que em níveis diferentes, possuem instituições de segurança, um dos problemas mais sérios seria a falta de coordenação institucional dentro da organização e entre as organizações num mesmo espaço geográfico. A UA, por exemplo, estabeleceu um Memorando de Entendimento sobre Cooperação na Área da Paz e da Segurança entre a Organização e as Comunidades Econômicas Regionais, bem como os Mecanismos de Coordenação para as Brigadas Regionais de Pronto Emprego do Leste e do Norte da África, em janeiro de 2008 (AU, 2008).

## CONCLUSÕES

Todas as organizações possuem estruturas estabelecidas por meio de documentos legais (tratados constitutivos, protocolos, etc.) que definem seus objetivos. As estruturas diferem, de mais complexas a mais simples, mas todas possuem instâncias decisórias (chamadas assembléias, conferência, reuniões, etc.), normalmente compostas por chefes de Estado e de governo que, além de decidir, emitem diretrizes e orientações. Algumas possuem comissões que acessoram a tomada de decisão e/ou cuidam de questões operacionais e administrativas (por exemplo, a CEDEAO e a CEEAC).

A maior parte das organizações fazem menção ao individuo em termos de garantir a aplicação dos direitos humanos, a necessidade de desenvolvimento como forma de segurança, entre outras.

Todas as organizações prevêm ações de prevenção, mas apenas algumas possuem mecanismos de alerta antecipado (UA, IGAD, CEDEAO e SADC). No entanto, os mecanismos existentes ainda carecem de recursos e capacidade de análise.

Todas as organizações prevêm a resolução dos conflitos por meio da negociação, mas apenas algumas estabeleceram órgãos voltados para esse fim como o Conselho de Mediação e Segurança da CEDEAO e o Painel de Sábios da UA.

Na África está sendo construída uma capacidade para segurança coletiva em torno das Forças de Pronto Emprego, as comunidades regionais estão preparando suas brigadas e algumas delas já se envolveram em operações de paz no continente. O mesmo ocorre com a CSTO que já tem uma força de ação rápida constituída.

Além da manutenção da paz, algumas organizações admitiram a possibilidade de realizarem operações de intervenção para garantir a paz e a segurança. A UA, a CEDEAO e a SADC têm possibilidades legais de agir, inclusive em conflitos internos de seus membros. O mesmo ocorre com a CSTO.

Algumas organizações como a UMA, a CENSAD e a CSTO admitem agir coletivamente no caso de uma agressão a qualquer de seus

membros, sendo que a última admite, inclusive, uma intervenção fora do bloco por meio de uma força conjunta sob comando unificado.

A maior parte das organizações africanas e seus Estados membros têm experiência em operações de paz e algumas como a CEDEAO e a SADC já realizaram operações de imposição da paz. Nas outras regiões, os países têm participado de operações de paz de maneira individual. No caso da América do Sul, o envolvimento na operação da ONU no Haiti permitiu uma coordenação informal entre os países do Mercosul e incentivou a participação de países com pouca tradição nesse tipo de operação como o Paraguai e a Bolívia.

Os diversos mecanismos criados no hemisfério Sul apresentam diferenças significativas. Enquanto que a ASEAN tem, praticamente, o diálogo e a negociação como as únicas ferramentas para lidar com conflitos que surjam, a UA e algumas de suas comunidades regionais podem realizar operações de imposição da paz. Enquanto alguns mecanismos declaradamente não pretendem conformar forças multinacionais, como a UNASUL, a UA e a CSTO possuem ou estão preparando forças militares para agirem coletivamente, em conflitos interestatais e intraestatais, dentro dos seus limites ou fora deles (CSTO, por exemplo) de maneira unilateral.

Dessa forma, os mecanismos de segurança regionais podem tratar de interesses e objetivos comuns, imediatos e futuros e, com o tempo, construir visões e arranjos compartilhados. Os mecanismos formais e permanentes, se implementados e respeitados, podem efetivamente agir como solução diplomática e, se necessário, militar para resolver crises. Mesmo em regiões com um histórico de conflitos, interesses políticos e estratégicos divergentes e pontos de vista diferentes, pode haver espaço para uma reconciliação e ações cooperativas. Isso depende de como os membros, especialmente os *police makers* estejam propensos a lidar com essas questões. A Rússia entende que os mecanismos de segurança devem ser capazes de agir além da prevenção e até da resolução de conflitos, atingindo uma enorme gama de problemas de segurança. Mas esse posicionamento não impede a sua participação em mecanismos cooperativos.

Do ponto de vista realista, as relações cooperativas são uma forma dos Estados tentarem garantir a sua sobrevivência no sistema internacional

anárquico e descentralizado. Do ponto de vista liberal, “mesmo em um sistema anárquico e governos egoístas, a cooperação pode surgir através da construção de normas, regimes, e instituições”. O volume crescente do comércio e o investimento que flui no sistema global funcionam como um forte incentivo para formar uma rede de instituições regionais, bilaterais e multilaterais, no campo do comércio o que facilita as relações em segurança e defesa. A perspectiva construtivista indica que os processos contínuos de interação e aprendizagem deles advindas podem moldar identidades e interesses. As crenças, idéias e a experiência histórica compartilhada de uma região permite que ela seja mais coesa (EVOLUTION..., 2011, p. 18).

Percebe-se que o desenvolvimento econômico e a aplicação dos princípios da democracia, boa governança, não intervenção, proteção dos direitos humanos, dentre outros, têm sido aceitos na maior parte do globo, facilitando a construção de confiança e, por conseguinte, de normas.

No entanto, em termos de identidade regional, existem idéias conflitantes. Diferentes mecanismo numa mesma região podem ter um efeito negativo sobre a formação dessa identidade. Inimizades históricas dificultam a construção da confiança entre os atores. As ações do império japonês na Península Coreana e na China décadas atrás ainda atua como fator complicador em suas relações.<sup>14</sup>

Alguns autores apresentam ainda ser difícil demonstrar que esses diálogos e arranjos de segurança produzem um ambiente mais pacífico e estável. A falta de uma grande guerra não indica paz pois uma enorme gama de tensões ainda permanece. Na Ásia, persistem os problemas de Taiwan, do Mar do Sul da China, do Paralelo 38 e do projeto atômico da Coreia do Norte. Na África permanecem diversos conflitos internos (República Centro-Africana, Sudão do Sul, Somália, Congo, etc.) e disputas fronteiriças (Etiópia-Eritreia, Chade, etc.). Na América do Sul há o conflito interno na Colômbia e questões de fronteiras entre Chile-Bolívia, Colômbia-Venezuela e Venezuela-Guiana, por exemplo.

Há uma série de questões que precisam ainda ser resolvidas. Como coordenar/harmonizar os mecanismos existentes? Como lidar com a sobreposição de mecanismos? Como fortalecer o diálogo e a cooperação

---

<sup>14</sup> Sobre relações e mecanismos multilaterais, ver EVOLUTION..., 2011.

dentro desses mecanismos e entre os diversos mecanismos? Como lidar com a maior pressão sobre as questões de segurança regional? Como lidar com os interesses das grandes potências? Como realmente conformar comunidades de segurança?

De qualquer forma, a crescente interdependência intra-regional na África, Ásia e América do Sul, tem impactado positivamente a área de segurança, aumentando a estabilidade e reduzindo a possibilidade de confronto militares entre os Estados. As redes de cooperação criadas reduzem as tensões e, ao diminuírem a possibilidade de conflitos armados nas diversas regiões (e sub-regiões) colaboram para uma maior estabilidade do sistema internacional.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS. Jakarta, 2014. Disponível em: <[www.asean.org](http://www.asean.org)>. Acesso em: 21 ago. 2014.

ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS. *Declaration of ASEAN Concord II*. Bali, 2003. Disponível em: <<http://www.asean.org/news/item/declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS. *Charter of the Association of Southeast Asian Nations*. Singapore, 2007.

AFRICAN UNION. 2014. Disponível em: <<http://www.au.int/en/>>. Acesso em: 12 jun. 2014.

AFRICAN UNION. *Memorandum of understanding on cooperating in the Area of peace and security between the African Union, the Regional Economic Communities and the Coordinating Mechanisms of the Regional Standby Brigades of Eastern Africa and Northern Africa*. 2008. Disponível em: <[www.peaceau.org/uploads/mou-au-rec-eng.pdf](http://www.peaceau.org/uploads/mou-au-rec-eng.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2014.

AFRICAN UNION. *Peace and Security Council Report*, n. 41, Dec. 2012. Disponível em: <<https://www.issafrica.org/publications/peace-and-security-council-report/peace-and-security-council-report-no-41>>. Acesso em: 16 jun. 2014.

AFRICAN UNION. *Peace and Security Council Report*, n. 42, Jan. 2013. Disponível em: <<https://www.issafrica.org/publications/peace-and-security-council-report/peace-and-security-council-report-no-42>>. Acesso em: 16 jun. 2014.

- BERMAN, E. G.; SAMS, K. E. Keeping the peace in Africa. In: VIGNARD, K. *Peacekeeping: evolution or extinction?* Geneva: UNIDIR, 2000. p. 21-31. (Disarmament Forum, n. 3).
- CEEAC. 2014. Disponível em: <<http://www.ceeac-eccas.org/>>. Acesso em: 12 jun. 2014.
- CENSAD. 2014. Disponível em: <<http://www.au.int/en/recs/censad>>. Acesso em: 16 jun. 2014.
- CONFLICT EARLY WARNING AND RESPONSE MECHANISM. 2014. Disponível em: <<http://www.cewarn.org/>>. Acesso em: 16 jun. 2014.
- CILLIERS, J. *Towards a continental early warning system for Africa*. Pretoria: ISSS, 2005. (ISS Paper, n. 102).
- COMMON MARKET FOR EASTERN AND SOUTHERN AFRICA. 2014a. Disponível em: <<http://www.comesa.int/>>. Acesso em: 13 jun. 2014.
- COMMON MARKET FOR EASTERN AND SOUTHERN AFRICA. *Peace and security unit finalises strategic plan*. 2014b. Disponível em: <[http://www.comesa.int/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1166:peace-and-security-unit-finalises-strategic-plan&catid=5:latest-news&Itemid=41](http://www.comesa.int/index.php?option=com_content&view=article&id=1166:peace-and-security-unit-finalises-strategic-plan&catid=5:latest-news&Itemid=41)>. Acesso em: 18 jun. 2014.
- EAST AFRICAN COMMUNITY. *Treaty establishing the East African Community*. 2014. Disponível em: <<http://www.eac.int/treaty>>. Acesso em: 16 jun. 2014.
- ECONOMIC COMMUNITY OF WEST AFRICAN STATES. 2014. Disponível em: <[www.au.int/en/recs/ecowas](http://www.au.int/en/recs/ecowas)>. Acesso em: 8 jun. 2014.
- ELOWSON, Camilla; WIKLUND, Cecilia Hull. *ECCAS Capabilities in Peace and Security: a scoping study on progress and challenges*. Defence Analysis. Stockholm: FOI Swedish Defence Research, September 2011.
- ESCOSTEGUY, P. *A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e as relações do Brasil com a África*. Brasília, DF: FUNAG, 2011.
- EVOLUTION of a multilateral security mechanism in Northeast Asia: issues and prospects. *Issues & Insights*, Tokyo, v. 11, n. 4, Mar. 2011. 118 p.
- FANTA, E. *The capacity of African Regional Organisations in peace and security*. In: ERD WORKSHOP, 2009, Florence. *Transforming Political Structures: security, institutions and regional integration mechanisms*. Richardson: SPE, 2009.
- GLOBAL SECURITY. *Collective Security Treaty Organization (CSTO)*. Washington, DC, 2014. Disponível em: <<http://www.globalsecurity.org/military/world/int/csto.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

INTERGOVERNMENTAL AUTHORITY ON DEVELOPMENT. *Treaty establishing IGAD*. 2014. Disponível em: <[http://igad.int/etc/agreement\\_establishing\\_igad.pdf](http://igad.int/etc/agreement_establishing_igad.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2014.

JONES, D. M.; SMITH, M. L. R. Making process, not progress: ASEAN and the evolving East Asian Regional Order. *International Security*, Cambridge, v. 32, n. 1, p. 148-184, 2007.

KIM, M.-H. Theorizing ASEAN integration. *Asian Perspective*, Boulder, n. 35, p. 407-435, 2011.

KIZEKOVA, A. The Shangai Cooperation Organization and Regional Chessboards. *Russian Analytical Digest*, Bremen, n. 152, 21 July 2014.

MEYER, A. *Peace and security cooperation in central Africa developments: challenges and prospects*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 2011. (Discussion Paper, 56).

NESS, P. van. *Designing a mechanism for multilateral security cooperation in Northeast Asia*. Canberra: Australia National University, 2008. (Working Paper, 2008/1).

NATIONAL INSTITUTE FOR DEFENSE STUDIES SECURITY. *Issues in the Asia-Pacific Region*. Tokyo: NIDS, Center for Military and Strategic Studies, 2008. (NIDS Joint Research Series, n. 2).

OTHIENO, T.; SAMASUWO, N. A critical analysis of Africa's experiments with hybrid missions and security collaboration. *African Security Review*, Abingdon, v. 16, n. 3, p. 25-39, Sept. 2007.

SOUTH ASIAN ASSOCIATION FOR REGIONAL COOPERATION. 2014. Disponível em: <<http://saarc-sec.org/>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

SOUTH ASIAN ASSOCIATION FOR REGIONAL COOPERATION. *Convention on mutual legal assistance in criminal matters*. 2008. Disponível em: <<http://www.saarc-sec.org/userfiles/Various%20Publications,%20Agreements,%20MOUs,%20%20Conventions.%20Charters/PUBLICATIONS/Pdf/Convention%20on%20MACM%2031%20July%202008.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

SOUTH ASIAN ASSOCIATION FOR REGIONAL COOPERATION. *Regional convention on suppression of terrorism*. 1987. Disponível em: <<http://www.saarc-sec.org/userfiles/Various%20Publications,%20Agreements,MOUs,%20%20Conventions.%20Charters/PUBLICATIONS/Pdf/SAARC%20REGIONAL%20CONVENTION%20ON%20SUPPRESSION%20OF%20TERRORISM.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

SOUTH ASIAN ASSOCIATION FOR REGIONAL COOPERATION. *SAARC/Summit.12/SC.29/27: additional protocol to the SAARC Regional Convention on suppression of terrorism*. Islamabad, 6 Jan. 2004.

SOUTH ASIAN ASSOCIATION FOR REGIONAL COOPERATION. *Seventeenth SAARC Summit Addu Declaration "Building Bridges"*. Maldives, 10-11 Nov. 2011.

SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY. 2014. Disponível em: <<http://www.sadc.int/>>. Acesso em: 12 jun. 2014.

SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY. *SADC Protocol on Politics, Defence and Security Co-operation*, 14 Aug. 2001. Disponível em: <[http://www.sadc.int/files/3613/5292/8367/Protocol\\_on\\_Politics\\_Defence\\_and\\_Security20001.pdf](http://www.sadc.int/files/3613/5292/8367/Protocol_on_Politics_Defence_and_Security20001.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2014.

SRIDHARAN, E. *The evolution of the post-cold war regional security institutions in South Asia*. University of Pennsylvania: Institute for the Advanced Study of India, 2006. (BASC Working Paper Series). Disponível em: <[http://ist-socrates.berkeley.edu/~basc/pdf/Sridharan\\_RegionalSecuritySouthAsia.pdf](http://ist-socrates.berkeley.edu/~basc/pdf/Sridharan_RegionalSecuritySouthAsia.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2014.

SUKMA, R. The ASEAN political and security community (APSC): opportunities and constraints for the R2P in Southeast Asia. *The Pacific Review*, Abingdon, v. 25, n. 1, p. 135-152, Mar. 2012.

UNASUR. *Consejo sudamericano de defensa*. 2014. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/consejos/cds>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

UNASUR. CEED. Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano. 2011. Disponível em: <<http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/01-CEED/04-Estatuto-Ceed.html>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

WEITZ, R. The collective security treaty organization: past struggles and future prospects. *Russian Analytical Digest*, Bremen, n. 152, p. 2-4, 21 July 2014.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. *Treaty establishing the Arab Maghreb Union (AMU)*. 2014. Disponível em: <[http://www.wipo.int/wipolex/en/other\\_treaties/text.jsp?file\\_id=201318](http://www.wipo.int/wipolex/en/other_treaties/text.jsp?file_id=201318)>. Acesso em: 20 jun. 2014.

ZHONGYING, P. The six-party process, regional security mechanisms, and U.S.-China cooperation. *CNAPS Visiting Fellow Working Paper*, n. 18, 2009. Disponível em: <[http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2009/3/northeast%20asia%20pang/03\\_northeast\\_asia\\_pang.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2009/3/northeast%20asia%20pang/03_northeast_asia_pang.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2014.



SEÇÃO V  
*Instituições Políticas Internacionais,  
política externa e integração regional:  
perspectivas a partir do Sul*



# UMA TRAGÉDIA DE POTÊNCIA MÉDIA: ARMADILHAS E CONTRADIÇÕES NA BUSCA BRASILEIRA POR REVISIONISMO INSTITUCIONAL<sup>1</sup>

*Dawisson Belém Lopes*

*Guilherme Casarões*

*Carlos Frederico Gama*

## 1 INTRODUÇÃO

Novas potências médias (como Brasil, China e Índia) tornaram-se atores importantes no palco mundial. No princípio da crise econômica de 2008, tais países demonstraram credenciais importantes: são países com grandes territórios e populações, além de serem responsáveis pela maior parte do crescimento do PIB mundial. Lado a lado com a crescente relevância para a política internacional, cresceu também o investimento desses países em instituições internacionais. Não apenas por meio de suas próprias coalizões e organizações; de fato, as potências médias também mostram considerável interesse nas instituições internacionais já existentes, oriundas dos arranjos do pós-Segunda Guerra Mundial (2ªGM), como a Organização das Nações Unidas (ONU) e as instituições de Bretton Woods (o Fundo Monetário Internacional – FMI, o Banco Mundial – BM e, mais tarde, a Organização Mundial do Comércio – OMC).

Ao analisar a contribuição brasileira para a ordem internacional em transição, nos interessamos pelas dimensões das ambiguidades da emer-

---

<sup>1</sup> O presente capítulo foi originalmente apresentado, sob a forma de *paper*, no 54º Encontro Anual da Associação de Estudos Internacionais (ISA), na cidade de San Francisco, Estados Unidos, em março de 2013, com o título “*A Tragedy of Middle Power Politics: Traps and Contradictions in Brazil’s Quest for Institutional Revisionism*”. A tradução do texto para o português ficou a cargo de Nikolas Passos, a quem os autores gostariam de agradecer.

gência das potências médias. Tal emergência está marcada por contradições patentes e nossos esforços analíticos estarão direcionados a decifrar tais contradições. Potências emergentes não são espontaneamente bem-vindas na arquitetura político-econômica mundial, formada por velhas potências (Europa), por uma ex-superpotência (União Soviética) e por uma superpotência preocupada com seus próprios problemas (Estados Unidos). São Francisco (SF) e Bretton Woods (BW) simbolizam os dois regimes internacionais mais importantes para a manutenção da ordem internacional, cuja fundação remonta ao final da 2ªGM.

Argumentamos que, sob certas circunstâncias, tais regimes irão inevitavelmente colidir, independentemente das tentativas estatais de superar tal situação. O Brasil exemplifica bem tal tendência por meio de seus esforços para alcançar e manter seu status de potência emergente no século XXI. Enfrentando lógicas contraditórias em diferentes instituições, e na ausência de outras alternativas, países emergentes podem tornar-se prisioneiros de sua própria condição de potência média – uma tragédia especialmente dramática para o caso brasileiro. Assim, o presente artigo se concentra nos esforços institucionais das potências médias em uma ordem mundial em transição, dando enfoque ao caso brasileiro do pós-Guerra Fria – um país reconhecido por sua tradição de respeito pela ordem e pelo direito internacional, mas constantemente engajado em críticas aos arranjos correntes e em pressões por transformações abrangentes.

Após 2008, o Brasil avançou política e economicamente. Não mais deixados no banco de trás, o Brasil e os demais países emergentes se tornaram importantes forças motrizes de um mundo cambiante, onde as antigas potências europeias sucumbem diante da recessão e da complexa encruzilhada política dos processos de unificação; a América do Norte, por sua vez, ficou temerosa e desgastada. O Brasil assumiu a liderança nas negociações da OMC relacionadas a serviços e agricultura, eventualmente colaborando com a formação do G-20 (liderado conjuntamente com a Índia), pressionando pelo acesso a mercados e pelos preços das *commodities*<sup>2</sup>. Potências médias também foram atores proeminentes em debates sobre mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável durante a maior parte da década.

<sup>2</sup> Uma questão sensível no decorrer da crise de 2008/2009, em termos econômicos e de segurança alimentar.

Uma das importantes características da emergência das potências médias tem sido a constante busca pela legitimidade internacional por vias institucionais. Frequentemente consideradas controversas (especialmente para os países vizinhos), as políticas externas desses países têm sido, durante a maior parte das últimas duas décadas, cuidadosamente conduzida por meio de mecanismos multilaterais. O investimento na diplomacia pública nos fóruns internacionais é considerado um instrumento central no contexto da nova ordem mundial. Esse institucionalismo renovado é alimentado pela difusão de normas domésticas para os demais países, por meio das instituições internacionais (RAMAMURTI; SINGH, 2009, p. 150).

A defesa brasileira do multilateralismo está constantemente presente na retórica e nas decisões de política externa. O Brasil conseguiu fazer com sucesso sua transição para o mundo globalizado do pós-Guerra Fria e para isso valeu-se de uma perspectiva voltada para dentro, em vez de uma abertura clara (JAIN, 2006, p. 103). Tal introversão (exemplificada pela provisão do coquetel anti-AIDS e pelos programas de distribuição de renda e de luta contra a pobreza) foi, em alguns casos, “exportada” para o cenário global. De toda forma, há muitas contradições: um multilateralismo tão flexível, variável em cada caso, pode se tornar uma ameaça para a robustez de regimes internacionais como os de SF e BW. Mais do que uma mera possibilidade, “partindo de uma ordem mundial minguante, a transição para a ordem emergente se mostra desafiadora, [...] nas próximas décadas, é provável que nos deparemos repetidamente com becos sem saída nos fóruns multilaterais globais”<sup>3</sup> (WADE, 2011, p. 365) – como foi possível perceber na Rio+20, conferência organizada pela ONU para lidar com o desenvolvimento sustentável<sup>4</sup>.

O Brasil (e outros países emergentes) tendem a utilizar tais estratégias, pois assim é possível valer-se da retórica do pluralismo em oposição ao panorama ocidentalista das instituições internacionais. Tal pluralismo não apenas soaria bem, mas seria capaz de acomodar dinâmicas locais (com suas contradições). Neste ponto, nosso artigo aponta que o Brasil e outros países emergentes sustentam suas próprias contradições ao adotarem

---

<sup>3</sup> Nossa tradução.

<sup>4</sup> Adicionalmente, exportar normas domésticas é uma operação complexa; a gestão de recursos culturais se torna crucial, já que a dinâmica de exteriorização envolve tradução e adaptação, o que pode retornar em termos contraditórios para as identidades coletivas já estabelecidas (PIETERSE; REHBEIN, 2009, p. 211).

tais estratégias de legitimação. “Pluralismo pragmático” no domínio internacional, associado com um “multilateralismo flexível”, é também um importante instrumento de “poder brando” (*soft power*). Algumas vezes, países emergentes empregam tal estratégia para não serem vistos como “potências emergentes agressivas” (LI, 2009, p. 220). São raros os confrontos diretos com os Estados Unidos, já que os países emergentes preferem dissipar a tensão por canais mais fungíveis – e fusíveis (CLAUDE, 1956) – das instituições internacionais (MACKINNON; POWELL, 2008, p. 206). Investimentos bem-sucedidos em diferentes modalidades de multilateralismo criaram boas vizinhanças ao redor dos países emergentes, onde interações pacíficas puderam tomar lugar (BLANK, 2010, p. 35) e criar novas fronteiras que afastam as potências ocidentais e dificultam intervenções.

O engajamento contínuo em instituições multilaterais permite aos países emergentes acalmar as demandas de vizinhos temerosos, além de abrir uma janela de oportunidade para cooptá-los (BLANK, 2010, p. 52). Estratégias de cooptação incluem o fortalecimento de instituições regionais (no caso brasileiro, o Mercosul e a Unasul), impulsionando o estabelecimento de estruturas normativas mais robustas. A mesma tendência perpassa arranjos cooperativos sul-sul (para o Brasil, com a América Latina e a África). Assistência para o desenvolvimento, cooperação técnica e assistência humanitária são partes relevantes dessas estratégias “multilaterais flexíveis” (KURLANTZICK, 2007, p. 155). O Brasil empregou todas essas técnicas de forma conjunta ao liderar a operação de paz da ONU no Haiti (MINUSTAH) desde 2004. Para além da legitimidade, as reivindicações dos países emergentes ganham repercussão porque eles têm demonstrado capacidade de prover, até certo ponto, bens públicos internacionais essenciais durante crises (CHARI, 2010, p. 7).

Assim, o presente artigo aborda o investimento institucional das potências médias em uma ordem mundial em transição, focalizando o caso brasileiro após a Guerra Fria. Nas próximas cinco seções, analisaremos o caso brasileiro diante do mutante tabuleiro institucional internacional. A próxima seção (“Política de Potências Médias”) fornece algum referencial teórico para nossa análise. A seção 3 (“A Caixa de Ferramentas da Governança Global”) sucintamente revisa as agendas políticas e os papéis historicamente desempenhados pelos acordos de SF e BW, assim como a lógica pela qual eles

funcionam. Em seguida, a seção “As Grandes Estratégias de Política Externa Durante e Depois da Guerra Fria” repassa as estratégias de inserção internacional da política externa brasileira, especialmente nas duas últimas décadas, para demonstrar como o país incorreu em comportamentos controversos e mesmo contraditórios para garantir suas aspirações e ter reconhecida sua proeminência no mundo. A seção 5 (“Evocando a Hipótese Principal”) retoma a hipótese da incompatibilidade entre as plataformas de SF e BW para o propósito de criar uma governança global inclusiva e eficaz e, além disso, aponta como o Brasil contradiz sua própria tradição diplomática ao pressionar por revisionismo institucional. Finalmente, a última seção arremata o argumento sobre “Uma Tragédia de Potências Médias”.

## 2 POLÍTICA DE POTÊNCIAS MÉDIAS

O comportamento da política externa brasileira nas últimas duas décadas pode ser precisamente descrito pelo termo “*middlepowermanship*”, o qual se refere à tendência das potências médias a “perseguir soluções multilaterais para problemas internacionais, sua tendência a assumir posições de compromisso em disputas internacionais e sua tendência de utilizar noções de ‘boa cidadania internacional’ para guiar sua diplomacia”<sup>5</sup> (COOPER et al., 1993). Robert Keohane, naquele que é possivelmente o primeiro trabalho acadêmico a problematizar as potências médias na política mundial, define tais países como “*system-affecting*”, uma vez que eles “não têm esperanças de afetar o sistema internacional atuando sozinhos, mas podem exercer impacto significativo no sistema ao trabalhar em pequenos grupos ou alianças, ou em organizações internacionais, sejam elas regionais ou universais.” (KEOHANE, 1969, p. 295). Sem grandes capacidades materiais, tais países têm que confiar em seus bens reputacionais e nos aparatos legais já estabelecidos, como forma de alcançar melhores resultados nas relações internacionais, além de proteger-se do mundo externo – em uma perspectiva das Relações Internacionais de alguma forma inspirada em Hugo Grócio e sua escola de pensamento, conhecida como “racionalismo” ou “grocianismo”.

Por trás dessa linha de pensamento, há provavelmente uma aposta na efetividade da regulação promovida pelos regimes internacionais, uma

---

<sup>5</sup> Nossa tradução.

vez que se crê que tais regimes de fato importam e influenciam o comportamento internacional promovendo “incentivos seletivos” (OLSON, 1965), para que os países prefiram soluções institucionais e multilaterais em vez de optar por políticas unilaterais e “*ad hoc*”. Ao colocar ênfase no poder institucional, e não apostar nos ativos militares e econômicos, o Brasil utiliza as instituições internacionais como “*proxy*” para as disputas de força bruta. Essa fórmula pode garantir prestígio internacional sem que se incorra nos riscos e custos envolvidos na política de grandes potências.

Um país como o Brasil irá preferir acordos multilaterais e processos de decisão coletiva, quando estes se mostrarem formas eficientes de compartilhar fardos e bloquear intenções hegemônicas. A política externa brasileira sempre esteve marcada por um sentimento de profunda desconfiança em relação às potências coloniais europeias e, a partir do século XIX, em relação aos EUA (FELDMAN, 2009). Para garantir independência política e integridade territorial do país, diplomatas brasileiros frequentemente enfatizaram a importância de uma diplomacia multilateral coerente, tanto no âmbito prático quanto no discursivo. Nesse sentido, uma orientação diplomática pacífica deve ser concebida não como uma fórmula guiada por preceitos morais (kantianos) ou ideológicos, e sim como uma “diplomacia de nicho”, isto é, uma abordagem racional voltada para a solução de problemas, que se aplica a controvérsias que, de outro modo, não poderiam ser enfrentadas. Parafraseando uma citação de San Tiago Dantas (ex-ministro das Relações Exteriores do Brasil), na ausência de poder material, a intangibilidade de princípios torna-se a maior arma dos militarmente fracos (DANTAS, 2011).

Desse modo, os bens reputacionais tornaram-se a pedra angular da política externa brasileira muito antes de o país ser reconhecido como uma potência média. No entanto, a passagem do discurso diplomático para um conjunto mais consistente de práticas tomou lugar de forma clara na última década. Pela primeira vez, o Brasil fez uso de sua credibilidade e de sua quase-universal simpatia no contexto do multilateralismo para defender seus interesses e maximizar atributos de *soft power*. Em tentativas anteriores de se lançar globalmente, o país se mostrou ou fraco demais (falhando em ser ouvido na política mundial, como no caso da participação brasileira na Liga das Nações), ou demasiadamente desconfiado da governança internacional (e, conseqüentemente, afastando-se de um maior

engajamento na ONU nos anos 1970 e no começo dos 1980). A última década viu o país buscar uma diplomacia mais ativa em vários campos – inclusive nas matérias de segurança internacional – valendo-se de seu *soft power* como principal ferramenta da política externa (PEREIRA, 2011).

Uma mirada à atual experiência brasileira revela o comportamento de potências médias. Seguindo o argumento construtivista proposto por Alexander Wendt, tais países não são definidos apenas por suas capacidades materiais, mas mais precisamente (e principalmente) pela percepção comum do papel que desempenham nos assuntos globais – ou suas identidades sociais (WENDT, 1995). Em vez de um simples rótulo, *middlepowermanship* é um conceito construído, inserido em estruturas sociais que existem em práticas e processos. Por isso não se deve olhar apenas para o que os países dizem ou têm (em termos materiais), mas para o que fazem. As potências médias colocaram historicamente o multilateralismo no topo de suas agendas, e geralmente adotaram uma postura cooperativa frente a regimes e instituições internacionais. O ativismo brasileiro na OMC, nos regimes ambientais e de não proliferação, bem como em operações de manutenção da paz, é bom exemplo de como tais identidades moldam o comportamento na política mundial.

Enquanto a abordagem construtivista para as potências médias é positiva, no sentido de que vê seu comportamento como o produto de visões de mundo e identidades compartilhadas, uma abordagem realista do *middlepowermanship* retrata o ativismo multilateral e o engajamento institucional como formas de reduzir a supremacia global dos Estados Unidos. No pano de fundo seria possível enxergar uma profunda insatisfação com a estrutura unipolar do sistema internacional. Pode-se assim interpretar as estratégias institucionais das potências médias como uma tentativa de balanceamento contra os Estados Unidos. Se, de acordo com Robert Pape, um confronto direto com a única superpotência mundial se mostra “excessivamente custoso para qualquer Estado individualmente e muito arriscado para vários Estados atuando juntos” (PAPE, 2005, p. 9), restam aos demais países as medidas de *soft balancing*, isto é, “ações que não desafiem diretamente a preponderância militar dos EUA, mas que usem ferramentas não militares para atrasar, frustrar e minar políticas militares unilaterais agressivas dos EUA.”<sup>6</sup> (PAPE, 2005, p. 10).

---

<sup>6</sup> Nossa tradução.

Aparentemente, existe uma relação estreita entre o comportamento das potências médias no interior das instituições internacionais – e mesmo nas relações entre as potências médias – e tais tentativas de conter a preponderância dos EUA. A definição de Stephen Walt para *soft balancing* descreve o fenômeno como “a coordenação consciente da ação diplomática com o objetivo de obter resultados contrários às preferências estadunidenses – resultados que não poderiam ser alcançados caso o balanceamento não desse aos participantes alguma forma de suporte mútuo.” (WALT, 2005, p 126)<sup>7</sup>. Esse conceito amplo, que abrange não só as políticas militares, senão preferências de um modo geral, nos parece particularmente útil para explicar esforços cooperativos entre potências médias em arenas não militares, mostrando-se evidente quando relacionado às estratégias multilaterais.

Mas o que leva as potências médias a praticarem *soft balancing* contra os Estados Unidos? Nas palavras de Walt, essa estratégia pode ter pelo menos quatro objetivos. Primeiro e mais importante, Estados podem utilizar do balanceamento para aumentar suas habilidades de se manter e de resistir contra as pressões norte-americanas – em termos políticos, econômicos ou militares. Em segundo lugar, *soft balancing* algumas vezes aparece como uma forma de melhorar as possibilidades de barganha em negociações internacionais, sejam elas relacionadas a questões específicas ou a amplos acordos da governança global. Em terceiro lugar, o balanceamento pode funcionar como um alerta aos EUA de que nem sempre os demais países irão simplesmente aceitar as preferências norte-americanas. E, finalmente, pode funcionar como uma forma de o Estado se tornar menos dependente da proteção e dos auxílios estadunidenses, permitindo-lhe traçar seus próprios rumos na política mundial (WALT, 2005, p. 127-129). Todos esses objetivos fazem sentido quando analisamos o comportamento das potências médias nos assuntos globais, o segundo explicitando a estratégia institucional geralmente preferida por esses atores e o quarto lidando com a busca por autonomia – que também é um aspecto-chave da política de potências médias em geral.

Independentemente do ponto de partida teórico adotado para entender o papel desempenhado pelas potências médias nas relações internacionais, parece haver um substrato compartilhado, que pode ser resumido

---

<sup>7</sup> Nossa tradução.

da seguinte forma: (1) historicamente, potências médias não tiveram um lugar de destaque nos blocos regionais durante a Guerra Fria, mas mantiveram estreitas relações com o processo de construção da ordem internacional (COX, 1996, p. 245); (2) potências médias apoiam os objetivos de paz internacional porque estão interessadas em um ambiente ordenado e estável (FLEMES, 2007, p. 10); (3) elas tentam construir consensos em torno de assuntos multilaterais, como a não proliferação nuclear ou proteção ambiental, de forma a superar a falta de capacidades materiais noutros campos (FLEMES, 2007, p. 11); finalmente, (4) baseiam frequentemente suas demandas nas instituições internacionais em um discurso de justiça global e multilateralismo democrático (FLEMES, 2007, p. 24).

O ponto principal do comportamento das potências médias é, assim, o engajamento na governança global. Suas narrativas diplomáticas, especialmente em décadas recentes, têm sido construídas em torno da ideia de organizações e regimes internacionais criados via cooperação institucional. Este é um aspecto inseparável da política de potências médias. Examinaremos, então, a concepção dos mecanismos de governança global e de que forma os Estados intermediários criaram seus caminhos em tais instituições.

### **3 A CAIXA DE FERRAMENTAS DA GOVERNANÇA GLOBAL**

#### **3.1 SÃO FRANCISCO (SISTEMA ONU)**

A adoção da Carta da ONU em 24 de outubro de 1945 deu à luz a um complexo sistema de agências intergovernamentais com o objetivo de evitar uma nova guerra mundial. Esse sistema é liderado pela Organização das Nações Unidas (ONU), uma organização internacional (OI) desenhada para enfrentar os problemas que, anteriormente, levaram a Liga das Nações (LDN) ao completo fracasso. A ONU foi fundada por 51 Estados. Uma década mais tarde, já havia alcançado a marca de 76 membros. O próximo salto foi ainda mais impressionante: como resultado do processo de descolonização (catalisado pela ajuda da ONU), a organização atingiu 144 membros em 1975 – o dobro dos participantes de 1955. O processo de expansão continuou, a despeito da pressão (típica da Guerra Fria) contra a admissão de alguns Estados como membros. No seu quinquagésimo aniversário (1995), a ONU atingia o patamar de 185 membros. Hoje,

quase sete décadas desde sua fundação, a ONU pode reivindicar para si o status de entidade “quase universal”, totalizando 193 membros e, mais do que isso, nunca tendo um de seus membros se retirado permanentemente da instituição. O único caso de afastamento temporário de um Estado envolveu a Indonésia – que após anunciar sua saída da organização em 20 de janeiro de 1965, retornou ao corpo de membros em 28 de setembro de 1966 (UNITED NATIONS, 2010).

A ONU alcançou o objetivo de transformar os EUA, hegemona relutante do período entreguerras, em um dos seus Estados membros. O desenho institucional da ONU beneficiou-se do aprendizado com a experiência histórica. Dois fatores-chave parecem explicar o porquê de a ONU ter se tornado mais bem-sucedida que a LDN (1920-1946), especialmente no que diz respeito à representação geográfica. O primeiro foi a criação de um órgão político (a Assembleia Geral da ONU) desenhado para contemplar todos os Estados reconhecidos pela comunidade internacional. Essa premissa de igualdade estrita entre Estados reconhecidos implicou a aceitação expressa do princípio de não interferência nos assuntos domésticos de outros Estados. Além disso, vale o princípio “um Estado, um voto” em questões discutidas dentro do escopo da Assembleia Geral da ONU, que talvez tenha sido a mais importante inovação institucional representada pelo advento da chamada *Organização de San Francisco*.

O segundo elemento decisivo para a sobrevivência da ONU e o crescimento da sua cobertura global com o passar do tempo parece ser a composição do seu Conselho de Segurança (CSNU), o corpo investido da responsabilidade de manter a paz e segurança no mundo. Em vez de restringir a filiação aos Europeus (como o fez a Liga das Nações após 1933, e antes disso, a Santa Aliança, de 1815 a 1825), o novo Conselho se provou capaz de contemplar três continentes (América, Europa e Ásia) por meio de seu mecanismo de representação permanente e não negligenciou a África e a Oceania, mesmo que numa base não permanente. Além disso, os objetivos da ONU, como estabelecidos na Declaração de Moscou (1943), previram uma organização internacional abrangente (no que diz respeito aos temas trabalhados) e quase-universal (no que diz respeito à filiação), concebida para abarcar todas as nações “amantes da paz” (LOPES, 2012). Ademais dos avanços institucionais e do grande crescimento do

número de Estados membros no passado recente, Nagendra Singh (2003) enxerga na Carta da ONU uma tentativa de remover o etnocentrismo que marcou a experiência da LDN. A Carta da ONU trouxe provisões que podem mitigar esse traço, como o princípio da autodeterminação dos povos, da independência política e da integridade territorial de todos os Estados Membros. Essas mudanças nos textos legais e práticas políticas da ONU foram guiadas pela necessidade de expandir o conceito de “comunidade internacional” visando a garantir que mais Estados permanecessem sob o seu guarda-chuva institucional.

Na época da fundação da ONU, considerou-se seriamente conceder ao Brasil um assento permanente no CSNU, devido a sua relevante participação na 2ªGM como um aliado oficial dos Estados Unidos, desde 1942, e membro das *Nações Unidas* (a aliança de guerra, não a organização formal) (GARCIA, 2012). A participação brasileira na guerra foi principalmente naval, apesar de o país ter mandado um regimento para o Front Ocidental. A marinha e a aeronáutica participaram da Batalha do Atlântico depois da metade de 1942, mas, mais importante, o Brasil contribuiu com uma divisão de infantaria que entrou em combate no Front Italiano em 1944. Apesar de tudo isso, no período em que o mundo se reconstruía após o encerramento da guerra, o Brasil não pôde colher os frutos que supostamente plantou. Tal fato pode ser percebido à luz do fracasso de sua campanha diplomática para obter um assento permanente no CSNU, mesmo hoje, mais de seis décadas depois das decisões de San Francisco (VARGAS, 2009). Não surpreende que esse momento da história diplomática brasileira (a segunda metade dos anos 1940) seja atualmente conhecido como o “alinhamento sem recompensas” (MOURA, 1990).

Resumidamente, quando a ONU estava sendo desenhada, especificamente nas conferências de cúpula que ocorreram anteriormente à de San Francisco, uma abordagem regionalista em relação à filiação no CSNU ganhou força e a proposta de conceder ao Brasil um assento permanente no conselho foi abertamente defendida pelo presidente estadunidense, F.D. Roosevelt, e pelo Secretário de Estado, Cordell Hull (GARCIA, 2012). Em 1944, ainda não estava claro quais seriam os novos guardiães da ordem mundial emergente – os EUA, o Reino Unido, a União Soviética... *Quem mais?* Se um critério regional tivesse conquistado corações e mentes, o Brasil teria

provavelmente sido incluído como um fundador do CSNU e teria um assento permanente, uma vez que era o mais importante aliado sul-americano dos EUA em 1945 (sem mencionar que a Argentina estava gerando preocupações, devido a sua proximidade com os países do Eixo durante e depois da 2ªGM, e deveria ser balanceada e até mesmo contida por Brasília).

No entanto, as perspectivas de que o Brasil se tornasse o cão de guarda regional e um aliado incondicional dos EUA provocaram reações negativas tanto no corpo diplomático britânico quanto no soviético. Esse movimento foi interpretado como uma manobra estadunidense de dobrar o peso de seu voto no CSNU, já que se esperava que o Brasil replicasse as posições dos EUA. É possível que o Reino Unido – então um império decadente – temesse ser ofuscado por um emergente país sul-americano e a URSS não desejasse que os EUA obtivessem o controle majoritário dos votos no Conselho. No fim das contas, a abordagem regionalista foi substituída pelo argumento a favor da liderança das grandes potências, pois estas teoricamente seriam mais bem equipadas (militar e economicamente) para assumir os encargos de manter a paz e a segurança mundiais. A delegação estadunidense deixou a oportunidade passar. Apenas em junho de 1945 o CSNU teve definidos seus membros permanentes: os países a assumir os cinco assentos seriam as duas grandes potências (EUA e União Soviética) e as quase ou ex-potências (China, França e Reino Unido). A fórmula regional foi rejeitada e, em seguida, abandonada (GARCIA, 2012; VARGAS, 2009). O poder de veto, um instrumento cujo status legal e escopo não estavam completamente estabelecidos nos primeiros anos da ONU, rapidamente se tornou uma realidade prática. O Brasil, apesar de quase ter se tornado o sexto membro permanente na fundação da ONU, não conseguiu e provavelmente não obterá o assento permanente num futuro próximo, dado seu perfil de potência média com bases regionais.

