ISSN:2178-8839

Conjuntura Austral

Revista do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais/UFRGS

Volume 4 | Número 15 - 16 | Dezembro 2012 – Março 2013

DE BONN A BONN: UMA DÉCADA DE ENGAJAMENTO INTERNACIONAL NO AFEGANISTÃO PÓS-TALIBÃ

NOVA CRISE NOS GRANDES LAGOS DA ÁFRICA CENTRAL: O SURGIMENTO DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL AFRICANA?

UMA ANÁLISE CRÍTICA PRELIMINAR DA ESTRATÉGIA DO SURGE NO IRAQUE, 2007-2010

LA INFLUENCIA DE LOS ACTORES NO TRADICIONALES EN LOS PROCESOS DECISIONALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: LOS CASOS PASTERAS Y PASCUA LAMA.

INSULAMENTO OU ISOLAMENTO? A ARTICULAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES NO ÂMBITO DO GOVERNO FEDERAL (2000 – 2011)

GEOPOLÍTICA E ATUAÇÃO MULTILATERAL DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE O GOVERNO CASTELLO BRANCO (1964-1967)

RESENHA DO LIVRO "THE FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACT HANDBOOK"

RESENHA DO LIVRO "HACIA LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DE LAS EMPRESAS MILITARES"

NERINT

UFRGS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Conjuntura Austral

Conjuntura Austral

FOCO E ESCOPO

CONJUNTURA AUSTRAL é uma publicação Bimestral, em formato digital, do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais da UFRGS (NERINT), que publica trabalhos de relações internacionais com foco nos países que integram o Hemisfério Sul. Nesse sentido, tem como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas da agenda de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

A revista publica contribuições na forma de análises de conjuntura, artigos científicos e resenhas bibliográficas, cuja temática se situe na grande área de Estratégia e Relações Internacionais, com especial interesse nos temas relacionados aos países do hemisfério Sul político e suas estratégias de segurança e desenvolvimento.

Missão

Promover o debate e a reflexão sobre a conjuntura internacional, com ênfase nos processos de interesse imediato dos países em desenvolvimento.

FOCUS AND SCOPE

CONJUNTURA AUSTRAL is a bimonthly publication of NERINT (Center for International Relations and Strategic Studies), in digital format, that publishes international relations papers focusing on the countries that integrate the Southern Hemisphere. In that sense, its geographic coverage area comprises Africa, Asia and Latin America, in the perspective of great subjects of the security, diplomacy and development agendas.

The journal publishes contributions in the form of conjuncture analyses, articles and book reviews, about themes that lie in the vast area of Strategy and International Relations, with special interest in issues related to countries situated in the political South and their security and development strategies.

Mission

Promoting consideration and academic debate on the international conjuncture, with emphasis on processes of immediate interest in the developing countries.

CONSELHO EDITORIAL/ *Editorial Board*

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)

Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil)

Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)

Bertrand Badie (Sciences Po, França)

Boris F. Martynov (Academia de Ciências da Rússia/ *Russian Academy of Sciences*)

Carlos Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília, Brasil)

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosário, Argentina)

Immanuel Wallerstein (Yale University, Estados Unidos)

Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)

Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Holanda)

Samuel Pinheiro Guimarães (Alto Representante-Geral do Mercosul/ *High General Representative of the Mercosur*)

Shiguenoli Miyamoto (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)

Willians Gonçalves (Universidade Federal Fluminense / Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)

COMITÊ EDITORIAL/ *Editorial Committee*

André Luiz Reis da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Editor

Paulo Gilberto Fagundes Vizentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Editor Adjunto

André Moreira Cunha (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

Eduardo Ernesto Filippi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

Luiz Augusto Faria (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

José Miguel Quedi Martins (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

Assistentes de Edição / *Edition Assistants*

Guilherme Ziebell de Oliveira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Giovana Esther Zucatto (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

CONTATO / *Contact:*

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Ciências Econômicas

Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais

Av. João Pessoa, 52 sala 33A - 3° andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil

Tel: +55 51 3308-3963 ou +55 51 3308-7150 Fax: +55 51 3308-3963

e-mails: ppgeei@ufrgs.br, reisdasilva@hotmail.com, ou nerint@ufrgs.br.

Conjuntura Austral

Volume 4, Número 15-16 (Dez. 2012 – Mar.2013)

ANÁLISE DE CONJUNTURA

De Bonn a Bonn: uma década de engajamento internacional no Afeganistão pós-Talibã..... 4
Thomaz Napoleão

Nova Crise nos Grandes Lagos da África Central: O surgimento da Segunda Guerra Mundial Africana?..... 22
Igor Castellano da Silva, Mamadou Alpha Diallo

ARTIGOS

Uma Análise Crítica Preliminar da Estratégia do Surge no Iraque, 2007-2010..... 32
Erico Esteves Duarte

La influencia de los actores no tradicionales en los procesos decisionales de la Política Exterior Argentina: los casos Pasteras y Pascua Lama……. 49
Maria Del Pilar Bueno

Insulamento ou isolamento? A articulação do Ministério das Relações Exteriores no âmbito do Governo Federal (2000 – 2011)..... 70
Paulo Ricardo Diniz Filho

Geopolítica e atuação multilateral da política externa brasileira durante o Governo Castello Branco (1964-1967)..... 86
Gustavo da Frota Simões

LEITURA

Resenha do livro "The Foreign Corrupt Practices Act Handbook"..…….. 98
Luciano Vaz Ferreira

Resenha do livro "Hacia La Regulación Internacional de las Empresas Militares e de Seguridad Privada "..... 102
Marcos Reis

NORMAS DE SUBMISSÃO / SUBMISSION..... 106

Conjuntura Austral

DE BONN A BONN: UMA DÉCADA DE ENGAJAMENTO INTERNACIONAL NO AFEGANISTÃO PÓS-TALIBÃ.

From Bonn to Bonn: One decade of international engagement in Post-Taliban Afghanistan .

Thomaz Napoleão [1]

O conflito em curso no Afeganistão decorre, em grande parte, da ação (ou inação) continuada de dezenas de atores externos que situam seus interesses de segurança naquele montanhoso país asiático. Os padrões de ingerência estrangeira na política afegã são ininterruptamente elevados desde a relutante intervenção soviética de 1979, e remontam ao *Great Game* anglorrusso do século XIX. Embora outras turbulências intraestatais sejam ainda mais longevas, o Afeganistão é *sui generis* pelo potente interesse que desperta em quase todas as potências globais ou regionais.

Diversos modelos teóricos interpretam tal particularidade. Para a Escola de Copenhague (Buzan e Wæver, 2003), o Afeganistão está na intersecção de três *Complexos Regionais de Segurança*: o da Ásia Meridional, o Pós-Soviético e o do Oriente Médio. Isso faz do país um *insulador* entre as dinâmicas securitárias de três regiões distintas; logo, fonte natural de instabilidade. Explicação alternativa identifica no Afeganistão uma *zona de caos* na qual são projetados os antagonismos entre outros atores regionais, sobretudo Paquistão e Índia (Tadjbakhsh, 2011). Por fim, pode-se ver no país o centro de um processo de *Formação Regional de Conflitos*: uma rede de

[1] Diplomata e chefe do setor político da Embaixada do Brasil no Paquistão, cumulativa com o Afeganistão. Mestre em Segurança Internacional pela Sciences Po Paris e em Diplomacia pelo Instituto Rio Branco. As opiniões expressas no artigo são do autor e não refletem as posições do Ministério das Relações Exteriores. E-mail:thomaz.napoleao@itamaraty.gov.br.

ameaças transnacionais à segurança da Ásia Central e Meridional, encompassando atores estatais e não-estatais (Rubin e Armstrong, 2003).

O presente artigo não destrincha tal debate conceitual, mas recapitula e interpreta os principais marcos do engajamento internacional – em suas facetas militar, civil e diplomática – no Afeganistão desde a deposição do Talibã. De maneira didática, identificaremos quatro etapas nesse processo inacabado: um momento de ilusória estabilidade (2001-05); uma fase de intensificação da revolta talibã (2006-08); o ápice do conflito, sob o signo da estratégia da contra-insurgência (2009-11); e os atuais desafios da transição militar e da reconciliação política (2012-14). Por fim, refletiremos acerca do impacto que a guerra afegã pode surtir sobre futuros exercícios multilaterais de *statebuilding*.[2]

2001 A 2005: A ILUSÓRIA ESTABILIDADE

O ponto de partida da construção da ordem política pós-Talibã foi a primeira Conferência de Bonn, em dezembro de 2001. O Afeganistão foi representado por quatro delegações autônomas: a Aliança do Norte[3] e os chamados grupos de Roma (monarquistas fiéis ao rei deposto Zahir Shah), do Chipre (exilados ligados ao governo do Irã) e de Peshawar (veteranos *mujaheddin* com base no Paquistão). Nenhum emissário talibã compareceu à reunião, para ressentimento dos setores sociais ligados ao movimento islamista.