### **3.2 BRETTON WOODS (FMI, BANCO MUNDIAL E GATT/OMC)**

A Organização Mundial do Comércio (OMC) é herdeira legítima do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), um regime internacional formalizado em 30 de outubro de 1947, em Genebra, quando 23 países assinaram um tratado sobre tarifas e comércio que entrou em vigor no ano

seguinte. O crescimento do número de membros foi galopante – no final da terceira rodada de negociações em 1951, o acordo já tinha 38 adesões. Em 1967, após a Rodada Kennedy, 20 anos após o estabelecimento do GATT, havia 62 Estados participando das discussões sobre liberalização do comércio internacional. Aproximadamente uma década depois, no final da Rodada de Tóquio (1979), 102 membros formais faziam parte do regime. A Rodada do Uruguai, bastante conhecida por sediar a criação da OMC, teve no seu final 128 membros. E atualmente, já sob a égide da OMC, podemos contar 159 membros plenos e aproximadamente três dúzias de Estados reivindicando seus “ingressos” para a instituição (HOEKMAN; MAVROIDIS, 2007; OMC, 2013).

Fundados em 27 de dezembro de 1945 – como desenvolvimento institucional da Conferência de Bretton Woods (22 de julho de 1944) – o FMI e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/BIRD (a partir de 1960, o órgão principal do Grupo Banco Mundial) contaram com 35 membros na sua fundação. Devido à regra de “filiação conjunta” (um Estado não pode participar em apenas um dos bancos, mas deve se filiar a ambos ao mesmo tempo), a filiação das duas organizações internacionais (OI) evoluiu de forma paralela, apesar das diferenças em termos de escopo e estratégias políticas (WOODS, 2006; PEREIRA, 2010). Em 1965, cerca de 100 países haviam sido admitidos como membros desses bancos multilaterais. No final da Guerra Fria, um intenso novo fluxo de admissões, em sua maioria de países da Europa Oriental, fez o número de membros disparar para 170 países. Hoje, quase 70 anos após a entrada em vigor, o FMI e o BIRD contam com 187 Estados, sem mencionar aqueles que, apesar de ainda não serem membros formais, participam de alguns processos que as instituições realizam (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2013; WORLD BANK, 2013; VREELAND, 2007).

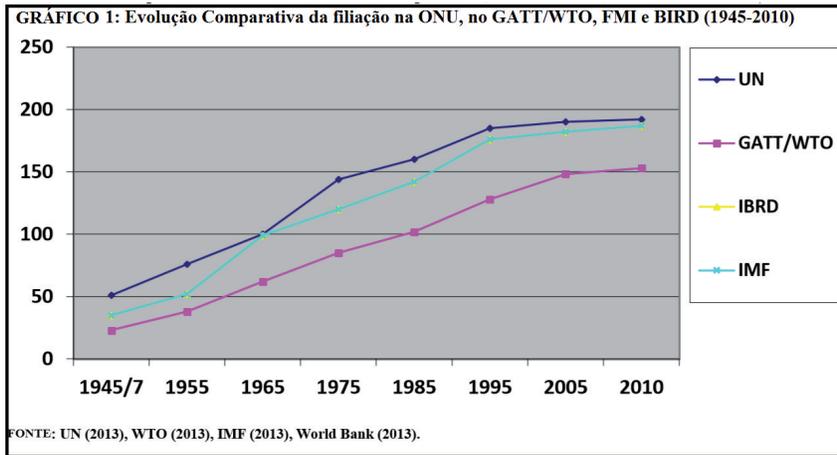
De acordo com Ruggie (1982), o GATT foi um dos pilares do tripé institucional de BW (juntamente com o BIRD e o FMI), cujo objetivo implícito era inculcar conteúdos liberais nas relações econômicas internacionais após a 2ªGM. Os Estados Unidos e os países da Europa Oriental (a URSS não se uniu ao FMI e ao BM quando estes foram fundados) patrocinaram a criação de OI cujos mandatos envolviam a liberalização do comércio e das finanças e a prevenção de grandes crises no balanço de pa-

gamentos de países com grandes débitos, dessa forma criando as condições para uma máquina poderosa de governança econômica. O conceito de “liberalismo incrustado” (RUGGIE, 1982) se apoia tanto em um elemento abstrato (a ampla aceitação das “virtudes liberais” nos países ocidentais) quanto em estruturas institucionais de coerção (principalmente representadas pelo tripé institucional de BW). Duas outras funções de tais arranjos institucionais seriam impulsionar os fluxos de comércio e assegurar que os débitos da 2ª GM seriam pagos, dado que os militarmente vitoriosos coincidiam com os credores econômicos (NASAR, 2012).

No momento em que os EUA sediavam a Conferência de Bretton Woods, o Brasil ainda era um país agrário que tentava traçar seu caminho rumo à modernidade. De fato, era uma nação extremamente endividada cuja economia dependia das atividades do setor primário e, acima de tudo, da exportação de *commodities*. Sob o viés desenvolvimentista inspirado no pensamento econômico da CEPAL (que significou uma opção por priorizar as dinâmicas do mercado interno e a substituição de importações em vez de se tornar uma economia induzida pelas exportações), países sul-americanos aspiraram a quebrar os laços estruturais “centro-periferia” e confrontar o *status quo* econômico – visto como desfavorável para os mais pobres.

Após a 2ª GM, o Brasil estava muito mais próximo de se qualificar como um receptor de doações internacionais e um candidato a empréstimos do que um país com interesses em jogo na arquitetura financeira global. Ao contrário do que iria ocorrer em San Francisco em 1945, no domínio econômico o governo brasileiro adotou uma posição de submissão, sem propostas consistentes ou algum papel relevante, seguindo os passos dos grandes financiadores capitalistas (com os EUA assumindo a liderança). Fora os interesses pessoais de alguns industriais, banqueiros, economistas e diplomatas (mas dificilmente de políticos profissionais), a sociedade civil brasileira não pôde compreender o que ocorria em Bretton Woods, nem em Havana ou Genebra (FARIAS, 2012). A participação periférica no desenho de um esquema global de governança econômica – que se mostrou poderosa ferramenta de influência – é uma pré-condição para entender a forma pela qual o Brasil se tornou sub-representado e marginalizado no âmbito das instituições de BW ao longo das décadas. O que ainda é pior, o Brasil (e a América Latina em geral) nunca foi contemplado

por um Plano Marshall ou similar, o que certamente ajuda a explicar os motivos da expressão “alinhamento sem recompensas”, que traduz tão bem a política externa brasileira para o período do pós-guerra.



#### 4 AS ESTRATÉGIAS DE POLÍTICA EXTERNA DURANTE E DEPOIS DA GUERRA FRIA

A política externa brasileira sofreu profundas mudanças nas últimas duas décadas. Após a Guerra Fria, o Brasil tem aparentemente combinado sua orientação prudente e pacifista com um comportamento mais proativo nos assuntos mundiais. Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), o Brasil adotou um perfil político mais proeminente, liderando muitas iniciativas relacionadas à agenda econômica e de segurança, tanto na escala regional quanto mundial. Em diversos aspectos, o país se encaixa no estilo diplomático de potência média do *status quo*.

O Brasil enfrentou reformas estruturais nos anos 1990 que tiraram o país da posição de retardatário econômico latino-americano e o transformaram em um dos mercados emergentes mais promissores no século XXI. Políticas sociais recentemente implementadas impulsionaram o crescimento do mercado interno, aumentando os níveis de consumo e atraindo investimento estrangeiro adicional. Antes um país atrasado industrialmente, o Brasil tem agora um parque industrial sofisticado, sem mencionar o desenvolvido sistema financeiro e bancário. A agricultura al-

tamente mecanizada é hoje em dia responsável por enormes superávits da balança comercial.

A partir dos anos 1990, houve uma renovada ênfase nos processos de integração regional (com a não declarada – mas notória – busca por liderança sul-americana) (BURGES, 2008). Além disso, o Brasil tornou-se um dos atores líderes em contestar padrões hegemônicos de autoridade política dentro de instituições internacionais como a OMC, o FMI e o CSNU.

Quando Lula da Silva e o Partido dos Trabalhadores (PT) ganharam a corrida presidencial em novembro de 2002, muitos setores da sociedade brasileira esperavam um presidente despreparado liderando um governo de esquerda (VISENTINI, 2011) em tempos difíceis, interna e externamente. Domestically, a inflação aumentava, o crescimento econômico era mínimo, e Cardoso vivia seus dias de “lame-duck”<sup>8</sup>, com suporte político débil e uma agenda cheia de impasses (COUTO; ABRUCIO, 2003). Externamente, o início da Guerra ao Terror, em resposta aos ataques de 11 de setembro de 2001, afastou a agenda global dos assuntos de desenvolvimento e comércio, que eram a espinha dorsal da política externa brasileira (BARBOSA, 2002). Ademais, a dramática e persistente crise na economia argentina era preocupante para os interesses brasileiros, na medida em que prejudicava a integração regional (CARRANZA, 2003).

A política externa foi, então, utilizada para enfrentar de forma criativa os contratempos do início dos anos 2000. Combinada com políticas econômicas ortodoxas, a política externa auxiliou no incentivo ao comércio internacional, aos investimentos e, em última instância, a superar a desconfiança para com o ex-metalúrgico e líder sindical. Além disso, associada com ambiciosos programas sociais e mostrando um ativismo sem precedentes, a diplomacia foi utilizada para elevar o Brasil a um novo patamar no palco mundial. “Mudança” foi, pelo menos com relação à política externa, a tônica da nova administração (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Enquanto Almeida (2004, p. 162) aponta que diplomacia é “a vertente da atividade do governo que melhor reflete as velhas propostas e as diretrizes tradicionais do Partido dos Trabalhadores” no começo do primeiro governo Lula, Lima e Hirst (2006) completam que “a inclusão da agenda social

---

<sup>8</sup> A expressão refere-se a políticos, geralmente em fins de mandato, sem autoridade ou prestígio político.

como um tema principal das relações exteriores” foi uma inovação importante, que também refletiu essa abordagem política singular.

Se é verdade que alguns dos princípios que guiaram as relações exteriores do Presidente Lula já haviam sido evocadas por seu predecessor Cardoso alguns anos antes, eles assumiram uma nova roupagem sob o governo do Partido dos Trabalhadores, com uma ênfase conceitual inteiramente nova (ALMEIDA, 2004). A ideia do ativismo diplomático, transcendendo a retórica e o simbolismo por trás da reputação brasileira no exterior e dentro das instituições internacionais, foi introduzida pelo Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, de acordo com quem o país não fugiria “de um protagonismo engajado, sempre que fosse necessário para a defesa do interesse nacional e dos valores que nos inspiram.” (AMORIM, 2011a, p. 14).

Mais impressionante, no entanto, foi o peso dado à intenção de fazer o sistema internacional “democrático”, para que as relações exteriores do país pudessem ser utilizadas para melhorar a qualidade de vida do povo brasileiro. O objetivo de promover desenvolvimento por meio da diplomacia não era de modo algum novo, tampouco o objetivo de transformar o sistema de Estados. Versão muito similar desse discurso pode ser encontrada na “Política Externa Independente” do início dos anos 1960 ou no “Pragmatismo Responsável” da metade dos anos 1970 (GONÇALVES, 2011). As estratégias eram, no entanto, diferentes. Em primeiro lugar, era necessário “fortalecer os elementos de multipolaridade do sistema internacional”, o que tornava primordial a realização de alianças com países emergentes, e também com as nações africanas. Em segundo lugar era indispensável fazer a América do Sul – a prioridade declarada do governo – “politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera” (AMORIM, 2011a, p. 15). Finalmente, era crucial restaurar a confiança nas Nações Unidas, um objetivo que a política externa brasileira buscava por meio da “defesa da ampliação do Conselho de Segurança com a inclusão de países em desenvolvimento entre seus membros, mirando reforçar sua legitimidade e representatividade.” (AMORIM, 2011a, p. 16).

Mas trazer democracia para o sistema internacional também envolvia fazer mais transparente a política externa, em consonância com as expectativas populares. Esta passagem é particularmente esclarecedora: “Política externa não é uma responsabilidade exclusivamente do Itamaraty,

ou mesmo do governo. Envolve a sociedade como um todo. Para definir o interesse nacional em cada situação concreta, irei reforçar a coordenação com outros setores do governo e todos os setores sociais – trabalhadores, homens de negócio, intelectuais – assim como entidades da sociedade civil.” (AMORIM, 2011a, p. 13).

Em suma, podemos afirmar que a aspiração do novo governo era guiar o país na direção de um papel internacional mais proeminente, se tornando assim um “*global player*” em assuntos mundiais. Para esse fim, o Presidente Lula adotou estratégia chamada de “autonomia pela diversificação”, por meio da qual o país aderiria a “normas internacionais e princípios por meio de alianças sul-sul, incluindo alianças regionais, e por meio de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio, etc.), tentando reduzir assimetrias nas relações exteriores com países poderosos” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 1313). Mesmo que essa estratégia não exclua a que prevalecera na década anterior – conhecida como “autonomia pela participação”, orientada por valores e direcionada a participação em regimes internacionais (liberais) (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003) – a abordagem predominantemente grociana foi substituída por uma mais realista. Isso significou que o pragmatismo econômico e o nacionalismo político passaram a desempenhar um papel mais importante que os ideais ocidentais e liberais, que haviam triunfado no imediato pós-Guerra Fria. Tal realismo pôde ser observado em pelo menos três situações durante o governo Lula: a realização de fortes alianças no mundo em desenvolvimento, especialmente com potências médias, como o fórum IBAS (OLIVEIRA; ONUKI; OLIVEIRA, 2006; VIEIRA; ALDEN, 2011) ou a iniciativa BRICS (FLEMES, 2010); o papel proativo na Rodada Doha da OMC, utilizando a coalizão G20 como plataforma de barganha (CARVALHO, 2010) para promover os interesses econômicos do país; e a relação estratégica com as nações desenvolvidas, mais notavelmente com os EUA, que alcançaram altos níveis de maturidade (PECEQUILO, 2010).

A primeira situação representa o que é comumente conhecido como diplomacia sul-sul. Tal diplomacia tem uma profunda conexão com tentativas prévias da política externa brasileira de estocar suporte e influência política de parceiros não tradicionais na África, Ásia e Oriente Médio. Sob

Lula, a cooperação sul-sul foi elevada a um novo patamar, promovida por uma intensa diplomacia presidencial. O presidente realizou não menos que 31 visitas oficiais a países africanos e esteve em 9 nações do Oriente Médio em seus oito anos de mandato (BRASIL, 2010). Na África, com uma retórica baseada em um suposto “débito moral” que o Brasil tinha com o continente, o Itamaraty decidiu enfocar o desenvolvimento regional, em iniciativas de cooperação bilateral ou regional, e em investimentos diretos (tanto públicos quanto privados) (SARAIVA, 2010). Países de língua portuguesa, como Angola, Moçambique e Cabo Verde, receberam tratamento especial por razões culturais, mas principalmente estratégicas. A parceria trilateral entre a África do Sul, o Brasil e a Índia, dita IBAS, foi capaz de coordenar políticas em áreas estratégicas, como comércio e segurança, e foi reconhecida pelas potências ocidentais como um importante bloco de lideranças regionais (VIEIRA; ALDEN, 2011; FARIA; NOGUEIRA; BELÉM LOPES, 2012).

No Oriente Médio, o Brasil valeu-se de uma estratégia com duas vertentes. Com Síria, Líbia e Irã, houve uma clara intenção de impulsionar o potencial político e econômico que tais países tinham a oferecer. Politicamente, eles foram entendidos como parceiros chave – não somente em termos de reforçar a posição geopolítica brasileira no Oriente Médio, mas também considerando um eventual suporte a um assento permanente brasileiro no CSNU. Economicamente, tais países eram mercados emergentes formidáveis e um destino natural para as exportações brasileiras (AMORIM, 2011b). A segunda parte da estratégia estava relacionada com os conflitos e tensões regionais de longa data. O Presidente Lula expressou diversas vezes sua vontade de auxiliar nos impasses do processo de paz israelo-palestino, o que ficou claro com sua viagem ao Oriente Médio em março de 2010. Alguns meses depois, o Presidente e o Ministro Celso Amorim foram a Teerã para negociar, ao lado da Turquia, um acordo nuclear com o Irã. Apesar de Brasília e Ancara enxergaram no acordo um grande potencial de avanço, a iniciativa não foi bem recebida mundialmente, uma vez que frustraria uma nova rodada de sanções contra o Irã no CSNU (JESUS, 2011).

Em relação à Rússia e especialmente à China, o Brasil adotou um discurso pragmático, fundado na perspectiva de aumento do comércio bilateral e na relevância política das potências emergentes. De fato, o comércio com a China aumentou acentuadamente durante os anos Lula, e os

chineses se tornaram no final da década os maiores parceiros comerciais do Brasil. Este fato foi possível principalmente devido ao reconhecimento da República Popular como uma economia de mercado em 2004. Em termos políticos, devido a sua falta de capacidades materiais, o Itamaraty decidiu investir em estratégias institucionais como o Grupo BRIC – agora BRICS, com a inclusão da África do Sul no final de 2010 – com o objetivo de reduzir o espaço de manobra para a política externa estadunidense em assuntos globais. Essa estratégia de *soft balancing* estava direcionada a aumentar, “mesmo que marginalmente, o grau de multipolaridade no mundo”, nas palavras de Celso Amorim (HURRELL, 2008).

Se o IBAS e o BRICS são as frentes políticas dessa estratégia (HIRST et al., 2010), os grupos financeiros e comerciais do G20 representam, no nível multilateral, o lado econômico da emergência brasileira (OLIVEIRA, 2005). A falta de aliados permanentes chegou a levar acadêmicos brasileiros e diplomatas a conceber um conceito novo que descreve o comportamento do país no exterior: a construção de *coalizões de geometria variável*. Enquanto tais grupos apareceram pela primeira vez nas primeiras negociações da OMC, eles cresceram em número e importância, passando pelos mais diversos temas e fronteiras institucionais. A recusa de formar amplas coalizões, por outro lado, tem sido chamada de uma estratégia de “minilateralismo” e historicamente se opõe aos massivos alinhamentos políticos construídos durante os diálogos Norte-Sul da década de 1970, como o G77. Já existem diversos estudos lançando luz sobre a experiência brasileira nesta modalidade de multilateralismo e é possível encontrar, também, padrões bastante parecidos de formação de pequenas coalizões entre outras potências médias, tanto no nível regional quanto na esfera multilateral (FLEMES, 2007).

## 5 EVOCANDO A HIPÓTESE PRINCIPAL

Recordemos a hipótese principal deste artigo: Estados buscarão, de forma descoordenada, controlar os “bens globais comuns” dentro das OI. Como consequência, os Estados cairão em contradições discursivas e práticas caso tentem adquirir influência real sobre os processos decisórios das maiores OI de San Francisco e de Bretton Woods simultaneamente. Contradições são preocupantes para Estados que confiam fortemente na

sua reputação. Pode haver obstáculos para países como o Brasil alcançarem coerência prática e discursiva, já que o viés realista de SF e a plataforma liberal de BW divergem profundamente em suas dinâmicas e impõem restrições normativas. A tabela comparativa abaixo (Tabela 1) descreve tal tendência nas últimas décadas.

Tabela 1: Evolução comparativa da política externa brasileira em questões relacionadas a SF e BW

| <b>Política Externa Brasileira em relação a</b> | <b>Durante a Guerra Fria</b>  | <b>Depois da Guerra Fria</b>  |
|---|---|---|
| América do Sul                                  | Uma potência regional, ao lado da Argentina.  | O país mais importante da região, ainda que não seja considerado uma potência mundial.  |
| Questões de segurança internacional (em geral)  | Orientação pró-paz passiva e prudente.  | A diplomacia pacífica agora está combinada com uma postura mais proativa. Disposição de partilhar encargos, medida pelo aumento nos gastos militares e na contribuição à doutrina do R2P. |
| Operações de Paz da ONU                         | Desde o começo dos anos 1950, o Brasil tem colaborado com a ONU – estritamente sob o Capítulo VI da Carta da organização. | A operação MINUSTAH (Haiti) representa uma inflexão, pois foi a primeira atuação brasileira sob o Capítulo VII da Carta da ONU.   |
| Reforma do Conselho de Segurança da ONU         | Colaborador constante com poucos interesses em questões de segurança; não havia campanha consistente pela reforma.        | Pressiona por uma reforma que contemple países emergentes de diferentes regiões do mundo (G4+2 países africanos).   |
| Questões econômicas internacionais (em geral)   | Um grande país periférico com pequena participação no comércio global e nos fluxos financeiros.                           | Um mercado emergente, crescentemente conectado com mercados globais.  |
| FMI e Banco Mundial                             | Um devedor e constante tomador de empréstimos dos dois bancos multilaterais.  | Um prestador ao FMI; o Brasil está desconfortável com o sistema de cotas do FMI/BM e com a pequena parcela destinada aos países em desenvolvimento.                                       |
| GATT/WTO  | Um país sem grande importância nos procedimentos decisórios.  | Após a Rodada Doha, tornou-se um dos atores mais importantes no processo decisório (ao lado de Índia, China, União Europeia e EUA).   |
| Mecanismo de Resolução de Disputas da OMC       | Não existia.  | Um dos mais frequentes usuários do sistema, tanto como pleiteante quanto como réu.  |
| Reforma das instituições de Bretton Woods       | Não estava em questão.  | O Brasil advoga fortemente por uma reforma que reflita o policentrismo contemporâneo da economia mundial.   |

Fonte: os autores.

## 5.1 O BRASIL EM SÃO FRANCISCO (QUESTÕES DE SEGURANÇA)

O Brasil não é mais o “gigante gentil” que costumava ser. Houve um aumento considerável nos gastos militares durante os últimos 20 anos e um crescente interesse pela política internacional entre os presidentes brasileiros desde que FHC chegou ao poder. Apesar disso, existem nuances importantes nessa posição. A Presidente Dilma Rousseff reforçou recentemente o comprometimento brasileiro com a ideia de “Responsabilidade ao Proteger” (RwP) em vez de endossar a doutrina da “Responsabilidade de Proteger” (R2P) (também conhecida como “doutrina Ban Ki-moon”). Dado que a política externa brasileira sempre se apoiou nos longevos princípios de não intervenção e soberania estatal, o uso da força em intervenções humanitárias era encarado como prejudicial à racionalidade do sistema da ONU, uma vez que a Carta da ONU não previu tais modalidades para o uso da força.

Com o desenvolvimento da doutrina R2P, após a publicação do relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (*International Commission on Intervention and State Sovereignty – ICISS*) e sua adoção pela Cúpula Mundial de 2005 e pela Resolução 60/1 da Assembleia Geral da ONU, o Brasil tem se esforçado para reduzir o escopo da doutrina. O país também defendeu a necessidade da prevalência de medidas não coercivas e diplomáticas (segundo pilar da R2P) e, assim, chamou atenção para o caráter subsidiário e de último recurso da intervenção militar (terceiro pilar da R2P).

O Brasil salientou também que o uso da força baseado na R2P deve ser conduzido de acordo com a lei internacional humanitária, as leis de direitos humanos e as regras relacionadas ao uso da força (*jus ad bellum*), já que essas ações não devem piorar os conflitos e prejudicar a população civil. Consequentemente, o raciocínio brasileiro levou ao desenvolvimento do conceito de RwP, que busca ressaltar a importância de cumprir um quadro legal estrito durante essas operações.

Da mesma forma, o Brasil tem defendido a importância das reformas nas estruturas do CSNU para incorporar como membros permanentes Estados em desenvolvimento da África, da América Latina e do Caribe e da Ásia. Nos termos da posição brasileira, o papel do CSNU na questão da R2P é essencial, na medida em que ele autoriza todas as sanções

e assegura a *accountability* daqueles a quem a autoridade para utilizar a força é concedida, no caso de haver alguma violação do direito internacional.

Além disso, participar da operação de paz da ONU no Haiti representa uma mudança na política externa brasileira, pois é uma indicação de que, apesar de os princípios de não intervenção continuarem a desempenhar um papel primordial na sua política externa, o Brasil percebeu que tais regras internacionais devem ser interpretadas de maneira consistente com a ideia de “não indiferença” (AMORIM, 2005; 2010). Essa noção deve ser definida, desde uma perspectiva brasileira, como uma vontade de prover assistência, principalmente em termos de diplomacia, quando requerido, e quando um Estado considere pertinente, em vistas de resolver uma crise política ou social.

Contudo, isso significa que o Brasil não pode simplesmente se atrelar (praticar *bandwagoning*) aos esforços das potências oligárquicas tradicionais (EUA, Reino Unido, França, Rússia e China) nem emular as posições tomadas por potências militares emergentes (Turquia, África do Sul, Índia, etc.). Sua posição será cuidadosamente refletida para soar oficial e nacionalista, mais do que meramente guiada pela lógica da balança de poder. Argumenta-se que o Brasil irá evitar a todo custo o rótulo de “líder regional”, na medida em que suas ações podem ser incorretamente interpretadas como portadoras de intenções sub-imperialistas em relação aos seus vizinhos (BURGES, 2008). De todo modo, discursos frequentes de autoridades governamentais enfatizam a natural candidatura brasileira para assumir um assento em uma eventual expansão/reforma do CSNU. Lentamente, o Brasil começa a se envolver em questões e regiões que, em outros contextos históricos, não pertenceriam a suas principais prioridades de política externa (América Central e Caribe, Oriente Médio etc.).

Acima de tudo, o Brasil demonstra uma diplomacia pacifista e prudente, dependente da ideia de “hegemonia consensual” sobre a América do Sul, com um toque de revisionismo nas instituições de segurança internacionais. O baixo potencial militar se combina com uma persistente aposta na reforma do CSNU, já que esta deveria provavelmente contemplar o Brasil (mesmo que seja sem o poder de veto). Pode-se também citar como um aspecto importante da política externa brasileira atual uma defe-

sa tímida dos direitos humanos (especialmente depois do governo FHC). Ainda assim, sujeita a reveses e críticas da comunidade internacional.

## 5.2 O BRASIL EM BRETTON WOODS (QUESTÕES ECONÔMICAS)

A partir dos anos 1990, o sistema de BW foi altamente demandado. No ano em que o Tratado de Maastricht transformou as comunidades europeias em uma União Europeia, o FMI e o BM começaram a auxiliar a transição do socialismo real para o liberalismo utópico na região da Cortina de Ferro, após a queda do muro de Berlim. Tais órgãos foram também responsáveis por administrar o rescaldo das crises dos anos 1980 nos países latino-americanos (após o Plano Brady de 1987), incluindo o Brasil, que foi à bancarrota não apenas uma, mas duas vezes durante a década. Os órgãos de BW até mesmo participaram de alguns projetos de reconstruções pós-conflitos (o que o documento “An Agenda for Peace” tentou chamar de *peacebuilding*) (GAMA, 2009). Em 1994, a rodada do Uruguai do GATT concretizou o sonho da criação da OMC que já era planejada desde a 2ª GM (a Organização Internacional do Comércio de 1948 sucumbiu devido às vicissitudes da Guerra Fria). A recém-nascida OI iria desde sua origem prover os Estados membros de poder de sanção. Assim, essa era uma OI “com dentes”, de alguma forma mais próxima do CSNU que de arranjos frouxos como o GATT.

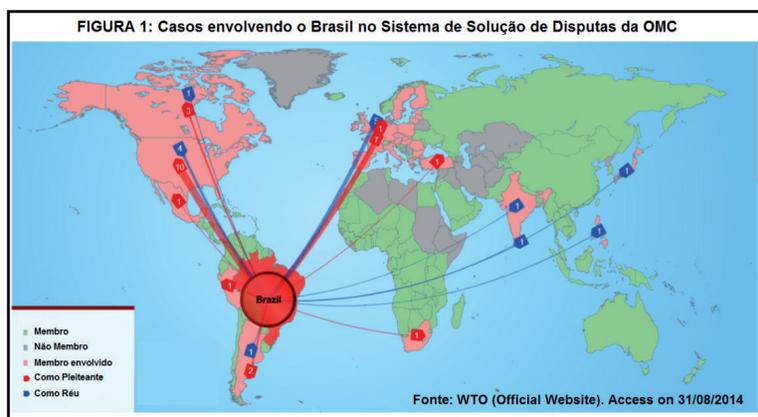
A posição da OMC gradualmente se corroeu como resultado de maciços protestos antiglobalização, durante a Conferência Ministerial no Centro de Convenções e Comércio do Estado de Washington em Seattle, em dezembro de 1999. A UNCTAD X, décima sessão da Conferência sediada em Bangkok em fevereiro de 2000, provou ser boa oportunidade para contribuições conceituais para o “cenário pós-Seattle” e reestabelecer a confiança dos países em desenvolvimento nos sistemas multilaterais de comércio. A contribuição da UNCTAD eventualmente ajudou a pavimentar o caminho para uma nova rodada de negociações em Doha, em novembro de 2001, cujo objetivo específico era enfrentar as questões dos países em desenvolvimento na assim chama Agenda de Desenvolvimento para Negociações de Comércio. No entanto, as circunstâncias mudaram dramaticamente como resultado dos ataques terroristas nos EUA em 11 de setembro. Uma vez que

política e economia se reforçam mutuamente, barreiras ao comércio foram sendo aos poucos reconstruídas. Guerras foram travadas no Afeganistão e no Iraque e confrontos perigosos tomaram lugar ao redor do globo, quase todos envolvendo os EUA e seus aliados ocidentais. Apenas considerando esse pano de fundo de mudanças na segurança internacional, com forte impacto no comércio e nas oportunidades de desenvolvimento, é que se pode compreender com precisão o caso brasileiro.

Discussões sobre uma “nova arquitetura financeira global” tomaram lugar a partir dos anos 2000, especialmente após os eventos que levaram à crise financeira na Europa e nos EUA. Tais discussões chamaram atenção para o Brasil e impulsionaram suas ambições de revisão da ordem mundial. Dessa forma, o país pôde se beneficiar do seu próprio amadurecimento econômico. Afinal, num cenário em que velhas potências falharam em garantir prosperidade e vislumbres de esperança, as potências emergentes – dentre os quais os BRICS – preencheram esse vazio, permitindo que a economia não parasse completamente, e assim passaram a reivindicar suas recompensas institucionais (*e.g.* uma revisão do sistema de cotas do FMI que reconhecesse a crescente importância dos países em desenvolvimento para a economia mundial). O Brasil, antes devedor, de repente tornou-se, durante o segundo mandato do presidente Lula, um emprestador para o FMI. Essa mudança veio acompanhada de um novo discurso que celebra as virtudes da “democratização” e da “pluralização” entre as nações, sem mencionar a postura desenvolvimentista do governo brasileiro, fazendo do país um ideólogo do “capitalismo de Estado” de acordo com alguns críticos (cf. *The Economist*, “The rise of state capitalism”, 21/01/2012).

Essa defesa do revisionismo nos aparatos de Bretton Woods teve sua manifestação mais concreta no interior da OMC, no nível do Mecanismo de Resolução de Controvérsias. Este é o órgão em que o Brasil e muitos países em desenvolvimento (como Índia e Argentina) manifestam seus interesses e reclamam seus direitos, sempre quando um país não joga de acordo com as regras do comércio internacional. O Brasil é um dos maiores usuários do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC e um campeão de arbitragens, tanto como pleiteante quanto como réu (ver a Figura 1). Informalmente, o Brasil é um líder político nas negociações de comércio – encabeçando, juntamente com a China e com a Índia, o recen-

temente fundado G20 (um grupo de Estados com interesses convergentes no comércio mundial). Além disso, pode-se afirmar que Brasil, Índia e China substituíram o Japão e o Canadá como os mais importantes Estados em Desenvolvimento a impedir que a Rodada Doha da OMC terminasse num beco sem saída. Ao lado dos EUA e da União Europeia, esses países são atualmente as peças centrais do regime de comércio mundial. Para completar, a expertise brasileira nas questões da OMC credenciou candidatos brasileiros a disputar cargos importantes na OMC. A última aposta é o Embaixador Roberto Azevêdo – um diplomata brasileiro cujos conhecimentos da burocracia da OMC e do comércio mundial o transformaram em bom nome para suceder Pascal Lamy na direção do órgão.



## CONCLUSÃO: UMA TRAGÉDIA DE POTÊNCIA MÉDIA?

Como enfatizado nas seções anteriores, *potências médias* encontrarão dificuldades para conciliar suas estratégias de política externa nos aparatos globais de governança de SF e BW simultaneamente. Esse fato não ocorre devido à falta de expertise nesses domínios, nem na contínua resistência por parte das potências há muito responsáveis pelo corrente quadro institucional das relações internacionais. Antes, potências médias em geral – e o Brasil em especial – são vítimas de sua própria ascensão em um sistema internacional multifacetado.

A primeira razão aparente para isso é a fraqueza relativa das capacidades materiais das potências médias (um pressuposto realista), o que irá

torná-las mais dependentes de sua reputação e de técnicas discursivas (em que “coerência” desempenha um papel principal em termos de discurso e prática) para perseguir com eficiência seus objetivos internacionais. A incessante pressão brasileira pela reforma e pelo pluralismo nas instituições internacionais frequentemente se choca com a contínua dependência de sua identidade de “parceiro confiável e moderado” no interior das OI. Após a Guerra Fria, aquilo que costumava ser visto como uma trajetória coerente de uma potência média associada ao *status quo* se tornou um assunto tortuoso. Incoerências como essa são muito menos dramáticas, em termos realistas, para as grandes potências.

Em segundo lugar, existe o fator de *viés institucional*, o que significa que diferentes plataformas de governança como as de SF e BW irão induzir diferentes – e por vezes contraditórias – abordagens de política internacional. A ascensão do Brasil e dos países emergentes impacta as atuais estruturas institucionais – mas com divergentes e frequentemente conflitantes resultados. O pluralismo tem um apelo diferente no sistema da ONU e nas organizações de Bretton Woods. O multilateralismo em questões de segurança e em questões econômicas frequentemente conduz a políticas incompatíveis. Fazendo apostas altas nos dois campos simultaneamente, o Brasil corre o risco de desgastar sua imagem.

Em terceiro lugar, o rótulo “política externa” comumente agrega um amplo conjunto de áreas relacionadas às políticas públicas internacionais de um Estado e suas declarações oficiais – variando desde as agendas militares e econômicas até agendas ambientais. É difícil para grandes e médias potências encontrar uma narrativa que atenda a todos – ou a maioria – dos interesses em jogo em um determinado momento. Em comparação, num sentido realista, potências médias encaram a tarefa com (muito) menos recursos que as grandes potências. Tais restrições geram pressões mesmo em engrenagens diplomáticas sofisticadas.

Por último, podemos afirmar que em virtude da necessidade de balancear a eficiência e a legitimidade em suas políticas externas, potências médias são levadas a sustentar simultaneamente premissas aristocráticas/restritivas e democráticas/liberalizantes (a afirmação de uma ou outra dependerá do fórum ou da questão em disputa). Talvez se possa chamar tal comportamento de “duplipensar” ou “*forum shopping*”. Seja como for, é

provável que, enquanto tentar exercer controle ou influência sobre processos decisórios de questões internacionais relevantes, Estados não irão defender posições coerentes ao longo do tempo ou entre temas. Uma vez mais, quando comparados com as grandes potências, potências médias como o Brasil serão muito mais sensíveis a tais efeitos.

Um conceito importante frequentemente empregado por acadêmicos liberais para expressar uma situação de “problema de ação coletiva” no contexto de regimes internacionais é a “tragédia dos comuns” (HARDIN, 1968; DREZNER, 2010). Podemos apreender desse conceito que, por vivermos em uma sociedade global anárquica, acordos de coordenação inevitavelmente falharão em produzir os “bens globais comuns” de que tanto precisamos, sendo o único resultado possível a geração de conflitos.

A problemática que ilustramos neste artigo não é exatamente análoga à mencionada acima. No entanto, podemos pensá-la como uma versão “vertical” da *tragédia dos comuns*. Em outras palavras, a tragédia dos comuns é entendida como o conjunto das consequências não intencionais desencadeadas pela parca coordenação entre os Estados, que entram em rota de colisão. A questão que examinamos aqui é como a falta de coordenação *dentro* (ou *entre* duas agendas diplomáticas) de um Estado – nomeadamente o Brasil – pode ser danosa a suas *próprias* campanhas pela ascensão em rankings institucionais internacionais.

O Brasil atualmente se esforça para construir um consenso entre as partes visando a conseguir pra si um assento na eventual reforma/ampliação do CSNU. Para alcançá-lo, o Brasil propõe uma agenda relativamente assemelhada à das grandes potências, aumentando o orçamento militar e participando de missões humanitárias pelo mundo (o que inclui a liderança da operação de paz da ONU no Haiti pela primeira vez na história, sem mencionar o crescente interesse nas questões do Oriente Médio). Já em relação às matérias comerciais e financeiras, o Brasil é o primeiro a evocar valores de democratização e/ou liberalização da política mundial.

Nesse sentido, instituições constituem uma escolha estratégica para o Brasil, acomodando a busca de seus interesses em um ambiente frequentemente hostil que o país aspira a decisivamente influenciar. Tais contradições abundam sob o disfarce de uma diplomacia com tradicional

respeito às regras (seja na emergente diplomacia presidencial, seja na centenária e afinada expertise do Ministério das Relações Exteriores) – o que fez do Brasil um dos primeiros ingressantes na grande maioria das atuais instituições internacionais. Hoje, o contraponto é essa persistente busca da “mudança nos termos de igualdade” nos fóruns mundiais, baseada nas credenciais “naturais” do Brasil para a proeminência mundial. O Brasil parece merecer um pedaço maior do bolo – mas as consequências disso parecem complicadas.

O Brasil é um caso exemplar da *tragédia da política das potências médias nas instituições internacionais*, já que o país não é capaz de apresentar um discurso/comportamento coerente de política externa (o que contará pontos contra ele) por estar preso a suas próprias contradições – aparentemente inevitáveis, dado seu perfil nas Relações Internacionais e, particularmente, às fortes contradições entre as plataformas globais de governança de San Francisco e de Bretton Woods. Por outro lado, o Brasil não detém ativos de poder suficientes para assumir uma identidade de grande potência e, assim, abrir mão de seguir as regras definidas pelas plataformas de governança global existentes no mundo atual.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. R. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v. 47, no. 1, p. 162-184, 2004.
- AMORIM, C. *Making reality the benefits of democracy*. In: GENERAL ASSEMBLY OF ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, 35., 2005, Fort Lauderdale. *Proceedings...* Fort Lauderdale: Organization of American States, 2005. Não paginado.
- AMORIM, C. *Speech of the brazilian minister of External Relations at the special session of human rights Committee regarding Haiti*. New York: OAS, 2010.
- AMORIM, C. Discurso por ocasião da transmissão do cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores. In: \_\_\_\_\_. *Discursos, palestras e artigos do chanceler Celso Amorim: 2003-2010*. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2011a.
- AMORIM, C. Brazil and the middle east. *The Cairo Review of Global Affairs*, Cairo, 2011b.

- BARBOSA, R. Os Estados Unidos pós-11 de setembro de 2001: implicações para a ordem mundial e para o Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 72-91, 2002.
- BLANK, S. J. *Russias prospects in Asia*. 2010. Disponível em: <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB1032.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2012.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>. Acesso em: 30 dez. 2010.
- BURGES, S. Consensual hegemony: theorizing brazilian foreign policy after the cold war. *International Relations*, Los Angeles, v. 22, n. 1, p. 65-84, 2008.
- CARRANZA, M. E. Can Mercosur survive?: domestic and international constraints on Mercosur. *Latin American Politics and Society*, Coral Gables, v. 45, n. 2, p. 67-103, 2003.
- CARVALHO, M. I. V. Condicionantes internacionais e domésticos: o Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, p. 405-445, 2010.
- CHARI, C. *Superpower rivalry and conflict: the long shadow of the twenty-first century*. London: Routledge, 2010.
- CLAUDE, I. L. *Swords into plowshares: the problems and progress of international organization*. Nova York: Random House, 1956.
- COOPER, A. et al. *Relocating middle powers: Australia and Canada in a changing world order*. Vancouver: University of British Columbia Press, 1993.
- COUTO, C.; ABRUCIO, F. O Segundo Governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 269-301, nov. 2003.
- COX, R. Middlepowermanship: Japan and the future of the world order. In: COX, R.; SINCLAIR, T. (Ed.). *Approaches to world order*. Cambridge: CUP, 1996. Chap. 13.
- DANTAS, S. T. *Política externa independente*. Brasília, DF: Funag, 2011.
- DREZNER, D. *The tragedy of the global institutional commons*. 2010. Disponível em: <<http://www.danieldrezner.com/research/InstitutionalProliferation.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2013.
- FARIA, C. A.; NOGUEIRA, J.; BELÉM LOPES, D. Coordenação intragovernamental para a implementação da política externa brasileira: o caso do Fórum IBAS. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 55, p. 175-220, 2012.

- FARIAS, R. S. *Industriais, economistas e diplomatas: o Brasil e as negociações comerciais multilaterais (1946-1967)*. 2012. 480 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais)-Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.
- FELDMAN, L. Soberania e modernização no Brasil: pensamento de política externa no Segundo Reinado e na Primeira República. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 31, p. 535-592, 2009.
- FLEMES, D. *Emerging middle powers soft balancing strategy: state and perspectives of the IBSA Dialogue Forum*. Hamburg: GIGA, 2007. (Working Papers, n. 57).
- FLEMES, D. O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança? *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 53, n. 1, p. 141-156, 2010.
- GAMA, C. F. P. S. Bridge over troubled waters: United Nations, peace operations and human security. *Journal of Human Security*, Basel, v. 5, p. 9-31, 2009.
- GARCIA, E. V. *O sexto membro permanente*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.
- GONÇALVES, W. Panorama da política externa brasileira no governo Lula da Silva. In: FREIXO, A. et al. (Org.). *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011. p. 11-31.
- HARDIN, G. The tragedy of the commons. *Science*, Washington, DC, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968. New Series.
- HIRST, M. et al. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*, San Jose, v. 1, p. 22-41, 2010.
- HOEKMAN, B.; MAVROIDIS, P. *WTO: law, economics, and politics*. New York: Routledge, 2007.
- HURRELL, A. Lula's Brazil: a rising power, but going where? *Current History*, Philadelphia, v. 107, n. 706, p. 51-57, Feb. 2008.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. Disponível em: <<http://www.imf.br>>. Acesso em: 17 mar. 2013.
- JAIN, S. C. *Emerging economies and the transformation of international business: Brazil, Russia, India and China (BRICs)*. Northampton: Edward Elgar, 2006.
- JESUS, D. Autonomia pela contradição: as políticas externa e nuclear de Vargas e JK. *Política Hoje*, Recife, v. 20, n. 2, p. 829-853, 2011.
- KEOHANE, R. Lilliputians dilemmas: small states in international politics. *International Organization*, Madison, v. 23, n. 2, p. 291-310, Spring 1969.
- KURLANTZICK, J. *Charm offensive: how China's soft power is transforming the world*. Yale: Yale University Press, 2007.