A Conferência criou o Processo de Bonn, que relançaria os alicerces políticos e jurídicos do país mediante a autoria de uma nova Constituição; a organização de eleições democráticas; e a reestruturação de órgãos como a Suprema Corte e o Banco

[2] Imperfeitamente traduzido como "construção (ou consolidação) do Estado (ou institucional)", o termo *statebuilding* denota ações externas de amparo ao fortalecimento das estruturas políticas, jurídicas e administrativas de um aparato estatal fragilizado por situações de conflito ou subdesenvolvimento. Não se confunde com a noção mais ampla de consolidação da paz (*peacebuilding*), que também encompassa medidas de cunho social e econômico que almejam viabilizar paz duradoura. Por vezes, o termo *nationbuilding* (que se refere à construção de identidades nacionais, não de estruturas estatais) é incorretamente utilizado como sinônimo de *statebuilding*. Ver Paris e Sisk, 2009.

[3] Alcunha da Frente Islâmica Unida, coalizão militar anti-Talibã estabelecida em 1996 pelos principais comandantes não-pashtun (o tadjique Ahmad Shah Massoud, o uzbeque Abdur Rashid Dostum e o hazara Abdul Karim Khalili).

Central. Após negociações intra-afegãs, o líder pashtun Hamid Karzai, ligado ao grupo de Roma, foi designado líder interino. Sua autoridade seria confirmada por *loya jirga* (assembleia tradicional) em 2002.

A Conferência de Bonn também solicitou um contingente militar para desmilitarizar a cidade de Cabul e assegurar paz e ordem durante a transição política. Surgia a Força Internacional de Assistência para a Segurança (ISAF), missão *ad hoc* cujo mandato inicial foi definido pela Resolução 1386 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A ISAF posteriormente cresceria a ponto de se tornar a maior operação militar ativa do mundo. Coexistia com a Operação Liberdade Duradoura (OEF), missão norte-americana de contraterrorismo; enquanto a ISAF protegia as incipientes estruturas do Estado afegão, a OEF – que manteve comando separado até 2008 – enfrentava a Al-Qaeda e outras redes jihadistas por meio de operações especiais e de inteligência.

Paralelamente, foi estabelecida a Missão de Assistência das Nações Unidas para o Afeganistão (UNAMA), por meio da Resolução 1401 do CSNU, em março de 2002. Em contraste com outras operações de paz da época, que previam administrações onusianas em territórios como Kosovo e Timor Leste, a UNAMA foi dotada de mandato mais modesto. Seu papel não seria governar temporariamente o Afeganistão, mas apenas auxiliar a implementação do Processo de Bonn, facilitar a reconciliação nacional e coordenar a assistência humanitária e os projetos de desenvolvimento da ONU no país. Contudo, a missão não foi dotada dos recursos necessários para executar seu mandato de maneira adequada.

Dois motivos explicam o minimalismo inicial da UNAMA. Seu idealizador, o então Representante da ONU no Afeganistão Lakhdar Brahimi, recomendara dois anos antes que operações de paz priorizassem a eficiência operacional e evitassem duplicar esforços com autoridades locais; em outras palavras, que fossem ligeiras (Nações Unidas, 2000). Além disso, o governo Bush, cuja atenção já se voltava para o Iraque, não tinha interesse em projetos custosos de *statebuilding* no Afeganistão (Sherman, 2009).

Para complementar o Processo de Bonn, realizou-se reunião de doadores em Tóquio, em 2002, quando cerca de 50 governos ofereceram US$ 4,5 bilhões para reconstruir o Afeganistão. A Conferência também partilhou a Reforma do Setor de Segurança (RSS) em cinco pilares, cada um sob a coordenação de um país-líder. Os EUA se responsabilizaram pelo treinamento do exército, a Alemanha pela capacitação policial, o Reino Unido pelo combate a narcóticos, a Itália pela reforma judiciária e o Japão pelas tarefas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR). Essa divisão perdurou até 2006.

Com a invasão do Iraque, o Afeganistão perdeu espaço na agenda diplomática. Inicialmente dotada de 5 mil tropas e limitada à capital, a ISAF era incapaz de criar atmosfera de estabilidade. O governo transitório não dispunha de meios para desarmar comandantes da Aliança do Norte, que controlavam *de facto* grande parte do território.

A retomada do cultivo da papoula, então responsável por metade do PIB (UNODC, 2005), constituía problema grave. O país fornecia 90% dos opiáceos mundiais. Muito mais lucrativa que as culturas lícitas, a papoula financiava milícias rurais, ligadas ou não à insurgência talibã[4], e enfraquecia a autoridade do governo. A resposta internacional foi desencontrada: enquanto o Reino Unido indenizava fazendeiros que destruíssem suas safras ilícitas, os EUA privilegiavam a erradicação, o que alienava agricultores deprivados de suas fontes de subsistência.

Em 2003, a OTAN assumiu o comando da ISAF, que se tornou a primeira missão de combate da Aliança fora da Europa. A Resolução 1510 do CSNU autorizou a força multinacional a expandir-se para além de Cabul, primeiro para regiões mais estáveis (o norte e o oeste) e, posteriormente, para as conturbadas províncias do sul e do leste, onde é majoritária a etnia pashtun[5] e onde o Talibã mantém sua base de apoio.

Os Estados com presença militar no Afeganistão também estabeleceram numerosas Equipes de Reconstrução Provincial (PRTs), unidades híbridas civil-militares que desenvolvem projetos locais de infraestrutura conforme as prioridades dos governos que

[4] É simplista crer que o ópio necessariamente financia o Talibã. Em muitos casos, as narcomilícias disputam espaço com a insurgência.

[5] Os pashtuns representam 40 a 45% da população afegã; tadjiques, 25 a 30%; uzbeques e hazaras, 10% cada; e outras minorias, como turcomenos, baluques e nômades aimaks, 10% ao todo.

as manejam, sem controle de Cabul. As PRTs construíram escolas, hospitais, pontes e estradas, mas militarizaram a assistência para o desenvolvimento e a ajuda humanitária – atividades supostamente neutras e civis (Eronen, 2008).

Nova reunião de doadores, em Berlim, em 2004, angariou mais US$ 9 bilhões de dólares para a recuperação econômica. Com a entrada em vigor da Constituição, no mesmo ano, e a realização de eleições presidenciais (2004) e parlamentares (2005), o Processo de Bonn foi concluído. Não foi, porém, o fim da presença internacional no Afeganistão, que só faria aumentar nos anos seguintes.

2006 A 2008: O RETORNO DO TALIBÃ

Em retrospecto, podemos situar em 2006 a deterioração acentuada da segurança no Afeganistão. Naquele ano, os diversos grupos insurgentes presentes no país[6] iniciaram campanha militar de grande escala. O episódio mais visível foi a escalada da violência na árida província de Helmand, epicentro da papoula; a ISAF enviou 3 mil soldados britânicos para o local em 2006, o que desencadeou vigorosa resistência e a tomada *de facto*, pelo Talibã, de cidades como Musa Qala. O evento despertou a atenção do Ocidente para um conflito então tido como "a outra guerra" – pois a violência sectária no Iraque ainda estava no zênite.

Ainda em 2006, a UNAMA passou a contabilizar mortes civis decorrentes do conflito, que só cresceriam desde então: 929 naquele ano, 1.523 em 2007, 2.118 em 2008, 2.412 em 2009, 2.777 em 2010 e 3.021 em 2011 (UNAMA, 2006 a 2011).

A insurgência era também uma rebelião pashtun. Embora o próprio Presidente fosse pashtun, a proeminência da Aliança do Norte no governo Karzai[7] sugeria hegemonia tadjique sobre o Estado afegão – que, salvo dois breves interlúdios, fora governado por pashtuns de maneira ininterrupta desde sua gênese (Misdaq, 2006). As fundações da ordem social afegã tradicionalmente repousam sobre a liderança desse grupo étnico,

[6] Há três principais insurgências afegãs, todas de maioria pashtun: o Talibã, com sede tradicional em Kandahar e desde 1994 sob a liderança do mulá Omar; a Rede Haqqani, baseada em Paktia e politicamente subordinada ao Talibã, mas dotada de autonomia militar; e o Hizb-e-Islami, do antigo *mujahed* Gulbuddin Hekmatyar, atuante no entorno de Nangarhar.