- LI, M. *Soft power: China's emerging strategy in international politics*. New York: Lexington, 2009.
- LIMA, M. R.; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, Cambridge, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.
- LOPES, D. B. *A ONU entre o passado e o futuro*. Curitiba: Appris, 2012.
- MACKINNON, A.; POWELL, B. *China calling: a foot in the global door*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 2008.
- MOURA, G. *O alinhamento sem recompensa: a política externa do governo Dutra*. Rio de Janeiro: MRE, FGV/CPDOC, 1990. (Textos CPDOC).
- NASAR, S. *A imaginação econômica*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- OLIVEIRA, M. F. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 48, n. 2, p. 55-69, 2005.
- OLIVEIRA, A.; ONUKI, J.; OLIVEIRA, E. Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 465-504, 2006.
- OLSON, M. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- PAPE, R. Soft balancing against the United States. *International Security*, Cambridge, v. 30, n. 1, p. 7-45, 2005.
- PECEQUILO, C. S. A new strategic dialogue: Brazil-US relations in Lula's presidency (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 53, p. 132-150, 2010. Special edition.
- PEREIRA, J. M. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro: 1944- 2008*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- PEREIRA, L. B. *Turkey, Brazil and New Geopolitics of the World*. Bilgesam: Wise Men Center for Strategic Studies, 2011. Disponível em: <[http://www.bilgesam.org/en/index.php?option=com\\_content&view=article&id=437:turkey-brazil-and-new-geopolitics-of-the-world-&catid=89:analizler-latinamerika&Itemid=139](http://www.bilgesam.org/en/index.php?option=com_content&view=article&id=437:turkey-brazil-and-new-geopolitics-of-the-world-&catid=89:analizler-latinamerika&Itemid=139)>.
- PIETERSE, J. N.; REHBEIN, B. *Emerging societies: development and inequality*. Basingstoke: Palgrave-MacMillan, 2009.
- RAMAMURTI, R.; SINGH, J. V. *Emerging multinationals in emerging markets*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- RUGGIE, J. G. *Multilateralism matters: the theory and praxis of an institutional form*. Columbia: Columbia University Press, 1993.

- RUGGIE, J. G. International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization*, Cambridge, v. 36, n. 2, p. 379-415, 1982.
- SARAIVA, J. F. S. The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic policy. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v. 53, p. 169-182, 2010. Special edition.
- SINGH, N. The UN and the development of international law. In: ROBERTS, A.; KINGSBURY, B. (Ed.). *United nations, divided World*. OUP, 2003. p. 384-419.
- UNITED NATIONS. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em: 17 mar. 2013.
- VARGAS, J. *Campanha permanente*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- VIEIRA, M. A.; ALDEN, C. India, Brazil, and South Africa (IBSA): South-South cooperation and the paradox of regional leadership. *Global Governance*, Boulder, v. 17, n. 4, p. 507-528, 2011.
- VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. Lula's foreign policy and the quest for autonomy through diversification. *Third World Quarterly*, Sindh, v. 28, n. 7, p. 1309-1326, 2007.
- VIGEVANI, T; OLIVEIRA, M. F; CINTRA, R. Política externa no governo FHC: a busca da autonomia pela integração. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, 2003.
- VISENTINI, P. F. Brazil's contemporary foreign policy: an affirmative agenda. In: HOFMEISTER, W. (Ed.). *G20: perceptions and perspectives for global governance*. Singapore: Konrad Adenauer Stiftung, 2011. p. 31-40.
- VREELAND, J. R. *The International Monetary Fund: politics of conditional lending*. New York: Routledge, 2007.
- WADE, R. H. Emerging world order: from multipolarity to multilateralism in the G20, the World Bank and IMF. *Politics and Society*, Thousand Oaks, v. 39, p. 347-369, 2011.
- WALT, S. *Taming american power*. New York: W.W. Norton, 2005.
- WENDT, A. Constructing international politics. *International Security*, Cambridge, v. 20, n. 1, p. 71-81, 1995.
- WOODS, N. *The globalizers*. Cornell University Press, 2006.
- WORLD BANK. Disponível em: <www.worldbank.org>. Acesso em: 17 mar. 2013.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 17 mar. 2013.



## INSTITUIÇÕES REGIONAIS E A PERCEPÇÃO SOCIAL: IMPACTO DOS PARLAMENTOS REGIONAIS

*Karina Lilia Pasquariello Mariano*

O debate sobre governança internacional no caso de processos integracionistas enfatiza que as instituições regionais buscam maior autonomia em relação aos governos e tentam estabelecer uma governança supranacional que melhor atenda aos interesses dos atores transnacionais (sociedade transnacional), ganhando autonomia em relação aos próprios Estados que as criaram.

O pressuposto desses teóricos é que uma vez estabelecida a regra comunitária para um determinado “domínio” isso geraria uma dinâmica auto-sustentável, que levaria a um gradual aprofundamento da integração naquele setor, podendo se espalhar para outros, dentro de uma lógica semelhante à do *spillover* neo-funcionalista. E deste modo, o próprio funcionamento do processo decisório estimularia uma maior institucionalização da integração regional.

Assim, pensar em governança no plano internacional implica na necessidade de pensar também em mecanismos de democratização do sistema político internacional. O objetivo desta análise é compreender se e como a institucionalização de um parlamento regional afeta a percepção da sociedade sobre o próprio processo de integração.

Há vários níveis de integração regional. Sob uma perspectiva econômica trabalha-se essa variedade a partir da amplitude da interdependência estabelecida entre os países participantes que pode ir de uma área de livre comércio à uma união monetária (BALASSA, 1980). Já numa abordagem mais política, essa variação pode ser medida a partir da complexidade institucional que vai dos acordos estritamente intergovernamentais a um sistema de governança supranacional. Em ambos os casos, pressupõe-se que o aprofundamento da integração é acompanhado por maior envolvimento da sociedade no processo e, conseqüentemente, pela institucionalização de mecanismos para lidar com a questão do déficit democrático.

Neste sentido, o aprofundamento da integração levaria a um aumento na institucionalização e à construção de estruturas comunitárias com capacidade decisória e com relativa autonomia dos Estados, o que poderia suplantar o papel dos governos nacionais como intermediários na relação entre atores não-governamentais e essas instituições comunitárias. Isso demanda a construção de um sistema de governança internacional próprio.

O pressuposto dessa percepção é que uma vez estabelecida a regra comunitária para um determinado “domínio” isso geraria uma dinâmica auto-sustentável, que levaria a um gradual aprofundamento da integração naquele setor, podendo se espalhar para outros, dentro de uma lógica semelhante à do *spillover* neo-funcionalista. E deste modo, o próprio funcionamento do processo decisório estimularia uma maior institucionalização da integração regional.

Assim, pensar em governança no plano internacional implica na necessidade de refletir também sobre os mecanismos de democratização do sistema político internacional no qual haveria um conjunto de organizações, associações e agências realizando projetos próprios, mas que estariam sujeitos aos constrangimentos de processos democráticos e de uma estrutura de ação política comum.

Um passo importante nesse processo de construção de um sistema de governança supranacional é a constituição de um parlamento regional porque dentro da cultura democrática-liberal ocidental supõe-se que este transportaria para a esfera comunitária as atribuições conferidas ao Poder Legislativo no âmbito doméstico, ou seja:

- representação: funcionando como um instrumento de intermediação entre governo e sociedade, canalizando a transmissão de demandas e respostas entre ambos;
- legislação: participando do processo decisório (iniciativa, discussão e deliberação);
- controle do executivo: o Legislativo teria como prerrogativa, a constante vigilância do comportamento do governo;
- legitimação: o Legislativo é a esfera de diálogo, negociação e representação dos diversos interesses presentes na sociedade, sendo o espaço privilegiado para a produção de consenso/dissenso em relação às decisões tomadas pelo governo.

A institucionalização de um parlamento regional seria fundamental na construção desse sistema de governança porque a nova realidade demanda maior envolvimento das esferas de representação social como forma de aumentar a *accountability* e a democracia na institucionalidade regional. Desta forma, o parlamento permitiria uma maior participação da sociedade e isso implicaria numa difusão de informação sobre a integração e sobre a escolha de representantes nesse âmbito.

O objetivo desta análise é compreender se e como a institucionalização de um parlamento regional afeta a percepção da sociedade sobre o próprio processo de integração, verificando quais seriam os seus reflexos na opinião da população sobre a importância dos blocos regionais para a promoção de seus interesses. A hipótese deste trabalho é que a percepção social não é afetada pela constituição do parlamento regional, a menos que essa instituição possua influência no processo decisório central da integração.

Demonstrarei essa hipótese a partir da análise das experiências europeia e andina considerando o contexto da realização das eleições diretas para o Parlamento Europeu e para o Parlamento Andino (Parlandino), respectivamente. No caso do Mercosul, considerarei dois momentos: a institucionalização do Parlamento do Mercosul (Parlasul) e a realização de eleições diretas no Paraguai.

## 1 REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR NA INTEGRAÇÃO

Os parlamentos regionais são reconhecidos como instâncias legítimas de representação dos interesses da sociedade dentro da institucionalidade dos processos de integração econômica promovidos pelos governos. Algumas dessas instâncias são bastante antigas como no caso do Conselho Interparlamentar Consultivo do Benelux<sup>1</sup> (criado em 1955), para tratar de assuntos sócio-políticos uma vez que o acordo estabelecia como um de seus objetivos a livre-circulação de pessoas, bens e serviços entre os países signatários.

Muitas dessas instituições parlamentares regionais surgiram durante a segunda onda integracionista impulsionada no anos 1980 que deu origem a vários processos de integração ou um novo impulso a processos de cooperação da primeira onda ocorrida nas décadas de 1950 e 1960, que entraram em crise durante os anos 70.

Neste último caso, encontramos a experiência da América Central que em 1962 iniciou o SICA (Sistema da Integração Centro-americana) com a assinatura da Carta da Organização dos Estados Centro-americanos (ODECA), mas que somente em 1987 constituiu uma instância parlamentar (o Parlamento Centro-Americano) que foi incorporada ao processo de integração pelo Protocolo de Tegucigalpa em 13 de dezembro de 1991.

O mesmo ocorreu com a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental criada em 1973 e relançada em 1993. No ano seguinte, seu tratado constitutivo foi reformado pelo Protocolo de 1994 (que entrou em vigor em 2002) que criou o Parlamento da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental com representação proporcional, que estabelece a seguinte distribuição para as suas 115 cadeiras: Nigéria possui 35, Gana 8, Costa do Marfim 7, Burkina Faso, Guiné, Mali, Níger e Senegal 6 cada; Benin, Cabo Verde, Zâmbia, Guiné Bissau, Libéria, Serra Leoa e Togo 5 cada um

No caso de processos mais recentes, percebemos que estes já se originam preocupados com o estabelecimento de alguma instância de participação parlamentar. É o caso do Mercosul ou da Comunidade Econômica

---

<sup>1</sup> O acordo do Benelux entre Bélgica, Holanda e Luxemburgo é de 1944.

dos Estados da África Ocidental<sup>2</sup> criada por Quênia, Tanzânia e Uganda<sup>3</sup>, que em seu Tratado Constitutivo assinado em 30 de novembro de 1999, já instituiu a Assembleia Legislativa da África Oriental com representação paritária (9 membros de cada país indicados pelos congressos nacionais) e com a participação dos chamados membros-natos: ministros das relações exteriores de cada Estado, o Secretário-geral da Comunidade da África Oriental e o Conselheiro da Comunidade (DRUMMOND, 2010).

A constituição de um órgão vinculado ao Poder Legislativo dentro de um processo de cooperação regional é quase uma constante em todos os casos de integração que visam ir além da formação de uma zona de livre comércio. Isto pode ser explicado por dois motivos: a necessidade de criar canais de expressão de demandas da sociedade e a defesa da democracia como valor fundamental para a própria integração.

Esse último requisito está presente nos pressupostos neo-funcionalistas, elaborados para a análise da experiência europeia. Esta teoria definiu como condição fundamental para qualquer processo de integração que este fosse promovido por países democráticos, pois as tensões nas relações entre Estados autoritários impossibilitariam avanços na cooperação. Este pressuposto foi muitas vezes questionado, porém a análise histórica demonstrou que somente os processos de integração entre democracias progrediram de forma positiva.

As experiências de cooperação parlamentar internacional estão ligadas à percepção liberal de democracia, mas os parlamentos regionais não desempenham as mesmas funções de seus similares nacionais. Na tradição parlamentarista, por exemplo, o parlamento tem como função primordial eleger o governo, propor projetos de leis, controlar a ação do Poder Executivo e representar os diversos interesses presentes nas sociedades. No caso dos processos de integração regional, no entanto, as atribuições parlamentares são bem mais restritas e, em geral, mais voltadas para atividades consultivas e de debates.

Essa diferenciação da atividade parlamentar no âmbito regional e nacional nutre o debate sobre o déficit democrático existente nos proces-

---

<sup>2</sup> Para mais informações ver [www.eac.int/eala](http://www.eac.int/eala)

<sup>3</sup> Em 1 de julho de 2007 aderiram também Ruanda e Burundi.

soos integracionistas, apesar da discussão estar mais centrada no problema do distanciamento entre o poder executivo e a população no que se refere às decisões envolvendo política externa. Esse problema se acentua quando não há envolvimento do Poder Legislativo no processo decisório da integração ou nos casos dos blocos regionais que são construídos dentro de lógicas intergovernamentais estritas, privilegiando a concentração das negociações e decisões entre os representantes governamentais.

A preocupação com a democratização desse processo decisório, no entanto, é relativamente recente, mesmo no caso europeu, apesar da existência de uma instância parlamentar desde o início de suas negociações. Em geral, a participação de parlamentares é vista pelos negociadores como um elemento de legitimação da integração, de consulta e de facilitação na incorporação das normas comunitárias.

Desta forma, os Parlamentos criados pelos processos de integração econômica regional exercem parcialmente a função de representação, uma vez que seus integrantes são detentores de mandatos obtidos por meio do voto. Na maioria dos casos, no entanto, esse mandato não é para exercer a função de representação dentro do bloco regional, mas sim no âmbito nacional, a exceção daqueles parlamentos regionais eleitos diretamente para esse tipo de representação.

Em geral, os parlamentos regionais são instâncias consultivas, sem capacidade de exercer uma função legislativa efetiva. Tampouco possuem poder de controle sobre as demais instituições da integração, chegando em alguns casos a ter dificuldade de acompanhar as negociações e debates.

Ainda que mais restritas, este trabalho supõe que as instâncias parlamentares regionais contribuiriam para a democratização na integração porque trariam potencialmente para esse âmbito os elementos centrais do liberalismo-democrático: representação, participação e controle. No entanto, isso não significa necessariamente que alterem a percepção da população. Este é o ponto central nesta análise: o parlamento regional influencia a percepção da população sobre o processo de integração somente na medida em que contribuiu para a efetiva democratização do processo.

Ao pensar em democratização da integração não significa a superação do problema do déficit democrático apontado por vários autores, mas

no mínimo a amenização de aspectos centrais dessa questão. Essa discussão sobre os limites do déficit deu origem a um acalorado debate sobre a experiência europeia. Segundo Andrew Moravcsik (2002, 2004), essa questão estaria superada porque de acordo com sua concepção teórica intergovernamentalista, a participação e as escolhas dos cidadãos se realizaram no âmbito nacional, com a eleição do governo e dos parlamentares. Na esfera regional não haveria a necessidade de uma nova etapa de participação – ou de implementação de instrumentos democráticos –, porque os governos estariam apenas barganhando entre si as preferências nacionalmente definidas.

Esse tipo de proposição sustenta-se mais sob a perspectiva da lógica argumentativa do que da análise concreta sobre a representação dos interesses sociais no plano regional, pois seus críticos ressaltam o fato de que a participação no âmbito nacional não é suficiente para garantir a democraticidade de um processo ou política regional, exigindo também a possibilidade de contestação.

A argumentação de Moravcsik fundamenta-se numa concepção de democracia inspirada no modelo liberal e caracterizada pela lógica da representação vertical, pela qual os cidadãos são representados pelo Estado que lhes garante um conjunto mínimo de direitos (RINESI, 2007). Esta concepção é diferente da tradição democrática participativa que pressupõe uma participação popular deliberativa e ativa, e que está presente em seus críticos.

Hix e Follesdal (2006) consideram que a impossibilidade de contestação à liderança política da União Europeia (UE) é um sinal de déficit democrático, especialmente porque esse processo significou um aumento no poder do Executivo e uma diminuição no controle exercido pelos parlamentos nacionais, enquanto o Parlamento Europeu (PE) permanece como uma instância fraca, pois ainda que este tenha tido um aumento de atribuições e poderes desde 1980, a maioria da legislação europeia passa pelo procedimento de consulta, sobre o qual o PE tem pouco poder de intervenção, podendo apenas atrasar ou postergar. Os autores consideram que as decisões tomadas no âmbito regional não refletem as preferências e interesses da maioria dos eleitores nacionais.

Isto toca num ponto importante sobre a argumentação do papel dos parlamentos regionais para a democratização da integração: a possibi-

lidade de representação das sociedades por meio da escolha de seus integrantes a partir de eleições diretas. Para os defensores desta perspectiva, a existência de um parlamento regional promoveria um aprofundamento no processo trazendo o debate político para o cotidiano das sociedades e estimularia a formação de uma identidade política e uma cidadania regional (DR. ROSINHA, 2009; COSTA FILHO, 2011; DRUMMOND, 2011).

Mas o parlamento regional teria de fato essa capacidade?

## **2 OPINIÃO PÚBLICA E AS ELEIÇÕES DIRETAS NA INTEGRAÇÃO**

A realização de eleições diretas para parlamentos regionais fundamenta-se numa série de supostos que podemos agrupar em dois centrais: fortalecimento da instituição e democratização. No primeiro caso, pressupõe-se que representantes diretamente escolhidos para um mandato exclusivo no âmbito regional aumentariam o poder e capacidade decisória do parlamento porque voltariam sua atenção e energias para tratar apenas da integração regional.

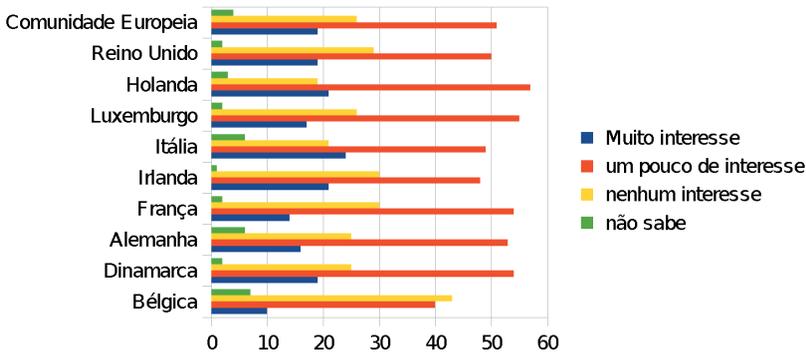
Ao mesmo tempo, essa maior dedicação e envolvimento permitiria um processo de transbordamento para a sociedade porque estimularia um debate maior sobre a integração e estimularia na população um envolvimento com essa temática, ainda que no início isso fique restrito aos momentos eleitorais.

Nesse sentido, a eleição direta para um parlamento regional pressupõe um amadurecimento do debate sobre a integração na esfera política, estabelecendo uma função real para esses parlamentares, e sobre o próprio projeto de integração que se pretende implementar em médio e longo prazo. Ao mesmo tempo, esse novo momento implica na incorporação desse modelo integracionista nos projetos nacionais e nas estratégias de desenvolvimento desses países, já não mais pensados de forma isolada, mas inseridos numa lógica regional.

Este artigo analisa se a institucionalização de um parlamento regional estimulou de fato esse amadurecimento em três processos integracionistas: UE, Comunidade Andina de Nações (CAN) e Mercosul. Dos casos estudados apenas a UE possui informações sobre esses aspectos

porque são realizadas periodicamente pesquisas de opinião que avaliam as percepções sociais em todos os países membros da integração europeia (o Eurobarômetro). Utilizarei esses dados para ilustrar esta análise. No caso da CAN e do Mercosul não há levantamentos tão detalhados sobre a percepção social em relação à integração, mas alguns dados do Latinobarômetro apresentam indícios sobre isso.

Gráfico 1: Índice de Interesse nos Assuntos Comunitários (Comunidade Europeia - out/nov de 1978)

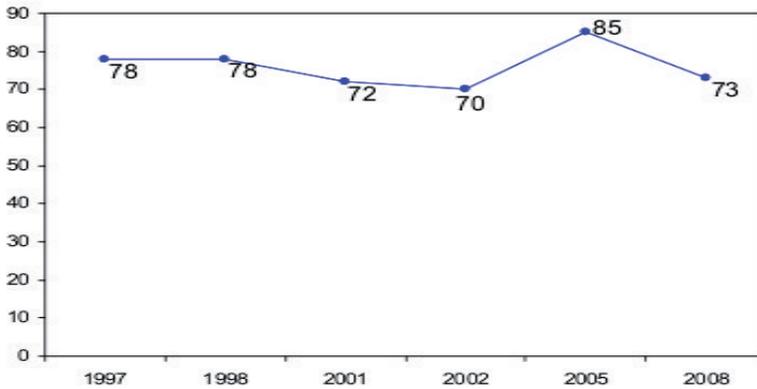


Fonte: Commission of the European Communities (jan. 1979).

Aproximadamente seis meses antes da primeira eleição direta para o PE nota-se um nível razoável de atenção da população em relação aos assuntos comunitários, com a média geral indicando que mais de 50% dos entrevistados apresentava algum interesse, embora em geral o desinteresse fosse maior do que a proporção daqueles que estavam muito interessados (a exceção da Itália).

No caso da América Latina, dados de 2008 apontam que há uma percepção muito favorável em relação aos processos de integração. Numa medição feita pelo Latinobarômetro entre 1997 e 2008 (LATINOBARÓMETRO, 2009) verifica-se um alto índice de apoio à participação em processos integracionistas, embora os dados apresentem uma queda significativa a partir de 2005.

Gráfico 2: Evolução do Apoio à Integração na América Latina (1997-2008)

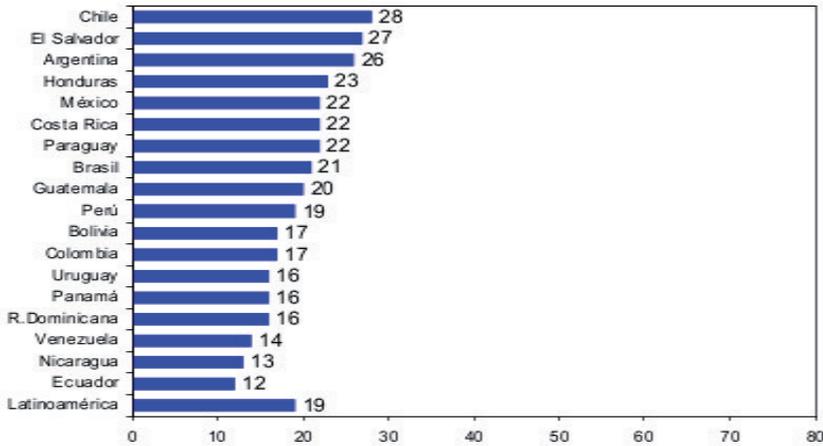


Fonte: Latinobarómetro, 1997-2008.

Os dados tais como apresentados indicam que na América Latina haveria um apoio expressivo nas populações à integração, enquanto na Europa embora o processo tivesse mais de duas décadas de existência, este mobilizaria pouco a atenção das sociedades. O problema está em qual a percepção que os entrevistados possuem sobre o assunto. Isto é, o quê eles entendem por integração regional? Ou identificam como sendo central nela?

O mesmo levantamento que identificou um forte apoio à integração, aponta também para uma forte indisposição dos países em realizar concessões para aprofundar a integração, com mais de um quinto da população do Brasil (21%) e da Argentina (26%) considerando como inaceitável ceder para avançar. Esse índice é um pouco mais baixo nos países da CAN, mas ainda assim expressivo se olharmos as posturas de Peru, Bolívia e Colômbia.

Gráfico 3: Disposição de não fazer concessões para avançar na integração por País (2008)



Fonte: Latinobarómetro, 2009.

O fato positivo é que a medição realizada entre 2002 e 2008 indica na média latino-americana uma redução nessa tendência de 24% para 20% de indisposição em fazer concessões, o que pode ser interpretado como uma redução às resistências em relação a essa questão. A disposição em realizar concessões pode não ser um bom indicador, uma vez que há uma tendência na população a associar as concessões com custos econômicos, o que não é necessariamente verdade.

O aprofundamento nos processos de integração implica em perda de autonomia por parte dos governos em troca de maior controle sobre a ação dos demais ou, no limite, a aceitação de submissão a normas e regras definidas fora de suas fronteiras. Esse talvez seja a principal concessão envolvida nos processos de integração, especialmente naqueles com forte viés intergovernamentalista como o Mercosul, mas mesmo no caso da UE essa tensão entre autonomia nacional e imposições regionais não está plenamente resolvido.

No caso da América Latina, essa redução nas resistências a realizar concessões pode estar associada a uma maior clareza quanto aos reais custos da integração (embora não isso não possa ser afirmado porque não há dados que o comprovem), ou às mudanças políticas ocorridas na região

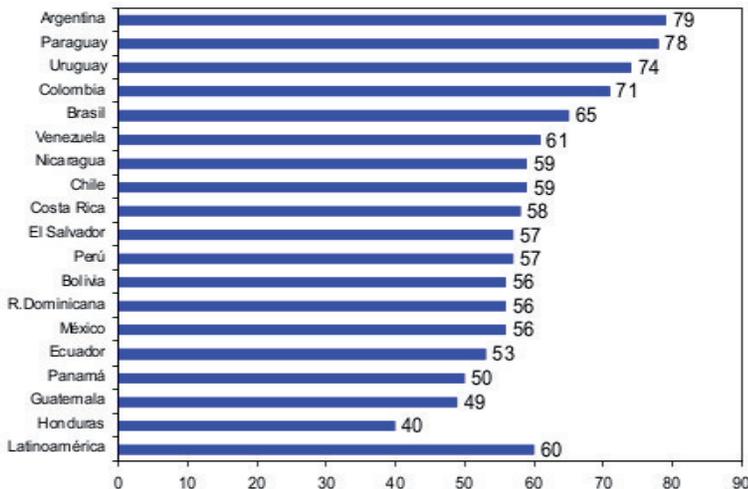
que estimularam um novo ciclo de crescimento econômico e abandono de estratégias neoliberais que tiveram fortes impactos nas políticas sociais da última década do século XX.

De qualquer forma, o apoio ou não da população à integração está vinculado à expectativa sobre os ganhos que este processo pode gerar para o país como um todo e para a melhoria na qualidade de vida das sociedades, tendo repercussão nos interesses dos indivíduos. Nesse ponto, é preciso entender qual a percepção sobre o bloco como um todo e o que se identifica como benefícios da cooperação.

Novamente, os dados coletados pelas pesquisas de opinião são um bom indício dessas percepções, ressaltando-se que não é possível comparar os resultados europeus com os latino-americanos porque as perguntas são bastante diferentes. O interessante neste caso é apresentar indícios de tendências de comportamento ou de expectativas.

No caso latino-americano há um forte apoio à cooperação política entre os países, o que não significa necessariamente a mesma coisa que integração regional. A cooperação neste caso pode representar uma preocupação com a maior articulação entre essas nações nos foros internacionais, sem que isso represente necessariamente disposição em integrar-se.

Gráfico 4: Apoio à Cooperação Política por País (2008)



Fonte: Latinobarómetro, 2009.

Ainda assim, considerando que a pergunta foi realizada conjuntamente com as questões referentes à integração regional, pode-se considerar que haveria uma correspondência entre o apoio à cooperação política e à integração, ainda que a pergunta não coloque isso explicitamente. Um forte indício dessa correspondência é o fato de que dos cinco países que apresentam maior suporte à cooperação, quatro deles pertencem ao Mercosul.

Seguindo o mesmo raciocínio, pode-se afirmar que no caso da CAN há um certo desgaste no apoio à cooperação entre os seus membros, com porcentagens menores do que a média latino-americana. É importante apontar também que na série histórica entre 2002 e 2008 houve uma queda acentuada de 9% na média geral de apoio à cooperação política na região, mas os dados agrupados não permitem verificar se essa tendência é geral ou reflexo da queda em algum grupo específico de países.

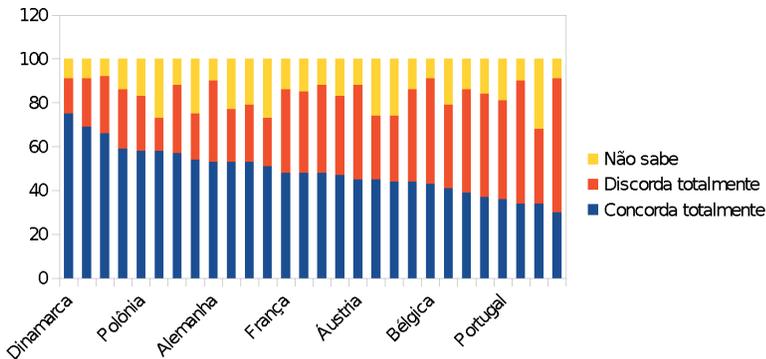
Esse apoio à integração está articulado com a percepção e compreensão da sociedade sobre o que a integração representa para seus países e seu bem-estar. No caso Europeu, apesar da crise econômica, a percepção da população em relação aos benefícios gerados pela cooperação é bastante claro, como apontam os gráficos 5 e 6 e as Tabelas 1 e 2. Os entrevistados indicam que consideram a integração um importante instrumento para a maximização de benefícios e, ao mesmo tempo, como um mecanismo de salvaguarda aos efeitos negativos da globalização.

Tabela 1: UE contribui para aumentar os benefícios da globalização para os seus cidadãos (2012) – em %

|                 | <b>Concorda totalmente</b> | <b>Discorda totalmente</b> | <b>Não sabe</b> |
|-----------------|----------------------------|----------------------------|-----------------|
| Dinamarca       | 75                         | 16                         | 9               |
| Suécia          | 69                         | 22                         | 9               |
| Finlândia       | 66                         | 26                         | 8               |
| Holanda         | 59                         | 27                         | 14              |
| Polónia         | 58                         | 25                         | 17              |
| Malta           | 58                         | 15                         | 27              |
| Luxemburgo      | 57                         | 31                         | 12              |
| Bulgária        | 54                         | 21                         | 25              |
| Alemanha        | 53                         | 37                         | 10              |
| Irlanda         | 53                         | 24                         | 23              |
| Estónia         | 53                         | 26                         | 21              |
| Lituânia        | 51                         | 22                         | 27              |
| França          | 48                         | 38                         | 14              |
| Eslováquia      | 48                         | 37                         | 15              |
| Eslovênia       | 48                         | 40                         | 12              |
| União Europeia  | 47                         | 36                         | 17              |
| Áustria         | 45                         | 43                         | 12              |
| Letónia         | 45                         | 29                         | 26              |
| Espanha         | 44                         | 20                         | 26              |
| Hungria         | 44                         | 42                         | 14              |
| Bélgica         | 43                         | 48                         | 9               |
| Reino Unido     | 41                         | 38                         | 21              |
| República Checa | 39                         | 47                         | 14              |
| Itália          | 37                         | 47                         | 16              |
| Portugal        | 36                         | 45                         | 19              |
| Chipre          | 34                         | 56                         | 10              |
| Romênia         | 34                         | 34                         | 32              |
| Grécia          | 30                         | 61                         | 9               |

Fonte: Eurobarometer, 2012.

Gráfico 5: UE contribui para aumentar os benefícios da globalização para os seus cidadãos (2012)



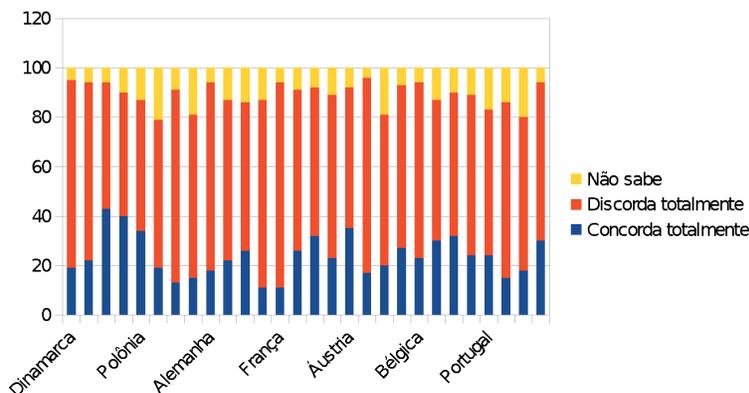
Fonte: Eurobarometer, 2012.

Tabela 2: Meu país pode lidar sozinho com efeitos negativos da globalização (2012) – em %

|                 | <b>Concorda totalmente</b> | <b>Discorda totalmente</b> | <b>Não sabe</b> |
|-----------------|----------------------------|----------------------------|-----------------|
| Dinamarca       | 19                         | 76                         | 5               |
| Suécia          | 22                         | 72                         | 6               |
| Finlândia       | 43                         | 51                         | 6               |
| Holanda         | 40                         | 50                         | 10              |
| Polônia         | 34                         | 53                         | 13              |
| Malta           | 19                         | 60                         | 21              |
| Luxemburgo      | 13                         | 78                         | 9               |
| Bulgária        | 15                         | 66                         | 19              |
| Alemanha        | 18                         | 76                         | 6               |
| Irlanda         | 22                         | 65                         | 13              |
| Estônia         | 26                         | 60                         | 14              |
| Lituânia        | 11                         | 76                         | 13              |
| França          | 11                         | 83                         | 6               |
| Eslováquia      | 26                         | 65                         | 9               |
| Eslovênia       | 32                         | 60                         | 8               |
| União Europeia  | 23                         | 66                         | 11              |
| Áustria         | 35                         | 57                         | 8               |
| Letônia         | 17                         | 79                         | 4               |
| Espanha         | 20                         | 61                         | 19              |
| Hungria         | 27                         | 66                         | 7               |
| Bélgica         | 23                         | 71                         | 6               |
| Reino Unido     | 30                         | 57                         | 13              |
| República Checa | 32                         | 58                         | 10              |
| Itália          | 24                         | 65                         | 11              |
| Portugal        | 24                         | 59                         | 17              |
| Chipre          | 15                         | 71                         | 14              |
| Romênia         | 18                         | 62                         | 20              |
| Grécia          | 30                         | 64                         | 6               |

Fonte: Eurobarometer, 2012.

Gráfico 6: Meu país pode lidar sozinho com efeitos negativos da globalização (2012)



Fonte: Eurobarometer, 2012.

Os dois gráficos e as tabelas demonstram um reconhecimento de que a integração é um importante mecanismo tanto para amenizar os efeitos negativos do sistema mundial, como um instrumento para intensificar as vantagens que podem ser obtidas nessa esfera. No primeiro caso, o índice médio dos países demonstra que quase a metade (47%) considera vantajosa a participação na comunidade, se considerarmos os dados por país, percebe-se que esse apoio cai expressivamente naqueles países em que os impactos recentes da crise econômica foram mais intensos, como no caso da Grécia.

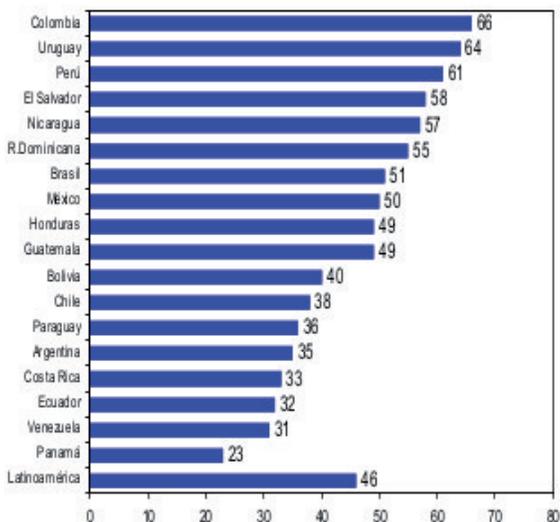
Ainda assim, os respondentes reconhecem que a situação poderia ser ainda pior se seu país não fizesse parte do bloco, porque 65% dos gregos também afirmaram que seu país não conseguiria lidar sozinho com os efeitos negativos da globalização. Ou seja, embora a comunidade europeia sofra críticas quanto aos benefícios gerados e à sua distribuição, há um reconhecimento de que a participação é vantajosa. A discordância disso aparece nos países que a participação ainda está em negociação, como no caso da Islândia e Turquia, provavelmente porque ainda não há clareza por parte da população sobre as vantagens dessa participação, uma vez que ela ainda não se concretizou.

No caso das informações colhidas no Latinobarômetro, não há perguntas semelhantes sobre a percepção da população que indiquem as vantagens na participação, ainda assim é possível delimitar o que os respondentes entendem como sendo benefícios da integração, ou neste caso, os desafios a serem enfrentados pelos blocos regionais para aprofundar e fortalecer as iniciativas integracionistas. De acordo com as pesquisas realizadas quatro pontos foram ressaltados: energia; investimentos estrangeiros, banco central comum e livre-circulação de pessoas.

Nos dois primeiros temas, a grande maioria dos entrevistados (69% em ambos os casos) mostrou-se favorável tanto à promoção de políticas conjuntas para lidar com os problemas energéticos, enquanto a criação de um Banco Central Sul-americano foi apoiado por 57% dos respondentes. O ponto mais interessante neste caso, no entanto, é a percepção em relação à livre-circulação. Embora 46% aprovem essa proposta – entendida pelas teorias integracionistas como uma etapa central no processo de aprofundamento da integração regional – a população de países envolvidos em blocos regionais nem sempre entende esse livre trânsito de pessoas como algo positivo, como no caso da Argentina e Venezuela.

A livre-circulação é um tema que constantemente aparece na agenda do Mercosul, sem chegar a um consenso sobre o assunto. Essa questão também aparece nos debates do Parlasul como uma preocupação importante para os parlamentares, especialmente pelos efeitos sociais que representa, uma vez que a livre-circulação pressupõe novos arranjos para a questão previdenciária regional, impacto nos mercados de trabalho e extensão de direitos para além das fronteiras (ou no limite, a incorporação desses imigrantes na cidadania nacional).

Gráfico 7: Concordância com a livre circulação de cidadão na região sem controle fronteiriço (2008)

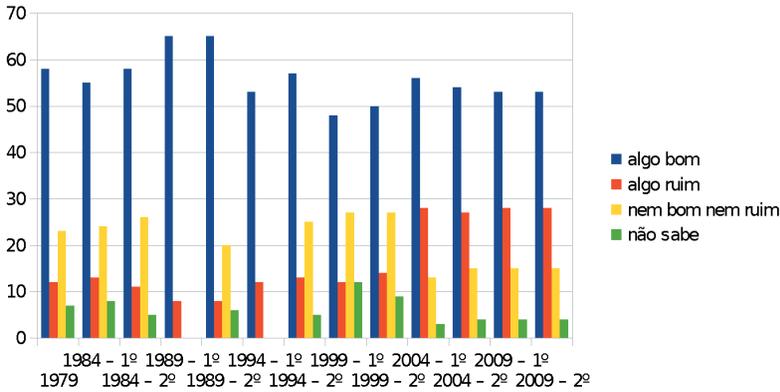


Fonte: Latinobarómetro, 2009.

### 3 ELEIÇÕES DIRETAS PARA PARLAMENTO IMPORTAM?

De acordo com a hipótese deste artigo, a preocupação está em demonstrar se houve uma melhora na percepção da população em relação à integração regional, ou ao menos se aspectos centrais foram incorporados nas expectativas da sociedade. No caso europeu é possível identificar uma ampliação na percepção positiva do bloco, embora isso não possa ser atribuído à existência do Parlamento Europeu.

Gráfico 8: Como considera o pertencimento ao bloco europeu?



Fonte: Elaboração própria a partir dados colhidos nos relatórios do Eurobarometer de 1979-2010.

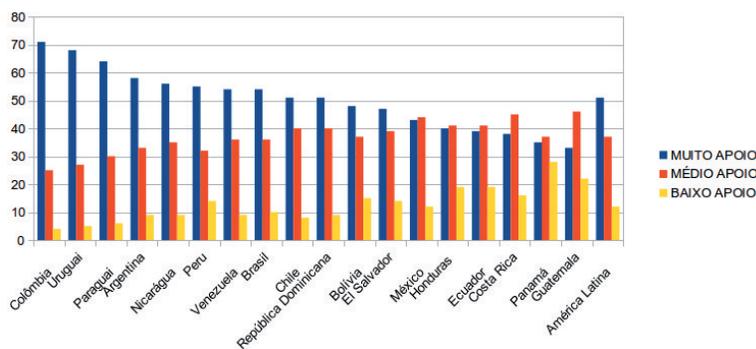
No entanto, no caso dos processos latino-americanos isso não fica claro, mesmo considerando as lacunas de informação nas pesquisas de opinião, percebe-se que houve nos últimos anos uma retração no apoio à cooperação política entre os países e que a integração acabou associada à solução de problemas imediatos (como energia e investimentos) e não à construção de um projeto conjunto para enfrentar os desafios do sistema internacional.

A diferença nos dois casos estaria na realização de eleições diretas para o parlamento regional? Não, porque a realização de eleições diretas também ocorreu nos casos dos países latino-americanos, e isso não ajudou a conter o decréscimo no apoio à integração, ou mesmo baixos índices de apoio. O Gráfico 9 apresenta dados que corroboram esta afirmação.

Em primeiro lugar é preciso lembrar que todos os países latino-americanos analisados pelo Latinobarômetro participam de pelo menos um processo de integração regional (CAN, NAFTA, APEC, Mercosul, Unasul, SICA etc). Em alguns desses blocos existem parlamentos regionais com membros escolhidos por meio de eleições diretas (CAN e SICA) ou que estão implementando esse procedimento, como no caso do Mercosul em que Paraguai por duas vezes elegeu diretamente seus representantes no Parlasul.

Outro ponto relevante é o cruzamento entre o apoio à cooperação política e a disposição em relação às medidas envolvidas na integração (como cooperação energética, investimentos, livre-circulação, limites territoriais etc) realizado pelo Latinobarômetro.

Gráfico 9: Intensidade do apoio à integração (2008)

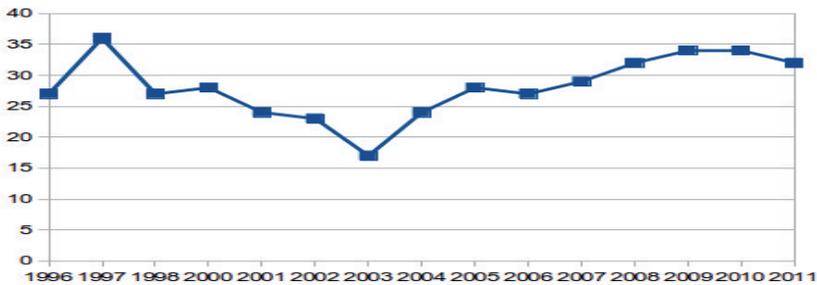


Fonte: Latinobarômetro, 2008.

Os dados demonstram que as taxas de apoio variam bastante com quase metade dos países apresentando na alternativa de forte apoio índices inferiores a 50%, como no caso da Guatemala (33%) que chama a atenção porque justamente esse Estado é sede do Parlamento da SICA (o Parlacen). Além disso, ressalta-se o fato de que países integrantes de blocos regionais desde o final da década de 60 (como Equador, Costa Rica, Bolívia, El Salvador etc) apresentem taxas elevadas de Médio Apoio e Baixo Apoio.

Essas taxas de médio e baixo apoio referem-se à pouca disposição em implementar medidas que aumentem a integração entre pessoas e culturas entre aqueles que afirmam que apoiam a cooperação política entre os países, concentrando o apoio nas questões estritamente econômicas.

Gráfico 10: Índice de confiança nos parlamentos nacionais na América Latina (2011)



Fonte: Latinobarómetro, 2011.

Os dados apresentados reforçam os indícios de que a existência de um parlamento regional no caso dos países latino-americanos não contribuiu para uma melhora na percepção da integração regional nas populações envolvidas. Aparentemente essa conclusão poderia ser reforçada pelo alto índice de descrédito que as instâncias parlamentares apresentam na região (como demonstra o Gráfico 10).

No entanto os dados colhidos pelo Eurobarômetro refutam essa afirmação porque embora os índices de confiança nos parlamentos nacionais dos países europeus sejam semelhantes aos encontrados na América Latina, os índices de confiança e apoio no Parlamento Europeu são média de 10 a 15% mais altos (EUROBAROMETER, 2012), chegando a marca de 56% em 2009.

Portanto, as eleições diretas para o parlamento regional poderiam ter importância na percepção da população. Mas quando? Somente quando estão atreladas à um fortalecimento institucional do Parlamento em virtude de sua legitimidade.

Desde seus primórdios a integração europeia recebeu a crítica de não conseguir promover a democratização de sua institucionalidade, mantendo um forte distanciamento entre a sociedade e as estruturas comunitárias (inclusive no caso dos representantes parlamentares) e dificultando o controle e acompanhamento de seu processo decisório porque para a sociedade é difícil assimilar o que ocorre na União Europeia (e suas estruturas

precedentes). A percepção que predomina no senso comum das populações é que suas instituições estariam fora do alcance das pressões sociais.

O Estado continua sendo a referência principal para a reivindicação das demandas sociais, mas perdeu capacidade de dar-lhes resposta, enquanto a integração que poderia suprir esta lacuna parece distante e desprovida dos tradicionais mecanismos democráticos. Daí a ideia de déficit.

O Parlamento Europeu e sua antecessora (a Assembleia Comum) foram criticados por não conseguirem amenizar essa falta de democracia no processo de integração, tanto por não exercerem eficientemente um papel de representação dos interesses sociais dentro das negociações, como por não terem capacidade de influir nas decisões e nem de controlar a ação dos negociadores.

Mas essa percepção não é verdadeira no caso da experiência recente do Parlamento Europeu que desde 1979 passou por uma ampliação de poderes no âmbito regional, ocupando atualmente um papel importante no processo legislativo comunitário e exercendo pressão e controle tanto sobre o Conselho de Ministros, como na Comissão Europeia.

Ainda assim, a realização de eleições diretas para a escolha dos membros do Parlamento Europeu não conseguiu amenizar o problema de desconhecimento, o que chama a atenção porque inclusive no caso do Mercosul a proposta de realizar eleições diretas tem como um de seus objetivos contribuir para divulgar e informar sobre o processo de integração no Cone Sul.

Os autores que analisam esta questão apontam algumas causas para esse desconhecimento: em geral todos os grupos apresentam uma proposta bastante semelhante (comprometimento com o euro e a União Europeia); demandam mais poderes para o Parlamento; discussão acaba tornando-se técnica e distante do cotidiano da população, o que gera desinteresse.

Além disso, os candidatos para o Parlamento Europeu são apresentados não pelos partidos europeus (regionais), mas ainda pelos partidos nacionais o que dificultaria a separação da agenda doméstica das questões da integração, ou melhor, dificulta o debate sobre as questões regionais que se tornam secundárias na atenção dos eleitores. Nesse sentido, o déficit democrático na Europa hoje refere-se muito mais à distância e desconheci-

mento da população em relação às instituições europeias, do que à existência de um parlamento desprovido de competências efetivas.

Uma outra explicação chama a atenção para os aspectos culturais. Os cidadãos têm dificuldade de perceber a dinâmica democrática fora das instituições do Estado e, no caso específico de países com tradição parlamentarista, esses eleitores sabem que a escolha para o Parlamento Europeu não se refletirá na formação de um governo (europeu) e nem tem clareza sobre a influência do mesmo sobre a agenda política da integração.

Alguns autores Hix, Noury e Rolando (2007), Drummond (2010) e Pfetsch (2001), entre outros, indicam que o Parlamento Europeu estaria hoje numa situação de mudança de comportamento, porque a ampliação de seus poderes estaria próxima do limite possível e sua atuação agora deveria abandonar a lógica de reivindicação de mais espaços e se voltar para exercer plenamente os poderes que já possui, tendo um status semelhante ao Conselho de Ministros dentro do processo decisório europeu e, conseqüentemente, possui influência no próprio comportamento dos governos nacionais, ainda que indiretamente (KREPPEL, 2002, p. 1).

No caso dos parlamentos regionais latino-americanos, esse processo de fortalecimento não ocorreu e nem aparece na pauta das discussões entre os governos que recorrentemente reafirmam em seus discursos e atitudes o compromisso na manutenção de uma lógica institucional regional estritamente intergovernamental. Ainda assim, 55% da população latino-americana apoia a ideia da criação de parlamentos regionais com poder para propor leis comuns aos países-membros (LATINOBARÓMETRO, 2008).

## REFERÊNCIAS

BALASSA, B. *Teoría de la integración económica*. Ciudad de México: Hispano Americano, 1980.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Euro-Barometer Public Opinion in the European Community*: initial results of a public opinion poll in the nine community countries on direct elections to the European Parliament, n. 10. Bruxelas, 1979.

COSTA FILHO, A. F. da. Entrevista. Brasília, DF, 2011. Secretário da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul.

DR. ROSINHA. Parlamento do Mercosul e sociedade civil: caminhos para uma maior democratização da integração regional. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL, 2009, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Instituto Rosa Luxemburgo Stiftung (IRLS) e Instituto Solidariedade, 2009.

DRUMMOND, M. C. *A democracia desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração*. Brasília, DF: Senado Federal, 2010. (Coleção de Teses, Dissertações e Monografias de Servidores do Senado Federal).

DRUMMOND, M. C. *Entrevista*. Brasília, DF, 2011. Assessora do Senado Federal e da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul.

EUROBAROMETER. Public opinion in the European Union Report. *Standard Eurobarometer*. Disponível em: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_arch\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_arch_en.htm). Acesso em: 25 abril 2015.

EUROBAROMETER. Public opinion in the European Union Report. *Standard Eurobarometer*, n. 78, Autumn 2012. Disponível em: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm). Acesso em: 25 abril 2015.

HIX, S.; FOLLESDAL, A. Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik. *JCMS*, Oxford, v. 44, n. 3, p. 533-562, 2006.

HIX, S.; NOURY, A.; ROLAND, G. *Democratic politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

KREPPPEL, A. *The European Parliament and supranational party system*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

LATINOBARÓMETRO. *Oportunidades de integración regional II – Latinobarómetro 1997*. Santiago, abr. 2008. Disponível em: [http://www.latinobarometro.org/docs/OportunidadesDeIntegracionIICAFLimaPeru\\_Abril\\_16\\_2008.pdf](http://www.latinobarometro.org/docs/OportunidadesDeIntegracionIICAFLimaPeru_Abril_16_2008.pdf). Acesso em: 14 maio 2013.

LATINOBARÓMETRO. *América Latina mira al Mundo. La economía y la política de las Relaciones Internacionales*. Santiago, jun. 2009. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>. Acesso em: 14 maio 2013.

LATINOBARÓMETRO. *Informe 2011*. Santiago, out. 2011. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>. Acesso em: 14 maio 2013.

MORAVCSIK, A. In defence of the “Democratic Deficit”: reassessing the legitimacy of the European Union. *Journal of Common Market Studies*, Chichester, v. 40, n. 4, p. 603-634, 2002. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00390/pdf>. Acesso em: 14 maio 2013.

MORAVCSIK, A. Is there a “democratic deficit” in world politics?: a framework for analysis. *Government and Opposition*, Cambridge, v. 39, n. 2, p. 336-363, 2004.

PFETSCH, F. R. *A União Européia: história, instituições, processos*. Brasília, DF: Editora UnB, 2001.

RINESI, E. Representatividad, legitimidad, hegemonía: los dilemas de la representación política después del desbarajuste. In: EMILIOZZI, S.; PECHENY, M.; UNZUÉ, M. (Comp.). *La dinámica de la democracia: representación, instituciones y ciudadanía em Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007. p. 111-136.



# A RELAÇÃO BILATERAL E A ATUAÇÃO DO BRASIL E DA CHINA NA AMÉRICA DO SUL E NA ÁFRICA<sup>1</sup>

*Haroldo Ramanzini Júnior*

*Pedro Feliú Ribeiro*

## 1 INTRODUÇÃO

Nos anos 2000, países como África do Sul, Brasil, Índia e, sobretudo, a China, passam a ter maior influência em aspectos importantes da política internacional, num contexto em que surgem dúvidas quanto à centralidade absoluta dos Estados Unidos. O entendimento da política externa dos países considerados emergentes e/ou do Sul torna-se objeto de crescente interesse. A própria categoria de país emergente e de Sul é controversa, não havendo consenso sobre o seu significado em um sistema internacional em transformação. A questão torna-se ainda mais complexa quando se observa que há elementos significativos de diferenciação entre os países do Sul: ao mesmo tempo em que alguns países vivenciam níveis elevados de crescimento econômico e de industrialização, outros ainda enfrentam um quadro de pobreza extrema e de instabilidade política. Mesmo os fluxos de comércio entre esses países muitas vezes apresentam significativas assimetrias. De todo modo, a noção de Sul parece funcionar para os países em desenvolvimento como um símbolo de mobilização e expressão ideológica do leque de desafios comuns relacionados ao desenvolvimento (ALDEN; MORPHET; VIEIRA,

---

<sup>1</sup> O presente capítulo é uma versão modificada e atualizada do artigo “As relações bilaterais Brasil-China: uma relação em processo de afirmação” publicado na Revista Carta Internacional, vol. 8, no. 1, 2013.

2010). Ou seja, trata-se de uma categoria com certa capacidade de amálgama sem que implique necessariamente uma unidade absoluta.

Alguns esforços de cooperação e de construção de confiança entre os países emergentes servem de base para formas de interação que visam contornar determinadas pressões estruturais dos países desenvolvidos, além de espelhar novas dinâmicas de cooperação na perspectiva de países que têm importantes desafios domésticos de redução da pobreza e inclusão social a serem superados. Isso pode ter como uma de suas consequências o fortalecimento de normas internacionais associadas ao desenvolvimento e às questões sociais. Traz também novos desafios, normativos e empíricos, não apenas quanto às possibilidades de adensar relações entre nações geograficamente distantes e com visões de mundo atreladas a universos histórico-culturais distintos, mas também de estruturar modalidades de interação que não reproduzam ou estabeleçam novas assimetrias.

Nessa perspectiva, o presente capítulo busca analisar a evolução recente nas relações entre o Brasil e a China no período de 2000 a 2013, dois países considerados emergentes e que têm a noção de pertencimento ao Sul como um elemento que influencia o discurso e a prática da sua política externa. Do mesmo modo, analisaremos a motivação da atuação do Brasil e da China na América do Sul e na África<sup>2</sup>. Além da análise da relação bilateral, o estudo das eventuais conexões e sobreposições nas estratégias de política externa do Brasil e da China nas duas regiões faz-se necessário no sentido de oferecer subsídios para o entendimento do padrão de relacionamento bilateral entre os países em ascensão na estrutura internacional e da compatibilidade ou incompatibilidade de suas estratégias de política externa. Do ponto de vista empírico, realizamos uma análise descritiva das principais variáveis relevantes na conformação da relação bilateral do Brasil com a China no período indicado. Para tanto, utilizamos três indicadores: o número de acordos de cooperação firmados, o índice de convergência dos votos de ambos os países na Assembleia Geral da ONU e o fluxo de comércio entre ambas as nações.

---

<sup>2</sup> No que tange às ações do Brasil e da China na América do Sul e na África, o capítulo apresenta resultados parciais de pesquisa em andamento. Privilegiamos neste texto a apresentação de alguns dados relevantes da relação bilateral e a sua relação com a literatura especializada na temática.

O capítulo se estrutura da seguinte forma. Na próxima seção, analisamos alguns elementos definidores da relação entre o Brasil e a China e apresentamos dados descritivos referentes à relação bilateral a partir das variáveis selecionadas. Na terceira seção, analisamos as motivações e a implementação da política externa do Brasil e da China para a África e para a América do Sul. Na quarta seção, na forma de considerações finais, retomamos os principais argumentos apresentados no trabalho.

## 2 RELAÇÕES BILATERAIS ENTRE BRASIL E CHINA

Do ponto de vista do Brasil, a relação com a China se fortalece nos anos 2000, na perspectiva de fortalecimento da multipolaridade no sistema internacional. A premissa subjacente é que, a médio e longo prazo, os Estados Unidos estariam perdendo a sua primazia no sistema internacional em função das dificuldades internas, financeiras, relativas a valores com enfraquecimento do seu *soft power* e dos desafios para resolver crises internacionais. Como afirma o ex-ministro das Relações Exteriores do governo Lula da Silva e atual Ministro da Defesa do governo Rousseff, Celso Amorim, “o que observamos na relação sino-brasileiro é uma alternativa para as relações com os EUA e Europa, mas longe de se consolidar como uma parceria estratégica<sup>3</sup>.” A questão de como se relacionar com o gigante asiático, quais as consequências da sua ascensão para o Brasil e como utilizar a emergência chinesa, de modo a favorecer interesses brasileiros, são, entre outras, questões relevantes que se colocam no debate acadêmico e político sobre o tema, na ótica do Brasil. Há uma expectativa em parte do governo e da sociedade de que a relação com a China contribua para o processo de desenvolvimento e de projeção internacional do Brasil. Pode-se considerar que do início dos anos 2000 até os dias atuais, essa expectativa passou por momentos de oscilação, com situações de esfriamento, mas sempre presente.

Na perspectiva da China, a relação com o Brasil se insere nos esforços de universalização da sua política externa, de conquista de novos mercados e de suprimento de recursos naturais, energéticos e de commodities agrícolas. O atual presidente chinês, Xi Jinping, em entrevista ao jornal brasileiro

---

<sup>3</sup> Entrevista concedida por Celso Amorim para o Estado de São Paulo, “Precisamos repensar nossa relação com a China”. Por Patrícia Campos Melo, 28 de novembro de 2010.

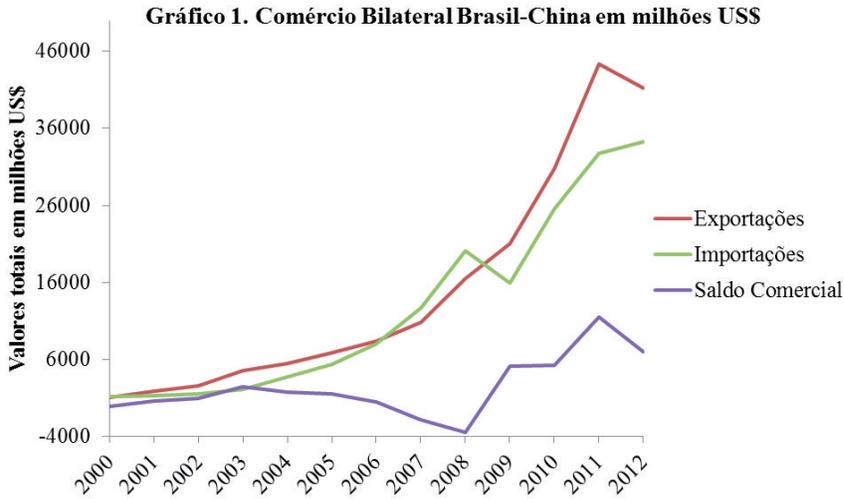
Valor Econômico, realizada em março de 2013, comentou: “Nunca, como hoje, os interesses de desenvolvimento dos dois países estiveram tão interligados. A cooperação econômico-comercial bilateral está desempenhando um papel cada vez mais destacado nos nossos respectivos desenvolvimentos econômicos. A parte chinesa está disposta a trabalhar com a parte brasileira para explorar o potencial da complementaridade das duas economias, otimizar a pauta comercial e ampliar as áreas de cooperação<sup>4</sup>.” A atuação em arranjos coletivos no âmbito multilateral também é um aspecto relevante da relação entre os dois países. Na perspectiva do atual chanceler chinês, Wang Yi, “as instituições multilaterais, inclusive a ONU, devem realizar uma reforma com o intuito de aumentar a representatividade e o direito de voz dos países em desenvolvimento<sup>5</sup>.” Os países são membros dos BRICS e compartilham o objetivo de reforma das instituições multilaterais. A China também fez parte da coalizão G-20 comercial na Rodada Doha da OMC, liderada pelo Brasil. De todo modo, ao analisar a relação bilateral, desde o início é importante ter em conta que a China é muito mais importante para o Brasil, do que o contrário. Isso não pré-determina a forma como a relação bilateral se estrutura e os resultados da interação, mas é um elemento estrutural que não pode ser desconsiderado.

Além dos objetivos gerais de política externa dos países, é relevante verificar de modo empírico como tem ocorrido a interação entre Brasil e China. Começamos com a análise dos fluxos de comércio.

---

<sup>4</sup> Disponível em: [<http://www.valor.com.br/internacional/3052278/china-rica-e-forte-ainda-esta-distante-diz-xi-jinping>]. Acesso em: 24 jan. 2013.

<sup>5</sup> “Parceria com o Brasil ajuda a equilibrar economia mundial”. Folha de S. Paulo, 24 de abril de 2014. p. A21.



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do MDIC (2014).

O gráfico 1 acima exibe a balança comercial do Brasil com a China entre 2000 e 2013. O primeiro aspecto a ser notado é o elevado crescimento do intercâmbio comercial entre os países, isto é, tanto as exportações brasileiras para a China como as importações deste país tiveram aumento expressivo ao longo do período considerado. Em 2000, as exportações e importações correspondiam, respectivamente, a US\$ 1085 milhões e US\$ 1222 milhões. Em 2012, esses valores saltaram para US\$ 46023 milhões e US\$ 37302 milhões, respectivamente. Percebemos ainda um aumento mais acentuado do intercâmbio comercial a partir de 2006, cuja projeção de aumento das exportações brasileiras (linha verde) foi interrompida apenas em 2012, onde houve queda em relação a 2011 e posterior recuperação no ano de 2013. As importações brasileiras de produtos chineses (linha azul) também seguiram em crescimento constante, ocorrendo desaceleração em 2012 e recuperação em 2013. Do ponto de vista do saldo comercial, representado pela linha roxa no gráfico 1, predomina o superávit brasileiro, ainda que 2000, 2007 e 2008 tenham apresentado superávit chinês no comércio bilateral.

Fatores como a crise financeira de 2008, atingindo de maneira significativa os EUA (tradicional parceiro comercial do Brasil), o aumento de acordos de cooperação entre Brasil e China, principalmente no governo

Lula da Silva, a respeito de questões comerciais, o forte crescimento econômico chinês, entre outros fatores, podem ter incentivado esse expressivo aumento observado nas relações comerciais dos dois países no período. Como não é nosso objetivo analisar possíveis causas do crescimento do comércio bilateral entre Brasil e China, o gráfico 1 cumpre o propósito de ilustrar o significativo crescimento do intercâmbio comercial entre os países no período analisado neste texto. Para o caso brasileiro, mais especificamente, esse aumento representou uma mudança histórica na lista de parceiros comerciais mais relevantes em volume de recursos movimentados. Apenas como forma ilustrativa, apresentamos abaixo, na tabela 1, os dez principais parceiros comerciais de ambos os países no ano de 2013, de forma a vislumbrar a posição relativa do Brasil na pauta comercial chinesa e da China na pauta comercial brasileira.

Tabela 1. Lista dos 10 países com maior participação (%) na pauta comercial do Brasil e China para o ano de 2012

| BRASIL        |       |               |       | CHINA         |       |               |       |
|---------------|-------|---------------|-------|---------------|-------|---------------|-------|
| Exportação    |       | Importação    |       | Exportação    |       | Importação    |       |
| País          | Part. | País          | Part. | País          | Part. | País          | Part. |
| China         | 30,3% | China         | 24,4% | EUA           | 28,5% | Japão         | 20%   |
| EUA           | 19,6% | EUA           | 23%   | Hong Kong     | 23,5% | Coreia do Sul | 17%   |
| Argentina     | 13,2% | Argentina     | 11,7% | Japão         | 13%   | Taiwan        | 13%   |
| Países Baixos | 11%   | Alemanha      | 10%   | Coreia do Sul | 7,2%  | EUA           | 12,8% |
| Japão         | 5,8%  | Coreia do Sul | 6,4%  | Alemanha      | 6,7%  | Alemanha      | 9,7%  |
| Alemanha      | 5,3%  | Nigéria       | 5,7%  | Países Baixos | 5,2%  | Austrália     | 8,6%  |
| Índia         | 4%    | Japão         | 5,5%  | Índia         | 4,4%  | Malásia       | 6,5%  |
| Venezuela     | 3,6%  | Itália        | 4,3%  | Brasil        | 3,8%  | Rússia        | 4,2%  |
| Chile         | 3,3%  | México        | 4,2%  | Reino Unido   | 3,8%  | Tailândia     | 4%    |
| Itália        | 3,3%  | França        | 4,2%  | Rússia        | 3,4%  | Brasil        | 3,4%  |

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do MDIC (2013) para o caso brasileiro e CEBC (2013) para o caso chinês.

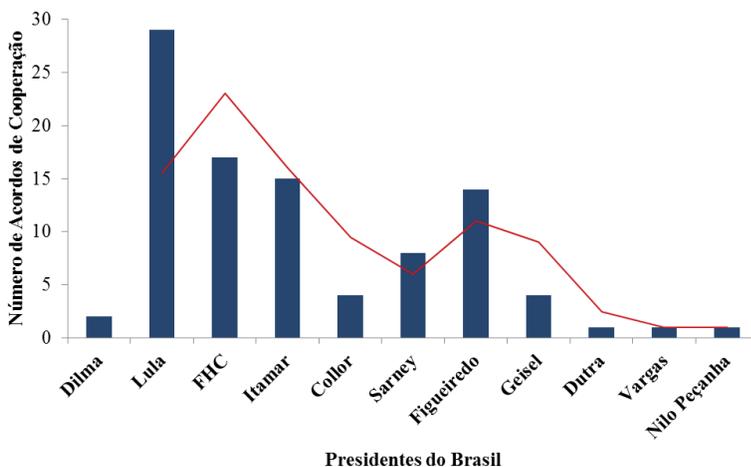
Na tabela 1 acima, percebemos a relevância da China enquanto maior parceiro comercial do Brasil, tanto na pauta exportadora quanto importadora. Na China, em contrapartida, os EUA é o maior destino das exportações, enquanto o Japão lidera a origem das importações. É interessante notar que a pauta comercial brasileira possui uma considerável presença de países sul-americanos, principalmente no que tange às exportações. Já no caso chinês, há uma forte presença de países do sudeste asiático e o

Japão, indicando a relevância das relações regionais no comércio de ambos os países. Outro aspecto relevante é a diferença na posição relativa que cada país representa na pauta comercial do outro. Para o Brasil, a China é o principal parceiro comercial. No caso chinês, o Brasil figura entre oitavo e décimo principal parceiro comercial. Isso demonstra a diferença no peso relativo dos países quando analisada a relação bilateral, conforme mencionamos anteriormente. A parceria com a China, para o Brasil, possui um caráter estratégico, constantemente presente no discurso presidencial brasileiro e atestado pelos dados descritos acima.

Como argumenta Guilhon (2012), ainda que a parceria sino-brasileira tenha sido denominada estratégica pela diplomacia brasileira desde o governo Itamar Franco (1992-1994), foi no governo Lula da Silva (2003-2010) que a relação bilateral ganhou um caráter especial, oriunda de uma combinação do crescimento extraordinário do fluxo de comércio e investimentos entre os dois países, com a nova prioridade atribuída pelo governo às relações Sul-Sul e, de maneira especial, com os demais países chamados emergentes. O primeiro aspecto fica evidente na observação dos dados apresentados até então, tendo na dimensão comercial o principal aspecto ressaltado nos discursos do ex-presidente Lula da Silva a respeito da relação bilateral. Do ponto de vista econômico, percebemos, portanto, um aprofundamento das relações comerciais entre 2000 e 2012, resultando em uma maior proximidade entre os países, principalmente a emergência da China enquanto principal parceiro comercial do Brasil.

Passamos agora aos indicadores políticos da relação bilateral Brasil-China, mais especificamente, ao número de acordos de cooperação entre ambos e ao índice de convergência dos votos dos países na Assembleia Geral da ONU.

**Gráfico 2. Número de Acordos de Cooperação com a China por presidente brasileiro**

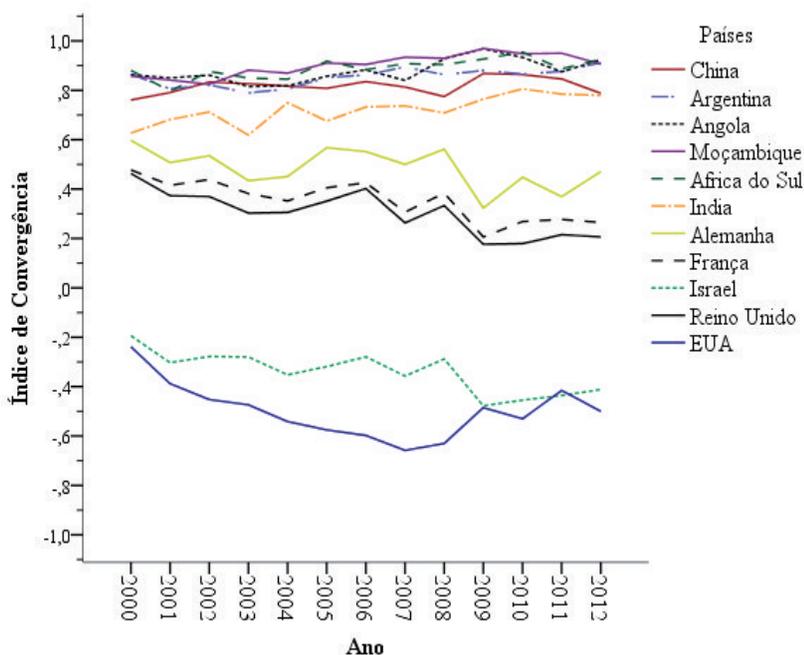


Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do CEBC, disponível em: <http://www.cebc.org.br/pt-br/dados-e-estatisticas/acordos-bilaterais>.

No gráfico 2 acima, apresentamos o número de acordos de cooperação assinados e promulgados entre Brasil e China por presidente brasileiro em um período mais longo do que 2000 e 2014, uma vez que não são tantos os acordos. Constatamos inicialmente uma clara tendência de aumento no número de acordos de cooperação entre Brasil e China, com dois picos bastante evidentes: o governo Figueiredo (1979-1984) e o governo Lula da Silva (2003-2010). Vale ressaltar que a curva preta no gráfico acima apresenta crescimento consistente desde o governo Itamar, a queda na curva se refere à influência do governo ainda vigente da presidente Dilma, onde três acordos foram assinados. Apesar de o governo Itamar Franco representar o maior número de acordos por ano de governo, é no governo Lula da Silva onde observamos, em termos absolutos, uma maior proximidade com a China em termos de acordos de cooperação. Enquanto no governo Itamar Franco predominaram acordos de cooperação nas áreas espacial, educacional e de extração de minério de ferro, no governo Lula da Silva houve grande predomínio de questões comerciais ligadas a barreiras não tarifárias, infraestrutura e novamente cooperação espacial.

É interessante mencionar que durante o governo Lula da Silva, a China foi visitada em duas ocasiões, 2004 e 2009, assim como o presidente Hu Jintao visitou o Brasil duas vezes. Conforme Guilhon (2012), Lula se encontraria um total de nove vezes com seu parceiro chinês entre 2008 e 2009, contabilizados os encontros em foros internacionais. O número é bastante expressivo, assim como as áreas de cooperação de relevância para o Brasil, indicando, no período analisado, certa convergência entre os dois países, sinalizando intensificação de uma relação considerada estratégica para o governo brasileiro. Nos dados referentes ao índice de convergência de votos na AGONU, a constatação não é distinta, ou seja, predomina a convergência entre os posicionamentos de Brasil e China. Abaixo exibimos o gráfico 3 que dispõe o índice de convergência na AGONU do Brasil com a China e alguns países selecionados, a fim de obter um parâmetro comparativo. Selecionamos um importante parceiro do Brasil no MERCOSUL, a Argentina; dois países da CPLP, Angola e Moçambique; os países do IBSA, Índia e África do Sul, e alguns países desenvolvidos, Alemanha, Israel, França, Reino Unido e Estados Unidos. A China está representada pela linha vermelha sólida.

**Gráfico 3. Índice de Convergência do Brasil e países selecionados na AGONU com abstenção (2000-2012)**



Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados de Strezhnev e Voeten(2013), "United Nations General Assembly Voting Data" (disponível em: <http://hdl.handle.net/1902.1/12379UNF:557mORKL1ZZ6/P3AR5Fokkw==> Erik Voeten)

O índice de convergência de votos na Assembleia Geral da ONU, elaborado por Signorino e Ritter (1999) e representado no gráfico 3 acima, varia de -1 a 1, onde -1 indica a menor convergência possível e 1 a maior convergência possível. É importante ressaltar que utilizamos o índice de convergência que inclui os votos do tipo abstenção, assim, ao invés de apenas contabilizar os votos sim e não, a abstenção é contabilizada na determinação da convergência, valendo a metade da distância métrica entre o voto sim e não. O índice é obtido por:  $\frac{1-d*2}{dmax}$ , onde  $d$  é a soma das distâncias métricas entre os votos das díades de países em um determinado ano e  $dmax$  é a maior distância métrica possível destes votos.

Percebemos que a China se encontra junto a outros países em desenvolvimento com elevada convergência em relação aos votos do Brasil na AGONU, revelando, também nesta dimensão, proximidade significativa na relação bilateral. Embora a China apresente convergência ligeiramente menor quando comparada a Argentina, Angola, África do Sul e Moçambique, a distância entre a convergência da China e países desenvolvidos como Alemanha, França, Reino Unido, Israel e Estados Unidos é grande, indicando que o posicionamento brasileiro na AGONU converge mais com países em desenvolvimento quando comparado a países desenvolvidos. A partir dos indicadores apresentados é possível considerar que a parceria com a China possui destaque na agenda da política externa brasileira, tanto na dimensão econômica, quanto na dimensão política. Nessas dimensões, no período analisado há um aprofundamento das relações bilaterais.

De acordo com Farias (2013), uma parceria estratégica é articulada com base em percepção de oportunidades e não se limita ao âmbito político diplomático, envolve pluralidade de atores domésticos, é planejada e estruturada para servir a um propósito, diferente da construção de relacionamentos difusos de cooperação. Ou seja, tratar-se-ia de um marco político no qual se operacionaliza novo patamar de relações bilaterais com um país ou região. Numa parceria estratégica, a lógica é que o aprofundamento do relacionamento bilateral seja essencial para realizar objetivos dos respectivos parceiros, sejam de política externa ou de política doméstica. Embora não haja consenso na literatura sobre o conceito de parcerias estratégicas, se tomarmos a definição de Farias (2013) fica difícil caracterizar a relação Brasil–China com o conceito de parceria estratégica, na medida em que há envolvimento limitado de atores domésticos, além de não serem evidentes quais são os propósitos da parceria.

Oliveira (2012, p. 190) apresenta síntese relevante sobre os aspectos definidores da relação bilateral entre o Brasil e a China. Em primeiro lugar, a distorção na balança comercial pelo fato da China abastecer-se, quase que em sua totalidade, de produtos primários, enquanto exporta para o mercado brasileiro, quase que em sua totalidade, produtos manufaturados com alta tecnologia. Em segundo, o fato de a indústria brasileira não apresentar condições satisfatórias de concorrência com as importações chinesas. Em terceiro, o Brasil está perdendo mercado de produtos

manufaturados na América do Sul para as exportações chinesas. Por outro lado, do ponto de vista econômico, a China é o principal parceiro do Brasil, tendo desbancado a supremacia americana quase que centenária e desempenhado papel fundamental para a recuperação brasileira na crise financeira de 2008. Além disso, é o principal responsável pelos superávits comerciais brasileiros e, nos dois últimos anos, ocupou uma posição privilegiada no conjunto dos IEDs direcionados ao Brasil. A partir dos aspectos sintetizados por Oliveira (2012), fica claro que não há um padrão de relacionamento único ou homogêneo. Existem áreas de cooperação e de divergência. Ao mesmo tempo em que a ascensão da China foi uma mudança sistêmica importante que contribuiu para o Brasil implementar uma política externa de maior projeção e influência em alguns aspectos da agenda global, questões centrais para a política externa brasileira podem ter dificuldade de compatibilização com as estratégias de atuação da China na América do Sul e na África.

## **BRASIL, CHINA E AS POLÍTICAS EXTERNAS PARA A AMÉRICA DO SUL E A ÁFRICA**

Nos anos 2000, a América do Sul passa a ser constitutiva da atuação internacional do Brasil. Isso tem como consequência o fortalecimento da política de alargamento do Mercosul, iniciada nos anos 1990. Um marco nesse sentido foi a realização da primeira reunião de presidentes da América do Sul, no segundo semestre de 2000, em Brasília. Os países da América do Sul passam a ser identificados como importantes para os objetivos de inserção internacional do Brasil. Conforme aponta a literatura sobre o assunto (MARIANO, 2007), a consolidação da cooperação e da integração com os países da América do Sul passam a ser vistos como elementos importantes para fortalecer as posições internacionais do Brasil em diferentes fóruns internacionais. As posições do Brasil em relação ao processo de integração do Cone Sul e na América do Sul foram e estão relacionadas a um real interesse pela integração, mas esse interesse não está desvinculado do objetivo de garantir melhores condições de inserção em outras arenas internacionais. Desde o seu surgimento, o Mercosul foi considerado como base da estratégia de inserção internacional do Brasil, o que trouxe e traz consequências para o próprio formato da integração (MARIANO, 2007).

As perspectivas de cooperação e integração regional no Cone Sul e na América do Sul, a partir dos anos 2000, passam por uma série de mudanças. Desde aquelas relacionadas ao que alguns autores chamam de regionalismo pós-liberal (VEIGA; RÍOS, 2007), ou seja, a partir da ampliação da agenda da integração abrangendo temas não apenas econômicos, mas também sociais, de desenvolvimento, defesa, superação da pobreza, infraestrutura, financiamento e fortalecimento da autonomia nacional. Além dessas mudanças, que em boa medida se relacionam com transformações no âmbito doméstico dos países da região, um elemento exógeno relevante dos anos 2000 é a relação que os países da região passam a desenvolver com a China, num momento em que a América do Sul se insere também no mapa político e estratégico do gigante asiático (PAULINO; PIRES, 2012).

Do ponto de vista da China, a relação com a América Latina e do Sul vincula-se aos objetivos domésticos de suprimento de energia e matérias-primas, de exportações de produtos tecnológicos, de desenvolvimento e de fortalecimento da sua inserção internacional. O objetivo de isolar Taiwan também é constitutivo da política chinesa para a região, na medida em que alguns países da América Latina, como Paraguai, Honduras, Panamá, El Salvador, Guatemala e Nicarágua mantêm relações diplomáticas com Taipei. Por isso, não são beneficiários da cooperação chinesa. Situação similar ocorre na África onde a atuação chinesa também é pautada pelo princípio de “uma única China”. Burkina Faso, São Tomé e Príncipe e Gâmbia são alguns dos poucos países africanos que continuam reconhecendo Taiwan e mantêm relações diplomáticas com a ilha, depois do sucesso das gestões de Pequim com vários países do continente, entre eles, a África do Sul e Senegal, que cortaram relações com Taiwan em 1998 e 2005, respectivamente (MILANI; CARVALHO, 2013).

Em novembro de 2008, o governo chinês lançou o documento “*China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean*”. Com isso, a América Latina se tornou a terceira região do mundo, junto com a Europa e a África, para a qual a China divulgou documento com uma política específica. No documento, há a seguinte indicação: “o princípio de uma só China constitui a base política sobre a qual a China estabelece e desenvolve relações com os países e organizações regionais da América Latina e Caribe<sup>6</sup>”. Do

<sup>6</sup> Disponível em: <[http://english.gov.cn/official/2008-11/05/content\\_1140347.htm](http://english.gov.cn/official/2008-11/05/content_1140347.htm)>. Acesso em: 9 jan. 2014.

mesmo modo, o governo chinês afirma no documento a intenção de estabelecimento e desenvolvimento de uma parceria ampla de cooperação com os países da região, em questões como ciência e tecnologia, formação de pessoal, mecanismos de trocas de informação, energia, infraestrutura, biocombustíveis, telecomunicações e acordos de cooperação cultural. Ainda de acordo com o documento, o governo chinês vai apoiar bancos comerciais a abrirem sucursais na região. Ou seja, há elementos que sinalizam interesse concreto em estreitar os laços com os países da América Latina. Desde 2004, a China é país observador na Organização dos Estados Americanos (OEA) e em 2009 tornou-se sócia do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O estabelecimento do Fórum China-Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos segue perspectiva similar.

Como afirma Phillips (2010, p. 177), a importância dos recursos naturais, energéticos e commodities agrícolas dos países da América Latina e do Sul para a China não deve ser sobrevalorizada. De acordo com o autor: “a América Latina constitui apenas parte do foco da estratégia chinesa em relação ao suprimento de energia, muito menor em comparação com outras regiões como a África ou o Oriente Médio.” (PHILLIPS, 2010, p. 177). Ou seja, para a China, o engajamento com os países da região é um aspecto que contribui para o seu desenvolvimento doméstico, mas não é essencial para garanti-lo, sendo essa uma das razões de a região não ser uma prioridade absoluta.

O Primeiro Ministro da China, Wen Jiabao, em discurso na CEPAL, no dia 26 de junho de 2012, sobre as relações América Latina-China, elencou quatro propostas visando estreitar a relação com os países da região, quais sejam: 1) aprofundar a cooperação estratégica e a confiança mútua, 2) expandir os interesses comuns com foco na cooperação econômica e no comércio, 3) garantir a segurança alimentar por meio da cooperação em questões agrícolas, 4) aumentar o intercâmbio cultural. O discurso e as propostas de Wen Jiabao foram vistos como representativos da tentativa de Pequim de estreitar laços com países da região e principalmente oferecer respostas às demandas de alguns países, inclusive do Brasil, no sentido de diminuir as assimetrias qualitativas do intercâmbio comercial.

Entre as propostas, merece destaque a questão de expandir os interesses comuns com foco na cooperação econômica e no comércio. A respeito

disso, Wen Jibao afirma que “nós não queremos apenas importar matérias-primas a partir desta região, mas queremos comprar mais bens manufaturados e produtos de alto valor agregado, de modo a alcançar um crescimento equilibrado e sustentável do nosso comércio. A China vai iniciar um fundo de cooperação entre os dois lados. Instituições financeiras chinesas vão contribuir com uma primeira parcela de 5 bilhões de dólares para o fundo. O Banco de Desenvolvimento da China vai coordenar os esforços na criação de um empréstimo especial de 10 bilhões de dólares para facilitar a nossa cooperação no desenvolvimento de infraestrutura, incluindo ferrovias, estradas, portos, usinas de energia e instalações de telecomunicações. Vamos continuar a encorajar as empresas chinesas competitivas e respeitáveis para investir na região para melhorar a nossa cooperação industrial”<sup>7</sup>.

Esse trecho do discurso de Wen Jibao é particularmente relevante na medida em que busca responder a algumas das demandas dos países da região. É interessante que a proposta de viabilizar recursos financeiros para fortalecer a cooperação com a região é algo relativamente novo na estratégia da China para a América Latina e parece seguir uma estratégia já presente na relação que a China tem com o continente africano, como a representada pelo Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), criado em 2000 e de periodicidade trienal (a primeira reunião desse fórum foi em Pequim, a segunda em Adis Adeba, em 2003, a terceira em Pequim, em 2006, a quarta em El Sheik, em 2009, e a quinta em Pequim, em 2012). O Fórum tem empenhado maciços investimentos em infraestrutura e ajuda financeira, com projetos agrícolas e industriais nos países africanos, mas tem gerado também abertura comercial e o acesso preferencial da China aos mercados e recursos dos países envolvidos (MUEKALIA, 2004; PECEQUILO; CARMO, 2014).