[7] Nos primeiros anos pós-talibã, tadjiques da Aliança do Norte detinham as principais pastas: Qasim Fahim era o Ministro da Defesa, Abdullah Abdullah o Chanceler e Yunus Qanuni o Ministro do Interior.

desde que seja oferecida autonomia às minorias e às comunidades locais (Barfield, 2010). Outros motivos para o recrutamento de insurgentes eram a irritação com a presença prolongada e o comportamento inadequado das tropas estrangeiras[8], e a frustração com a alegada falta de lisura da governança afegã. Em resposta, o contingente da ISAF se expandiu de 18 mil para 50 mil soldados entre 2006 e fins de 2008.

O volume da assistência civil também cresceu. A Conferência de Londres, em 2006, angariou US$ 10,5 bilhões em contribuições e resultou no Pacto para o Afeganistão, que substituiu o Processo de Bonn e estabeleceu ambiciosos objetivos em termos de melhoria da segurança, combate a opiáceos, eficiência institucional, direitos humanos e redução da pobreza (London Conference on Afghanistan, 2006). Decidiu-se lançar uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento do Afeganistão, que delinearia prioridades socioeconômicas e seria implementada pelo governo em parceria com a comunidade internacional e o setor privado. Em 2008, nova reunião, em Paris, amealhou US$ 20 bilhões adicionais para tais objetivos.

Em paralelo, a UNAMA assumiu novas responsabilidades em monitoramento eleitoral, reintegração de ex-combatentes, enfrentamento do narcotráfico, combate à corrupção e supervisão do desenvolvimento. Todavia, como reconheceriam autoridades afegãs, o fortalecimento da UNAMA alimentou a dependência de Cabul em relação à assistência internacional e inibiu a consolidação das instituições nacionais (Tanin, 2011).

2009 A 2011: A AVENTURA DA CONTRA-INSURGÊNCIA

Ao assumir a Casa Branca, Barack Obama determinou a revisão dos objetivos políticos e militares dos EUA no Afeganistão. Após um ano de debate interno (Woodward, 2010), tomou quatro decisões: distinguir as metas estratégicas relativas à Al-Qaeda (a ser erradicada) e ao Talibã (que deveria apenas ser contido); expandir

[8] Mais que as mortes civis causadas por bombardeios da OTAN, são especialmente controversas as incursões noturnas nos vilarejos para localizar insurgentes. Para as tradições afegãs, essas operações violam a sacralidade do lar e da família.

substancialmente o contingente militar norte-americano no Afeganistão, que alcançaria 100 mil tropas (levando a ISAF a exceder 140 mil soldados)[9]; buscar assistência mais ativa de Islamabade no controle dos santuários talibãs nas zonas tribais paquistanesas; e, sobretudo, iniciar ampla campanha de contra-insurgência para reverter os avanços do Talibã (White House, 2009).

O ideário da contra-insurgência não é novo, pois remete a experiências coloniais britânicas (Malásia) e francesas (Argélia e Indochina). No Afeganistão, todavia, não foi planejada apenas como modelo militar para uma guerra assimétrica; confundiu-se com a prática civil e diplomática do *statebuilding*, e a ela se sobrepôs. O patrono da campanha foi o David Petraeus, reformulador da doutrina norte-americana de contra-insurgência (US Army, 2006). O general buscou replicar sua experiência exitosa no Iraque, mas enfrentou maior desafio: embora os dois países sejam comparáveis em termos de dimensão populacional, religião predominante e extensão territorial, o Afeganistão apresenta sociedade mais fragmentada, geografia mais hostil, economia mais dependente, infraestrutura mais precária, cultura política mais centrífuga e maior histórico de interferência estrangeira que o Iraque.

Petraeus encorajou a unidade de ação entre civis e militares no Afeganistão. Para obter a simpatia da população, no famoso modelo *hearts and minds*, expandiu os fundos alocados aos PRTs, reduziu a frequência dos bombardeios aéreos e ofereceu treinamento antropológico e linguístico aos oficiais da ISAF – que, como "soldados-diplomatas", passaram a dialogar com chefes locais (*maliks*) e conselhos tribais (*jirgas*).[10]

Já o *statebuilding* afegão pressupunha que a raiz do problema era a insuficiência dos recursos dedicados à estabilização e ao desenvolvimento. O Embaixador James Dobbins, que representara os EUA na Conferência de Bonn e restabelecera a Embaixada norte-americana em Cabul, sustentava que o governo Bush deveria ter lançado um plano Marshall para o Afeganistão (Dobbins, 2008). Propagado por analistas *best-sellers* (Rashid, 2008), esse argumento influenciou as decisões de Obama.

[9] Em comparação, o contingente máximo do Exército Vermelho no Afeganistão foi de 118 mil soldados.
[10] O premiado documentário *Restrepo*, do finado Tim Hetherington, ilustra as limitações desse modelo.

Seu fundamento intelectual era a crença na ameaça à segurança internacional alegadamente representada pelos Estados ditos "fracos" ou "falidos", dos quais o Afeganistão era considerado caso ideal (Baksh Rais, 2010).

Do casamento civil-militar entre contra-insurgência e *statebuilding*, nasceu a tática do *clear, hold, build and transfer*. Em cada distrito, os objetivos sequenciais seriam eliminar a presença talibã; manter o controle territorial; implantar rápidos projetos de desenvolvimento para obter apoio popular; e, por fim, transferir a gestão local às autoridades afegãs. Havia dúvidas quanto à viabilidade desse modelo, que demandava drástica expansão dos recursos disponíveis e o reforço da legitimidade do governo entre os pashtuns (Fair, 2010).

Para complementar diplomaticamente a contra-insurgência e o *statebuilding*, a Casa Branca lançou a abordagem geopolítica do "AfPak", com base no diagnóstico – contestado por Islamabade[11] – de que os problemas de segurança do Afeganistão e do Paquistão são interdependentes. Richard Holbrooke foi nomeado Enviado Especial para o "AfPak". Dezenas de governos designaram representantes com mandato similar, que hoje compõem o Grupo Internacional de Contato sobre o Afeganistão e coordenam a estratégia global para o país. Holbrooke faleceu em dezembro de 2010 e foi substituído por Marc Grossman.

O clímax do conflito ocasionou a intensificação dos esforços diplomáticos em torno no Afeganistão. A Conferência de Haia (março de 2009) apontou o imperativo de "afeganizar" a guerra, isto é, repassar suas rédeas ao governo Karzai. Já em Londres (janeiro de 2010), decidiu-se endossar o processo de reconciliação e iniciar a devolução ao governo da responsabilidade pela segurança – o Processo de Cabul, assim batizado durante nova reunião, seis meses mais tarde, na capital afegã. Durante a Cúpula de Lisboa da OTAN, em novembro de 2010, definiu-se o prazo de dezembro de 2014 para a retirada completa da ISAF.

A diplomacia regional também ganhou impulso. A questão afegã entrou na agenda da Organização da Cooperação de Xangai (OCX) e da Associação Sul-Asiática

[11] O governo do Paquistão rejeita o termo "AfPak", que considera generalização indevida. Para Islamabade, o mandato diplomático de Holbrooke deveria ter abrangido também a Índia e a Caxemira.

para a Cooperação Regional (SAARC), e inspirou novos mecanismos, como o Quarteto de Dushanbe[12] e a Conferência de Cooperação Econômica Regional sobre o Afeganistão (RECCA)[13]. Em 2011, os EUA lançaram o projeto "Nova Rota da Seda" de promoção de investimentos para a região. No mesmo ano, surgiu o Processo de Istambul, que prevê medidas políticas de fomento à confiança e princípios para a coexistência no entorno do Afeganistão.

A execução de Osama bin Laden em Abbottabad, Paquistão, em maio de 2011, não teve impacto direto sobre o conflito afegão; constituiu, porém, grande marco simbólico para os EUA, ao remover o *casus belli* do 11 de setembro. Após breve êxtase, a opinião norte-americana passou a exigir o encerramento das operações militares na Ásia Central. No mês seguinte, Obama anunciou o início da retirada de suas tropas. O contingente dos EUA, que culminou em 100 mil tropas, será inferior a 70 mil ao final de 2012 e tenderá a zero em 2014 – a não ser que Washington e Cabul concordem sobre a presença continuada de militares norte-americanos no país asiático.[14]

Não será, porém, uma partida triunfal. Apesar de progressos nas províncias meridionais, a campanha de contra-insurgência não reverteu a espiral crescente de violência no Afeganistão; pelo contrário, no período 2009-11 o total de mortes civis contabilizadas pela UNAMA foi 80% superior ao patamar do triênio anterior. A paulatina diminuição no comparecimento às urnas nos quatro pleitos realizados entre 2004 e 2010 sinaliza tanto a deterioração das condições de segurança como o desgaste na legitimidade do Estado afegão.

Esses dados confirmam a "verdade inconveniente" que países como o Brasil reiteram há anos: por mais que o Ocidente destine extraordinários recursos para enfrentar o Talibã, não haverá solução militar para o Afeganistão. A única alternativa à

[12] Cúpula Afeganistão-Paquistão-Tadjiquistão-Rússia, estabelecida em 2009. Seu objetivo inicial era promover a integração energética regional, mas logo passou a discutir a estabilização afegã.
[13] Mecanismo para estimular o comércio regional e o investimento na infra-estrutura afegã, com cinco reuniões ministeriais entre 2005 e 2012 – a última, em Dushanbe, com participação brasileira.
[14] A permanência residual de tropas norte-americanas no país após 2014 é prevista por Parceria Estratégica EUA-Afeganistão, assinada em maio de 2012, mas somente será implementada caso Cabul e Washington assinem novo Acordo sobre o Status das Forças dos EUA no Afeganistão.

perpetuação do conflito é a reconciliação nacional, cujo corolário indispensável é a negociação com a insurgência.

2012 A 2014: TRANSIÇÃO E RECONCILIAÇÃO?

A etapa derradeira do conflito teve início em 5 de dezembro de 2011. Uma década após a primeira Conferência de Bonn, 85 governos reuniram-se na antiga capital alemã para oferecer ao Afeganistão a continuidade da assistência política e econômica por, no mínimo, dez anos após a retirada da OTAN. Em contrapartida, Cabul adotou metas de governança democrática, de combate ao narcotráfico e de promoção dos direitos humanos para a chamada "década da transformação", de 2015 a 2024 (International Afghanistan Conference in Bonn, 2011). Já em 2012, esse pacto foi reforçado por novas reuniões da OTAN, em Chicago, e da comunidade de doadores, em Tóquio, respectivamente dedicadas ao financiamento do aparato militar afegão e à assistência para o desenvolvimento após o encerramento da ISAF.

Em função de boicotes por parte do Talibã e do Paquistão, a segunda Conferência de Bonn não resultou em avanços quanto ao processo de paz. Avalizou, ao menos, os parâmetros sugeridos pelos EUA: os insurgentes deveriam depor armas, romper laços com a Al-Qaeda e respeitar a Constituição afegã, inclusive os direitos das mulheres e das minorias. São objetivos pouco conciliáveis com as demandas centrais do Talibã – a reimposição da xariá, a retirada completa das forças estrangeiras e a legitimação política do movimento islamista.

Essa incompatibilidade não impediu o início de um tortuoso diálogo entre Washington e o Talibã. Após dois anos de tratativas secretas, em janeiro de 2012 anunciou-se que o grupo insurgente abriria escritório em Doha para facilitar as negociações. É o passo inicial de um processo que, a julgar pela multiplicidade de atores e interesses envolvidos, pode ser mais longo e complexo que as negociações entre EUA e Vietnã do Norte, entre 1968 e 1973 (Dobbins, 2012).

A mais promissora seara da negociação diz respeito ao necessário divórcio entre insurgentes e terroristas. O mito da fusão entre Al-Qaeda e Talibã, que por muito tempo confundiu as políticas ocidentais para o Afeganistão, já foi desconstruído por

especialistas (Strick Van Linschoten e Kuehn, 2011). A Al-Qaeda é uma rede jihadista transnacional, dotada de objetivos globais e uma cosmovisão totalizante e messiânica. Já o Talibã é uma insurgência etnonacionalista ancorada em sua identidade pashtun, rural e sunita, que se considera herdeira de pretéritas guerrilhas contra ocupantes estrangeiros e maneja métodos modernos para implementar um projeto de poder pré-moderno (Giustozzi, 2008). Não há afegãos entre os líderes da Al-Qaeda; o sentido inverso, inexiste atividade talibã para além de Afeganistão e Paquistão.[15] Essa distinção foi oficialmente reconhecida em junho de 2011, quando o CSNU cindiu o regime internacional de sanções contra o Talibã e a Al-Qaeda, criado em 1999 por meio da Resolução 1267. Doravante, haveria comitês distintos para sancionar a insurgência (Resolução 1988) e o grupo jihadista (Resolução 1989) – o que facilitaria a "deslistagem" de talibãs que aderissem ao processo de reconciliação e rejeitassem o terrorismo.

Mais difícil será resolver a contradição entre a Carta Magna de 2004, que estabelece um regime democrático – embora não laico – e respeitoso dos direitos humanos, e as demandas do Talibã pelo retorno à estrita legalidade islâmica, temperada pelo *pashtunwali*, o código tradicional da maior etnia afegã. Há uma segunda, e mais sutil, tensão entre os objetivos constitucionais do governo Karzai e os da insurgência: o conflito entre centro e periferia. Além de islamista, a agenda talibã é, hoje, descentralizadora. Como relata um fundador do movimento (Zaeef, 2010), o Talibã se identifica com os interesses da macrorregião de Kandahar, em oposição aos de Cabul. Mas a federalização do país, que talvez oferecesse solução aceitável para a insurgência, é rejeitada pelo Chefe de Estado, que a interpreta como fragmentação.

O governo afegão mantém, desde 2010, dois canais complementares para a reconciliação: o Alto Conselho para a Paz (HPC) e o Programa Afegão para a Paz e a Reintegração (APRP). O HPC é um comitê de potentados político-militares (Van Bijlert, 2010) que busca o diálogo com a liderança talibã. Por sua vez, o APRP é um programa de recompensas para os combatentes da insurgência que deponham armas.

[15] Não se deve confundir o Talibã original, afegão, com o chamado Tehreek-e-Pakistan (TTP) ou "Talibã Paquistanês˜, grupo jihadista consolidado em 2007 e dotado de objetivos e métodos totalmente distintos.

No entanto, HPC e APRP não são iniciativas de acomodação, mas de rendição; almejam fragmentar a insurgência na lógica *divide et impera*, e não envolvem concessões políticas para o Talibã. São órgãos apropriados para a contra-insurgência, mas não necessariamente para a reconciliação (Steele, 2011). A vulnerabilidade do HPC tornou-se evidente em setembro de 2011, quando seu líder, o ex-Presidente do Afeganistão Burhanuddin Rabbani, foi assassinado em Cabul, o que temporariamente paralisou o processo de paz.

Além das negociações com a insurgência, o último triênio da guerra ocidental no país tem como mote a "afeganização"[16] do conflito, ou seja, a devolução das tarefas de segurança para o governo Karzai. Reconhecendo implicitamente ser impossível vencer o Talibã até 2014, e ciente de que não será fácil firmar acordo de paz até lá, a OTAN tem como prioridade máxima treinar, armar e expandir o exército, a polícia, o serviço de inteligência (Diretório Nacional de Segurança) e as milícias locais pró-governo. Em meados de 2012, o dispositivo de segurança afegão alcançou 350 mil homens; em contraste, estima-se em 30 a 35 mil o contingente do Talibã.

Para assegurar sua sobrevivência física após 2014, o Estado afegão deverá superar três desafios. Será preciso obter recursos externos para custear o enorme aparato defensivo nacional; impedir que o exército e a polícia se fragmentem em linhas étnicas (pashtuns *versus* minorias); e desestimular deserções em massa, como as registradas após a retirada do Exército Vermelho. Esse último objetivo, talvez o mais vital, está diretamente vinculado à legitimidade interna do regime vigente em Cabul.

Em outras palavras, a disputa pelo futuro do Afeganistão será política e não militar.

CONCLUSÃO: O REI ESTÁ NU?

Embora seja imprudente prever como terminará a operação da OTAN no Afeganistão e qual será o desfecho do processo de paz, já é possível delinear conclusões

[16] O termo ecoa fortemente a "vietnamização" promovida por Nixon.

provisórias acerca do legado da guerra afegã para futuras intervenções civis-militares de caráter multinacional.

Nos anos 1990, *débâcles* na Somália, na Bósnia e em Ruanda instigaram a ONU a repensar seu receituário, suas ferramentas e suas prioridades em matéria de operações de paz. Da mesma forma, a difícil aventura ocidental no Afeganistão poderá ilustrar, para a próxima geração de diplomatas, militares e agentes humanitários, os riscos inerentes a um projeto ambicioso de *statebuilding* quando a lógica civil se subordina à militar (Eide, 2012).

As cifras são eloquentes a respeito da assimetria entre esforços militares e civis no Afeganistão. Na última década, a comunidade internacional comprometeu-se a oferecer US$ 90 bilhões em assistência, mas efetivamente desembolsou US$ 57 bilhões; mais da metade (US$ 29 bilhões) destinou-se ao treinamento da polícia e do exército (ICG, 2011). É mera fração do meio trilhão de dólares gasto nas operações bélicas dos EUA e da ISAF até meados de 2012. Como resultado dessa discrepância, a economia afegã permanece dependente: a assistência externa (US$ 15,7 bilhões em 2011) equivale a quase 100% do PIB afegão, segundo o Banco Mundial, que alerta para o risco de depressão econômica após 2014 (Banco Mundial, 2011).