Seja na América Latina ou na África, o investimento chinês pode contribuir para o crescimento econômico, para situações de superávits comerciais, mas pode ser insuficiente para garantir trajetórias de desenvolvimento. Vadell (2011) argumenta que, embora no curto prazo a relação com a China estimule o crescimento da América do Sul, há implicações diferenciadas no médio e longo prazo, especialmente para os países com setores industriais mais expressivos. Na mesma perspectiva, Becard (2013)

<sup>7</sup> Disponível em: <[http://www.china.org.cn/world/2012-06/27/content\\_25752050.htm](http://www.china.org.cn/world/2012-06/27/content_25752050.htm)>. Acesso em: 16 dez. 2013.

considera que os benefícios de curto prazo oferecidos pela China foram muito importantes para os países da região, mas desigualmente distribuídos, ao passo que o impacto da China sobre o desenvolvimento latino-americano, em médio prazo, ainda é incerto e apresenta um risco substancial de desindustrialização em alguns países.

De todo modo, não há um impacto único que a relação com a China origine nos países da região. Por exemplo, no caso da Venezuela, as exportações de petróleo para a China, além de contribuírem para diminuir a dependência do mercado americano, têm gerado receitas significativas para a promoção dos programas sociais dos governos. Por outro lado, o México e os países da América Central têm perdido espaço no mercado americano para os chineses (MANRÍQUEZ LEÓN, 2006). Ainda assim, para outros países o aumento do intercâmbio com a China pode aumentar o poder de barganha com Washington e viabilizar políticas de maior autonomia. A questão é que pode também gerar novas formas de dependência, de tipo centro-periferia, já que a pauta exportadora para o país asiático é composta principalmente de commodities agrícolas e minerais, o que em muitos casos não é diferente do intercâmbio comercial com os Estados Unidos. Para o Brasil, Chile, Argentina e Peru, as exportações de matérias-primas e alimentos para a China, ao mesmo tempo em que contribuem para a geração de superávits comerciais, geram preocupação na medida em que há uma evidente assimetria qualitativa no intercâmbio comercial. No caso do Brasil, os principais produtos exportados são: minério de ferro, petróleo, soja, açúcar e pastas químicas de madeira, representando 86% do total exportado para a China em 2011, enquanto que as importações concentram-se em equipamentos industrializados e manufaturados (MORTATTI; MIRANDA; BACCHI, 2011). Nesse contexto, reaparece o debate sobre primarização ou reprimarização da economia na América Latina, em função da expansão dos laços comerciais com a China. Os investimentos chineses nos países da região estão em boa medida concentrados em atividades econômicas primárias e em infraestrutura voltada à exportação de bens primários.

De acordo com Phillips (2010, p. 178),

[...] as implicações para o desenvolvimento latino-americano da emergência da China podem ser vistas como importante revisão de concep-

ções estabelecidas sobre o desenvolvimento, assim como representativa de possibilidades restritas para o desenvolvimento da maioria das economias e sociedades da região.

No Brasil, ao sustentar um crescimento no intercâmbio comercial que não se pode comparar ao de outros países, a China estimula reorientações estratégicas, seja no setor de tecnologia avançada (por exemplo, Embraer, lançamento de satélites), seja no setor de *commodities* (por exemplo, Vale do Rio Doce). A relação com a China passa a ser vista como fortalecedora de interesses para uma parte dos atores domésticos. Por outro lado, a recente defesa, por parte do Presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), de assinatura de acordo de livre-comércio com os Estados Unidos<sup>8</sup>, provavelmente sinaliza perspectiva oposta, uma vez que o setor industrial brasileiro tem tido dificuldades em competir com os produtos manufaturados chineses. Como aponta Oliveira (2012, p. 190), “o Brasil está perdendo mercado, anteriormente quase que cativo, na América do Sul. Ou seja, as exportações, basicamente de manufaturados, para o continente americano não estão igualmente conseguindo concorrer com as exportações chinesas”.

Laufer (2013), ao analisar a relação da Argentina com a China, aponta que há setores no governo e no setor empresarial que estão buscando a adaptação de áreas estratégicas da economia argentina para que haja complementaridade na relação com a China. A participação dos produtos brasileiros no mercado argentino tem caído consideravelmente em razão da concorrência chinesa. Segundo estudo da Confederação Nacional da Indústria (CNI), citado pelo Jornal Folha de São Paulo em reportagem de 19 de abril de 2014, entre 2005 e 2014, a participação nas importações argentinas da China disparou de 5,3% para 18,4%. No mesmo período, as importações argentinas do Brasil caíram de 36,4% para 24,8%. De acordo com Jorge Rodríguez Aparicio, presidente da Câmara de Comércio Argentino-Brasileira, “os empresários brasileiros estão perdendo espaço na argentina. E no Brasil os argentinos perdem espaço para a China. Isso teria que nos unir mais, se não por amor, por medo. Os chineses têm uma com-

---

<sup>8</sup> “Robson Braga de Andrade defende acordo de livre-comércio entre o Brasil e os Estados Unidos”. Disponível em: <<http://www.fieto.com.br/Noticia.aspx?c=186fb78e-efc1-4dee-a7a3-b431e0b7ec43>>. Acesso em: 16 dez. 2013.

petitividade tremenda<sup>9</sup>.” Nesse contexto, a política brasileira em relação à China é implementada num cenário multifacetado. As oscilações na percepção e nas expectativas que o país tem em relação a China relacionam-se às diferentes formas como os atores domésticos percebem a relação.

Países como Venezuela e Equador, do mesmo modo, cada vez mais têm a China como um dos seus principais credores. Isso ocorre também com o Brasil. Em 2009, a Petrobras fechou empréstimo de US\$ 10 bilhões com o Banco de Desenvolvimento da China<sup>10</sup>. Após a reunião de Cúpula dos BRICS, ocorrida em julho de 2014 em Fortaleza, o presidente Chinês Xi Jinping, realizou visitas à Cuba, Venezuela e Argentina. Na Argentina, Xi Jinping anunciou a liberação de crédito de 5,5 bilhões de euros para ser investido em infraestrutura no país. Também assinou acordo de operação de troca de taxa de variação cambial (swap) no valor de 8 milhões de euros de modo a estimular o intercâmbio de produtos entre a China e a Argentina<sup>11</sup>. Na Venezuela o presidente chinês divulgou o repasse de novo crédito de 3 bilhões de euros, que poderá ser pago em petróleo<sup>12</sup>. Em Cuba, o presidente chinês assinou 29 novos acordos nas áreas de finanças, biotecnologia, agricultura, infraestrutura e energias renováveis. Entre eles, destaca-se uma linha de crédito de Pequim para construir um terminal no porto de Santiago de Cuba<sup>13</sup>. Considerando a centralidade histórica dos Estados Unidos na América Latina, poderia-se esperar que o aumento da influência chinesa gerasse reações por parte dos Estados Unidos. Entretanto, de acordo com Manríquez León e Alvarez (2014), isso não tem ocorrido pelo fato de a ação chinesa na América Latina ser fundamentalmente econômica e também pelo fato de a região não estar no núcleo da estratégia de inserção internacional de Washington ou Beijing.

De acordo com o ex-Alto Representante Geral do Mercosul, Samuel Pinheiro Guimarães (2012, p. 2), as indústrias instaladas no Brasil e nos países do Mercosul “sofrem a forte concorrência das importações

<sup>9</sup> “Para Brasil, entrada chinesa é inevitável”. Folha de S. Paulo, 14 de setembro de 2014.

<sup>10</sup> “Para Brasil, entrada chinesa é inevitável”. Folha de S. Paulo, 14 de setembro de 2014.

<sup>11</sup> Disponível em: <<http://jornalggn.com.br/noticia/visita-de-presidente-chines-estreita-lacos-na-america-latina>>. Acesso em: 10 out. 2014.

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://jornalggn.com.br/noticia/visita-de-presidente-chines-estreita-lacos-na-america-latina>>. Acesso em: 10 out. 2014.

<sup>13</sup> Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2014/07/22/internacional/1406060074\\_468362.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2014/07/22/internacional/1406060074_468362.html)>. Acesso em: 10 out. 2014.

industriais baratas (não somente provenientes da China). A facilidade de importar produtos industriais e a alta demanda externa por minérios e produtos agrícolas desestimula novos investimentos na indústria e atrai maiores investimentos na mineração e na agropecuária”. É relevante observar que o Mercosul parece não ter uma agenda para lidar com a China. A Declaração Conjunta Mercosul-China sobre o fortalecimento da Cooperação Econômica e Comercial, adotada na reunião de Cúpula do Mercosul de Mendoza, em junho de 2012, poderia sinalizar uma mudança nesse cenário. Mas os tímidos avanços, até o momento, não permitem afirmar que a relação com a China contribui para o fortalecimento do Mercosul, na medida em que os benefícios comerciais que os países têm conseguido se verificam de modo independente do processo de integração.

Na perspectiva de Pereira e Castro Neves (2011), o Brasil e a China tendem a ter uma relação competitiva no médio e longo prazo, na medida em que os países aumentem sua presença em outras regiões. A busca chinesa por recursos naturais e energéticos, somada a mercados, que estrutura a atuação do país na América Latina, também se estende à África. Em ambos os casos, são regiões ricas em recursos naturais e energéticos com países de mercado consumidor em crescimento.

Ainda que em uma dimensão qualitativa diferente da América do Sul, nos anos 2000 a relação com os países do continente africano também adquire uma centralidade importante na agenda de política externa brasileira. A nova relevância atribuída a instituições como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), o início de negociações visando a formação de uma área de livre-comércio entre o Mercosul-SACU (União Aduaneira da África Austral) e Mercosul-SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral), a criação de novas embaixadas nos países da região, o aumento dos investimentos e dos fluxos comerciais, a formação de novas coalizões internacionais, a formação e as reuniões de Cúpula e de Ministros das Relações Exteriores do Fórum América do Sul-África (ASA) são, entre outros, fatores que indicam a importância da região para a política externa brasileira (MIYAMOTO, 2009).

Excetuando as relações com os países da América do Sul, um diálogo mais amplo envolvendo a África e a Ásia, apesar de figurar na agenda externa do país, ao menos desde o começo dos anos 1960, não adquiriria cen-

tralidade para se transformar em um objetivo estruturante da ação internacional (LEITE, 2011). Questões domésticas e do sistema internacional dificultavam este objetivo. Até então, mesmo nos momentos em que as relações Sul-Sul foram destacadas na ação internacional do Brasil, como no período da Política Externa Independente ou do Pragmatismo Responsável, havia dificuldades objetivas para o estreitamento da cooperação. Atualmente, há um esforço em enfrentar os desafios para o adensamento deste diálogo e cooperação, inclusive visando estendê-lo para além do âmbito político-diplomático (SARAIVA, 2008). A nova dimensão que a relação com os países africanos adquire na política externa brasileira é emblemática deste esforço, que ocorre também no bojo de um revigoramento mais amplo do interesse internacional pela África, parcialmente por conta do potencial de recursos naturais e energéticos e pelas perspectivas de expansão da renda e das melhorias sociais e institucionais de alguns países da região.

A partir do governo Lula da Silva, o Brasil passa a projetar-se também como um indutor do desenvolvimento em países do Sul, modificando em parte a posição de ser fundamentalmente um demandante de cooperação ao desenvolvimento perante os países desenvolvidos, objetivo que ocupou parte importante da agenda externa do país durante o século XX. Esse tipo de suporte internacional para o desenvolvimento entre os próprios países do Sul, também presente na agenda de política externa da China e da Índia, é conhecido como cooperação para o desenvolvimento (WHITE, 2013). Esta prática, que apresenta um longo histórico Norte-Sul, tem ganhado, nos anos 2000, maior intensidade Sul-Sul e se caracteriza pela troca de experiências, recursos e investimentos entre os próprios países em desenvolvimento, tendo em conta a existência de determinados desafios comuns, e, também, a perspectiva de adensar os intercâmbios, não apenas comerciais, buscando estruturar de forma mais sólida a cooperação entre esses países. Nesse contexto, órgãos públicos e agências do Brasil como a APEX-Brasil, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Embrapa, Fiocruz, assim como empresas e instituições como o Senai, Grupo Odebrecht, Companhia Vale do Rio Doce, Petrobras, Grupo Andrade Gutierrez, entre outras, passam a ter atuação importante no continente africano, sobretudo em Angola, o principal destino dos investimentos brasileiros na África (IGLESIAS; COSTA, 2011).

Mendonça Júnior (2013, p. 143) afirma que no governo Lula da Silva, ao lado da ativa diplomacia presidencial, responsável pelo expressivo número de 23 países africanos visitados durante os oito anos de governo, “constatou-se também considerável número de acordos de cooperação técnica firmados, principalmente com países sem vínculo tradicional com o Brasil.” De acordo com estudo do IPEA (2010, p. 36) entre 2003 e 2009, o governo brasileiro perdoou dívidas de Angola, Moçambique e doou 300 milhões de dólares em cooperação alimentar para Somália, Sudão, África do Sul, Saara Ocidental e membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Ainda de acordo com o estudo, a “África Subsaariana, bem como a América Latina e o Caribe, receberam 62% do volume total de recursos federais destinados à cooperação técnica, científica e tecnológica de 2005 a 2009, correspondendo a R\$ 154,9 milhões.” (IPEA, 2010, p. 36). Com isso, busca-se consolidar ou estruturar laços políticos, econômicos, sociais e culturais com esses países, inclusive para que a cooperação adquira dimensões mais amplas, duradouras e descentralizadas.

É uma perspectiva de fortalecimento nacional, das empresas nacionais, de aumento do papel do Brasil no mundo, que busca benefícios gerais para os países em desenvolvimento, mas, fortalecendo a sua própria posição, visando qualificar o país como um exportador de capital, tecnologia e serviços, além de importante exportador de commodities. Essa dimensão relativamente nova da cooperação descentralizada é operacionalizada considerando também o objetivo de articulação e apoio político nas instâncias de cooperação multilateral como a ONU e a OMC. De acordo com White (2013, p. 118), “além do papel crescente do Brasil na África, fica cada vez mais evidente que o continente pode constituir parte crucial da próxima fase do desenvolvimento industrial do país, em setores como mineração, energia e agricultura, e mais amplamente nas suas aspirações políticas e econômicas globais. Entretanto, é importante considerar que, ao contrário de China e Índia, o Brasil não é dependente de commodities e matérias-primas da África para o seu crescimento e para os processos de industrialização”.

Embora a relação do Brasil com a África tenha diferenças importantes em relação a países específicos do continente, de modo geral, é possível considerar que a política externa brasileira para a África se estrutura em torno de quatro objetivos: apoio para suas iniciativas de política externa,

internacionalização das empresas nacionais, mercados para a exportação e cooperação técnica. No caso da China, os objetivos são relativamente similares, acrescido fundamentalmente a questão de suprimento de recursos naturais. Diferentemente do que ocorre na relação com os países da América Latina, o investimento chinês na exploração e extração de petróleo e outros minerais para uso industrial na África é crescentemente central para o abastecimento da China (IGLESIAS; COSTA, 2011). Como aponta Christensen (2010), em 2009 a China importou metade de seu consumo doméstico de petróleo e derivados, e a África foi a origem (especialmente Angola, Nigéria e Sudão) de aproximadamente 30% dessas importações. Adicionalmente, a China depende crucialmente das importações provenientes da África para o abastecimento de outros minérios (como cobalto, crômio e outros). No caso do Brasil, a menor necessidade de recursos naturais, por se tratar de um país com oferta excedente na maioria desses recursos, determina a menor intensidade de sua atuação na exploração e produção de petróleo e minério no continente africano (IGLESIAS; COSTA, 2011). Mesmo assim, a Petrobrás tem tido uma atuação crescente na África, com participações na exploração de campos de petróleo na Nigéria, Angola e Namíbia. Miyamoto (2009, p. 31) cita uma situação específica que envolveu a Petrobras em Angola, principal parceiro do Brasil na África:

Na última semana de setembro de 2008 foi firmado pelo Brasil o acordo ortográfico, que uniformiza o uso da linguagem entre os países de língua portuguesa. Quase ao mesmo tempo, poucos dias depois, a maior companhia brasileira, a Petrobrás, perdeu a concorrência para a Marathon Oil na exploração de petróleo em Angola.

De acordo com Esteves et al. (2011, p. 81), três grandes tendências são importantes, relacionadas ao IED chinês na África: 1) a promoção de Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) em território africano, nas quais empresas chinesas estariam sujeitas a incentivos fiscais à sua instalação e manutenção no local; 2) preferência continuada pelos empréstimos concessionais, cujas condições favoráveis de pagamento somam-se a níveis variados de restrição quanto à contratação de fornecedores de bens e serviços do país credor; 3) difusão do modelo de Angola, caracterizado pela utilização de recursos naturais como garantia de pagamento dos empréstimos contraídos. Segundo Saraiva (2008, p. 98), “a China desembarcou na África de forma estrutural.

Não há capital na África sem uma obra pública imponente feita com recursos chineses. Não há infraestrutura importante de aeroportos e estradas que não tenha uma mão chinesa.” Em comparação com o Brasil, a China parece ter uma política mais definida de contribuir para o desenvolvimento econômico da África, muito por conta de ter maior disponibilidade financeira para estruturar ações nessa direção. De acordo com Iglesias e Costa (2011), dois exemplos ilustram essa realidade: a criação de um fundo de participação acionária de 5 bilhões de dólares para apoiar empresas que decidam investir no continente africano (o Fundo de Desenvolvimento China-África) e a criação de zonas especiais de processamento para a instalação de empresas chinesas no continente africano. O Brasil tem a sua ação determinada por princípios não condicionais e emprega um contingente maior de mão de obra local, se comparado com a China (WHITE, 2013).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Do ponto de vista dos dados analisados, observamos uma quantidade significativa de acordos bilaterais envolvendo o Brasil e a China, além de expressivo intercâmbio comercial. Do mesmo modo, há proximidade na relação bilateral no que tange às votações na AGONU. Na perspectiva desses indicadores, há convergências importantes na relação entre os dois países, tanto na dimensão econômica, quanto na dimensão política. A atuação conjunta no âmbito dos BRICS e do G-20 comercial é também aspecto relevante a ser considerado. Em relação aos BRICS, a recente reunião de Cúpula do bloco, ocorrida em Fortaleza, em julho de 2014, teve como um de seus desdobramentos a formação do Banco de Desenvolvimento dos BRICS e a constituição do Arranjo Contingente de Reservas. A participação da China, em ambos os empreendimentos, foi fundamental no sentido de garantir densidade aos mesmos. A reunião, estimulada pelo Brasil, dos países dos BRICS com os países da UNASUL, ocorrida em Brasília, após a reunião de Cúpula dos BRICS, sinalizou a possibilidade de ampliação do diálogo entre as duas instâncias.

Ao mesmo tempo em que há situações de convergência entre o Brasil e a China, a diferença objetiva de poder e da importância relativa da relação para os dois países, as diferentes percepções sobre alguns temas cen-

trais da política internacional, como mudanças climáticas, câmbio, direitos humanos, não proliferação nuclear, os diferentes contextos regionais a partir dos quais os países estruturam a sua política externa, conjugados com a ausência de *constituencies* domésticas consolidadas que apoiem o estreitamento da cooperação, colocam dúvidas quanto ao modo de estruturação da relação bilateral. Na visita da Presidente Dilma Rousseff à China, em abril de 2011, isso ficou evidente. Apesar de acordos importantes, como o compromisso de estabelecimento do Centro Brasil–China de inovação em Nanotecnologia, da perspectiva das empresas chinesas, como a ZTE e a Foxcom, instalarem fábricas no Brasil, a possibilidade de adensar a discussão entre os países para temas também relevantes, como a questão da reforma do Conselho de Segurança da ONU, câmbio<sup>14</sup>, meio-ambiente e direitos humanos aparentemente não avançou<sup>15</sup>. Provavelmente trata-se de temas onde as possibilidades de ação conjunta são limitadas por conta das diferenças nas políticas dos países. Mesmo em relação ao grupo BRICS parece haver diferença entre os países na ênfase atribuída ao arranjo coletivo enquanto instância fortalecedora dos seus objetivos de política externa.

Uma inovação normativa da política externa do governo Rousseff foi a noção de “responsabilidade ao proteger”, delineada no discurso na Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2011. Essa iniciativa não contou com o apoio da China, assim como em 2010 o acordo de Teerã, envolvendo o Brasil, a Turquia e o Irã, também não contou com o apoio chinês, tendo a China votado a favor das sanções propostas pelos Estados Unidos no Conselho de Segurança da ONU. Em outro extremo, o apoio chinês foi importante para a eleição do embaixador Roberto Azevedo para o cargo de diretor geral da OMC e o intercâmbio com a China fundamental para a recuperação brasileira na crise financeira internacional de 2008<sup>16</sup>. Tudo isso reforça o argumento de que não há um padrão único na relação entre Brasil e China.

---

<sup>14</sup> Segundo o ex-ministro das Relações Exteriores do governo Dilma Rousseff, Antônio Patriota “Reconhecemos que possa haver algumas dificuldades devido à taxa de câmbio [do yuan], mas os dois países têm os mecanismos apropriados para as discutir e não querem perder de vista o conjunto das relações”. Agência Brasil, 04/03/2011 – “Na China Patriota reconhece que moeda subvalorizada atrapalha relações com o Brasil”.

<sup>15</sup> Ver: “Atos Assinados por ocasião da Visita da Presidenta Dilma Rousseff à República Popular da China, Pequim, 12 de abril de 2011” Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-visita-da-presidenta-dilma-rousseff-a-republica-popular-da-china-2013-pequim-12-de-abril-de-2011>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

<sup>16</sup> “Azevedo indica chinês para vice-diretor na OMC”. O Estado de S. Paulo, 18 de agosto de 2012. Pagina B11.

Questões centrais para a política externa brasileira podem ter dificuldade de compatibilização com as estratégias de atuação da China na América do Sul e na África, mesmo não havendo evidências conhecidas de que a estratégia de Pequim busque enfraquecer objetivos do Brasil. As oportunidades oferecidas pelas relações com a China para grupos empresariais ou sociais dos diferentes países da região podem consolidar uma dinâmica não diretamente convergente com a cooperação e a integração regional, uma das agendas importantes do Brasil para a América Latina e do Sul. Os benefícios provenientes da relação com a China independem da complementaridade produtiva regional ou de outros esforços maiores de cooperação entre os países. Em alguns casos, os excedentes no intercâmbio com o gigante asiático têm diminuído o interesse na integração regional por parte de atores domésticos relevantes de países da América do Sul, inclusive do Brasil. Some-se a isso a questão da perda de mercado dos produtos manufaturados do Brasil para a América do Sul, que têm dificuldade de concorrer com as exportações chinesas. No caso do continente africano, além da potencial disputa por mercados, os objetivos de internacionalização das empresas nacionais e de busca de apoio para as iniciativas de política externa são buscados pelos dois países. A China dispõe de maior capacidade econômica para subsidiar seus objetivos de política externa, o que a coloca em situação relativamente privilegiada nas tratativas internacionais.

No próprio governo brasileiro parece haver dúvidas sobre como relacionar-se com a China. De acordo como ministro da Defesa, Celso Amorim, “precisamos dar uma forma importante ao relacionamento com a China. Não desenvolvemos um conceito pleno de como vai ser nossa relação com a China. Essa é uma autocrítica. Não deu tempo. Precisamos pensar mais profundamente nisso<sup>17</sup>.” A relação bilateral entre o Brasil e a China torna-se também complexa pelo fato de o histórico da relação ser extremamente recente, diferente, por exemplo, da relação do Brasil com os Estados Unidos ou com a Argentina, onde já há um patrimônio histórico, inclusive de aprendizado mútuo, que lastreia a interação. A relação entre o Brasil e a China, assim como as ações dos países para a América do Sul e para a África, são processos cujos desdobramentos terão fortes consequências para as estratégias de desenvolvimento e inserção internacional do Brasil.

---

<sup>17</sup> Entrevista concedida por Celso Amorim para o Estado de São Paulo, “Precisamos repensar nossa relação com a China”. Por Patrícia Campos Melo, 28 de novembro de 2010.

## REFERÊNCIAS

- ALDEN, C.; MORPHET, S.; VIEIRA, M. A. *The south in world politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.
- BECARD, D. China diplomacy and trade in Latin America. *Estudos Internacionais*, vol, 1, no. 2, p. 232-239, 2013.
- CHRISTENSEN, B. V. *China in Africa: a macroeconomic perspective*. Washington, DC: Center for Global Development, 2010. (Working Paper, 230). Disponível em: <[http://www.cgdev.org/files/1424567\\_file\\_Christensen\\_China\\_in\\_Africa\\_FINAL.pdf](http://www.cgdev.org/files/1424567_file_Christensen_China_in_Africa_FINAL.pdf)>. Acesso em: 3 fev. 2014.
- ESTEVES, P. et al. Os Brics, a cooperação para o desenvolvimento e a presença chinesa na África. *Carta Internacional*, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 76-96, 2011.
- FARIAS, R. de S. Parcerias estratégicas: marco conceitual. In: LESSA, A. C.; ALTEMANI, H. A. *Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. p. 15-36.
- GUILHON, J. A. *Brasil-China: uma parceria em três dimensões*. Campinas: Grupo de Estudos Brasil-China, Centro de Estudos Avançados, UNICAMP, 2012. Texto apresentado em Seminário do Grupo de Estudos em abril de 2012.
- GUIMARÃES, S. P. *Relatório ao Conselho de Ministros*. Mercosur, 2012. Mimeografado.
- IGLESIAS, R. M.; COSTA, K. *O investimento direto brasileiro na África*. Rio de Janeiro: CINDES, 2011. (Textos Cindes, n. 27).
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento*. Brasília, DF: IPEA; Banco Mundial, 2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/120113\\_livropontesobreoatlanticopor2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/120113_livropontesobreoatlanticopor2.pdf)>. Acesso em: 3 fev. 2014.
- LAUFER, R. Argentina-China: new courses for an old dependency. *Latin American Policy*, Malden, v. 4, n. 1, p. 123-143, 2013.
- LEITE, P. S. *O Brasil e a cooperação Sul: Sul em três momentos: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília, DF: Funag, 2011.
- MANRÍQUEZ LEÓN, J. China-América Latina: una relación económica diferenciada. *Nueva Sociedad*, San Jose, n. 203, p. 28-47, maio/jun. 2006.
- MANRÍQUEZ LEÓN, J.; ALVAREZ, L. F. Mao's steps in Moroe's backyard: towards a United States-China hegemonic struggle in Latin American? *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 56, p. 9-27, 2014. Special edition.

- MARIANO, M. P. *A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. 2007. 217 f. Tese (Doutorado em Sociologia)-Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2007.
- MENDONÇA JÚNIOR, W. *Política externa e cooperação técnica: as relações do Brasil com a África durante os anos FHC e Lula da Silva*. Belo Horizonte: D'Placido Editora, 2013.
- MILANI, C.; CARVALHO, T. Cooperação Sul: Sul e política externa: Brasil e China no continente africano. *Estudos Internacionais*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 11-35, 2013.
- MIYAMOTO, S. O Brasil e a comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 52, n. 2, p. 22-42, 2009.
- MORTATTI, C. M.; MIRANDA, S. H.; BACCHI, M. R. Determinantes do comércio Brasil-China de commodities e produtos industriais: uma aplicação VECM. *Economia Aplicada*, Ribeirão Preto, v. 15, n. 2, p. 311-335, 2011.
- MUEKALIA, D. J. Africa and China's strategic partnership. *African Security Review*, Abingdon, v. 13, n. 1, p. 5-11, 2004.
- OLIVEIRA, H. A. *Brasil e China: cooperação Sul-Sul e parceria estratégica*. Belo Horizonte: FinoTraço, 2012.
- PAULINO, L. A.; PIRES, M. C. *China e América Latina: a geopolítica da multipolaridade*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2012.
- PECEQUILO, C.; CARMO, C. A. A China, o Sistema Internacional e o Sul: ascensão pacífica? *Brazilian Journal of International Relations*, Marília, v. 3, n. 1, p. 31-69, 2014.
- PEREIRA, C.; CASTRO NEVES, J. A. *Brazil and China: South-South partnership or North South competition*. Washington, DC: Brookings Institution, 2011. (Policy Paper, n. 26).
- PHILLIPS, N. China and Latin America: development challenges and geopolitical dilemmas. In: DITTMER, L.; YU, G. T. *China, the developing world and the new global dynamic*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2010. p. 177-202.
- SARAIVA, J. F. S. A África na ordem internacional do século XXI: mudanças epidérmicas ou ensaios de autonomia decisória. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 51, n. 1, p. 87-104, 2008.
- SIGNORINO, C.; RITTER, J. Tau-b or Not Tau-b: Measuring the Similarity of Foreign Policy Positions. *International Studies Quarterly*, Cary, v. 43, n. 1, p. 115-144, 1999.

VADELL, J. A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do consenso do pacífico. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, p. 57-79, 2011. Suplemento 1.

VEIGA, P. da M.; RÍOS, S. *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago: CEPAL, 2007. (Série Comércio Internacional, n. 82).

WHITE, L. Emerging powers in Africa: is Brazil any different? *South African Journal of International Affairs*, Abingdon, v. 20, n. 1, p. 117-136, 2013.

# A POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA E A COOPERAÇÃO SUL-SUL PARA O DESENVOLVIMENTO (2003-2010)<sup>1</sup>

*Roberto Goulart Menezes*

*Mariana Costa Guimarães Klemig*

## 1 INTRODUÇÃO

Nas duas gestões do ex-presidente Lula da Silva (2003-2010), a Cooperação Sul-Sul (CSS) ocupou lugar importante no desenho da política externa do País e conformou um dos eixos de atuação internacional de seu governo (SOUZA, 2009). Esse interesse renovado pelas relações Sul-Sul chegou a ser visto pelos críticos da política externa como um retorno aos tempos do terceiro-mundismo. No entanto, o objetivo principal da diplomacia com a estratégia de CSS era projetar o Brasil como país “que entende o desenvolvimento como instrumento de promoção de estabilidade e do equilíbrio global.” (CORRÊA, 2010, p. 177).

Sob a coordenação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE), instituída em 1987, uma ampla agenda de cooperação técnica representou uma renovação dessa frente de atuação internacional brasileira. No discurso diplomático esse novo “olhar” sobre cooperação, em oposição à vertical relação que historicamente caracteriza os projetos de “auxílio” ou “ajudas” fornecidas pelo Norte, se dá em patamares horizontais e livres de condicionalidades. Assim, conforme a ABC e o IPEA, “a cooperação brasileira para o desenvolvimento tem sido movida por princípios alinhados às

---

<sup>1</sup> Este trabalho é parte da pesquisa financiada pelo CNPq Edital 43/2013

visões de relações equânimes e de justiça social, constituindo-se em importante instrumento de política externa.” (ABC, 2010; IPEA, 2010, p. 16).

Assim, no bojo da revisão do paradigma da cooperação internacional para o desenvolvimento, encontramos importantes elementos para o entendimento do papel dos chamados “países intermediários”, de “renda média” ou “semiperiféricos grandes” na reconfiguração da geopolítica mundial contemporânea. Entendemos que ao se apoiar na revisão dos termos em que se processam as relações de cooperação e suas modalidades, a gestão do então presidente Lula da Silva abriu espaço para se realizar acordos no marco do “novo desenvolvimento” e para a compreensão das novas atribuições que países do perfil do Brasil começam a ocupar no conjunto maior das relações internacionais, em que pesem o “dualismo constitutivo de suas respectivas condições socioeconômicas.” (LIMA; HIRST, 2009, p. 8).

O objetivo geral deste trabalho é discutir a política de cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento executada pelo Brasil entre 2003 e 2010. A análise das questões relativas ao tema da cooperação, no desenho maior estratégia de inserção do País na gestão Lula da Silva, nos revela sua utilização como instrumento de política externa.

O trabalho está organizado da seguinte forma: além dessa introdução, na primeira parte analisamos a estratégia Sul-Sul e a política externa brasileira. Na segunda, o arcabouço conceitual acerca da cooperação Sul-Sul em relação à cooperação tradicional. Na terceira apresentamos uma breve discussão acerca da ausência ou não de condicionalidades na CSS e por último as considerações finais.

## **2 A ESTRATÉGIA SUL-SUL NO CONTEXTO DA MULTIPOLARIDADE BENIGNA**

Desde os anos 1950, o Brasil tem participado e desenvolvido ações de cooperação internacional. Essas ações foram concebidas e implementadas em diferentes conjunturas políticas, sociais e econômicas. Elas se intensificaram no quadro do processo de libertação nacional que teve lugar na África e Ásia, sobretudo nas décadas de 1950 e 1960 e tiveram no Movimento dos Países Não-Alinhados, no Grupo dos 77 e no debate acerca da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) nos anos 1970 suas instâncias mais importantes à época (IPEA, 2010; ABC, 2010). Todas

essas iniciativas políticas buscavam redirecionar o conflito internacional para o eixo Norte-Sul em oposição ao eixo Leste-Oeste que caracterizava a guerra fria (1947-1989) e assim pôr o tema do desenvolvimento em relevo na agenda internacional<sup>2</sup>.

Porém, a realidade internacional pós-Guerra Fria com a intensificação dos processos de globalização (SANTOS, 2002), o acirramento da competição internacional e a emergência de novos polos de poder marginalizaram ainda mais dezenas de nações no cenário mundial de suposta convergência e bonança. Na interpretação de Chesnais (1996, p. 13), esse período da política internacional é uma “nova configuração do capitalismo mundial e dos mecanismos que comandam seu desempenho e regulação.”

A crença no fortalecimento da multipolaridade nas relações internacionais na primeira década do século XXI orientou a atuação estratégica da diplomacia brasileira, uma vez que a hipótese de uma ordem unipolar, prognosticada com o fim da Guerra Fria, esvaziou-se. Celso Amorim descreveu essa nova configuração da geopolítica mundial como multipolaridade benigna, pois ela “favorece a democratização do sistema internacional, assentada no princípio inclusivo do multilateralismo. Mas a multiplicidade de polos de poder por si só não é garantia disso. É preciso que a vontade humana – no caso, a vontade política – ‘multilateralize a multipolaridade’. Dito de outra forma: que sejamos capazes de criar e respeitar normas que inibam impulsos desagregadores deste ou daquele ator internacional (AMORIM, 2011, p. 266).

Outro importante fator de mudança, tanto no Brasil como nas demais nações da América Latina, foi a perda de força das reformas orientadas para o mercado na agenda dos novos governos sul-americanos. Retomou-se o debate acerca das novas estratégias de desenvolvimento com a vitória eleitoral de novas coalizões de poder, sob a bandeira de uma agenda pós-neoliberal na qual a justiça social com políticas públicas de combate a pobreza, o fortalecimento da soberania nacional e mais autonomia em suas políticas externas frente aos Estados Unidos da América aparecem em destaque. Para isso, o revigoramento das capacidades dos Estados (ainda muito débeis em vários países da região) e uma melhor compreensão da

---

<sup>2</sup> Podemos considerar a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento proclamada em 1986 como documento síntese dessa longa luta.

complementaridade entre esses e os mercados marcam as estratégias de desenvolvimento da região desde então, ainda que de modo não homogêneo (RODRIK, 2002).

Assim, o governo Lula da Silva buscou “destravar o capitalismo” brasileiro, através do ‘desenvolvimento com inclusão social’, com a retomada em grande parte do “velho projeto desenvolvimentista que remonta à década de 1930 e que só foi interrompido nos anos 1990” (FIORI, 2007, p. 259). Porém, a relação do governo Lula da Silva com os preceitos do neoliberalismo sempre se mostrou conflituosa, uma vez que a política macroeconômica prosseguiu com forte viés monetarista e manteve-se no governo de sua sucessora, Dilma Rousseff.

Na política externa, diferente da corrente da credibilidade internacional que havia informado a diplomacia da era Cardoso (1995-2002), a gestão Lula da Silva orientou-se pela vertente autonomista. Crítica da agenda liberalizante, essa vertente “consiste em contribuir para a emergência de uma ordem internacional multipolar que possa alterar a correlação de forças e conter impulsos unilaterais na cena mundial.” (SOUZA, 2009, p. 23).

A vertente autonomista combina o objetivo de projeção internacional com a permanência do maior grau de flexibilidade, liberdade da política externa e diversificação nas relações externas. Nela, os resultados da liberalização comercial são vistos com reticência e a adesão aos regimes internacionais é encarada de modo crítico. No horizonte, essa vertente vislumbra influir no jogo de poder internacional por meio da elaboração de arranjos ou coalizões com Estados-nação de perfil aproximado ao seu (SOUZA, 2009).

Elementos dessa concepção aparecem na percepção do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, um dos formuladores da política externa de Lula da Silva e então secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores (2003-2009). Ele sempre se mostrou crítico da estratégia liberal dos “países periféricos cooperativos”:

Considera que o sistema internacional é formado por Estados iguais, de poder semelhante, que tendem a cooperar entre si para o bem-estar da humanidade e a paz. [...] o ideal para a inserção política do Brasil no mundo é cooperar com todos os Estados, se antecipar nos processos de paz e desarmamento, não desafiar as grandes potências [...] não procurar exer-

cer qualquer protagonismo em razão da *escassez de poder* do Brasil e aceitar as regras do sistema internacional. (GUIMARÃES, 2006, p. 55-56).

Ao contrário de um cenário cooperativo entre as nações, as assimetrias e perigos presentes na arena internacional, conforme o embaixador Guimarães, aumentam a necessidade de coalizões com outros países intermediários na busca de influenciar na conformação da fisionomia da ordem internacional. Assim, na *era dos gigantes* o estreitamento das relações Sul-Sul figura como uma das possibilidades de reduzir assimetrias das “estruturas hegemônicas de poder” e torna-se um exercício criativo para um País do porte do Brasil na construção de alternativas políticas e econômicas no campo do desenvolvimento. É preciso localizar e aproveitar as “brechas no meio internacional para relacionamentos construtivos e autônomos em relação à agenda internacional que reflete as perspectivas de Washington.” (ALMEIDA FILHO, 2009, p. 80).

Nesse contexto, o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) foi instituído pela Declaração de Brasília (junho de 2003), com um amplo programa de cooperação entre seus membros e tendo como principal bandeira a defesa do multilateralismo e das estratégias de desenvolvimento. Na perspectiva da política externa brasileira, a criação de arranjos cooperativos como o IBAS contribui para o fortalecimento da multipolaridade. Seus três integrantes partilham algumas características: situam-se na periferia do capitalismo (“países intermediários”), possuem economias dinâmicas e exercem papel de relevo em suas respectivas regiões. Mesmo não apresentando comportamento uniforme perante os desafios no sistema internacional, esse mecanismo de associação em coalizão busca abrir novos espaços de atuação para os seus integrantes (MENEZES, 2010).

Uma vertente de ação do Foro IBAS tem especial relevo na dinâmica de Cooperação Sul-Sul: o Fundo IBAS. O Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza foi criado em março de 2004 pelos Chefes de Estado/Governo que compõem o IBAS. Cada um dos três países do agrupamento comprometeu-se a destinar US\$ 1 milhão anuais ao Fundo. O Fundo foi idealizado para financiar boas práticas e projetos bem-sucedidos que possam ser ampliados e reproduzidos em outros países em desenvolvimento. Funciona no âmbito do PNUD e é por ele administrado. Tem por objetivo propiciar a adequada implementação dos Objetivos do Milênio da ONU. Já

foram aprovados e finalizados vários projetos, a exemplo do projeto para a Agricultura e Pecuária em Guiné-Bissau; um para Coleta de Lixo Sólido no Haiti; Projeto de Reabilitação do Posto Sanitário de Covoada, comunidade carente de recursos e de difícil acesso na ilha de São Nicolau, em Cabo Verde. Estão em andamento projetos nos Territórios Palestinos Ocupados (complexo esportivo em Ramallah); no Camboja (centro médico e intercâmbio de especialistas) e em Burundi (infraestrutura para combate a HIV/AIDS). Em 2010, o Fundo IBAS recebeu prêmio concedido pelo “Millennium Development Goals Awards Committee”, organização não governamental que busca a promoção das Metas do Milênio e a divulgação dos esforços de governos, organismos multilaterais, organizações não governamentais e indivíduos que colaboram para a consecução das Metas do Milênio. Em 2012, o Fundo foi agraciado com o prêmio “*South-South and Triangular Cooperation Champions Award*”, concedido pelas Nações Unidas (STUENKEL, 2014).

As estratégias do arranjo cooperativo entre Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) diferem substancialmente das coalizões composta pelos países periféricos nos anos 1960 e 1970. Entre os diferenciais estão “a defesa de instituições e de valores democráticos”, ausentes ou relativizados naquelas propostas, bem como a defesa de instituições democráticas, que constitui “o fundamento político central” da iniciativa (LIMA; HIRST, 2009, p. 12).

Outro mecanismo que ganhou destaque nos últimos anos foi a criação do Fórum BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Essa coalizão é caracterizada pela tentativa de convergência de posições na agenda de reformas dos organismos financeiros multilaterais, com destaque para o Fundo Monetário Internacional. De acordo com Hurrell (2006, p. 4), esses países “interagem de maneira problemática com os complexos processos de liberalização política e econômica e – mais importante – contestam os limites e o caráter dessa liberalização.”

Para os críticos da estratégia de CSS adotada pelo governo Lula da Silva, essa política caracteriza-se pelo distanciamento dos parceiros tradicionais do Norte, ou seja, Estados Unidos e Europa e um retorno as políticas ultrapassadas dos anos 1960, no espírito do chamado “terceiro-mundismo” (LAMPREIA, 2011). No entanto, a diplomacia brasileira afirma que ela não se dava em detrimento dos laços com as economias centrais, mesmo com a perda relativa em termos percentuais observada

desde 2003, tendo a China se transformado no principal parceiro comercial do Brasil. Com a crise de 2008, a corrente de comércio com os Estados Unidos decaiu ainda mais<sup>3</sup>. Com a União Europeia a oscilação no período foi bem menor. Ainda que a justificativa maior para as alianças com países do Sul seja política, os dados da corrente de comércio com esses países não são desprezíveis, considerando a diversificação que eles representam para as exportações do País.

Fazem parte da estratégia de inserção internacional do Brasil o revigoramento da política para a África, a participação do Brasil na missão de paz criada para o Haiti em 2004, o reconhecimento da China como economia de mercado e a parceria estratégica com a França no campo da defesa, entre outras iniciativas.