A experiência afegã pode inspirar um saudável debate sobre as consequências da assistência prestada a países em conflito quando há opacidade na distinção entre as intenções humanitárias e os interesses estratégicos dos doadores. É preciso reexaminar a prioridade conferida a projetos de curto ou curtíssimo prazo sem a avaliação devida de seus efeitos ulteriores. Pode ser mais produtivo estimular iniciativas de transferência de tecnologia, de capacitação e de empoderamento econômico do povo afegão – como o Brasil pratica em sua cooperação sul-sul, que rejeita o paternalismo e as condicionalidades políticas.

A grande maioria dos civis estrangeiros no Afeganistão enfrenta barreiras linguísticas, culturais e de segurança que reduzem o contato com a população local, o que desgasta a legitimidade e a eficácia da presença internacional (Stewart e Knaus, 2011). A cultura organizacional das instituições ocidentais, que raramente valorizam a especialização de seus funcionários e costumam enviá-los para zonas de conflito por

turnos muito curtos, replica no *statebuilding* afegão o mito de Sísifo: cada novo Embaixador, General ou diretor de ONG é tentado a reinventar experiências já tentadas e mal-sucedidas. O resultado é a proliferação de "novas estratégias" redundantes e improdutivas, como admitiu candidamente um ex-Embaixador britânico em Cabul (Cowper-Coles, 2011). Em última análise, a própria natureza excessivamente ambiciosa do projeto de engenharia social no Afeganistão pode ter contido em si as raízes de seu fracasso, ao perenizar a dependência do Estado afegão e distorcer as relações sociais internas (Suhrke, 2011).

Essas incertezas e desapontamentos não podem incentivar a comunidade internacional a perder o interesse no país. Não se trata, tão-somente, de impedir o ressurgimento de uma plataforma para o terrorismo global. Ainda mais importante é melhorar continuamente as condições de vida do povo afegão, vítima de tóxico legado de interferência externa e fragmentação interna.

Em que pese uma década de progressos socioeconômicos, o Afeganistão permanece entre os países mais carentes do mundo. Segundo as Nações Unidas (PNUD, 2011), seu Índice de Desenvolvimento Humano é o mais baixo da Ásia, e se situa em 172º entre 187 países; a expectativa de vida é de 48 anos, e 20% das crianças morrem antes dos 5 anos. A maior população de refugiados no mundo é a dos afegãos no Paquistão e no Irã, estimados entre 3 e 5 milhões. O índice de analfabetismo é de 61% entre os homens e 88% entre as mulheres, e 93% da população urbana vive em habitações precárias (Government of Afghanistan, 2007).

Reverter essas estatísticas exigirá gerações de esforços, mas será tarefa indispensável para evitar que Cabul volte a disseminar fundamentalismos. Será preciso, ainda, encontrar meios pacíficos para apaziguar as rivalidades regionais que tornam o Afeganistão especialmente vulnerável à interferência de seus vizinhos, e portanto cronicamente instável. Por último, mas não menos importante, a comunidade internacional deverá repensar o modelo externamente imposto de *statebuilding* hoje vigente, que inibe a consolidação da paz no país e em seu entorno. O Afeganistão não será estável enquanto permanecer dependente.

REFERÊNCIAS

BAKSH RAIS, Rasul. "Afghanistan: a weak state in the path of power rivalries" in PAUL, T. V (org.). **South Asia's Weak States**. Stanford: Stanford, 2010.

BARFIELD, Thomas. **Afghanistan:** a Cultural and Political History. Nova Jersey: Princeton, 2010.

BUZAN, Barry & WÆVER, Ole. **Regions and Powers.** Cambridge: Cambridge, 2003.
COWPER-COLES, Sherard. **Cables from Kabul.** Londres: HarperPress, 2011.

DOBBINS, James. **After the Taliban**: Nation-Building in Afghanistan. Washington: Potomac Books, 2008.

DOBBINS, James. "Negotiating peace in Afghanistan without repeating Vietnam". **Washington Post**, 13 de janeiro de 2012.

EIDE, Kai. **Power Struggles over Afghanistan.** Nova York: Skyhorse, 2012.

ERONEN, Oskari. **PRT models in Afghanistan.** Helsinque: Crisis Management Centre, 2008.

FAIR, C. CHRISTINE. "'Clear, Build, Hold, Transfer': Can Obama's Afghan Strategy Work?" in **Asian Affairs: An American Review,** v. 37, s.n., 2010

GIUSTOZZI, Antonio. **Koran, Kalashnikov and Laptop.** Nova York: Columbia, 2008.

GOVERNMENT OF AFGHANISTAN. **National Risk and Vulnerability Assessment, 2007-08,** 2007.

INTERNATIONAL AFGHANISTAN CONFERENCE IN BONN. **Conference Conclusions**, 2011.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG). **Aid and Conflict in Afghanistan.** Cabul: ICG, 2011.

LONDON CONFERENCE ON AFGHANISTAN. **The Afghanistan Compact,** 2006.
MISDAQ, Nabi. **Afghanistan:** political frailty and external interference. Londres: Routledge, 2006.

PARIS, Roland e SISK, Timothy. **The dilemmas of statebuilding**. Londres: Routledge, 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório de Desenvolvimento Humano 2011 –** Sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos, 2011.

RASHID, Ahmed. **Descent into Chaos**. Londres: Viking, 2008.

SHERMAN, Jake. "Afghanistan: Nationally Led Statebuilding" in CALL, Charles (org.), **Building States to Build Peace**. Nova Delhi: Viva, 2009.

STEELE, Jonathan. **Ghosts of Afghanistan**. Berkeley: Counterpoint, 2011.

STEWART, Rory & KNAUS, Gerald. **Can Intervention Work***?* Nova York: Norton, 2011.

STRICK VAN LINSCHOTEN, Alex & KUEHN, Felix. **An Enemy We Created:** The Myth of the Taliban / Al-Qaeda Merger in Afghanistan, 1970-2010. Londres: Hurst, 2011.

SUHRKE, Astri. **When More is Less: the International Project in Afghanistan**. Nova York: Columbia, 2011.

TADJBAKHSH, Shahrbanou. **South Asia and Afghanistan:** The Robust India-Pakistan Rivalry. Oslo: PRIO, 2011.

TANIN, Zahir. "Ten Years of the United Nations in Afghanistan" in **Nação e Defesa**, n. 130, 2011.

UNITED NATIONS. **Report of the Panel on United Nations Peace Operations**, 2000.

UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION TO AFGHANISTAN (UNAMA). **Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict**, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Afghanistan: Opium Survey 2005**.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). Resolutions 1267 (1999), 1386 (2001), 1401 (2002), 1510 (2003), 1988 (2011) and 1989 (2011).

VAN BIJLERT, Martine. "Warlords' Peace Council". **Afghanistan Analysts Network**, 28 de setembro de 2010.

WHITE HOUSE. **White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan,** 2009.

WOODWARD, Bob. **Obama's Wars.** Nova York: Simon & Schuster, 2010.
US ARMY. **Field Manual 3-24**, 2006.

WORLD BANK. **Transition in Afghanistan:** Looking Beyond 2014. 21 de novembro de 2011.

ZAEEF, Abdul Salam. **My life with the Taleban**. Londres: Hurst, 2010.

Artigo recebido dia 30 de agosto de 2012. Aprovado em 10 de dezembro de 2012.

RESUMO

O presente artigo não destrincha tal debate conceitual, mas recapitula e interpreta os principais marcos do engajamento internacional – em suas facetas militar, civil e diplomática – no Afeganistão desde a deposição do Talibã. De maneira didática, identificaremos quatro etapas nesse processo inacabado: um momento de ilusória estabilidade (2001-05); uma fase de intensificação da revolta talibã (2006-08); o ápice do conflito, sob o signo da estratégia da contra-insurgência (2009-11); e os atuais desafios da transição militar e da reconciliação política (2012-14). Por fim, refletiremos acerca do impacto que a guerra afegã pode surtir sobre futuros exercícios multilaterais de *statebuilding.*

PALAVRAS-CHAVE

Engajamento internacional, *statebuilding*, Afeganistão.

ABSTRACT

The current article does not unravel this conceptual debate, but reviews and interprets the main landmarks of international engagement – in its military, civil and diplomatic facets – in Afghanistan since the deposition of the Taliban regime. Didactically, we identify four stages in this unfinished process: a moment of illusory stability (2001-05); a stage when the Taliban uprising intensified (2006-08); the apex of the conflict, under the sign of the counter-insurgency strategy (2009-11); and the current challenges of the military transition and of the political reconciliation (2012-14). Finally, we will think over the impact that the Afghan War may cause upon the multilateral statebuilding exercises.

KEYWORDS

International engagement, statebuilding, Afghanistan.

Conjuntura Austral

NOVA CRISE NOS GRANDES LAGOS DA ÁFRICA CENTRAL: O SURGIMENTO DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL AFRICANA?

New crisis in the Great Lakes of Central Africa: the advent of the African World War Two?

Igor Castellano da Silva[1]

Mamadou Alpha Diallo[2]

Assim como outros importantes eventos ocorridos no continente negro, a Guerra Mundial Africana é pouco conhecida no Brasil. Trata-se de um título alternativo para a Segunda Guerra do Congo (República Democrática do Congo - RDC), que passou a ser adotado de maneira ampla por acadêmicos e jornalistas que quiseram chamar a atenção para a magnitude do conflito em termos quantitativos e qualitativos. No primeiro caso, cumpre salientar que envolveu nove países africanos e levou à morte de mais de 3,8 milhões de pessoas. É, portanto, o conflito com o maior número de mortes desde a Segunda Guerra Mundial - quantidade esta que supera a população total do Uruguai ou a do vizinho, República do Congo (Congo-Brazzaville). Em termos qualitativos, o conflito representa o aumento do nível de competição interestatal na África no período pós-Guerra Fria, decorrente do vácuo deixado pela saída do competidor estratégico dos Estados Unidos no continente. Isso, aliado à crise econômica generalizada na década de

[1] Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS (PPGEEI/FCE/UFRGS), vinculado ao Centro de Estudos Brasil-África (CEBRÁFICA), e mestre em Ciência Política pela mesma universidade. É pesquisador do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). E-mail: igor.castellano@gmail.com

[2] Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS (PPGEEI/FCE/UFRGS), vinculado ao Centro de Estudos Brasil-África (CEBRÁFICA), e mestre em Ciência Política pela mesma universidade. É pesquisador do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). E-mail: mmalpha2004@yahoo.fr

1980, à decorrente desestruturação da capacidade dos Estados africanos e o rearranjo de forças no nível estratégico (rivalidade franco-americana), levou a um barril de pólvora prestes a explodir.

Nos Grandes Lagos da África Central, o problema iniciou com o genocídio de Tutsi em Ruanda, em 1994, e a ascensão do grupo revanchista de Paul Kagame, apoiado por EUA, Uganda e Burundi. O quadro foi agravado com o fluxo de grupos armados ruandeses Hutu para o então Zaire, apoiados pelo presidente francófono Mobutu Sese Seko e a presença de forças rebeldes ugandesas, burundianas e angolanas no território do país. Foi então que explodiu a Primeira Guerra do Congo, caracterizada pela invasão das forças armadas (FAs) vizinhas ao Congo e legitimada pela rebelião articulada por Laurent Kabila. Entretanto, após a destituição de Mobutu em 1997, Kabila realizou uma inflexão nacionalista e rompeu com os antigos aliados ao expulsar do país tropas de Ruanda, Uganda e Burundi. Como os países vizinhos já lucravam com a pilhagem de recursos naturais congoleses (e.g. coltan, diamantes, ouro, cassiterita, cobre, cobalto) logo foi articulada uma nova invasão, legitimada pela criação de grupos *proxy* que defendiam, entre outras causas, o direito das populações de origem ruandesa que habitavam o país (sobretudo os Tutsi *Banyamulenge*). Os agressores não contavam, contudo, com o bloqueio de defesa articulado por L. Kabila, composto por forças angolanas, zimbabuanas e namibianas da SADC (*Southern African Development Community*), além de contingentes de Chade, Sudão e Líbia. Com a multiplicidade de forças e a divisão do território congolês em regiões onde ocorria a ampla pilhagem de recursos naturais, a guerra logo entrou em um impasse, resolvido por um acordo de paz mediado pela África do Sul e viabilizado pela ascensão de Joseph Kabila – filho de Laurent Kabila, assassinado em 2001.

Todavia, o fim apenas formal do conflito em 2003 e o estabelecimento de um governo de transição que incluía grupos rebeldes no governo, na burocracia e no exército não impediram a continuidade da violência. Houve após 2003 a continuidade de taxas de mortalidade estratosféricas (mais de 1,6 milhão desde o acordo de paz) e a multiplicação de grupos rebeldes que viam nas armas uma moeda de troca, um instrumento de barganha para obter inclusão política. Sua forma de atuação, assim como

a do novo exército que na prática é composto por bandos armados, baseia-se no ataque a populações locais e na utilização do estupro como arma de guerra. A presença da maior missão de paz exclusiva da ONU (a MONUC, hoje MONUSCO) e o estabelecimento de operações conjuntas com os vizinhos não tiveram sucesso em suprimir os principais grupos armados atuantes no país, nomeadamente o grupo Hutu ruandês *Forces Democratiques de Liberation du Rwanda* (FDLR) e o grupo ugandês de Jospeh Kony, *Lord's Resistance Army* (LRA).

Para além do quadro existente há quase uma década, eventos atuais geram temores de instabilidades regionais mais amplas. Trata-se do surgimento do grupo armado M23. Este é derivado do grupo armado CNDP (*Congrès National pour la Défense du Peuple*) de Laurent Nkunda – que havia surgido em 2006 no interior das FAs congolesas para defender a causa dos *Banyamulenge* e caçar as FDLR com o apoio de Ruanda. Entretanto, acordos em 2008 entre RDC e Ruanda estabeleceram uma nova fase no relacionamento dos dois países e resultaram em operações militares conjuntas, na captura de Nkunda por autoridades ruandesas e na desmobilização do grupo com os Acordos de 23 de março de 2009. Os acordos previam a integração de tropas do CNDP no exército da RDC - o que, todavia, ocorreu de forma apenas parcial. O grupo manteve uma estrutura de comando e controle paralela, comandando operações contra as FLDR, a exploração de recursos naturais e o controle de grande parte das províncias de Kivu. Suas tropas eram lideradas por Bosco Ntaganda, ex-rebelde procurado pelo Tribunal Penal Internacional (TPI), acusado de crimes de guerra. Esse ponto acabou sendo explorado pelo presidente Joseph Kabila, candidato à reeleição em 2011, que viu na cruzada às redes paralelas do exército nos Kivu uma política que lhe renderia bons resultados eleitorais. Anunciou que redistribuiria os militares ex-CNDP para outras regiões do país e que entregaria Ntaganda para o TPI. A situação levou à ascensão, em abril de 2012, de um novo grupo armado formado por forças desmobilizadas nos acordos de 23 de Março (M23). Atualmente, o M23 se reúne em Rutshuru, nas proximidades de Goma (capital de Nord Kivu), seu principal alvo estratégico, e é liderado pelo General Bosco Ntaganda e pelo Coronel Sultani Makenga, ambos líderes no antigo CNDP. O grupo possui cerca de mil membros e é acusado de recrutar

soldados crianças e atacar, pilhar e estuprar populações civis locais – gerando um acúmulo de quase meio milhão de deslocados internos na região (OCHA, 2012; IRIN, 2011).

Para além dessas características, típicas na atuação de grupos armados no Congo, outro acontecimento gerou olhares atentos para a região: a divulgação de um relatório da ONU que acusa Ruanda de patrocinar a atuação do M23 (S/2012/348, 2012). O relatório reconheceu uma ajuda direta de alto-comissários ruandeses ao M23 – apoiando-o com armas, munições, amparo médico, inteligência, lobby político e recrutamento de combatentes. O país vizinho estaria, portanto, novamente atuando na desestabilização da RDC. A divulgação do relatório gerou acusações mútuas entre Kabila e Kagame e o receio da explosão de uma nova Guerra Mundial Africana. Mas seria essa possibilidade plausível?