O Haiti foi um dos principais destinos da ajuda humanitária e receptor de recursos físicos, humanos e financeiros do montante empenhado pelo País entre 2005 e 2009 (ABC, 2010; IPEA, 2010). Juntamente com 33 países africanos e outros 15 asiáticos, ele compõe o grupo dos 49 países de menor desenvolvimento relativo, segundo dados das Nações Unidas de 2009. O engajamento do País na Missão das Nações Unidas para estabilizar o Haiti, com a presença de 1.260 soldados das forças armadas no país caribenho, a um custo estimado de US\$ 2 bilhões desde 2004 seria de caráter humanitário e não como parte da estratégia para obter apoio ao pleito do Brasil no CSNU, conforme o discurso diplomático brasileiro. A manutenção da participação brasileira seria a contribuição de um país do Sul para novos arranjos de segurança coletiva.

O discurso fundamentado na solidariedade na visão do Itamaraty acerca da presença do Brasil no Haiti não é consensual na análise da política de cooperação do País. De acordo com Corrêa (2010, p. 91), “o argumento da solidariedade ganha, contudo, mais apelo e reconhecimento no âmbito da cooperação Sul-Sul, pois o país que atua na condição de provedor está abrindo mão de recursos humanos e financeiros que poderiam atender as

---

<sup>3</sup> “As parcerias que o Brasil faz não são excludentes, e por isso o País tem diálogo estreito não apenas com a América Latina e com os países em desenvolvimento, ou ainda com os chamados “emergentes”. Temos uma relação densa também com os países desenvolvidos e considero que essa é a linha correta a seguir. [...] Assim, temos contribuído para começar a desenhar uma nova ordem mundial, sem a pretensão de liderar ninguém ou de recorrer a rótulos como o de líder, que pessoalmente não me agradam e geram incompreensões. Nosso interesse é o de contribuir para buscar soluções”. Entrevista exclusiva concedida por escrito pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, aos jornais Politiken (Dinamarca) e Dagbladet (Noruega).Copenhague, 17/12/2009.

populações carentes de seu próprio país [...] Mesmo quando um país em desenvolvimento presta cooperação a outro sem estabelecer condicionais, essas iniciativas poderiam ser consideradas como um investimento.”

Assim, em que pese a importância das motivações estritamente humanitárias para se prestar ajuda a um país mais pobre, Corrêa (2010, p. 92) ressalta que a presença de “interesses econômicos e geopolíticos podem constituir o elemento motivador de um país provedor de cooperação Sul-Sul.” A existência de uma “solidariedade interessada” também está presente em outras frentes de cooperação, como as desenvolvidas na África. Nessa mesma linha de argumentação, Celso Amorim, ex-Ministro das Relações Exteriores (2003-2010), afirma: “é claro que os países sempre têm interesses, eu não vou negar que o Brasil não tenha interesse também. [...] Não temos criado condicionais para os nossos apoios. [...] Eu diria que, indiretamente, empresas e interesses brasileiros podem ser beneficiados também, mas eu diria que não houve, digamos assim, *strings attached*, não houve amarras específicas.”<sup>4</sup>

### 3 NOVOS DOADORES OU PARCEIROS: COOPERAÇÃO SUL-SUL, ATORES E MODALIDADES

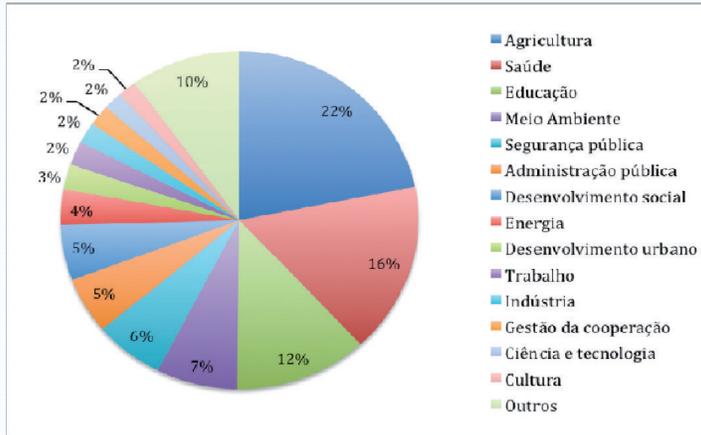
Entre 2005 e 2009, o governo federal investiu R\$ 3,2 bilhões em projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento em suas diversas modalidades: assistência humanitária, científico-tecnológica, econômica, educacional, técnica, entre outras. Esse valor representou 0,02% do PIB brasileiro (IPEA, 2010; ABC, 2010). A coordenação da agenda de cooperação internacional é de responsabilidade da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores que, apesar de seu baixo orçamento anual (cerca de US\$ 60 milhões em 2010), passou de 23 novos projetos em 2003 para 413 em 2009 e tinha-se a perspectiva de ampliação, mas na gestão Dilma Rousseff a CSS perdeu espaço. Somente no continente africano a ABC tinha 706 projetos em cursos com 37 países até 2012.

Conforme o gráfico 1, as áreas mais demandadas são agricultura, saúde e educação, que juntas somam 50% do total de recursos destinados a CSS. Dos 49 países de menor desenvolvimento relativo, 33 estão no conti-

<sup>4</sup> Entrevista concedida à Mariana Klemig. Brasília. Nov. 2013.

nente africano. Isso faz da África um espaço importante de experiências de cooperação e grande desafio para o enfrentamento da pobreza e da fome no rol das políticas e modelos de cooperação para o desenvolvimento.

**Gráfico 1. Cooperação técnica: distribuição de recursos segundo áreas temáticas (2003-2010)**



Fonte: ABC, 2011.

No mapeamento realizado pelo IPEA e a ABC, que teve o objetivo de mensurar o volume de recursos, as áreas e as modalidades de cooperação internacional nas quais o Brasil atua entre 2005 e 2009, bem como elaborar uma metodologia para o registro das atividades de cooperação, ela é assim definida:

A totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas. (IPEA, 2010; ABC, 2010, p. 17).

Esse conceito difere daquele utilizado pela Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD) da OCDE por enfatizar que todos os recursos empenhados não são reembolsáveis (no relatório denominado a fundo perdido), enquanto para a AOD “possuem caráter de concessionalidade por

serem estendidos com pelo menos 25% de fundo perdido, seja diretamente para países em desenvolvimento (bilateral), via agências governamentais dos países doadores, ou via instituições multilaterais, excluindo empréstimos de agências de créditos de exportação com o único propósito de promoção das exportações nacionais.” (IPEA, 2010; ABC, 2010, p. 17).

De acordo com o embaixador Celso Amorim (1994), o fato de países em desenvolvimento cooperarem, faz com que desapareçam fatores de desconfiança e riscos reduzidos pelos desequilíbrios entre os parceiros. Isso acaba por se tornar um elemento importante para a política dos países envolvidos, que visam desenvolvimento tecnológico e científico:

Algumas considerações têm de ser levadas em conta quando se buscam a cooperação internacional, são elas: a) a cooperação internacional não pode ser encarada como alternativa para o esforço interno. Só coopera com outros países quem já dispõe de certa base científica e tecnológica própria. Apelar para a cooperação como fonte exclusiva ou principal de desenvolvimento, é condenar-se à dependência e à submissão; b) a cooperação só será verdadeiramente frutífera quando houver complementaridade real de interesses. (AMORIM, 1994, p. 162-163).

A motivação para a cooperação para o desenvolvimento, nas palavras de Amorim, está na “complementariedade real de interesses”. A cooperação sul-sul tem como elemento aglutinador um discurso que retoma as discussões sobre desenvolvimento em bases diferentes da cooperação tradicional, por meio da defesa do papel do Estado, em matéria de alianças entre os países do Sul, de defesa do princípio da não intervenção e de defesa da horizontalidade nos programas de cooperação, e que busca garantir uma inserção internacional diferenciada de alguns países do Sul no diálogo com os países desenvolvidos. Além das “vantagens comparativas frente à cooperação dos países desenvolvidos, entre as quais, custos operacionais menores e a disponibilização de tecnologias.” (CORRÊA, 2010, p. 91).

As políticas da chamada cooperação sul-sul (CSS) ressurgem no final dos anos 1990 e início do novo século claramente associadas a um contexto de renovação dos países em desenvolvimento, principalmente dos que têm mais recursos de poder global e regional, com o objetivo de fortalecer a ideia de que os países em desenvolvimento podem, e devem, cooperar com outros países em desenvolvimento (MILANI, 2012).

Nesse contexto, o Brasil ao lado de outros países do Sul, figura como novo ator de perfil misto, pois é doador e receptor de ajuda internacional. Chaturvedi (2012 apud KLEMIG, 2014) faz uma abordagem abrangente sobre as distintas concepções em relação à cooperação para o desenvolvimento quando se compara a cooperação tradicional (Norte-Sul) com a cooperação entres os países em desenvolvimento (cooperação sul-sul). O quadro abaixo apresenta de modo sintético diferenças e percepções entre a CNS e CSS:

Quadro 1: Diferenças de motivações na CNS e CSS.

| Indicadores  | Programa de assistência (Norte-Sul)   | Parceria para o desenvolvimento (sul-sul)   |
|--|---|---|
| Natureza e propósito do apoio                                      | Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD)  | Benefício mútuo e crescimento   |
| Perspectiva filosófica   | Abordagem em rede ( <i>framework</i> )  | Abordagem de acordo com o conteúdo ( <i>ingredients</i> )   |
| Participantes  | Ao menos um dos participantes tem uma alta renda per capita   | Ambos os parceiros podem ter baixa renda per capita   |
| Nível de desenvolvimento   | Grandes diferenças no estágio de desenvolvimento entre o doador e o receptor  | Ambos os parceiros quase no mesmo estágio de desenvolvimento econômico  |
| Papel dos participantes  | Doador e receptor de AOD  | Relação equitativa: ambos podem contribuir para o processo  |
| Condicionalidade   | Condicionalidade política “de cima para baixo” e sem previsibilidade  | Cooperação por demanda e geralmente livre de condicionalidades de qualquer tipo, respeitando-se o tempo de execução do projeto de acordo com o planejamento               |
| Flexibilidade  | Estruturas burocráticas de muitos níveis, o que gera grandes custos de transação  | Altamente descentralizada e relativamente rápida com menores custos transacionais   |
| Setores prioritários   | Fornecer assistência e apoio orçamentário para setores sociais  | Cooperação econômica e técnica em grande medida restrita  |
| Aderência a redes de governança global, como a Declaração de Paris | Os doadores usam as diretrizes da Declaração de Paris, consideradas instrumento para a efetividade  | Os provedores estão fora do alcance de quaisquer arranjos globais como a declaração de Paris, na qual não se envolveram. Baseia-se na confiança mútua entre os parceiros. |
| Dados, monitoramento e avaliação                                   | Revisão pelos pares do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE. Há uma compilação de dados periodicamente feita e divulgada pelos governos e pelo CAD. | Não há mecanismos de monitoramento, exceto por relatórios ocasionais de dados.  |

Fonte: CHATURVEDI (apud KLEMIG, 2014, p. 57).

A análise de alguns dos indicadores comparativos do quadro contribui para precisar melhor as diferenças entre a cooperação tradicional e a cooperação Sul-Sul. O primeiro deles que compara a natureza da ajuda indica que os doadores tradicionais têm um parâmetro claro de classificação da sua ajuda, definido nos termos do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE. Isso significa que, ainda que os doadores tradicionais decidam seus projetos de cooperação em bases nacionais, eles têm um parâmetro de referência e de controle. Esse comitê também é responsável pelo monitoramento e avaliação dos relatórios, conforme citado no último item do quadro. Os novos doadores, por sua vez, realizam os projetos de cooperação em bases estritamente nacionais, guiados pelos princípios de cooperação sul-sul e pelas discussões sobre o tema no âmbito principalmente das discussões coordenadas pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e por agências especializadas também no âmbito da ONU, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Não há, contudo, para os novos doadores, nenhuma instituição que os vincule ou os obrigue a reportar os esforços na assistência ao desenvolvimento prestada a terceiros países. Essa liberdade de ação, se por um lado é benéfica por ampliar a margem de liberdade dos atores envolvidos nos projetos, atendendo às suas necessidades sem seguir um modelo pronto ou engessado que ignoraria as particularidades, por outro, torna a contabilidade da assistência e os parâmetros para análise de sua efetividade muito fluidos e difíceis de serem mensurados (KLEMIG, 2014).

Em relação ao nível de renda dos participantes, o quadro indica que, na cooperação tradicional, há uma clara verticalização do ponto de vista financeiro, em que os doadores detêm um nível de renda per capita muito maior do que os receptores do apoio. O quadro assinala que na cooperação Sul-Sul os países doadores e receptores possuem nível de renda semelhante, mas nem sempre isso se verifica na prática. Um olhar sobre os principais doadores em cooperação sul-sul indica que estes são, na verdade, países de renda média, portanto com renda per capita maior do que os receptores da ajuda, normalmente países de menor desenvolvimento relativo. Um exemplo prático é o da assistência em cooperação técnica agrícola prestada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA, 2008) aos países do Cotton-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali). Esse grupo de países da

África Subsaariana (e integrantes do grupo de países de menor desenvolvimento relativo) busca com o apoio do Brasil melhorar a qualidade e a quantidade do algodão produzido na região, uma vez que o cultivo de algodão é muito importante para os 4 países que participam do projeto, sendo o setor algodoeiro vital na geração de trabalho e renda, chegando em alguns casos a representar até 50% do produto interno bruto. (ABC, 2009).

É preciso que haja um cuidado nas práticas dos novos doadores para que as assimetrias de renda em relação aos países beneficiários da assistência não signifiquem uma hierarquização da relação, o que minaria o princípio, por eles defendido, da horizontalidade da cooperação Sul-Sul e configuraria, na prática, uma reprodução da verticalização em moldes similares à cooperação tradicional, por eles criticada. Atualmente a China é o principal ator em cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento econômico e prioriza a Ásia e a África em seus projetos. (KLEMIG, 2014)

Corrêa (2010, p. 51) confirma essa percepção de que, do ponto de vista prático, o princípio da cooperação horizontal é difícil de ser verificado. A afirmação do autor ganha ainda mais relevo considerando-se que ele é um agente de política externa brasileira atuante na área: “o caráter horizontal das relações de cooperação sul-sul seria um dos seus principais condutores, mas realisticamente não pode ser considerado como presente em todas as situações, uma vez que os enormes desníveis existentes entre os próprios países em desenvolvimento resultam em situações onde o país cooperante assume um papel mais protagonista do que o do país parceiro da iniciativa da cooperação”.

A cooperação sul-sul para o desenvolvimento guarda princípios e arcabouços históricos comuns entre os seus participantes, mas ainda há uma grande dificuldade em conceituá-la como uma categoria analítica homogênea, dadas as diferenças das práticas de cooperação entre os novos doadores. Quadir (2013, p. 324) explica que, muitas vezes, os doadores do Sul nem sempre compartilham uma visão comum sobre desenvolvimento. Segundo o autor, eles frequentemente perseguem uma ativa agenda de desenvolvimento baseada em sua distinta conceptualização do desenvolvimento, que, por vezes, dá pouca atenção a valores como justiça social, sustentabilidade ambiental, democracia e direitos humanos. Para ele, os novos doadores frequentemente enfatizam um número diferente de assun-

tos e temas que não necessariamente giram em torno de uma premissa ideológica central.

Na gestão Lula da Silva, as relações entre Brasil e o continente africano se intensificaram tanto pelo comércio quanto pela atuação de empresas nacionais. Entre os protagonistas governamentais estão o BNDES, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e o MRE no fortalecimento dos laços econômicos com a África. Quanto à iniciativa privada, as empresas instalam-se na África para atuarem em três diferentes tipos de negócios: exploração das oportunidades dos mercados nacionais, extração de recursos naturais e construção de grandes obras públicas. Destacam-se os trabalhos de grandes empreiteiras brasileiras, da Vale e da Petrobrás.

Na área da saúde, a gestão Lula buscou contribuir com os países africanos ao intensificar o combate a doenças, principalmente, a AIDS e a malária através da capacitação de profissionais, fortalecimento institucional e intercâmbio de técnicas e conhecimentos. Foram assinados 53 atos bilaterais com 22 países, incluindo um acordo para instalação de um escritório regional da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) em Moçambique.

Na área da educação foram realizados 55 atos bilaterais com mais de 20 países, destacando-se 19 memorandos de entendimento e 21 acordos. Dentre os acordos, ressalta-se a criação da UNILAB (Universidade Luso-Afro-Brasileira), a implementação de programas diversos de apoio na área de educação a países da CPLP. Neste mesmo sentido, a grande maioria dos projetos que o Brasil executa na África contempla algum tipo de cooperação em formação profissional. Junto com o MRE, verifica-se a participação de outras instituições sociais como ONG's ou mesmo sem a vinculação governamental a iniciativa privada busca ajudar na formação de profissionais. Quanto à iniciativa da gestão Lula, merecem destaque dois memorandos de entendimento assinados pelo Instituto Rio Branco e academias diplomáticas do Quênia e do Egito, além de Acordo de cooperação com a Academia Real Marroquina de Diplomacia, os Ajustes Complementares para implementação de núcleos de formação profissional (Angola, Zâmbia, Moçambique, Guiné-Bissau, entre outros), e os dois ajustes complementares relativos a formação de recursos humanos para produção de cana-de-açúcar e de palma africana no Congo. Há participação nesses projetos dos Ministérios da

Saúde, Educação, Esporte e Agricultura. SENAI e SENAC são instituições cujas iniciativas também se destacam.

#### **4 A AUSÊNCIA DE CONDICIONALIDADES: BREVE PANORAMA**

O termo “condicionalidade” representa o aspecto regulatório do relacionamento entre as partes envolvidas em um programa de financiamento internacional, tanto entre Estados quanto por intermédio de Instituições Financeiras Internacionais (IFIs), como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional e os Estados receptores do financiamento para projetos de assistência. Usa-se a expressão “condicionalidade” para referir-se às condições específicas de regulação dos programas de assistência financiados, tanto em nível setorial quanto nacional. As condicionalidades políticas ou programáticas não são especificadas nos acordos legais de financiamento dos projetos, mas descritas em documentos separados incorporados a esses acordos. Como outras obrigações em contratos de origem financeira, o princípio da condicionalidade contém uma obrigação de natureza fiduciária, destinada a minimizar os riscos de “calote” pela parte receptora ou mau uso dos recursos destinados ao projeto. A diferença em relação aos demais contratos financeiros reside no fato de que a doutrina de condicionalidades é mais ampla e mais intrusiva do que as relações contratuais tradicionais. Em particular, o conteúdo das práticas abarcadas pelo termo condicionalidade vai muito além da supervisão dos aspectos financeiros do acordo ao centralizar-se principalmente em mudanças de políticas governamentais e reformas institucionais no país receptor. Entende-se que essa situação é reflexo não apenas da desproporcional diferença entre o poder de barganha do doador e o do receptor na relação de assistência, mas também do objetivo “disciplinar” dos programas de financiamento ao desenvolvimento como um todo: levar o Estado receptor a prosseguir com reformas domésticas na persecução de objetivos sociais, econômicos e políticos da instituição ou Estado financiador do programa (TAN, 2010, p. 2-3).

Céline Tan (2010, p. 4-6) explica que o uso de condicionalidades está presente em grande parte dos programas de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD). As condicionalidades ligam os dois componentes da relação de assistência: normativo e operacional. O componente

normativo refere-se, de modo amplo, à influência sobre a organização social, política, econômica e ideológica nos países receptores, e o operacional às atividades concernentes à implementação dos projetos de assistência, incluindo-se assistência técnica, desenvolvimento de infraestrutura e assistência emergencial.

Schmitz (2006) explica que o uso de condicionalidades, entendidas como formas vinculantes de apoio para a implementação de reformas nos países em desenvolvimento, segundo moldes dos países doadores, tem sido alvo de críticos que argumentam que, como instrumento de cooperação, o uso de condicionalidades não tem levado aos resultados esperados e tem apenas contribuído para um grau limitado de desenvolvimento econômico e social e melhora da governança nos países receptores da assistência. Ao mesmo tempo, os países doadores justificam seu uso com base na preocupação com a eficiência administrativa, transferência e bom uso dos recursos como elementos centrais da boa governança nos seus próprios países e que devem guiar o relacionamento com os países receptores.

Inoue e Vaz (2012, p. 508-510) explicam que a preferência do governo brasileiro pelos termos “parceria”, “Sul-Sul” e “cooperação horizontal” objetiva sugerir que a assistência brasileira ao desenvolvimento é qualitativamente diferente do padrão de relações Norte-Sul. Para os autores, a preferência do governo brasileiro por referir-se à sua cooperação técnica, científica, tecnológica e financeira como “cooperação internacional” em vez de usar a terminologia Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) ou “ajuda internacional”, não é apenas uma questão filosófica mas também acurada, no sentido que os programas brasileiros não enfatizam os componentes de empréstimos e financiamentos tais qual a definição de AOD pela OCDE.

De acordo com os autores, essa distinção feita pelo governo brasileiro é reveladora do desconforto dos agentes de política externa brasileira em relação à ideia de hierarquia entre doadores e receptores presente nas relações com os doadores tradicionais. Inoue e Vaz (2012) entendem que o Brasil tem consistentemente tentado dissociar-se do paternalismo, do uso de condicionalidades e da interferência política comumente associada à imagem dos doadores tradicionais. Essa interpretação dos autores é significativa para perceber que a opção brasileira pela ausência de condicio-

nalidades pode ser entendida como um recurso de vantagem competitiva do Brasil diante dos doadores tradicionais junto aos países receptores dos projetos de assistência.

Para Fernando Abreu, diretor da ABC, o maior engajamento do Brasil em cooperação com outros países é uma consequência natural do crescimento do país, de ampliação das suas capacidades, entre elas a de cooperação. O diretor destaca ainda a atual situação de “perfil misto” do Brasil, que passou a prestar cooperação mais intensamente a partir do governo Lula, mas ainda é receptor de projetos de assistência.<sup>5</sup>

Percebe-se que a solidariedade é um dos elementos que compõem o discurso brasileiro de engajamento na CSS, mas ela não é fator único ou mesmo determinante. Nesse sentido, o ex-Chanceler Celso Amorim afirma que “não existe falta de interesse. O que existe, em virtude da formação cultural, do momento em que o Brasil surge no cenário internacional, e de vários fatores desse tipo, é a possibilidade de fazer uma coisa mais flexível, que realmente tem um elemento de solidariedade bastante marcado”. Amorim afirma ainda que “não há dúvida de que a médio e longo prazo há um interesse de ter apoio dos países, que as nossas teses sejam bem recebidas, que a nossa visão do mundo seja bem recebida”.<sup>6</sup>

## 5 CONCLUSÃO

Entendemos que ao destinar ao tema da cooperação Sul-Sul um lugar de destaque em sua diplomacia, a gestão Lula da Silva renovou a importância da imaginação e de novas possibilidades entre as nações historicamente dependentes da ajuda das nações do Norte e recolocou a periferia como sujeito de seus projetos e possibilidades na ordem internacional caracterizada pela multipolaridade benigna.

Porém, por meio de uma análise além do discurso oficial da política externa brasileira, percebemos que há a busca de uma “solidariedade interessada”. Através dela, o País exercita a cooperação como instrumento de política externa e entende como um investimento os recursos humanos, físicos e financeiros aportados nos projetos de cooperação para o desen-

<sup>5</sup> Entrevista concedida à Mariana Klemig, Brasília, jan. 2014.

<sup>6</sup> Entrevista concedida à Mariana Klemig, Brasília, nov. 2013.

volvimento. Uma certa visão realista atenuada das relações internacionais parece presente na formulação da ajuda internacional prestada pelo País no período aqui analisado.

A ação de um país de ‘renda média’ como o do Brasil no terreno da cooperação internacional Sul-Sul é complementar às ações do modelo de cooperação Norte-Sul, uma vez que o País não dispõe de grandes margens orçamentárias para fazer frente a demanda que certamente existe por mais cooperação a “fundo perdido”. No entanto a imagem do País no campo da cooperação internacional está deixando de ser a de receptor para se transformar em importante doador.

Como afirmamos no início deste trabalho, em que pese a dualidade presente no debate acerca da cooperação Sul-Sul entre a hegemonia e a busca de autonomia, entendemos que ao se apoiar na revisão dos termos em que se processam as relações de cooperação e suas modalidades, a gestão Lula da Silva abriu um novo espaço para se realizar acordos de grande envergadura no que se refere ao novo desenvolvimento e também para uma nova compreensão da importância e as novas atribuições que países do perfil do Brasil – “renda média” - começam a ocupar no conjunto maior das relações internacionais.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Catálogo ABC de cooperação técnica do Brasil para a África – 2010*. Brasília, DF, 2010.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Cotton 4: programa brasileiro de apoio a iniciativa do algodão*. Brasília, DF, 2009.

ALMEIDA FILHO, J. G. *O Fórum de diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS)*. Brasília, DF: FUNAG, 2009.

AMORIM, C. Uma visão brasileira do panorama estratégico global. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 265-275, 2011.

AMORIM, C: Perspectivas da cooperação internacional. In: MARCOVITCH, J. (Org). *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: EdUSP, 1994. p. 149-163.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

- CORRÊA, M. Ls. *Prática comentada da cooperação internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia*. Brasília, DF: Ed. do Autor, 2010.
- EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Secretaria de Gestão e Estratégia. *V Plano Diretor da Embrapa: 2008-2011-2023*. Brasília, DF, 2008.
- FIORI, J. L. *O poder global*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- GUIMARÃES, S. P. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.
- HURRELL, A. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? *International Affairs*, Minneapolis, v. 82, n. 1, p. 1-19, 2006.
- INOUE, Cristina Yumie Aoki; VAZ, Alcides Costa. Brazil as 'Southern donor': beyond hierarchy and national interests in development cooperation? *Cambridge Review of International Affairs*, v.25, n. 4, 2012.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (2005-2009)*. Brasília, DF, 2010.
- KLEMIG, M. C. G. *Ausência de condicionalidades e outros princípios em cooperação sul-sul brasileira para o desenvolvimento econômico: motivações, interesses e perspectivas*. 2014. 156 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.
- LAMPREIA, L. F. Agenda para a política externa no Governo Dilma. *Revista Interesse Nacional*, São Paulo, v. 4, n. 13, 2011. Não paginado.
- LIMA, M. R. S. de; HIRST, M. (Org.). *Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias*. São Paulo: Paz e Terra, 2009.
- MENEZES, R. G. *A liderança brasileira no marco da integração sul-americana*. 2010. 163 f. Tese (Doutorado em Ciência Política)-Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- MILANI, C. R. S. Aprendendo com a história: críticas à experiência da cooperação norte-sul e atuais desafios à cooperação sul-sul. *Caderno CRH*, v. 25, n. 65, p. 211-231, maio/ago. 2012.
- QUADIR, F. Rising donors and the new narrative of 'south-south' cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes? *Third World Quarterly*, Sindh, v. 34, n. 2, p. 321-338, 2013.
- RODRIG, D. Estratégias de desenvolvimento para o novo século. In: ARBIX, G. et al. (Org.). *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*. São Paulo: EdUSP; UNESP, 2002. p. 43-78.

SANTOS, B. de S. (Org.). *As Ciências Sociais e a globalização*. São Paulo: Cortez, 2002.

SCHMITZ, A. Conditionality in development aid policy. *SWP Research Paper*, 2006. Disponível em: <[http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research\\_papers/2006\\_RP07\\_smz\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2006_RP07_smz_ks.pdf)> . Acesso em: 17 fev. 2013.

SOUZA, A. de. *A agenda internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

STUENKEL, O. *South-South cooperation: does the IBSA Fund Matter?* Disponível em: <<http://www.postwesternworld.com/2014/01/27/south-cooperation-matter/>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

TAN, C. The new disciplinary framework: conditionality, new aid architecture and global economic governance. In: FAUNDEZ, J.; TAN, C. (Ed.). *International economic law, globalization and developing countries*. Cheltenham Glos: Edward Elgar, 2010.

# A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E OS DESAFIOS DA UNASUL<sup>1</sup>

*Pedro Silva Barros*

## 1 INTRODUÇÃO

Na última década, houve importantes avanços na integração sul-americana. O período foi de bonança econômica e termos de troca bastante favoráveis, diminuição das desigualdades e governos comprometidos com a política regional. A inédita articulação de Chefes de Estado iniciada em 2000 se institucionalizou na União de Nações Sul-Americanas (Unasul), síntese do novo conceito de América do Sul

O processo de reaproximação dos países sul-americanos, que teve suas origens ainda no período anterior aos anos 1990, percorreu um caminho sinuoso e, por vezes, contraditório, porém dotado de uma lógica intrínseca: o avanço das interconexões econômicas espalhou-se além do espaço de acumulação nacional de cada país no Cone Sul, constituindo um espaço compartilhado de valorização da riqueza, e isso fez que a mera circunstância geográfica dos países, pouco a pouco, se transmutasse em um destino comum. Isso não deve ser compreendido como algo inexorável, mas sim que a necessidade, antes geográfica, de relacionar-se com os vizinhos próximos assumiu características que transcendem a circunstância

---

<sup>1</sup> Esse texto tem por base o artigo *A integração sul-americana, além da circunstância: do Mercosul à Unasul*, (CALIXTRE; BARROS, 2011) em coautoria com André Bojikian Calixtre. Trata-se de uma atualização, concentrada nas ações da Unasul nos últimos cinco anos e em seus desafios, preparada para a XII Semana de Relações Internacionais da Unesp (agosto de 2014) e revisada em março de 2015.

para o compartilhamento de cadeias produtivas, aumento da densidade comercial, harmonização política e legislativa e, mais recentemente, integração das políticas públicas dos países subcontinentais.

Em linhas gerais, as instituições criadas pelos Estados no processo de integração, apesar de servirem a distintos momentos históricos (da crise do nacional-desenvolvimentismo dos 1980 a sua reformulação nos anos 2000, passando pela desregulação e liberalização da década de 1990), cumpriram papel de consolidar, na política externa dos países sul-americanos, a interpenetração significativa de seus mercados, povos e territórios, tendo-a como pressuposto necessário ao desenvolvimento.

O presente artigo pretende apresentar a Unasul e debater sua agenda em uma conjuntura de arrefecimento econômico do subcontinente e consolidação da instituição. Atualiza-se o debate sobre infraestrutura, finanças e defesa, além de avaliar os limites e possibilidades de um crescente protagonismo da Unasul na incorporação de Guiana e Suriname ao novo conceito de América do Sul, na moderação de tensões políticas, no aprimoramento da democracia na região e no esforço para a convergência de diferentes espaços de integração.

## 2 ANTECEDENTES DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Em poucos lugares do mundo, um indivíduo poderia transitar por um subcontinente e sobreviver com uso de seu idioma natal e um pequeno repertório adaptado de outra. A aparente homogeneidade lingüística sul-americana, evidentemente as Guianas e Suriname<sup>2</sup> como exceção, no entanto, não se configurou, ao longo da história, como condição suficiente para a integração de seus povos. Era apenas um aspecto positivo em meio aos imensos obstáculos entre as economias nacionais, separadas por acidentes geográficos, econômicos e sociais intransponíveis às sociedades agrário-exportadoras do século XIX. Neste período, o espaço geográfico poroso e escasso de meios fixos de integração voltava-se, como bem assinalou Celso FURTADO (2007), segundo a lógica de desenvolver-se para fora dessas nações, direcionado ao mercado exportador dos países

---

<sup>2</sup> A Guiana, Guiana Francesa e o Suriname (holandês) são os países da América do Sul com língua oficial diferente do Espanhol ou do Português. São tratados na sessão 5 deste artigo.

centrais. *Grosso modo*, a América do Sul, para seus habitantes novecentistas, resumia-se à circunstância do outro vizinho, ora amigo, ora inimigo dos Estados nacionais em consolidação.

No entre guerras, com o bloqueio dos mercados internacionais provocado pela crise de 1929, a desarticulação das economias agrário-exportadoras deu vazão a forças internas de industrializar os países, em maior ou menor grau, para substituir as importações necessárias ao consumo das classes urbanas, combinando-a com o Estado nacional-desenvolvimentista. Na era bipolar, a saída ao relativo fechamento das economias centrais para o escoamento dos produtos, tanto primários como industrializados, demandava uma via alternativa de abertura de mercados. A experiência nacional-desenvolvimentista, pela primeira vez, delimitou uma região econômica comum latino-americana, especialmente após os trabalhos pioneiros da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, criada em 1948). Com o lançamento da Operação Pan-Americana (OPA), em 1958, pela política externa de Juscelino Kubistchek, concebida por Augusto Frederico Schmidt e executada pelo chanceler Francisco Negrão de Lima, o Brasil afirmou que a alternativa ao comunismo no hemisfério somente seria alcançada pelo pleno desenvolvimento das nações, uma contraposição, portanto, à forma de alinhamento puramente ideológico que os Estados Unidos tinham pressuposto para a região, principalmente após a extinção das comissões mistas pelo presidente norte-americano Dwight D. Eisenhower.

O esforço de integração, no entanto, ignorava particularidades dos países e estabelecia uma agenda totalizante de abertura comercial ambiciosa e inexecutável, tal como foi concretizada na Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), criada pelo Tratado de Montevideu, em 1960. O arranjo nacional-desenvolvimentista não foi capaz de romper com a manutenção de reservas de mercado nacionais, o que serviu como bloqueio a avanços integracionistas mais profundos na região, frustrando, inclusive, as recomendações de Raúl Prebisch, à época secretário-geral da Cepal. Ademais, uma mudança dos regimes domésticos de poder disseminou regimes militares de exceção pelo continente, congelando, e, por vezes, rompendo laços de amizade construídos ao longo do primeiro esforço de industrialização.

O descompasso entre o discurso integracionista e o avanço do protecionismo entre os países da região limitou o processo de formação

comum latino-americana ao fato de que todos passavam, quase isoladamente e, por vezes, concorrentemente, por graus distintos de industrialização doméstica, sem que esse processo transbordasse para o subcontinente como um todo. Não houve, nessa experiência nacional-desenvolvimentista do pós-guerra, a formação de um espaço comum de acumulação latino-americana.

Aos fins da década de 1960, no entanto, a região novamente resfriou suas tensões e reformulou o processo de integração anterior, sob critérios gradualistas, buscando garantir a soberania e a segurança nacionais, e constituindo mecanismos próprios de integração regional. O Tratado do Rio da Prata <sup>3</sup>(TRP, 1969) e o Tratado de Cooperação Amazônica<sup>4</sup> (TCA, 1978) criaram uma rede inédita de mecanismos de alto nível, envolvendo os três principais países do continente e suas áreas de influência: a Venezuela e o Brasil com o TCA e o Brasil com a Argentina no TRP. Ademais, a re-fundação da Alalc, pelo novo Tratado de Montevidéu<sup>5</sup> (1980), rebatizada Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), sob critérios mais adequados às particularidades nacionais do subcontinente, coroou o processo de distensão regional.

Passada a onda de ditaduras, os países sul-americanos buscaram outro modelo para integrar suas sociedades. Pouco a pouco, a circunstância geográfica transforma-se pela criação de mecanismos adequados a um salto de qualidade, por motivos políticos (redemocratização), econômicos e sociais (crise da dívida externa e do nacional-desenvolvimentismo). Na convulsão da década de 1980, as nações sul-americanas perceberam como saída viável constituir uma integração das sociedades, tanto para combaterem a crise como para participarem das transformações ocorridas no mundo a partir de fins da década de 1960. O caminho, no entanto, não estava dado, pois a redemocratização congregou dois projetos historicamente concorrentes: o resgate do nacional-desenvolvimentismo pelo avanço das reformas estruturais, com vistas à democratização da riqueza; e as reformas liberais, desmonte do Estado nacional-desenvolvimentista e redire-

---

<sup>3</sup> Recepcionado no Brasil pelo decreto Nº 67.084, de 19 de agosto de 1970. A íntegra do acordo, assim a maioria dos documentos internacionais aqui citados, pode ser consultada na Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (<http://www2.mre.gov.br/dai/home.htm>).

<sup>4</sup> Promulgado no Brasil pelo Decreto 85.050, de 18 de agosto de 1980.

<sup>5</sup> Recepcionado no Brasil pelo decreto Nº 87.054, de 23 de março de 1982.

cionamento do capitalismo industrial para o novo padrão de acumulação financeira e especialização relativa, em diversos graus de profundidade, na produção de commodities.

### **3 O NOVO CONCEITO DE AMÉRICA DO SUL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL: DIMENSÕES HISTÓRICAS DOS CONFLITOS E DAS CONVERGÊNCIAS**

Em termos objetivos, o conceito de América do Sul pautou a política exterior do Brasil e dos outros países sul-americanos desde o século XIX (MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 11). Isso pode ser exemplificado pela política de definição de fronteiras do Império, pela Guerra do Paraguai (1864-1870) e pelo Pacto ABC de Não-Agressão e Arbitragem entre Argentina, Brasil e Chile (1915). A América do Sul, naquele tempo, concebia-se como uma variável geográfica crucial à definição das fronteiras nacionais e das soberanias em consolidação. A partir de 1930 e até o segundo terço do século XX, a evolução deste conceito esteve marcada pelo esforço nacional-desenvolvimentista, portanto restrito às conformações de espaços soberanos de acumulação industrial, como sugerido antes, na qual se verificou pouca ou nenhuma integração econômica entre os países sul-americanos.

Somente no último terço do século XX a região começa a ganhar densidade própria. As tensões entre os paradigmas das reformas estruturais e do neoliberalismo como saídas ao atraso do subdesenvolvimento deram novo impulso à integração das estruturas econômicas dos países sul-americanos. O esforço de aproximação entre Brasil e Argentina, ao longo da segunda metade da década de 1980, encontrou sinergias com os demais países e, na década seguinte, constituiu um bloco econômico que, para além das expectativas, sobreviveu às diversas crises aprofundando a integração, e não se desintegrando.

Os presidentes José Sarney (Brasil) e Raúl Ricardo Alfonsín (Argentina) não imaginariam que, às margens do Iguazu, inaugurando a ponte que liga *Puerto Iguazú* a Porto Meira (o primeiro projeto dessa ordem desde 1947), uma declaração bilateral modesta de aproximação entre países vizinhos desencadearia tantos eventos geradores de interdependências, sinergias e, por vezes, conflitos inescusáveis. A Declaração de Iguazu (1985) reafirmou novas tendências expressas desde a assinatura do TRP e

do Acordo Tripartite de Cooperação Técnico-Operativo<sup>6</sup> (Brasil, Paraguai e Argentina, em 1979), articulados na superação de temas sensíveis que permearam a política externa de ambos desde o pós-guerra.

Buscando a saída ao estrangulamento do padrão nacional-desenvolvimentista, a Declaração de Iguazu cria a institucionalidade necessária para o Programa de Integração e Cooperação Econômica<sup>7</sup> (PICE) e sua série de protocolos que buscaram avançar a fórmula de abertura comercial segundo os termos discutidos na ALADI, ou seja, com ações graduais de abertura segundo a complementaridade das cadeias produtivas, e não sobre a pura e simples lógica da concorrência livre-cambista. Desse modo, os protocolos entre Brasil e Argentina, ao longo da década de 1980, dão impulso inicial ao aumento do comércio entre os países que, progressivamente, despertam interesses mútuos de uma integração mais profunda de suas economias, tanto no âmbito público como nas estratégias das empresas privadas residentes, que passam a incorporar o espaço do Cone Sul nos negócios cotidianos. Em 1988, no auge da crise do nacional-desenvolvimentismo e das tensões entre os paradigmas supracitados, Brasil e Argentina expressam – na assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento – o desejo de constituir, no prazo de 10 anos, um mercado comum, com ampla abertura comercial.

Aos fins da década de 1980, houve uma redefinição de paradigmas que o período anterior havia imposto aos países. Carlos Menem (Argentina) e Fernando Collor (Brasil), eleitos na virada da década, promoveram uma brutal mudança da forma de desenvolvimento, dentro da idéia de abertura irrestrita das economias e redução do Estado para suas atividades que o próprio Menem denominou “normais”, dentro da ideologia neoliberal de Estado mínimo (CERVO, 2007, p. 455-490). De maneira geral, essa ideologia representou os pontos atribuídos ao Consenso de Washington de Reforma do Estado e dos mercados segundo a lógica de desregulação das economias e, fundamentalmente, readequação da função dos Estados nacionais latino-americanos: de produtor do sistema industrial doméstico para garantidor do espaço de acumulação financeira. No Acordo de Complementação Econômica n° 14 (1990), no âmbito da ALADI, os pro-

<sup>6</sup> O acordo concretizou a possibilidade de superação das rivalidades regionais a partir da definição conjunta de parâmetros de utilização da Hidrelétrica binacional (Brasil-Paraguai) de Itaipu.

<sup>7</sup> Publicado no Diário Oficial n° 57, de 24 de março de 1988.

tolos são condensados em um programa ambicioso de desoneração tarifária, visando ao livre comércio bilateral. Surpreendentemente, Uruguai e Paraguai buscam aderir ao Acordo, que será transformado no Tratado de Assunção<sup>8</sup> (1991), berço do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

No momento, portanto, em que a chamada “dança dos paradigmas” (CERVO, 2007) define-se, na década de 1990, o diagnóstico de setores importantes dos Estados latino-americanos (principalmente seus ministérios das fazendas, que já haviam logrado silenciar o Consenso de Cartagena (1984) da saída diplomática da dívida externa para substituí-lo pela negociação individual com o Fundo Monetário Internacional – FMI) consideraram inexorável à integração econômica hemisférica com os Estados Unidos. Começou, então, a surgir propostas que visavam a “melhorar” a integração regional, dentro da lógica livre-cambista. Em 1990, a Iniciativa para as Américas, de George H. W. Bush agendou para 1994 o início das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), influenciando decisivamente o processo de integração latino-americano. Em contraposição a essa proposta, em 1992, na VI Cúpula do Grupo do Rio (em Buenos Aires), Itamar Franco propôs a Iniciativa Amazônica, que tinha como objetivo criar uma aproximação entre Pacto Andino e Mercosul (que ainda não tinha personalidade jurídica, o que só aconteceria em Ouro Preto, no final de 1994) e, em 1993, na VII Cúpula do Grupo do Rio (em Santiago), ampliou sua proposta e lançou a Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), numa corrida para adequar as possibilidades nacionais à ALCA. Se a aproximação com os EUA era inevitável, seria necessário que os países da região tivessem melhores condições para concorrer com os produtos norte-americanos. O discurso do presidente Itamar Franco, à época, reforça esse argumento.

No contexto proporcionado pela aceleração do processo integracionista em nossa arte do mundo, abrem-se, ademais, oportunidades de associação plurilateral que não podemos deixar de aproveitar, convictos como estamos de que os ideais do Libertador Simón Bolívar permanecem mais atuais do que nunca. A proposta de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), que apresentei pela primeira vez na VII Cúpula do Grupo do Rio, se inspira nesses ideais. Estou certo de que a convergência dos esforços sub-regionais de integração do Mercosul, com a participação do Chile, traduzirá em crescente bem-

<sup>8</sup> O tratado foi promulgado, no Brasil, pelo decreto n° 350, de 21 de novembro de 1991.