Por um lado, a presença de atores globais pode, de fato, desestabilizar ainda mais a região. O neo-intervencionismo francês parece ter cessado com a queda de Nicolas Sarkozy e a ascensão de François Hollande. Essa política se baseava na utilização de crises humanitárias para estabelecer intervenções que garantiam a manutenção e a recuperação da presença francesa em regiões estratégicas da África, como no caso da Costa do Marfim e da Líbia. Todavia, Hollande não está de forma alguma desinteressado do continente. Sua presença em Kinshasa na 14ª Cúpula da Francofonia em outubro, a despeito dos rumores de seu boicote, parece buscar retomar alianças com a RDC e contrabalançar políticas autonomistas atualmente empreendidas por Joseph Kabila. O presidente congolês firmou em 2009 uma parceria com a China para a exploração de cobre e cobalto no leste do país. O acordo chega à monta de 9 bilhões de dólares, sendo chamado por alguns analistas de Plano Marshall da China para a África. Trata-se inclusive de algo muito mais significativo do que os vínculos estabelecidos entre Laurent Gbagbo e a China, que contribuiu para a destituição do presidente costa-marfinense por tropas francesas em 2011. Além disso, J. Kabila parece buscar estabelecer um contraponto à penetração de companhias petrolíferas anglo-francesas (Tullow e Total) na África Central, alinhando-se a parceiros italianos (amplamente prejudicados na guerra da Líbia) e sul-africanos na exploração de petróleo

da região dos Grandes Lagos. Encontra-se ali o maior campo de petróleo *on-shore* descoberto na África Subsaariana nos últimos 20 anos (Bennett, 2010).

O quadro fica ainda mais complexo quando se tem em mente a participação do AFRICOM em operações militares reais no continente com a guerra da Líbia e o recente envio de 100 assessores militares americanos para a África Central, com o objetivo declarado de auxiliar Uganda no combate ao LRA. A própria Uganda é recorrentemente acusada de penetrar em território congolês para caçar rebeldes ugandeses da ADF (*Allied Democratic Forces*) que ainda atuam no país vizinho desde meados da década de 1990 (All Africa, 2012). Além disso, o grupo armado burundiano de origem Hutu, FNL (*Forces nationales de libération*), voltou a atuar na RDC desde meados de 2010, realizando ataques a populações burundianas e Banyamulenge e incursões ao território do Burundi, gerando desconforto nas relações bilaterais entre RDC e Burundi.

Por outro lado, Kagame está isolado. Seu principal aliado extrarregional, o EUA, viu-se obrigado a sinalizar repúdio às ações de Ruanda, suspendendo parte de sua ajuda militar ao país. Não obstante a medida ter sido mais simbólica do que efetiva, foi acompanhada por gestos análogos da parte dos Países Baixos, da Grã-Bretanha, da Alemanha, da Suécia e da União Europeia. Em âmbito regional, Uganda parece estar receosa dos custos que uma nova guerra regional poderia lhe trazer, tendo em mente que já lidera a complexa operação da União Africana na Somália (AMISOM). Além disso, J. Kabila conta com o importante apoio de Angola, que já havia se disponibilizado em 2007 para mobilizar os 30 mil homens estabelecidos em Cabinda para a defesa do Congo em uma eventual invasão ruandesa (Stratfor, 2006). A própria SADC foi taxativa contra as ações de Ruanda no Congo - enviando uma missão diplomática para Kigali pedindo o fim do apoio ao M23. O secretário executivo da organização, Tomaz Salomão, afirmou na cúpula da organização realizada em Maputo em meados de agosto que a instabilidade atual no leste do Congo está sendo perpetrada com a assistência de Ruanda e que a SADC pede que o país "cesse imediatamente sua interferência que constitui uma grande ameaça à paz e estabilidade não apenas na RDC mas também em toda a região da SADC" (Mail & Guardian, 2012).

Apesar da retórica contundente dos aliados de Kabila, a improbabilidade de um novo grande conflito é vista nas conversações regionais da Conferência Internacional da Região dos Grandes Lagos (ICGLR). A Cúpula extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da ICGLR se reuniu em Uganda nos meses de agosto e setembro e passou a empreender esforços para o diálogo e a busca de soluções regionais para o problema.

No entanto, mesmo sem a explosão de uma guerra nas proporções da Segunda Guerra do Congo, como ficariam os conflitos atuais, que apesar de sua baixa intensidade, são capazes de gerar grande impacto humanitário?

A ICGLR trabalha desde os encontros de 7 e 8 agosto para a criação de uma força neutra de paz, mediante o trabalho de um comitê de ministros de defesa de sete países da Conferência (RDC, Ruanda, Angola, Burundi, Congo, Uganda e Tanzânia), encarregados de propor os passos para a supressão da violência no leste do Congo (planejamento de inteligência e contingente). Todavia, os progressos dos trabalhos do comitê parecem muito tímidos. De fato, é muito difícil que a proposta saia do papel, haja vista que a ideia de estabelecimento uma brigada regional já existe há alguns anos. Em outubro de 2010 houve um acordo para a criação de uma força regional permanente composta por tropas de RDC, Uganda, Sudão, e República Centro Africana para atuar, sobretudo, contra o LRA (GIACOPELLI, 2010). Todavia, a proposta ainda não saiu do papel. Além disso, os países da ICGLR envolvidos com a crise atual já não se mobilizaram para as reuniões seguintes da ICGLR.

Caso se concretize, o estabelecimento de uma brigada regional traz a perspectiva de que a integração regional tenha papel relevante para a solução de um conflito que, em sua origem, possui características regionais. O fortalecimento de mecanismos de diálogo, a promoção do desenvolvimento socioeconômico e cultural conjunto e a substituição de tarefas de paz comandadas por forças globais por outras organizadas por pelos próprios países que vivenciam o conflito parecem trazer uma solução de paz mais viável e sustentável no longo prazo.

Contudo, dois problemas ainda permanecem. (1) Os países da própria região parecem ainda lucrar com o conflito congolês. Em primeiro lugar, membros das FAs e dos governos vizinhos ainda têm envolvimento na exploração e no comércio ilegal de

recursos naturais do Congo. Isto ocorre nos momentos em que militares estrangeiros incursionam no território congolês ou mesmo pelo estabelecimento de redes que permitem o escoamento de recursos naturais ilegais para portos em Dar es Saalam e Nairóbi. Em segundo lugar os líderes de Uganda (Yoweri Museveni) e Ruanda (Kagame) têm nos conflitos regionais uma forma de legitimar os seus governos que já duram décadas. A existência de grupos opositores armados no território vizinho lhes possibilita justificar governos pouco comprometidos com liberdades civis e políticas. (2) O segundo problema é que a integração do Congo com os países da região não será soberana enquanto elementos estruturais mínimos do Estado congolês não forem estabelecidos, como a sua capacidade de coerção interna (segurança) e externa (dissuasão de ações escusas dos vizinhos). Do contrário, a RDC terá pouco poder para influenciar os rumos da integração e permanecerá submetida à boa vontade e à compra de aliados que afiancem a sua proteção.

Parece que a viabilidade da solução regional e a superação do conflito de forma mais sustentável depende da superação de uma das causas da própria continuidade dos conflitos – a histórica incapacidade do Estado congolês em oferecer segurança e proteção à sua população. Em termos prioritários, teriam impactos estruturais programas de reforma do exército nacional do Congo que estabelecessem a dissolução de estruturas de comando paralelas e a construção de um corpo coeso, baseado na ideia de identidade nacional.

O modelo adotado por Angola na reconstrução do seu exército nacional no contexto pós-conflito civil pode trazer importantes ensinamentos. A reforma nas FAs angolanas possui atualmente cinco prioridades, a saber, (i) aumentar o profissionalismo das FAs, principalmente do exército; (ii) elevar a prontidão de combate dos soldados; (iii) incrementar a organização, o controle e o registro do pessoal e dos equipamentos; (iv) aumentar a imposição de disciplina; e (v) melhorar as condições de vida dos soldados e incrementar as taxas de alfabetismo entre os militares (Jane's, 2009:71). Esse modelo parece oferecer soluções para o problema de falta de disciplina, capacidade logística e espírito de corpo do exército congolês. Nesse âmbito, o próprio Brasil – que possui programas de cooperação técnico-militar com países africanos como Guiné-

Bissau, Namíbia e Benin – poderia oferecer contribuições para a criação de um modelo de reforma do setor de segurança menos tímido e atomizado do que o atualmente em voga no país. Este peca pela ausência de um projeto mais amplo (reforma de todo o exército) e integrado entre os diversos doadores e sofre pela carência de recursos internacionais para pagamento de militares e reestruturação de FAs (reaparelhamento). Enquanto isso a MONUSCO consome por ano mais de US$ 1,4 bilhão dos cofres internacionais para a sua manutenção (A/C.5/66/17, 2012).

Para além da iniciativa louvável, mas ainda incerta, de criação de uma força tarefa regional, o estabelecimento de um verdadeiro exército nacional no Congo traria condições complementares para a supressão de grupos armados ainda atuantes no país; para a dissuasão da emergência de novos grupos e da penetração estrangeira; e para a inserção do país nos projetos de integração regional de forma mais soberana. Além disso, colaboraria com elementos não-militares de solução do conflito, contribuindo para a educação da população e para o estabelecimento de um sentido de identidade nacional e vertebrando as bases de uma burocracia nacional – base para o restabelecimento do próprio Estado nacional. Seria, este, um primeiro passo para a superação do fantasma da Guerra Mundial Africana.