-estar e progresso nossa vocação regional para o entendimento e a convivência em harmonia.<sup>9</sup> (FRANCO, 2008, p. 57).

A proposta da ALCSA foi uma reação à Iniciativa para as Américas e à vontade do México em aderir ao Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta). Na ocasião, os países do Mercosul declaram que *“os Ministros do Exterior e das Finanças do Mercosul confirmaram o seu apoio completo à liberalização comercial entre todos os países da América do Sul, como um fim em si mesmo, para facilitar a entrada da região na economia do Hemisfério e do mundo”* (Comunicado Conjunto dos quatro Governos, 1994), evidenciando sentimento de inevitabilidade da integração com o norte vivido naquele momento. Esta manifestação do discurso teve efeitos concretos na trajetória de inserção comercial do Brasil no subcontinente. A diplomacia brasileira substituiu, em seus discursos, o conceito de América Latina pelo de América do Sul. Essa inflexão teve grande impacto histórico, pois representou a primeira vez em que a identidade regional foi, conscientemente, auto-atribuída por esses países, ainda que em caráter defensivo, para proteger-se na “inevitável” integração hemisférica livre-cambista.

A partir desse momento, passaram a ser duas as prioridades da política externa brasileira na região: fortalecer as bases do Mercosul (ou ainda tentar uma maior integração da região sul-americana) e avançar na integração física do subcontinente. Havia a percepção de que esses eram os dois pilares que faltavam para que o processo de integração regional se fortalecesse.

O Mercosul foi radicalmente aprofundado dentro dessa perspectiva de inexorabilidade da integração hemisférica. O Protocolo de Ouro Preto<sup>10</sup> (1994) ampliou sua estrutura institucional e atribuiu-lhe personalidade jurídica de direito internacional, classificando-o como União Aduaneira. Como os países da região adotavam políticas macroeconômicas similares de estabilização inflacionária, em conjunto com uma política de câmbio valorizado, privatização das empresas estatais, abertura de capital, altos juros da dívida soberana e graus distintos de dolarização interna, o caráter razoavelmente comum dessas políticas, ainda que gravosas sobre as

<sup>9</sup> XIX Discurso do Senhor Presidente da República, Itamar Franco, por ocasião do almoço oferecido pelo Presidente da República da Venezuela, Dr. Rafael Caldera. La Guaira, Venezuela, 4 de março de 1994.

<sup>10</sup> Ratificado no Brasil pelo Decreto nº 1901 de 09 de maio de 1996.

variáveis emprego e renda das economias nacionais, facilitou o curso da integração econômica do Mercosul.

Mesmo dentro do livre-cambismo, o processo de integração sul-americano assumiu, cada vez mais, laços de interdependência próprios e construiu, aos poucos, um caminho alternativo à aparentemente inexorável integração hemisférica com os EUA. O processo de integração sul-americana, portanto, aprofundou-se alicerçado no paradigma liberal. Ficava explícito, porém, que havia algo estruturalmente novo na relação entre os países. No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, esse significado político de América do Sul serviu para diferenciar a sub-região não apenas dos Estados Unidos, mas também do México pró-Nafta, adotando de forma praticamente irrestrita as políticas de livre-comércio com os seus vizinhos do norte, o que os países do sul procuravam evitar.

Com as crises cambiais de fins da década de 1990, no entanto, o paradigma de integração sofrerá outro revés. Em termos comerciais, a participação da América do Sul na corrente de comércio brasileira reduziu-se consideravelmente no período de 1998 a 2002, e o processo anterior de convergência com o Nafta teve efeito igualmente reverso. Esse fenômeno, surpreendentemente, não bloqueou ou mesmo diminuiu o processo de integração regional, porém, determinou novos rumos para a América do Sul, avançando na constituição de sua identidade própria.

Na primeira reunião de chefes de Estado sul-americanos da história, a Cúpula de Brasília, em 2000, a transição do conceito de América do Sul, que agora também incorporava Guiana e Suriname, completou-se. Nela, a aparente inexorabilidade de integração hemisférica com os Estados Unidos e a recusa do México em aceitar fortalecer o bloco latino-americano antes deste fato “inevitável” não deixou dúvidas aos países do bloco: mesmo diante da crise cambial em que pesavam os regimes de estabilização neoliberais do subcontinente, a América do Sul, como destino da integração, nos moldes livre-cambistas do momento, era o meio de potencializar essa integração hemisférica futura.

#### 4 AS DIMENSÕES DA INTEGRAÇÃO RECENTE DA AMÉRICA DO SUL E O PAPEL DA UNASUL

O enraizamento do novo conceito de América do Sul ganhou impulso com o abandono do paradigma livre-cambista, em que a integração econômica passa a adquirir novos contornos de promoção ampla do desenvolvimento e a busca de mecanismos políticos mais abrangentes de concertação entre os Estados. Nesse sentido, a América do Sul é entendida como criação recente dos países da região para atribuir sentido lógico a um processo de superação da mera circunstância para a constituição de um destino comum.

No início do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003), com a ênfase sul-sul da política externa, a região deixa de ser vista (apenas) como mercado cativo para ser o espaço legitimador de atuações maiores, como as atuações no G-20 comercial, G-20 financeiro e nas conquistas para a realização dos jogos olímpicos e copa do mundo, nas eleições de brasileiros para as direções da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e da Organização Mundial do Comércio (OMC); todos esses contaram com o apoio conjunto dos países da região. Ainda que retomado o processo de convergência com o Nafta a partir de 2002, o paradigma liberal de integração, no entanto, não mais justificava o sentido da política externa brasileira, cujo marco regional foi a Cúpula de Mar del Plata (2005), que estabeleceu a primazia do desenvolvimento econômico sobre o livre-cambismo e, no item 19 de sua declaração, reconheceu o caráter inoportuno da Alca. O fantasma da integração inevitável com os EUA foi substituído pela necessidade de gerir-se a integração sul-americana como meio prioritário de impulsionar o desenvolvimento nacional dos países.

Esse salto político – de uma estratégia defensiva, como nos anos 1990, para uma ofensiva de integração sul-americana – deu-se no Acordo-Quadro entre Mercosul e Comunidade Andina de Nações (CAN), iniciando o que viria a ser a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), criada em 2004 por ocasião da III Cúpula de Presidentes Sul-Americanos, em Cuzco, depois renomeada União da Nações Sul-Americanas (Unasul) na I Cúpula Energética Sul-Americana (em Ilha Margarita, Venezuela, em 2007).

A Unasul nasceu como espaço político e mecanismo privilegiado para o diálogo e concertação com o objetivo de ser um organismo am-

plo capaz de promover a integração não apenas comercial, mas também em torno de áreas estruturantes: recursos naturais, energia, finanças, comunicação, transportes, sistema educacional, saúde, estratégias científicas e tecnológicas e, fundamentalmente, coordenando posições conjuntas. Reunindo como membros a totalidade dos países do subcontinente, exceção da Guiana Francesa, que é território francês, sem soberania plena, tem superado as desconfianças que havia entre os países desde os movimentos de independência no século XIX e ganhado protagonismo como lugar de apaziguamento de tensões políticas, tanto nacionais como regionais, reconhecida por amplos setores dos diferentes países como instrumento de fortalecimento democrático.

A Unasul está estruturada por conselhos formados por chefes de Estado, por chanceleres e por delegados, por uma Secretaria Geral e por doze conselhos setoriais que tratam de temas específicos, quais sejam: a) energia, b) defesa, c) saúde, d) desenvolvimento social, e) infraestrutura, f) problema mundial das drogas, g) economia e finanças, h) eleições, i) educação, j) cultura, k) ciência, tecnologia e inovação e l) segurança cidadã, justiça e coordenação de ações contra a delinquência organizada transnacional.

Neste artigo são tratados com mais atenção os desafios relacionados à infraestrutura, finanças, recursos naturais, defesa e à incorporação da Guiana e Suriname às políticas de integração regional na América do Sul.

#### **4.1 INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA: DA IIRSA AO COSIPLAN**

O avanço da América do Sul como lócus da política externa brasileira teve como marco a Cúpula de Brasília em setembro de 2000. Um de seus principais encaminhamentos foi o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (Iirsa), implantada por meio de seu Plano de Ação acordado na Reunião Ministerial de Montevideú, em dezembro de 2000. O presidente Fernando Henrique Cardoso, afirmou na ocasião do lançamento da Iirsa que “o momento de reafirmação da identidade própria da América do Sul como região onde a democracia e a paz abrem a perspectiva de uma integração cada vez mais intensa entre os países que convivem em um mesmo espaço de vizinhança.” (CARDOSO; 2000).

A Iniciativa é um conglomerado de projetos, que tem o objetivo de integrar as estruturas de comércio, energia e comunicações com ênfase inicial no fortalecimento de corredores de exportação. O estudo inaugural da Iirsa ficou a cargo de três instituições de fomento regionais, quais sejam, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) a Cooperação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) – em princípio sem a participação de nenhuma instituição nacional – e a execução dos projetos seria preferencialmente privada, com financiamento de uma das três instituições, sob o conceito de parcerias público-privadas (PPP). De início, o plano identificou doze<sup>11</sup> eixos de integração e desenvolvimento, complementados com o estímulo a processos setoriais, necessários para melhorar a competitividade e o processo logístico geral.

Os eixos contemplavam as áreas de transportes, energia, comunicação. Esse conceito de Eixos de Integração, desenvolvido a partir das ideias de Eliezer Batista<sup>12</sup>, descritas no livro *Infraestrutura para o Desenvolvimento Social e Integração na América do Sul*, já tinha sido usado como subsídio para a elaboração do Plano Plurianual do Governo Federal para os períodos 1996-1999 (Brasil em Ação) e 2000-2003 (Avança Brasil), de modo que a Iirsa aparece como uma tentativa brasileira de expandir essa metodologia de planejamento territorial para toda a região (COUTO, 2006, p. 58). Vislumbrava-se um projeto de integração da infraestrutura como motor de um projeto de maiores ambições, baseado na integração comercial e na maior competitividade das exportações. A Iirsa nasceu em meio à proposta da ALCA e ao projeto integracionista que tinha como objetivos ampliar o comércio intra-regional e estruturar a América do Sul para uma presumida integração com o norte. Tratava-se de um projeto que ia ao encontro das políticas liberalizantes adotadas na região.

No caso da energia, a complementaridade das matrizes energéticas e de consumo, as escalas de investimento e o compartilhamento de fontes favoreceram os projetos comuns. Entretanto, na região, a distribuição de oferta energética é bastante desigual. Os países andinos, em particular Venezuela e Bolívia, são os que têm a maior produção de gás natural e

---

<sup>11</sup> Posteriormente, foram definidos dez eixos e, em 2010, nove.

<sup>12</sup> Ex-presidente da Cia. Vale do Rio Doce e ex-ministro de Minas e Energia do Governo João Goulart

petróleo<sup>13</sup> e que contam com um substantivo excedente energético, que se contrapõem ao déficit do Cone Sul, à exceção de Paraguai e Brasil<sup>14</sup>. No caso dos transportes, a própria forma de distribuição geográfica rede de rodovias, ferrovias e hidrovias (e também das populações), que, historicamente, privilegiaram as áreas litorâneas e os corredores de exportações extrarregionais, evidenciam os desafios na integração da infraestrutura de todos os países da América do Sul. O planejamento de portos e aeroportos tem seguido a mesma lógica. As redes de comunicações também foram desenhadas para atender restritamente territórios nacionais, movimento que apenas começou a mudar na última década.

Na etapa inicial, a Iirsa identificou 293<sup>15</sup> estudos e projetos de investimento propostos pelos governos, dos quais um primeiro grupo de 162 foi sugerido como uma *primeira geração de projeto*. Em 2004, durante a Terceira Reunião dos Presidentes da América do Sul, 31 foram considerados prioritários para o período 2005-2010 (denominados “agenda de implantação consensuada”) e, na ocasião, orçados em US\$ 6,4 bilhões. A área energética contaria com apenas um: o gasoduto do Noroeste Argentino, que, se havia sido pensado como um gasoduto que ligaria Argentina e Brasil. Tornou-se um projeto nacional argentino que conta com recursos exclusivamente argentinos. Dessas três dezenas de projetos prioritários, dois foram finalizados dentro do cronograma inicialmente previsto: uma ponte que liga o Brasil ao Peru e outra que liga o Brasil à Guiana, ambas inscritas sob a rubrica “público”.

A breve conclusão a que se chega sobre a Iniciativa é que as limitações de seus projetos decorrem, sobretudo, do perfil de investimento a ser realizado. As prioridades dizem respeito a investimentos de maior densidade econômica e de retorno rápido e elevado. Os investimentos de menor rentabilidade ou de retorno em longo prazo, que poderiam acelerar a integração, são inviáveis e só poderiam ser realizados com substantivos aportes de recursos fiscais. Além disso, a forma de financiamento, que pri-

---

<sup>13</sup> Há de se afirmar que, desconsiderando do cômputo total das reservas as novas descobertas do pré-sal, cuja magnitude ainda não se conhece por definitivo, na Venezuela está concentrado 70% do total de reservas de petróleo da região.

<sup>14</sup> O Brasil encontra-se às vésperas de se tornar exportador líquido de energia e o Paraguai é o maior produtor per capita de energia hidroelétrica do mundo, por conta da binacional Itaipu.

<sup>15</sup> Segundo informação oficial disponível no [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org), em 2010 são 524 projetos na carteira Iirsa.

vilegiava a iniciativa privada e parcerias público-privadas (com o uso dos instrumentos do BID, Fonplata e CAF) mostrou-se inadequada ante o modelo de financiamento via BDNES adotado a partir de 2003.

A guinada política no subcontinente, durante a década de 2000, teve reflexos importantes para o processo de integração energética, sobretudo devido à eleição de governos nacionalistas em países detentores em abundância desses recursos. O nacionalismo fez que os maiores países da região, sobretudo o Brasil, repensassem o relacionamento com os vizinhos. Se, no governo FHC, a integração física com a região admitia um papel reduzido aos Estados, delegando às agências regionais de desenvolvimento e à iniciativa privada o papel de incentivadores e executores do processo (COUTO, 2006, p. 68), a partir do governo Lula, ela obteve uma nova dimensão.

A intenção de incorporar a Iirsa como parte da estratégia de construção de um *espaço sul-americano integrado* ficou mais evidente em 30 de setembro de 2005, na I Reunião de Chefes de Estado da CASA, quando mais uma vez reafirmaram a importância da integração energética da América do Sul e ratificaram os resultados da *I Reunião de Ministros de Energia da CASA*, realizada em Caracas, em 26 de setembro de 2005, que decidiu dar prosseguimento à *Iniciativa Petroamérica*.

Após o Tratado Constitutivo da Unasul, em 2007, a Iirsa passou a ser vista como o “braço” de infraestrutura da nova organização. A formalização desse movimento, porém, apenas foi realizada em junho de 2010, quando, convocados pela presidência *pro tempore* da Unasul, foi reunido pela primeira vez o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan). Nesta ocasião, aprovou-se seu estatuto, que estabelece, no artigo 6º, que a Iirsa será uma instância de apoio, definida como “*Foro Técnico para temas relacionados com o planejamento da integração física regional sul-americana*”. Tal mudança corrobora a tese de que a Iirsa nasceu em um contexto de integração eminentemente comercial, ainda que com traços fundamentais para a integração regional. No momento seguinte, quando foi alterado o paradigma político para a maior parte dos países da América do Sul, a iniciativa foi mantida, ainda que reformulada.

A primeira ação do COSIPLAN foi a elaboração de um Plano de Ação Estratégico 2012-2022. O Plano, além de determinar claramente o espa-

ço de atuação do COSIPLAN, esclarece que os objetivos específicos da Unasul relacionados à infraestrutura são a) a integração energética para o aproveitamento integral dos recursos da região, b) desenvolvimento de uma infraestrutura para interconexão da região e c) integração industrial e produtiva.

O malogro da proposta inicial, no que se refere ao financiamento, comprometeu a execução das obras de infraestrutura, mas consolidou, pela primeira vez, um espaço multilateral que planejasse de forma articulada (pelos eixos) a integração energética, de transportes e de comunicações. Se, nos anos 1990, o Brasil evitava discutir política energética em espaços multilaterais para evitar tratados que estipulassem a livre compra e venda de energia, na década de 2000, o país passou a ser o principal incentivador desses fóruns. Diferentemente do que ocorreu até a criação da Unasul – formalmente até a criação do Cosiplan – as instâncias de planejamento da integração da infraestrutura regional ganharam uma diretriz política concreta, potencializando seus efeitos práticos e a superação de seu principal obstáculo, o financiamento.

Apesar de a metodologia de eixos de integração ter sido mantida, houve uma mudança na estrutura dos eixos. A mudança mais significativa foi a inclusão do eixo Amazonas Ampliado, incluindo o nordeste brasileiro. A ação é meritória, mas poderia ter ido além. Nunca na história da região amazônica houve um planejamento da infraestrutura integrado e as instituições que poderiam fazer isso, como a OTCA, não têm tido instrumentos ou interesse. A Unasul é um grande marco para a inclusão da Guiana e Suriname como parte da América do Sul, mas o esforço poderia ter incluído os dois países de maneira objetiva. Há, portanto um triplo desafio para a Unasul: a) garantir instrumentos para que as diretrizes de seus países-membros se sobreponham aos interesses das instituições da Iirsa; b) associar, definitivamente, o desenvolvimento da Guiana e Suriname à América do Sul e c) realizar um planejamento integral da Amazônia, de maneira ampliada.

#### **4.2 INTEGRAÇÃO ECONÔMICA: FINANÇAS E RECURSOS NATURAIS**

A partir da crise financeira internacional de 2008, no âmbito da Unasul, está-se articulando o projeto de uma Nova Arquitetura Financeira Regional (NAFR), que tem por objetivos: diminuir a dependência dos

países sul-americanos do dólar; reduzir custos e facilitar a obtenção de divisas ao comércio; e financiar o desenvolvimento econômico da região, buscando autonomia dos órgãos financiadores tradicionais, como o BID e o Banco Mundial. No primeiro e segundo itens, são negociados mecanismos únicos de liquidação de reservas e de convergência comercial, a constituição de um fundo monetário sul-americano e de uma moeda única de curso regional. Importante salientar que essas propostas encontraram pouco avanço significativo por parte do Brasil, que tem preferido criar canais bilaterais de curso regionalizado para o Real, ao contrário dos países participantes da Alba (Venezuela, Equador, Cuba, Nicarágua e Bolívia), que criaram o Sistema Único Regional de Compensação de Pagamentos (Sucre), com uma moeda única. O terceiro objetivo envolve o Banco do Sul como coordenador de políticas de investimento na região voltados para o desenvolvimento econômico.

No desafio da integração financeira sul-americana, observa-se o dilema brasileiro entre avançar unilateralmente nos investimentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como principal instrumento financiador dos mega-projetos regionais de empresas brasileiras na região ou optar multilateralmente pela constituição definitiva de um banco regional de desenvolvimento econômico e social, o Banco do Sul<sup>16</sup>. A primeira alternativa garantiria o controle das ações, mas poderia estimular posicionamentos “anti-brasileiros” por parte de outros países e a contestação de sua liderança na região, além de aprofundar assimetrias econômicas entre os países. A segunda limitaria o poder brasileiro sobre a alocação de recursos, porém, potencialmente, aumentaria a legitimidade do país como líder regional sem excluir ações complementares do BNDES, e possibilitaria uma melhor distribuição do investimento entre os membros da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). A superação desse dilema pela constituição plena do Banco do Sul significaria grande avanço na integração regional e na solução de problemas estruturais os quais o Brasil, unilateralmente, não seria capaz de enfrentá-lo.

Em 2007, o Brasil aceitou negociar o tratado constitutivo desde que o Banco do Sul financiasse a Iirsa, essa que já contava com aportes principais do BNDES, além do BID, da CAF e do Fonplata. Apesar de

<sup>16</sup> Para uma análise do Banco do sul, ver (CALIXTRE; BARROS; 2010)

esta vinculação ter ficado de fora, critérios de rentabilidade, de definição da atividade do banco como fomento ao desenvolvimento e de restrição à sua abrangência apenas aos países sul-americanos foram incorporados ao tratado constitutivo. No momento em que o BID, a CAF e o Fonplata apresentavam limitações no financiamento dos projetos demandados pelos Estados da região e os investimentos privados em infraestrutura regional eram insuficientes, o Tratado Constitutivo foi assinado em Buenos Aires (dezembro de 2007) por ocasião da posse da presidente Cristina Kirchner e tem como membros fundadores Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Venezuela e Uruguai (nota-se que Chile, Peru e Colômbia, além de Guiana e Suriname, não são fundadores).

No período recente, que coincide com a consolidação da Unasul, houve uma mudança estrutural nas relações econômicas entre os países da região que deve alterar definitivamente suas estratégias de inserção internacional. A China já é o principal parceiro econômico de vários países da América do Sul e seu investimento direto tem sido decisivo para o financiamento de boa parte dos novos projetos de infraestrutura. A China tem fomentado iniciativas com o Brasil no âmbito do agrupamento Brics e criado novas estruturas de financiamento como o Fundo Chino, com a Venezuela. Ao mesmo tempo, iniciativas econômicas que eram tratadas no âmbito Unasul, como o Banco do Sul não receberam a adesão de parte dos países do subcontinente e avançam muito lentamente.

Também em consequência dessa lentidão, na área econômica, o esforço da Secretaria Geral da Unasul concentrou-se nos últimos anos na compilação e avaliação dos recursos naturais da região, particularmente hidrocarbonetos, minerais metálicos e recursos hídricos<sup>17</sup>. Partiu-se do pressuposto de que a América do Sul não tem nas áreas tecnológicas e industriais a mesma competitividade que encontra em recursos naturais. O desafio estaria em converter os recursos não renováveis em capital perdurável e em viabilizar a integração produtiva regional associada à abundância natural.

O retardamento da institucionalização do Banco do Sul, que deve ser agravado pelas dificuldades econômicas do presente, não foi obstáculo

---

<sup>17</sup> Parte significativa desse esforço está organizada no documento “Recursos Naturales en Unasur: Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional” (CEPAL, 2013).

para o avanço em outras áreas econômicas. A gestão do venezuelano Alí Rodríguez à frente da Secretaria Geral da Unasul foi marcada pela compilação de dados e análise do potencial dos recursos naturais sul-americanos.

A América do Sul possui a maior reserva de biodiversidade, 65% das reservas mundiais de lítio, 42% da prata, 38% do cobre, 33% do estanho, 21% do ferro, 18% da bauxita, 14% do níquel e apenas 6% da população, 4% da produção e 3% do comércio internacional. Há uma dependência história de financiamento externo e um baixo comércio intrarregional. Tem-se discutido na Unasul o desenvolvimento de uma estratégia sul-americana de aproveitamento desses recursos naturais. Projeta-se também que até 2050, a América do Sul será responsável por 30% da produção agrícola do mundo.

O desafio posto agora é articular as ações do Brasil e da China com os interesses dos demais países da região de forma planejada. A integração dos projetos do Cosiplan com os debates de criação do Banco do Sul e do Banco dos Brics seria a forma de conciliar os interesses para fortalecer a estrutura produtiva, viabilizar projetos de infraestrutura e agregar valor à exploração dos recursos naturais da região. O Banco do Sul complementaria o BNDES em relação à limitação de conteúdo nacional brasileiro para obras em países vizinhos e o Banco dos Brics garantiria financiamento para importantes projetos de integração regional complementando o crédito chinês com a *expertise* brasileira em construção civil e gestão de grandes obras na América do Sul. Ao Cosiplan caberia avaliar, com o conjunto dos países da região, a pertinência dos projetos e poderia regular seus danos ambientais e sociais, evitando uma competição (“corrida pela desregulamentação”, flexibilização de direitos para atração de investimento estrangeiro de forma competitiva entre os vizinhos) particularmente em áreas sensíveis, como a Amazônia.

#### **4.3 INTEGRAÇÃO DA SEGURANÇA: O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO**

O terceiro eixo estruturante da Unasul é o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), instituição sem precedentes no âmbito subcontinental. Trata-se de um espaço cujo objetivo é propor soluções conjuntas para os principais problemas de defesa e segurança que afetam os países sul-ameri-

canos. Criado em 2008, esta iniciativa do governo brasileiro acabou por ser aceita por todos os países da região, ainda que houvesse discordâncias com relação ao teor e o grau de atuação do órgão (de um lado, a Venezuela queria um tratado mais ambicioso e, de outro, Colômbia e Chile opunham-se a qualquer caráter vinculante) representando o surgimento de uma base institucional que contribua para a ampliação das atividades de cooperação militar entre os países, para o aumento da transparência na área de defesa e para a segurança e a solução de eventuais problemas domésticos ou interestatais. O CDS, por ora, tem objetivos mais modestos daqueles de outras tradicionais instituições correlacionadas<sup>18</sup>, ainda que essas possuam objetivos e graus de profundidade institucional bastante particulares. As atribuições do CDS, por exemplo, não preveem sequer a possibilidade de ocorrência de operações militares “reais”. Pode-se afirmar, contudo, que o Conselho coroa um longo processo de distensão militar, particularmente no Cone-Sul, que teve como marco inicial a aproximação militar dos fins da década de 1970.

De fato, grande parte das atividades do CDS busca fomentar o que já ocorre entre os países da região há algumas décadas, destacando-se os exercícios militares combinados, os intercâmbios de militares para a realização de cursos em outros países e a cooperação na área tecnológica. Essas atividades, ressalta-se, foram desenvolvidas, quase sempre, de forma bilateral, não havendo um espaço de articulação que fosse capaz de permitir a convergência dos interesses de todos os países da região quanto ao tema. Além disso, as atividades, em sua maior parte, eram iniciativas originadas nas próprias Forças Armadas, não se enquadrando em um conjunto de ações que tivessem, necessariamente, uma lógica civil com a política externa dos países. Dessa forma, uma atividade de cooperação militar que envolvesse Brasil, Argentina, Peru e Guiana, por exemplo, seria articulada a partir das relações bilaterais existentes entre cada um desses países e, provavelmente, se basearia nas dinâmicas internas de cada uma das Forças Armadas. Por isso, o CDS poderia atuar como “organizador” dessas atividades, vinculando-as mais fortemente, ademais, à política externa civil dos países. Este objetivo

---

<sup>18</sup> A OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), a OSCE (Organization for Security and Cooperation in Europe); CSDP (Common Security and Defence Policy), da União Europeia; o CSTO (Collective Security Treaty Organisation); a SCO (Shanghai Cooperation Organisation), a GUAM Organization for Democracy and Economic Development, a ECOWAS (Economic Community Of West African States); SADC (Southern African Development Community, o Conselho de Paz e Segurança da União Africana e o RSS (Regional Security System), no Leste do Caribe, são exemplos de organizações regionais de segurança e defesa.

foi reconhecido pelo próprio Ministro da Defesa brasileiro da época, Nelson Jobim, que comentou o seguinte acerca do assunto:

Algumas medidas que poderiam ser utilizadas pelo conselho [de defesa sul-americano] são interações já existentes entre as Forças Armadas dos países da região. A cooperação para formação e treinamento de pessoal militar, por exemplo, é tradicional na região. As escolas militares brasileiras são, cada ano, freqüentadas por dezenas de oficiais de países vizinhos. Ao retornarem a seus países, esses militares contribuem para as boas relações regionais.

Esse intercâmbio, no entanto, é promovido isoladamente pelas Forças Armadas sul-americanas, quando deveria configurar-se como política dos Estados. Elevar tais iniciativas a esse patamar poderia ser uma atribuição do conselho. (JOBIM, 2008, p.15).

Outro objetivo consiste na possibilidade do CDS servir como um espaço para a ampliação na cooperação na área industrial de defesa. Esta proposta consta de documentos oficiais do CDS e na própria Estratégia Nacional de Defesa do Brasil, na qual o CDS é também entendido como um espaço para a integração das cadeias produtivas da indústria de defesa (BRASIL, 2008, p. 17). A necessidade da cooperação neste setor advém do fato de os países da região possuírem um volume bastante baixo de aquisições de equipamentos militares<sup>19</sup>. Ao mesmo tempo, fortalecer ou constituir uma indústria de defesa própria é um importante elemento de autonomia para os países sul-americanos. Uma escala de produção que fosse economicamente viável para tal indústria, contudo, apenas seria gerada caso existisse um complexo industrial regional, o qual atenderia aos pedidos de todos os países do subcontinente e no qual as cadeias produtivas seguissem uma lógica sul-americana e não nacional. Possibilitar a formação de um complexo com estas características é um dos objetivos do Conselho.

Do ponto de vista do aumento da transparência na área da defesa e da segurança, o CDS também pode desempenhar um papel de grande relevância. Algumas iniciativas unilaterais e bilaterais nesse sentido foram tomadas, mas nenhuma que abrangesse todos os países sul-americanos. Chile e Argentina, por exemplo, solicitaram à CEPAL um estudo sobre mensuração de gastos em defesa, concluído em 2011, com o objetivo de

---

<sup>19</sup> Para uma avaliação do mercado de armas brasileiras na região, ver (MORAES; 2010).

e elevar a transparência. Ambos também passaram a publicar os chamados Livros Brancos da Defesa Nacional, nos quais são expostos os objetivos e as dimensões das Forças Armadas Nacionais, igualmente com a intenção de ampliar a transparência. Incentivar a padronização da medição de gastos em defesa e a edição de Livros Brancos seria um dos objetivos a serem perseguidos pelo Conselho, sobretudo em períodos nos quais os países da região promoverem modernizações militares, as quais poderiam suscitar dúvidas acerca de possíveis intenções militaristas.

Além disso, o Conselho é um espaço onde eventuais problemas de segurança enfrentados pelos Estados-membros podem ser tratados de forma conjunta. A utilidade de um mecanismo com estas características foi demonstrada por ocasião da reunião da UNASUL de setembro de 2008, na qual os integrantes da organização ofereceram total apoio ao governo boliviano, frente às demandas de caráter secessionista de alguns departamentos do leste do país. Neste caso, uma solução conjunta pôde ser alcançada, evitando-se, assim, a ocorrência de iniciativas unilaterais que, de fato, poderiam auxiliar o governo boliviano, mas que, ao mesmo tempo, não teriam a força e a legitimidade de uma resolução conjunta envolvendo todos os países do subcontinente.

Uma característica peculiar do Conselho, por fim, é que ele deve ser composto apenas por países da América do Sul. Outros países latino-americanos e caribenhos podem ser admitidos como Estados-associados, mas países de outras regiões não podem ingressar no Conselho nem mesmo com este *status*, tal como prevê o Art. 17 do Estatuto do CDS, combinado com o Art. 19 do Tratado Constitutivo da Unasul. Daí também o ineditismo da iniciativa, visto que, até então, o principal acordo de segurança dos países sul-americanos era o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, de 1947, que abrange todos os países do continente americano. Assim, trata-se de uma diferença fundamental em relação a políticas adotadas anteriormente pelo Brasil. Os governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), por exemplo, buscaram criar espaços destinados a promover uma maior cooperação securitária com os países vizinhos (como o MAE – Mecanismo de Análise Estratégica Brasil-Argentina), mas manteve a importância atribuída aos mecanismos de segurança coletiva hemisférica: a Junta Interamericana de Defesa (JID) e a Comissão de Segurança Hemisférica da Organização dos

Estados Americanos (CSH/OEA). Os governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), ao contrário, procuraram as relações securitárias com os vizinhos como um caminho para a substituição dos mecanismos de segurança hemisféricos pelos sul-americanos e não para estabelecer uma conciliação entre ambos. Ainda durante a campanha presidencial, quando o então candidato apresentou propostas referentes às Forças Armadas, afirmou que o seu governo buscaria substituir o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) por um acordo regional na área de segurança e que o Brasil buscaria liderar iniciativas voltadas para a cooperação militar. Procurava-se superar, assim, o formato de *hub-and-spoke* no campo securitário, “conceito” assim definido por Celso Amorim (2009, p. 9): “É o centro e o aro de uma roda. Ou seja, [...] só se integra com o outro passando pela grande potência. Em suma, se tiver de haver uma integração entre o Uruguai e a Guiana, teria de passar pelos Estados Unidos, entre o Brasil e a Argentina, também teria de passar pelos Estados Unidos.”

Há, portanto, uma dimensão defensiva e outra propositiva para a criação do CDS. A dimensão defensiva visa, em primeiro lugar, impedir a materialização de uma política estratégica de segurança definida a partir dos EUA para o subcontinente e, por outro lado, do ponto de vista propositivo, trata-se de criar de um espaço de concertação e interlocução de modo a superar as diferenças de forma e de conteúdo entre os doze membros nos temas de defesa e segurança, com decisões validadas se acordadas por consenso.

Ao lado do CDS, em anos mais recentes, tivemos a instituição de importantes mecanismos como a Zona de Paz Sul-americana/Comunicado de Brasília, em 2000, a inauguração das Reuniões de Ministros da Defesa da América do Sul (a primeira ocorrendo no Rio de Janeiro em 2003), além de um crescente adensamento das relações bilaterais entre Brasil e Argentina, que vinham em uma desde a década de 1980, culminando no Acordo Bilateral de Cooperação em Matéria de Defesa, firmado em 2007, além dos Acordos-Quadro de segurança regional assinados pelo Mercosul com Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

Importante mencionar que nos anos iniciais, o CDS apareceu como importante espaço de concertação, com avanços relevantes, tais como a definição de Planos de Ação comuns na temática da segurança e defesa, o estabelecimento de medidas de confiança mútua, a criação do

Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), a construção de uma metodologia comum de medição dos gastos em defesa, entre outros.

#### **4.4 A ILHA DAS GUIANAS É DA AMÉRICA DO SUL**

A República Cooperativista da Guiana e a República do Suriname correspondem hoje, desconsiderando os litígios territoriais, a 2,1 % do território da América do Sul e apenas 0,45% de sua população e apresentam IDH (índice de desenvolvimento humano) abaixo da média regional. Historicamente vinculados à Grã-Bretanha e à Holanda, formam a porção não latina do subcontinente. Ambos pertencem à Comunidade do Caribe (Caricom) e à Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e, no século XX, não participaram das principais iniciativas regionais de integração Sul-Americana, como a Comunidade Andina (CAN) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul). O marco da inflexão dos dois países rumo à América do Sul foi a participação na Cúpula de Brasília de 2000; a aproximação foi confirmada na Cúpula de Cuzco em 2004 e vem sendo consolidada a partir da configuração da Unasul, em 2008.

Ainda que as bases para a aproximação política estejam dadas, a precariedade da infraestrutura limita muito a integração econômica. Hoje inexistem cadeias produtivas articuladas e o comércio é de baixa intensidade. Os principais parceiros comerciais da Guiana são Canadá, Estados Unidos, China, Reino Unido e Trinidad e Tobago e do Suriname são os Estado Unidos, Canadá, Holanda, China e Noruega. Diferente do que ocorre em relação a outros países da América do Sul, o Brasil é um parceiro comercial secundário para Guiana e Suriname, fornecendo apenas 4% das importações totais do Suriname e 2% das da Guiana; as exportações de ambos para o Brasil e o comércio de ambos com a Venezuela e os outros países da região são estatisticamente desprezíveis.

Os dois países são o centro da Ilha das Guianas, território único que conforma a maior ilha marítimo-fluvial do planeta, cuja integração de infraestrutura é muito deficiente e nunca foi planejada em conjunto. Localizada no extremo norte da América do Sul, é atlântica, caribenha e amazônica, tendo como principais demarcações os dois principais rios do norte da América do Sul, Amazonas e Orinoco, e a interconexão natural

entre eles pelo Cassiquiare e o rio Negro; sua parte setentrional é dividida ao meio pelo rio Essequibo. Além de Suriname e Guiana, esse território é compartilhado por Brasil – pelos estados de Amapá, Roraima e a calha norte do Amazonas de todo o estado do Pará e do Amazonas até o rio Negro –, Venezuela – estados de Delta Amacuro, Bolívar e Amazonas – e a França – território ultramarino da Guiana. Conformam uma área de 1,7 milhões de Km<sup>2</sup> e quase 7 milhões de habitantes, considerando as localidades limítrofes, com cidades industriais como Manaus, Puerto Ordaz, Ciudad Guayana e Linden, além de polos regionais como Boa Vista, Macapá, Caiena, Puerto Ayacucho e São Gabriel da Cachoeira.

Na Ilha das Guianas há um enorme potencial hidroelétrico com épocas de incidência de chuvas complementares (opostas) a calha sul do rio Amazonas, onde estão as principais usinas brasileiras na Amazônia, como Tucuruí e Belo Monte. O desenvolvimento desse potencial e a interligação dos sistemas de transmissão de energia garantiriam, ao mesmo tempo, mais segurança energética para o Brasil e, por meio de energia segura e mais barata, competitividade às economias de Guiana e Suriname.

A integração da América do Sul tem-se apresentado como prioridade dos governos da região. Brasil e Venezuela foram protagonistas da criação da Unasul e da Comunidade de Estados da América Latina e do Caribe (Celac). O presidente Ronald Ramotar, da Guiana, apresenta a pavimentação da estrada que liga o centro econômico do país ao Brasil (Linden-Lethem) como a prioridade de seu governo e o presidente Desiré Bouterse, do Suriname, tem procurado afastar-se da dependência política em relação à Holanda e se aproximar da América do Sul: em seu discurso de posse se referiu mais de 20 vezes ao Brasil.

Dentro deste contexto, caberia à Unasul aproveitar a conjuntura política favorável e criar as condições necessárias para a associação definitiva dos dois países à América do Sul.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A integração sul-americana, durante as últimas duas décadas, está em seu momento mais favorável. A integração livre-cambista dos anos 1990, garantiu a ampliação do comércio e da integração produtiva regio-

nal em dois dos seus principais blocos, CAN e Mercosul, e criou condições para um projeto ambicioso de integração física, a Iirsa. Os limites intrínsecos a esse processão poderiam ser superados pelas instituições vigentes ao fim desse paradigma liberal. A eleição de governos ideologicamente contrários a este paradigma deu impulso para a criação de uma instituição política capaz de incluir novos temas e de alavancar integração. A Unasul, com preocupações além das comerciais, tem conseguido amenizar possíveis polarizações, distender conflitos, definir políticas públicas comuns para áreas como defesa e saúde e dar novo *status* às discussões sobre integração financeira, de infraestrutura e de planejamento.

Não se pode afirmar, categoricamente, que haveria um caminho consensual para a integração, ainda que a ideia de que a região possa ter vontade própria e um destino que não seja definido pelo Norte, tornara-se hegemônica nas políticas externas dos principais Estados do subcontinente. Mesmo durante a instabilidade econômica da crise de 2008, a integração sul-americana mostrou-se dinâmica e não retrocedeu em suas conquistas. O retrocesso, no entanto, sempre representa um risco de países que osem superar as linhas mais profundas e assimétricas do subdesenvolvimento.

Para o Brasil, protagonista das principais ações integracionistas, a América do Sul tornou-se, ao mesmo tempo, espaço de legitimação de seu novo ativismo internacional e área ampliada de acumulação de capital. Esse movimento conjunto não está imune a tensões, que tem nas instituições regionais seu espaço mais adequado para resolução de controversas e de assimetrias. Como a cúpula de Brasília, de 2000, marca o período dessa transição sul-americana, é notável observar que os processos de mudança de prioridade não necessariamente se resumem às mudanças de governos, encontram-se imbricados neles. Ademais, o novo conceito de América do Sul transbordou para a reconstrução da identidade latino-americana, em xeque desde a entrada do México no Nafta. Por meio das Cúpulas da América Latina e o Caribe (CALC, a primeira em 2008, na Costa do Sauípe, BA) e a sua institucionalização como Comunidade dos Estados Latino-Americanos e do Caribe (Celac, em Caracas, 2011), o inédito instrumento de concertação de Estados latino-americanos, sem a participação dos EUA, reaproximou os países sul-americanos dos demais vizinhos latinos.

É nesse sentido que se encontra o significado de estar-se além da circunstância, pois os processos integracionistas sul-americanos, que antes emanavam predominantemente das vontades dos governos nacionais, é hoje uma variável estrutural da sobrevivência dos respectivos Estados, particularmente do Brasil, ainda que, com isso, não se pretenda afirmar que esse destino seja invariavelmente a constituição de qualquer união supranacional de nações sul-americanas. As interdependências regionais, porém, mostram, cada vez mais, que havia uma lógica na reaproximação entre Brasil e Argentina que transcende o simples reencontro de vizinhos: estavam, sim, construindo outro destino.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, C. A Integração sul-americana. *Diplomacia, Estratégia, Política*, Brasília, DF, n. 10, p. 5-26, out./dez. 2009.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia nacional de defesa*. 2. ed. Brasília, DF, 2008.

CALIXTRE, A. B.; BARROS, P. S. O Banco do Sul e o Brasil na nova arquitetura financeira regional. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, DF, n. 3, p. 19-25, 2010.

CALIXTRE, A. B.; BARROS, P. S. A integração sul-americana, além da circunstância: do Mercosul à Unasul. In: VIANA, A. R.; BARROS, P. S.; CALIXTRE, A. B. *Governança global e integração da América do Sul*. Brasília, DF: IPEA, 2011. p. 443-464.

CARDOSO, F. H. O Brasil e uma nova América do Sul. *Valor Econômico*, São Paulo, 30 ago. 2000.

CERVO, A. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva. 2007.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *Recursos naturais en Unasur: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional*. Santiago, 2013.

COUTO, L. *O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul (1999-2005)*. 2006. Dissertação (Mestrado)-Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2006.

FRANCO, I. XIX Discurso do Senhor Presidente da República, Itamar Franco, por ocasião do almoço oferecido pelo Presidente da República da Venezuela,

Dr. Rafael Caldera. La Guáira, Venezuela, 4 de março de 1994. In: FUNAG. *Discursos selecionados do Presidente Itamar Franco*. Brasília, DF, 2008. p. 53-58.

FURTADO, C. *A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos* – 4. Ed. – São Paulo, Companhia das Letras, 2007.

JOBIM, N. A defesa na agenda nacional: o plano estratégico de defesa. *Interesse Nacional*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 9-16. jul./set. 2008.

MONIZ BANDEIRA, L. A. A integração da América do Sul como espaço geopolítico. In: FUNAG. *Integração da América do Sul: textos apresentados no Seminário sobre Integração da América do Sul, no Rio de Janeiro, em 23 de julho de 2009*. Brasília, DF: FUNAG; IPRI, 2010. p. 131-152.

MORAES, R. F. de. Ascensão e queda das exportações brasileiras de equipamentos militares. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, DF, n. 3, p. 59-70, jul. 2010.



# OUTRA INTEGRAÇÃO É POSSÍVEL (?) REFLEXÕES SOBRE O MERCOSUL E A INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

*Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina*

O objetivo deste trabalho é apresentar reflexões sobre o processo de internacionalização da educação superior adotado no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Ainda que seja reconhecida como um importante aspecto para a promoção do crescimento e do desenvolvimento econômico, a internacionalização tem sido estabelecida de maneira desconexa e desigual e, talvez, não como uma função estratégica estabelecida por meio de políticas públicas. Também há desconexão entre o que realizam as instituições de ensino superior e o que propõem os governos, que pouco conseguem traduzir em atitudes, projetos e programas para fomento e financiamento da cooperação acadêmica. Conhecer as manifestações da internacionalização da educação superior ocorrida nos e entre os países do Mercosul é importante para se compreender a importância desta questão e das relações internacionais que se estabelecem entre este bloco e o restante do mundo.

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é apresentar algumas reflexões sobre o processo de internacionalização da educação superior adotado no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Ainda que seja reconhecida como

um importante aspecto para a promoção do crescimento e do desenvolvimento econômico, a internacionalização tem sido estabelecida de maneira desconexa e desigual e, talvez, não como uma função estratégica estabelecida por meio de políticas públicas. Conhecer as manifestações da internacionalização da educação superior ocorrida nos e entre os países do Mercosul é importante para se compreender a importância desta questão e das relações internacionais que se estabelecem entre este bloco e o restante do mundo.

Considera-se a internacionalização da educação superior enquanto um processo abrangido tanto no nível nacional como no institucional, aos quais se integra a dimensão internacional, intercultural ou global aos propósitos, funções e ofertas de educação superior (ensino, pesquisa e extensão), tal como apresentado por Knight (2004). Esta internacionalização assume diferentes roupagens: mobilidade acadêmica de estudantes de graduação, pós-graduação e de docentes, bem como de pessoal técnico-administrativo, colaboração ou desenvolvimento conjunto de pesquisas, delimitação de projetos internacionais de desenvolvimento em educação superior, internacionalização de currículos ou estruturas curriculares em programas e cursos gerais ou de disciplinas específicas – e no caso extremo a dupla titulação, a cooperação interinstitucional e a da prestação de serviços educacionais (estabelecimento de filiais de faculdades/ universidades no exterior ou redes transnacionais de instituições de ensino superior) (VAN DAMME, 2001).

As bases para promoção da internacionalização ocorrem tanto na instância nacional como na institucional, conforme destacado por Knight (2004, p. 13). No nível nacional são definidas as políticas públicas, a destinação de recursos para financiamento, os programas a serem realizados e o arcabouço regulatório para promoção da internacionalização. Por outro lado a autora reconhece que é na instância pessoal (individual) e institucional que a internacionalização realmente ocorre. Neste escopo de análise, para ser viável, o processo de internacionalização deve estar integrado às demais diretrizes estratégicas da universidade e contar com apoio operacional.

A temática que ora se aborda faz parte de uma investigação mais ampla, elaborada e conduzida pelo Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPs) da Universidade Estadual Paulista, Unesp – campus de Franca. Este trabalho apresentará uma revisão sobre a internacionalização da educação superior, seguida de considerações sobre este processo no âm-

bito do Mercosul. Também apresentará alguns dados quantitativos que possibilitam uma reflexão inicial sobre a condução da internacionalização nos países mercosulinos. Por fim, são apresentadas algumas reflexões à guisa de considerações finais.

## **2 A INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR**

A importância da educação para a promoção do crescimento e do desenvolvimento é quase consensual na bibliografia econômica. Enquanto fator de produção – capital humano – é destacado a sua contribuição ao incremento do Produto Nacional. Também é ressaltada a importância da educação para o desenvolvimento econômico, tendo em vista as relações e correlações positivas encontradas entre incrementos na escolaridade e diminuição de mortalidade infantil, elevação da renda pessoal e diminuição da pobreza, entre outros indicadores sociais.

Além da qualificação em geral, há um destaque na literatura ao papel da educação superior, considerado fundamental para o estabelecimento e desenvolvimento de um setor de pesquisa, gerador do progresso técnico ou tecnológico, esfera responsável pela introdução ou assimilação de novas ideias e técnicas, produtos ou processos produtivos. Com este entendimento, o ensino superior tem potencial estratégico para a promoção de mudanças nas nações, ao produzir, difundir e aplicar conhecimentos técnicos e científicos, que são fundamentais ao avanço econômico e social de qualquer país.

Após II Guerra Mundial, a educação passou a ser considerada um aspecto estratégico para consolidação da paz e da segurança internacionais, tendo sido destacada a importância da internacionalização de culturas e saberes na própria carta constitutiva da Organização das Nações Unidas (ONU). Especificamente para a consecução deste objetivo, foi criada também em 1945 a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), que destaca a importância, a contribuição e o papel da cooperação educacional, da ciência e da cultura (UNESCO, 2002) e ressalta o caráter de “bem público” da educação, compreendido como um direito humano e universal.

Preocupados com os desígnios quanto à qualificação em nível superior, foram realizadas pela Unesco duas Conferências Mundiais sobre Educação Superior, em 1998 e 2009, com delegados dos Estados-membros. A ‘Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação’, promulgada após a I Conferência, destaca que não se pode pensar em desenvolvimento econômico autônomo e sustentado se não houver educação superior – tanto em termos do ensino, como da extensão e, sobretudo da pesquisa. A educação é fundamental para a redução das disparidades de oportunidades, capacidades e rendas existentes dentro dos países e também entre as nações, destacando a importância do compartilhamento de conhecimentos, da difusão tecnológica e da cooperação internacional (UNESCO, 1998).

A importância da internacionalização se faz mais evidente ainda após a divulgação das conclusões da Conferência de 2009, denominada ‘As Novas Dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e o Desenvolvimento Social’. É destacado que o ensino superior deve contribuir não somente para “fornecer práticas sólidas para o mundo presente e futuro, mas deve também contribuir para a educação de cidadãos éticos, comprometidos com a construção da paz, com a defesa dos direitos humanos e com os valores de democracia” (UNESCO, 2009a). Entre estas práticas, é dada ênfase à “internacionalização, regionalização e globalização”, enquanto diretriz estratégica para a promoção da mudança e desenvolvimento social. Há menção ao papel da cooperação interinstitucional, às redes de pesquisa e parcerias, à mobilidade acadêmica, à acreditação de diplomas e o combate aos fornecedores de ‘diplomas falsos’.

A importância conferida pela Unesco à internacionalização da educação superior enquanto bem público contrasta com a abordagem conferida pela Organização Mundial do Comércio (OMC), de que esta é um serviço prestado e que, como tal, pode ser transacionado internacionalmente e cujas relações precisam ser reguladas pelo mercado (SIQUEIRA, 2004). Há uma relação direta entre a qualificação profissional, compreendida enquanto capital humano necessário ao processo de produção, e esta mercantilização da educação, com profundos reflexos nas políticas educacionais. A educação passa a ser vista como uma etapa preparatória com vistas ao mercado de trabalho e o aumento da importância concedida

à ela seria um reflexo da procura por esta qualificação da mão-de-obra e com reflexos no aumento da produtividade e no crescimento econômico. A ênfase na regulação e nos sistemas de aferição da qualidade ou acreditação são intimamente relacionadas a esta visão de ensino superior enquanto mercadoria transacionável; ao ‘vender ou comprar’ o serviço, é preciso uma investigação sobre as características do que está sendo transacionado (DIAS SOBRINHO, 2003).

### 3 O MERCOSUL E O MERCOSUL EDUCACIONAL

O processo de constituição do Mercosul foi fundamentado sob bases e premissas essencialmente econômicas. Este caráter economicista da conformação do Mercosul é observado já no Artigo 1º do Tratado de Assunção, documento legal que institucionaliza o bloco. Neste estão dispostos os objetivos a serem atingidos com o processo de integração regional: a busca pela livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os membros a partir da eliminação das restrições nacionais; o estabelecimento de tarifa externa e política comercial comuns para a região; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes; e a harmonização das respectivas legislações nacionais para o fortalecimento do processo integracionista (BRASIL, 1991). Com tais propósitos em mente, as negociações e discussões geradas no âmbito do Mercosul passaram a focar aspectos econômicos e, sobretudo, comerciais.

Mas antes mesmo deste Artigo 1º deve-se destacar os elementos contidos no Preâmbulo do Tratado de Assunção. Nele estão explicitadas as bases constitutivas do bloco, fundamentando que o processo de integração é entendido pelos países como uma “condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social”, focando no “aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas [...]” e na promoção do “desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados Partes [...] a fim de melhorar *as condições de vida de seus habitantes*” (BRASIL, 1991, grifos nossos). Este Preâmbulo, pouco lido e considerado, tem igual valor legal aos demais dispositivos firmados no Tratado e justifica a importância concedida à educação.

Já em dezembro de 1991 o Conselho do Mercado Comum (CMC) criou a Reunião de Ministros da Educação dos Países-membros do Mercosul (RME), encarregados de coordenar as políticas educacionais no âmbito do bloco. Neste mesmo ano estes ministros firmaram um Protocolo de Intensões que conformou as bases do Setor Educativo do Mercosul (SEM), também conhecido como Mercosul Educacional.

Para os Ministros da Educação “é fundamental considerar a Educação como elemento dinamizador que permitirá acelerar os processos de desenvolvimento econômico com justiça social e consolidar o caminho da integração.” (MERCOSUL EDUCACIONAL, 2014). Com esta compreensão a respeito da importância da educação enquanto elemento estratégico para o bloco, a RME expôs as diretrizes para esta área no “Primeiro Plano Trienal para o Setor Educacional no Mercosul” (1992-1998).<sup>1</sup> As bases para este Plano centram-se na formação de uma consciência social favorável ao processo de integração; na capacitação de recursos humanos para contribuir com o processo de desenvolvimento; e na compatibilização e a harmonização dos sistemas educativos. Estes três objetivos, em que pese as readaptações e releituras, aparecem nos outros três planos estratégicos<sup>2</sup> e também no quinto e atual “Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul (2011-2015).

A instância maior do SEM é a Reunião de Ministros da Educação (RME) responsável por “adotar Acordos sobre os aportes que a gestão educacional possa promover ao desenvolvimento das políticas do Mercosul”. É assessorada pelo Comitê Coordenador Regional (CCR), “[...] que propõe políticas de integração e cooperação na área educacional e coordena o desenvolvimento das ações do SEM” e por Comissões Regionais Coordenadoras de Área (CRCA), específicas para as áreas de educação básica (CRCEB), educação tecnológica (CRCET), formação docente (CRCFD) e ensino superior (CRCES).

A Comissão Regional Coordenadora da Área de Educação Superior (CRCES) estabeleceu três temáticas prioritárias para a área: reconhecimento: visa promover mecanismos de acreditação e reconhecimento

---

<sup>1</sup> O I Plano teria a duração de dois anos (de 1992 a 1994), tendo sido posteriormente prorrogado por mais quatro anos.

<sup>2</sup> O II Plano entrou em vigor em 1998; o III em 2001, contendo diretrizes até 2005 e constituiu-se em marco regulatório para o SEM; e o IV abrange de 2006 a 2010.

mútuo de títulos de graduação; mobilidade: visa promover a mobilidade estudantil, de docentes e pesquisadores; e cooperação interinstitucional: visa incentivar a realização de pesquisa conjunta e programas colaborativos de graduação e pós-graduação e a constituição de redes de excelência.

No que diz respeito ao reconhecimento dos estudos superiores, foi estabelecido a partir de 1998 o Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos de Graduação (MEXA), com o objetivo de proporcionar o reconhecimento mútuo de títulos de graduação, para fins acadêmicos, em função de determinados critérios de qualidade e não conferindo, *per si*, o direito ao exercício profissional. Inicialmente experimental, entre o período de 2003 e 2006, abrangeu os cursos de Medicina, Engenharia e Agronomia de IESs que solicitaram esta acreditação. Transformado em permanente, passou a abranger além destes três, os cursos de Arquitetura, Enfermagem, Odontologia e Veterinária. Esta alteração deu-se por meio da assinatura, em 2006, do memorando de entendimento sobre a criação e implementação de um “sistema de credenciamento de cursos universitários para o reconhecimento regional da qualidade acadêmica das respectivas titulações no Mercosul e Estados Associados” (o Sistema ARCU-SUR). Deve-se ressaltar que o Sistema ARCU-SUR estabelece-se por meio de editais elaborados pelos diferentes governos, conclamando as IESs a se inscreverem, a fim de obter a acreditação. Em última instância, a decisão de quais cursos serão acreditados é, então, governamental (SOUZA JÚNIOR, 2009).

Já no que tange a mobilidade, o principal programa desenvolvido no âmbito do SEM, a partir de 2006, é o Programa de Mobilidade Acadêmica Regional para Cursos Credenciados – MARCA, diretamente associado aos cursos acreditadas. Seu objetivo é respaldar em termos institucionais o intercâmbio de estudantes, docentes e pesquisadores. Também deve-se mencionar o “Projeto de Apoio ao Programa de Mobilidade Mercosul em Educação Superior entre a Comissão Europeia e o Mercosul”.

Por fim, para promoção da cooperação interinstitucional, deve-se ressaltar a criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e do Instituto Mercosul de Estudos Avançados (IMEA).

Além destes mecanismos desenvolvidos no âmbito do SEM, há de se destacar a realização de acordos interinstitucionais, bilaterais ou

multilaterais e a formação de redes de cooperação institucional, como por exemplo a Associação de Universidades do Grupo Montevideu (AUGM) (GADOTTI, 2007).<sup>3</sup>

#### 4 DADOS ACERCA DO PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO

É possível compreender o papel da internacionalização da educação superior ocorrida no âmbito do Mercosul a partir da análise de um conjunto de dados que (tentam) caracterizar as ações em curso.

Inicialmente cabe mencionar que a América Latina aparece nos diversos *rankings* internacionais que classificam as ‘melhores’ universidades do mundo. Entretanto a região ainda é sub-representada, dado que somente quatro dos países – dois deles do Mercosul (Argentina e Brasil), além de Chile e México – possuem IESs com padrão de excelência internacional, classificadas de acordo com o *Academic Ranking of World Universities* do Instituto de Ensino Superior da Shanghai Jiao Tong University (LIMA; CONTEL, 2011).<sup>4</sup>

Por outro lado, em que pese o elevado volume de estudantes e docentes encaminhados ao exterior, a América Latina é destino de poucos alunos e pesquisadores estrangeiros, principalmente de fora da própria região. Com base nos dados evidenciados na Figura 1, percebe-se que a região responde somente por 1,9% do fluxo total de mobilidade estudantil, registrada no ano de 2007. Apesar da maioria dos estudantes que realizam intercâmbio nesta região serem provenientes da própria América Latina, esta não é considerada prioritária quando se decide realizar mobilidade estudantil; a América do Norte é o destino mais popular, seguido dos países da Europa Ocidental. Na América Latina, os países mais procurados são Cuba, que

<sup>3</sup> A AUGM, fundada em 1991, é uma organização não-governamental que tem por objetivo a integração acadêmica por meio da cooperação científica, tecnológica, educativa e cultural entre os seus membros. Por meio dos Programas de Mobilidade Acadêmica fomenta o intercâmbio de professores (escala docente) e estudantes (escala discente) entre as instituições de ensino superior (IESs) associadas.

<sup>4</sup> Lima e Contel (2011, p. 175) apresentam os resultados para o ano de 2007, que relaciona as universidades de São Paulo, Universidade Estadual de Campinas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Estadual Paulista e Universidade Federal de Minas Gerais no Brasil; Universidad de Buenos Aires na Argentina; Universidad Nacional Autónoma de México, no México; e Pontificia Universidad Católica e Universidad de Chile, no Chile. Estas universidades também fazem parte do *ranking* apresentado no ano de 2014, ao qual se soma a Universidade Federal do Rio Grande do Sul. (Dados disponíveis em: <<http://www.shanghairanking.com/ARWU2014.html>>. Acesso em: 28 nov. 2014).

concentra 59% do volume de estudantes, seguida por Chile, Argentina e Venezuela (UNESCO, 2009b). Também é necessário ressaltar que é baixo o percentual de estudantes dos países mercosulinos que realizam intercâmbio internacional durante o período universitário: 0,2% dos estudantes matriculados no ensino superior no Brasil, 0,3% na Argentina, 0,4% no Paraguai, 0,5% da Venezuela e 1% do Uruguai (UNESCO, 2014).

Porcentaje de estudiantes internacionales por región de destino en el año 2007 y el cambio en puntos porcentuales respecto de 1999

| Pais anfitrión<br>Pays de origen | Estados Árabes | Europa Central y Oriental | Asia Central | Asia Oriental y el Pacífico | América Latina y el Caribe | Amérique du Nord | Europa Occidental | Asia Meridional y Occidental | África Subsahariana | Total |
|----------------------------------|----------------|---------------------------|--------------|-----------------------------|----------------------------|------------------|-------------------|------------------------------|---------------------|-------|
| Estados Árabes                   | 15,9 (+3,7)    | 5,6 (-2,8)                | 0,4 (-0,1)   | 4,7 (+3,5)                  | 0,1 (0)                    | 15,4 (-1,3)      | 56,9 (-3,1)       | 1,0 (+0,1)                   | 0,0 (0)             | 100   |
| Europa Central y Oriental        | 0,2 (-0,1)     | 27,7 (+2,9)               | 3,1 (+0,7)   | 1,2 (+0,1)                  | 0,0 (0)                    | 12,3 (-2,9)      | 55,4 (-0,7)       | 0,0 (0)                      | 0,0 (0)             | 100   |
| Asia Central                     | 0,3 (+0,1)     | 44,2 (-16,2)              | 34,7 (+6,2)  | 3,2 (+2,4)                  | 0,0 (0)                    | 4,9 (+1,3)       | 12,5 (+6,4)       | 0,1 (-0,2)                   | 0,0 (0)             | 100   |
| Asia Oriental y el Pacífico      | 0,2 (-0,3)     | 1,3 (-0,4)                | 0,4 (+0,3)   | 41,8 (+6,0)                 | 0,2 (+0,1)                 | 33,0 (-10,0)     | 22,9 (+4,4)       | 0,2 (-0,1)                   | 0,0 (0)             | 100   |
| América Latina y el Caribe       | 0,1 (0)        | 0,3 (0)                   | 0,0 (0)      | 2,5 (+0,9)                  | 22,9 (+12,2)               | 43,2 (-11,7)     | 30,9 (-1,4)       | 0,0 (0)                      | 0,0 (0)             | 100   |
| América del Norte                | 0,4 (+0,1)     | 2,3 (+0,5)                | 0,1 (0)      | 15,4 (+6,4)                 | 1,7 (-0,9)                 | 39,1 (-0,6)      | 40,5 (-5,6)       | 0,5 (+0,1)                   | 0,0 (0)             | 100   |
| Europa Occidental                | 0,6 (+0,4)     | 3,9 (-0,6)                | 0,0 (0)      | 3,7 (+1,0)                  | 0,2 (+0,1)                 | 14,4 (+0,1)      | 77,2 (-1,0)       | 0,0 (0)                      | 0,0 (0)             | 100   |
| Asia Meridional y Occidental     | 0,8 (-0,4)     | 3,2 (-2,3)                | 1,8 (-0,1)   | 21,1 (+11,5)                | 0,0 (0)                    | 45,7 (-5,2)      | 26,1 (-2,0)       | 1,3 (-1,4)                   | 0,0 (-0,1)          | 100   |
| África Subsahariana              | 3,0 (-0,5)     | 0,9 (-0,2)                | 0,0 (0)      | 4,3 (+2,4)                  | 0,9 (-0,7)                 | 17,4 (-2,0)      | 49,8 (-2,3)       | 0,8 (-1,2)                   | 22,9 (+4,5)         | 100   |
| MUNDO                            | 2,9 (-0,4)     | 7,1 (-0,1)                | 1,9 (+0,5)   | 18,4 (+5,0)                 | 1,9 (+0,7)                 | 23,7 (-3,2)      | 41,2 (-2,3)       | 0,4 (-0,1)                   | 2,6 (0)             | 100   |

Notas: Con relación a la cobertura de datos, véase la nota del Gráfico 14.  
Los estudiantes internacionales de una región determinada se han expresado como el porcentaje total de estudiantes internacionales de esa región.  
Los datos en paréntesis muestran el cambio en puntos porcentuales desde 1999.

Fuentes: Institut de statistique de l'UNESCO, Tableaux statistiques 9 et 10 et base de données de l'ISU.

Figura 1 - Mobilidade internacional de estudantes.

Fonte: UNESCO (2009b, p. 39).

A América Latina também não é considerada área prioritária para o estabelecimento de parcerias e ações de internacionalização nem da parte dos próprios países latinos. Reportando pesquisa com representantes das instituições de ensino superior membros da Associação Internacional de Universidades (AIU ou IAU – *International Association of Universities*), Lima e Contel (2011, p. 193) relatam que quando avaliaram as três principais regiões do mundo que seriam privilegiadas pelas políticas de internacionalização nas instituições que representavam, os dirigentes de *todas* as regiões representadas na pesquisa mencionaram várias outras regiões, que não a América Latina. Mesmo os dirigentes de instituições latinas mencionaram que privilegiariam parcerias com a América do Norte e Europa e somente em 3º lugar aparece a própria região, empatada com a Ásia.

A capacidade de atração de estrangeiros de parte das universidades da América Latina é considerada a mais baixa entre as diversas macrorregiões do globo (UNESCO, 2009b). A Tabela 1 apresenta alguns dados sobre

o fluxo de saída de estudantes de nível superior dos países do Mercosul. O bloco não é destino prioritário da mobilidade de estudantes de nível superior, em geral. Somente o Brasil figura como destino de estudantes dos outros três membros, mas o inverso – brasileiros com destino aos países do Mercosul – não é comum.

Tabela 1 - Fluxo de saída de estudantes de nível superior: Países do Mercosul (2012)

| País | Brasil    |           | Argentina   |           | Paraguai      |         | Uruguai     |         | Venezuela   |          |
|------|-----------|-----------|-------------|-----------|---------------|---------|-------------|---------|-------------|----------|
|      | Destino   | Total %   | Destino     | Total %   | Destino       | Total % | Destino     | Total % | Destino     | Total %  |
| 1o   | EUA       | 8.745 28% | Espanha     | 2.109 26% | Brasil        | 772 28% | Brasil      | 491 20% | EUA         | 6084 46% |
| 2o   | Portugal  | 5.172 17% | EUA         | 1.829 23% | Cuba          | 501 18% | Espanha     | 432 17% | Espanha     | 1946 15% |
| 3o   | França    | 4.039 13% | Brasil      | 776 10%   | Espanha       | 363 13% | EUA         | 349 14% | França      | 686 5%   |
| 4o   | Alemanha  | 2.149 7%  | França      | 739 9%    | EUA           | 331 12% | Cuba        | 275 11% | Cuba        | 404 3%   |
| 5o   | Espanha   | 1.541 5%  | Cuba        | 685 8%    | França        | 89 3%   | França      | 110 4%  | Itália      | 360 3%   |
| 6o   | R.Unido   | 1.301 4%  | Itália      | 381 5%    | Itália        | 76 3%   | Reino Unido | 60 2%   | Austrália   | 324 2%   |
| 7o   | Itália    | 1107 4%   | Alemanha    | 321 4%    | Alemanha      | 39 1%   | Chile       | 39 2%   | Canadá      | 315 2%   |
| 8o   | Austrália | 775 3%    | Reino Unido | 207 3%    | Japão         | 36 1%   | Alemanha    | 29 1%   | Alemanha    | 307 2%   |
| 9o   | Cuba      | 674 2%    | Suíça       | 159 2%    | Coreia do Sul | 30 1%   | Itália      | 29 1%   | Reino Unido | 304 2%   |
| 10o  | Japão     | 585 2%    | Chile       | 117 1%    | Chile         | 24 1%   | Canadá      | 27 1%   | Equador     | 190 1%   |
|      | Soma      | 85%       | Soma        | 91%       | Soma          | 83%     | Soma        | 74%     | Soma        | 83%      |

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponíveis em Unesco (2014).

Quando avaliado sob a égide do programa MARCA, há pouca expressividade do intercâmbio de estudantes no âmbito do Mercosul. Mesmo considerando a indisponibilidade de dados mais recentes, há de se confira nos dados levantados por Souza Júnior (2009, p. 47), que destacam que no ano de 2006 foram 58 estudantes que se beneficiaram do Programa, 214 em 2008, 187 em 2009 e 266 no ano de 2010.

A Unesco (2014) não dispõe de dados referentes à entrada de estudantes universitários nos países do Mercosul, havendo somente informações do Brasil, que são apresentada na Tabela 2. O fluxo líquido de estudantes é desfavorável ao país: são 15.221 estudantes estrangeiros que vieram para cá, enquanto quase o dobro (30.729) de brasileiros foram para o exterior realizar seus estudos e pesquisas.

Da análise conjunta das Tabelas 1 e 2 pode-se verificar que há uma diferença quando se compara a origem dos estudantes que vieram para o Brasil: são, em sua maioria, estudantes que falam a língua portuguesa – que, conjuntamente, respondem por 25% do total de ingressantes no país. Dos três Estados do Mercosul, listados entre os dez mais relevantes países de origem, vêm 13% do total de estudantes de nível superior. Pode-

se aventar a hipótese que o domínio do idioma é um importante limitador do acesso de estudantes ao Brasil.

Tabela 2 - Fluxo de entrada de estudantes de nível superior: Brasil (2012)

| <b>Ordem</b> | <b>Origem</b> | <b>Total</b> | <b>%</b>   |
|--------------|---------------|--------------|------------|
| 1o           | Angola        | 1.675        | 11%        |
| 2o           | Guiné-Bissau  | 819          | 5%         |
| 3o           | Argentina     | 776          | 5%         |
| 4o           | Paraguai      | 772          | 5%         |
| 5o           | Cabo Verde    | 696          | 5%         |
| 6o           | Portugal      | 661          | 4%         |
| 7o           | Peru          | 615          | 4%         |
| 8o           | EUA           | 523          | 3%         |
| 9o           | Uruguai       | 491          | 3%         |
| 10o          | Bolívia       | 427          | 3%         |
|              | <b>Soma</b>   |              | <b>49%</b> |

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponíveis em Unesco (2014).

## 5 DISCUSSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que as reflexões promovidas por este trabalho não sejam definitivas, dado que é uma pesquisa ainda em andamento, é possível fazer algumas reflexões sobre o processo de internacionalização da educação superior no âmbito do Mercosul, a título de considerações finais.

No Mercosul há grande institucionalidade em termos de legislação: tratados, reuniões, resoluções. Também verifica-se a existência de dois programas muito importantes para consolidar esta institucionalidade: um destinado a acreditação – MEXA, convertido posteriormente em ARCU-SUR – e outro que incentiva a mobilidade acadêmica, o MARCA. Ainda que poucos resultados quantitativos sejam obtidos para atestar a relevância de ambos os programas, a internacionalização no âmbito do bloco tem a feição de simples mobilidade de docentes e sobretudo de estudantes. Destaque-se que parte relevante deste processo é feito com base em acordos estabelecidos fora da institucionalidade do Mercosul Educacional, por exemplo por meio da Associação de Universidades do Grupo Montevideu (AUGM) não sendo entendida, portanto, enquanto um produto deste.

Estas ideias são compatíveis com as conclusões de Garcel-Ávila et al. (2005) que destacam a importância da internacionalização no contexto educacional na América Latina, tendo em vista o grande número de atividades, projetos e programas desenvolvidos pelas universidades da região. Por outro lado, os autores avaliam que ela tem sido reconhecida e fomentada no âmbito institucional enquanto ‘mobilidade’ – de estudantes e docentes – o que indica uma falta de coerência com as demais estratégias e objetivos e que a internacionalização ainda é considerada ‘periférica’ frente às demais atividades desenvolvidas pelas instituições.

O baixo interesse pela mobilidade no âmbito da América Latina e especificamente no Mercosul, pode ser interpretado como falta de maturidade para captação dos estudantes e pesquisadores ou inexistência de políticas públicas que sejam capazes de estimular a inserção ativa da região no processo de internacionalização. Há indícios de baixa competitividade da América Latina comparativamente aos sistemas de educação superior dos países mais desenvolvidos: os sistemas educacionais são desconexos e há dificuldade de acreditação do ensino superior nos próprios países da região (DIAS SOBRINHO, 2005).

O Mercosul não se configura, de fato, como destino de estrangeiros – nem mesmo aqueles provenientes do próprio bloco – apesar de enviar grande número de estudantes para o exterior – sobretudo para a América do Norte e Europa ocidental. O processo inverso, de acolhimento de europeus e estadunidenses nas universidades da região, é menos intenso e em escala muito menor. O fluxo de estudantes e professores para os países mais desenvolvidos é desproporcional, portanto. Neste contexto, há risco de acontecer uma nova ‘divisão internacional do trabalho universitário’ – divisão do mundo entre países que encaminham estudantes para o exterior (os chamados ‘passivos’) e outros que recebem (países ativos) (LIMA; MARANHÃO, 2011). Isto porque se pode esperar uma internacionalização da educação de maneira desigual – aumentando as distâncias e diferenças no acesso e difusão de conhecimento entre os países, em uma nova ‘geopolítica do conhecimento’.

As diretrizes específicas para a educação superior no SEM ressaltam inicialmente a questão da acreditação antes mesmo de destacar o programa de mobilidade. Esta ênfase tem uma grande contribuição ao pro-

cesso de integração regional no Mercosul, mas visa por outro lado avaliar, acreditar e dar um título ou ‘chancela’ aos cursos e às universidades, dado que os países membros do bloco possuem estrutura educacional bastante diferentes. As dificuldades que são encontradas durante o processo de acreditação dos estudos universitários e também aqueles demandados para o reconhecimento de títulos para efetivo exercício profissional em um outro país-membro demonstram as complexas relações que ocorrem dentro do bloco. Equacioná-las torna-se imperativo para o próprio sucesso do Mercosul, visando uma integração para além dos aspectos puramente econômicos comerciais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Tratado de Assunção. Tratado para a constituição de um mercado comum entre a república Argentina, a república do Brasil, a república do Paraguai e a república do Uruguai. 1991. Disponível em: <[http://www.cade.gov.br/internacional/Tratado\\_de\\_Assuncao.pdf](http://www.cade.gov.br/internacional/Tratado_de_Assuncao.pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2014.

DIAS SOBRINHO, J. *Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?* São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

DIAS SOBRINHO, J. Educação superior sem fronteira: cenários da globalização: bem público, bem público global, comércio transnacional? *Avaliação: revista da Rede Institucional de Avaliação do Ensino Superior*, v. 8, n. 4, p. 9-29, dez. 2003.

GADOTTI, M. *O Mercosul educacional e os desafios do século 21*. Brasília, DF: INEP, 2007.

GARCEL-ÁVILA, I. et al. The Latin American way: trends, issues, and directions. In: DE WIT, H. et al. (Ed.). *The international dimension*. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank, 2005.

KNIGHT, J. Internationalization remodeled: definition, approaches, and rationales. *Journal of Studies in International Education*, v. 8, n. 1, p. 5-31, 2004.

LIMA, M. C.; CONTEL, F. B. *Internacionalização da educação superior: nações ativas, nações passivas e a geopolítica do conhecimento*. São Paulo: Alameda, 2011.

MERCOSUL EDUCACIONAL. *Plano de ação do setor educacional do Mercosul (2011-2015)*. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/7-planos-planes/413-plano-2011-2015-versao-portugues.html>>. Acesso em: 29 maio 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Constituição da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura*. 2002. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001472/147273por.pdf>>. Acesso em: 6 jul. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Declaração mundial sobre educação superior no século XXI: visão e ação*. 1998. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educa%C3%A7%C3%A3o/declaracao-mundial-sobre-educacao-superior-no-seculo-xxi-visao-e-acao.html>>. Acesso em: 13 jul. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Conferência Mundial sobre Ensino Superior 2009: as novas dinâmicas do ensino superior e pesquisas para a mudança e o desenvolvimento social*. 2009a. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=4512-conferencia-paris&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4512-conferencia-paris&Itemid=30192)>. Acesso em: 9 out. 2013.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA; INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE LA UNESCO. *Compendio mundial de la educación 2009: comparación de las estadísticas de educación en el mundo*. 2009b. Disponível em: <<http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/ged09-es.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2012.

SIQUEIRA, A. C. A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 26, p. 145-156, maio./ago. 2004.

SOUZA JÚNIOR, J. M. Intercâmbio universitário no âmbito do Mercosul: o programa MARCA. *Fronteira*, Belo Horizonte, v. 8, n. 15, p. 41-63, 2009.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. Institute for Statistics. *Global flow of tertiary-level students*. 2014. Disponível em: <<http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/international-student-flow-viz.aspx>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

VAN DAMME, D. Quality issues in the internationalization of higher education. *Higher Education*, Dordrecht, n. 41, p. 415-441, 2001.

## **SOBRE OS AUTORES**

### **CARLOS FREDERICO PEREIRA DA SILVA GAMA**

Doutor em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2011). Demonstra interesse por Teoria Política e Teoria Social, principalmente nos seguintes temas: relações internacionais, política internacional, instituições internacionais (ênfase no sistema ONU, grupo BRICS, governança global), segurança internacional (abordagens não-tradicionais), Modernidade/modernização/colonialidade, história das ideias, política externa brasileira, interfaces entre Estética e Ciências Sociais. Endereço eletrônico: carlosfredericopdsg@gmail.com

### **DAWISSON ELVÉCIO BELÉM LOPES**

Professor Adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, vinculado ao seu Programa de Pós-graduação em Ciência Política como docente permanente, além de integrar o Comitê Coordenador do Centro de Estudos sobre a Ásia Oriental (CEAO) da UFMG. Doutor em Ciência Política pela UERJ (2010). Endereço eletrônico: dawisson@gmail.com

### **GABRIEL OROZCO RESTREPO**

Doutor em Economia e Relações Internacionais pela Universidade Autônoma de Madri e Mestre em Diplomacia e Relações Internacionais pela Escola Diplomática de Madri e Universidade Complutense. É professor da Universidade del Norte, e foi professor da Universidade de Bogotá Jorge Tadeo Lozano e da Universidade Militar Nova Granada (todas na Colômbia). Além disso, é consultor de ONGs, Fundações e Centros de Pesquisa. Possui significativa produção bibliográfica (artigos, capítulo de livros etc) sobre América Latina e a temática Relações Internacionais. Endereço eletrônico: gorozcorestrepo@gmail.com

### **GUILHERME STOLLE PAIXÃO E CASARÓES**

Doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Campinas (Programa San Tiago Dantas), especialista em História e Culturas Políticas pela Universidade Federal de Minas Gerais e graduado em Relações Internacionais pela Pontifícia

Universidade Católica de Minas Gerais. É professor de Relações Internacionais das Faculdades Integradas Rio Branco, da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM) e da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV). Endereço eletrônico: casaroes@gmail.com

### **HAROLDO RAMANZINI JÚNIOR**

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), com ênfase em Política Internacional. Professor Adjunto de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) onde é Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI-IEUFU). Coordenador da Área Temática de Ensino e Pesquisa em Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT/INEU). Membro da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI). Membro do Programa de Negociações Internacionais (PRONINT) do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI-UNESP) e Coordenador do Grupo de Trabalho sobre Integração Regional da Coordenadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Endereço eletrônico: hramanzinijunior@gmail.com

### **KARINA LILIA PASQUARIELLO MARIANO**

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (2001). Atualmente é professora adjunta da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, na qual participa do Laboratório de Política e Governo e coordena o Grupo de Estudos Interdisciplinares em Cultura e Desenvolvimento (GEICD), que integra a Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI). É bolsista Produtividade do CNPq e desde 1992 é pesquisadora da Equipe de Relações Internacionais do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC). Endereço eletrônico: karina@fclar.unesp.br

### **LUIS EDUARDO TIBILETTI**

Mestre em Relações de Trabalho pela Universidade de Buenos Aires. Foi diretor nacional do Ministério da Defesa da Argentina. Atuou como assessor da Comissão de Defesa da Câmara de Deputados da Argentina. Foi secretário do Interior do Ministério do Interior. Foi assessor para Assuntos Internacionais do Ministro da Justiça. Foi Secretário de Assuntos Militares do Ministério da Defesa. Fundador da Organização Seguridad Estratégica Regional (SER en el 2000). Fundador do Centro Argentino de Investigaciones para la Paz (CAIPAZ). Pesquisador do Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas (CONICET). Professor Associado da Cátedra Segurança Internacional e Cooperação para a Paz, da Escola de Relações Internacionais da Universidade del Salvador e Professor da

Cátedra Defesa Nacional, na Escola de Defesa Nacional da Argentina. Endereço eletrônico: [luistibi@yahoo.com.ar](mailto:luistibi@yahoo.com.ar)

**MARIANA COSTA GUIMARÃES KLEMIG**

Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB), com bolsa de pesquisa pela CAPES, atualmente é assistente de pesquisa do ex-ministro Celso Amorim. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2009). Aprovada no exame da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Distrito Federal (2009). Possui Graduação em Tecnologia em Comércio Exterior pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (2006). Membro do grupo de pesquisa Crítica e Direito internacional (UnB). Endereço eletrônico: [marianaklemig@gmail.com](mailto:marianaklemig@gmail.com)

**PAULA REGINA DE JESUS PINSETTA PAVARINA**

Doutorado direto em Economia Aplicada pela Universidade de São Paulo (2003). Atualmente é professor assistente doutor da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, no campus de Franca. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Crescimento e Desenvolvimento Econômico, atuando principalmente nos seguintes temas: capital social, desenvolvimento econômico, desenvolvimento regional e políticas públicas. Endereço eletrônico: [paula\\_pavarina@yahoo.com.br](mailto:paula_pavarina@yahoo.com.br)

**PEDRO FELIÚ RIBEIRO**

Mestre e Doutor em Ciência Política pela USP, atuando principalmente nos seguintes temas: política externa, ideologia, partidos políticos, política comercial e Legislativo. Pesquisador do CAENI - USP (Centro de Estudos das Negociações Internacionais) e professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (USP). Endereço eletrônico: [pedrofeliu@usp.br](mailto:pedrofeliu@usp.br)

**PEDRO SILVA BARROS**

Diretor de Assuntos Econômicos da UNASUL (União de Nações Sul-Americanas), servindo em sua Secretaria-Geral em Quito, Equador (2015-2018). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) desde 2009, atualmente afastado. Foi Titular da Missão do IPEA na Venezuela (2010-2014) e Diretor-Adjunto de Relações Econômicas e Políticas Internacionais do IPEA (2015). Professor do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) desde 2006; atualmente licenciado. Doutor em Integração da América Latina (PROLAM/USP). Endereço eletrônico: [pedro.barros@ipea.gov.br](mailto:pedro.barros@ipea.gov.br)

**ROBERTO GOULART MENEZES**

Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e Coordenador Adjunto do Curso de Graduação em Relações Internacionais. É coordenador do Núcleo de Estudos Latino-Americanos (NEL/IREL/UnB) e foi coordenador do Núcleo de Estudos do Mercosul do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (NEM/CEAM/UnB) entre 2013-2015. Integra a coordenação da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo - REPRI (UnB, Unesp, UFU e Unifesp). Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) com ênfase em Relações Internacionais. Endereço eletrônico: [rgmenezes@gmail.br](mailto:rgmenezes@gmail.br)

**SÉRGIO LUIZ CRUZ AGUILAR**

Doutor em História pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP-Assis/SP) e graduado em Ciências Militares (AMAN). Atualmente é Professor Assistente Doutor do Departamento de Sociologia e Antropologia e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Conflitos Internacionais (GEPCI) e do Observatório de Conflitos Internacionais (OCI), todos da UNESP - Campus de Marília/SP. Foi observador da ONU na United Nations Peace Force (UNPF), na Bósnia Herzegovina, e na United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia (UNTAES), na Croácia, durante a guerra civil na antiga Iugoslávia. Foi Diretor da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED) no biênio 2012-2014. Endereço eletrônico: [sergioaguilar@marilia.unesp.br](mailto:sergioaguilar@marilia.unesp.br)

**THIAGO MOREIRA DE SOUZA RODRIGUES**

Doutor em Relações Internacionais pela PUC-SP (2008). É professor no Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Na UFF é professor na Graduação em Relações Internacionais e nos Programas de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança (PPGEST) e Ciência Política (PPGCP). É, desde 1999, pesquisador no Núcleo de Sociabilidade Libertária (Nu-Sol) do Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da PUC-SP. Endereço eletrônico: [trodriques@id.uff.br](mailto:trodriques@id.uff.br)

## SOBRE O LIVRO

|                    |  |
|--------------------|--|
| Formato            | 16X23cm  |
| TipologiaAdobe     | Garamond Pro   |
| Papel              | Polén soft 85g/m2 (miolo)<br>Cartão Supremo 250g/m2 (capa) |
| Acabamento         | Grampeado e colado   |
| Tiragem            | 300  |
| Catálogo           | Telma Jaqueline Dias Silveira - CRB- 8/7867                |
| Normalização       | Janaína Celoto Guerrero. CRB-8/6456.                       |
| Assessoria Técnica | Maria Rosangela de Oliveira - CRB-8/4073                   |
| Capa               | Edevaldo D. Santos   |
| Diagramação        | Edevaldo D. Santos   |
| Produção gráfica:  | Giancarlo Malheiro Silva                                   |

2016

Impressão e acabamento

Gráfica Campus  
Unesp -Marília - SP

# VISÕES DO SUL:

## *Crise e Transformações do Sistema Internacional*

**É** uma grande satisfação e honra apresentar um livro que busca resgatar e recolocar questões de grande relevância tendo o Sul como temário central e norte de debates e análises no campo das Relações Internacionais. Os capítulos aqui reunidos constituem as contribuições das conferências e mesas apresentadas na XII Semana de Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", tendo como tema "Visões do Sul: Crise e Transformações no Sistema Internacional", ocorrida em Franca entre 11 e 15 de agosto de 2014. Muito mais que uma metáfora ou uma busca de escapar aos temas tradicionais que focam em perspectivas eurocêntricas e do Norte no campo internacionalista, a proposta deste livro tem um sentido mais amplo ao buscar focar os Estados meridionais da política internacional. (Do prefácio de Shiguenoli Miyamoto).

ISBN 978-85-7983-792-0



9 788579 837920