REFERÊNCIAS

A/C.5/66/17 (2012). "Annex: Appropriation to be approved by the General Assembly for peacekeeping operations for the period from 1 July 2012 to 30 June 2013". **Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations.** United Nations, 12/06/2012.

JANE`S (2009). **JANE'S Country Pofile:** Angola. Acervo do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), Compilação de 2009.

GIACOPELLI, Daniel C. (2010). Regional Military Force Established to Crack Down on Lord's Resistance Army. **ISN news**, 19/10/2010. Disponível em:

<http://www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/ISN-Insights/Detail?lng=en&id=122799&contextid734=122799&contextid735=122801&tabid=122801>. Acesso em: 04/10/2012.

MAIL & GUARDIAN (2012). **SADC slams Rwanda for DRC 'interference**. 19/08/2012. Disponível em: <http://mg.co.za/article/2012-08-19-sadc-slams-rwanda-for-drc-interference/>. Acesso em: 04/10/2012.

STRAFOR (2006). Angola: Ready to Intervene in the DRC for Kabila 18 de agosto. **STRATFOR.** Disponível em: <http://www.stratfor.com/memberships/41075/angola_ready_intervene_drc_kabila>. Acesso em: 04/10/2012.

ALL AFRICA (2012a). Uganda: UPDF Not in DR Congo, Says Gen. Aronda. **New Vision**, 31/07/2012. Disponível em : <http://allafrica.com/stories/201208020107.html>. Acesso em: 04/10/2012.

ALL AFRICA (2012b). Congo-Kinshasa: UN Refugee Agency Condemns 'Rampant Abuse' of Civilians. **UN News**, 27/07/2012. Disponível em: <http://allafrica.com/stories/201207271283.html>. Acesso em: 04/09/2012.

BENNETT, Jody Ray (2010). Uganda's Oil Opportunity. **Oil Price**. 13/06/2010. Disponível em <http://oilprice.com/Energy/Crude-Oil/Ugandas-Oil-Opportunity.html>. Acesso em: 04/10/2012.

OCHA (2012). Democratic Republic of Congo: North Kivu. **UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs**, Situation Report No. 2, 20/07/2012.

S/2012/348 (2012).). Interim report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo. **United Nations**, 21/06/2012.

Artigo recebido dia 07 de outubro de 2012. Aprovado em 10 de janeiro de 2013.

RESUMO

Uma nova crise na África Central surgiu recentemente, envolvendo a ascensão de um grupo armado congolês acusado de ser apoiado por Ruanda. A crise traz temores da explosão de uma nova conflagração nas proporções da chamada Guerra Mundial Africana. O artigo discute a crise e seus possíveis desfechos e soluções.

PALAVRAS-CHAVE

Guerra Mundial Africana, República Democrática do Congo, M23

ABSTRACT

A new crisis in Central Africa has recently emerged, involving the rise of a Congolese armed group accused of being supported by Rwanda. The crisis brings fears of the outbreak of a new conflagration in the proportions of the so-called Africa's World War. The article discusses the crisis and its possible outcomes and solutions.

KEYWORDS

Africa's World War, Democratic Republic of Congo, M23.

Conjuntura Austral

UMA ANÁLISE CRÍTICA PRELIMINAR DA ESTRATÉGIA DO SURGE NO IRAQUE, 2007-2010.

A critical preliminary analysis of the Surge strategy in Iraq, 2007-2010.

Érico Esteves Duarte[1]

INTRODUÇÃO

Mesmo antes do término da ação militar dos Estados Unidos no Iraque entre 2003 e 2010, existiram esforços governamentais e acadêmicos para apreciação e aprendizado dos erros e acertos realizados pelos Estados Unidos (por exemplo, ALLAWI, 2007; CORDESMAN, A. H., 2003; MURRAY; SCALES, 2003; WOODWARD, 2004). Nesse sentido, é importante ser capaz de contextualizar e analisar sucessos e fracassos e não oferecer julgamentos gerais e rápidos, por isso precipitados.

O objetivo desse estudo é oferecer uma análise crítica preliminar em que se aprecie a correção de rumos da conduta da guerra pelos Estados Unidos na Guerra do Iraque implementada a partir de 2007. Os elementos mais evidentes dessa revisão foram: a substituição do Secretario de Defesa de Donald Rumsfield por Robert Gates, a substituição do comandante do Comando Unificado Central (CENTCOM) do general John Abizaid pelo almirante William Fallon e do comandante das Forças Multinacionais no Iraque do general John Casey pelo general David Petraeus. Outra evidencia inequívoca dessa correção de rumos foi o reforço do contingente em 31 mil soldados -

[1] Professor do curso de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: ericoduarte@gmail.com

denominado na literatura como *surge* - para Bagdá e Anbar (principal cidade sunita ao norte de Bagdá).

Essas não foram medidas simbólicas e significaram uma dramática revisão, na verdade, conformação de um *status quo* político para o Iraque mais adequado aos objetivos norte-americanos, que não era um governo iraquiano predominantemente xiita e conseqüentemente pró-Irã. Isso significou ainda na re-orientação estratégica do emprego das forças armadas norte-americanas anteriormente focadas na constituição das forças de segurança iraquianas para a proteção da população e controle da violência (FELICETTI, 2006). Em termos práticos, isso significou, primeiro, uma mudança na distribuição e emprego das forças combatentes, anteriormente, posicionadas em grande e fortificadas bases isoladas dos centros urbanos e a condução de patrulhas montadas em veículos blindados; para o padrão de bases menores e dispersas dentro dos bairros mais críticos e a condução de patrulhas desmontadas, a pé, com o apoio de veículos blindados. Em segundo lugar, as forças armadas norte-americanas foram empregadas no esforço de reconstrução de áreas públicas e no desenvolvimento da administração e serviços públicos e da economia local (FEAVER, 2011, p. 87). Terceiro, um evento estratégico significativo adicional foi o 'despertar sunita' (*Awackening*), ou seja, a mobilização de forças para-militares no combate a grupos jihadistas e ao Al-Qaeda e para o provimento de policiamento da cidade de Anbar e depois de áreas metropolitanas de Bagdá (BIDDLE et al., 2012).

Nesse sentido, tal orientação estratégica tinha como efeito político esperado a produção de acomodação política entre grupos e tribos iraquianas que produzisse bases sociais mais estáveis, de maneira a sustentar a lenta e tortuosa conciliação política nos altos escalões do novo governo iraquiano, principalmente entre xiitas e sunitas.

A proposta analítica do artigo, portanto, é apreciar essas relações entre fins, meios e resultados da conduta da guerra pelos Estados Unidos através da análise crítica de Clausewitz (DUARTE, 2009). Assim sendo, o artigo segue em quatro partes: (i) primeiro, ele apresenta uma contextualização do cenário iraquiano ao fim de 2006 como resultado do mau encaminhamento da intervenção norte-americana desde 2003; (ii) segundo, ele analisa a revisão para os novos fins políticos e estratégicos da Guerra no

Iraque; (iii) que, em conseqüência, levaram a formulação de um novo cenário de emprego das forças armadas norte-americanas com o *surge*; por fim, (iv), realiza-se uma avaliação preliminar da re-orientação da conduta da guerra do Iraque.

CONTEXTO

Já em meados de 2006, a situação política no Iraque se aproximava do estado de natureza de Hobbes, em que não se creditava legitimidade e confiança às instituições políticas e os diversos grupos civis se armavam para a garantia de sua própria segurança. Adicionalmente, o governo recém instituído do Primeiro Ministro Nouri Al-Maliki, xiita moderado, mais expressava e catalisava as clivagens sociais do país do que atuava como moderador na garantia da ordem. A presença dos Estados Unidos era vista como incapaz de produzir qualquer resultado minimamente satisfatório e era apontado como um fator desestabilizador (POSEN, 2005). Consequentemente, na segunda metade do ano de 2006, teve início um processo de decisão política para revisão da presença militar dos Estados Unidos no Iraque ou a sua retirada[2].

Para compreensão da situação nesse período, é necessária a revisão breve dos eventos que causaram a escalada da violência domestica no Iraque. Até 2006, é possível observar três fases da Guerra do Iraque.

A primeira fase ocorreu entre 2002 e 2003, na esteira do 11 de setembro e da invasão do Afeganistão, os Estados Unidos buscaram uma vitória decisiva sobre as forças combatentes sunitas de Saddam Hussein com a invasão terrestre do Iraque, destruição de parte dessas forças e controle de maior parte do território iraquiano. Como resposta a uma série de derrotas e o desarranjo do comando político, uma parte significativa dessas forças foi dispersa em meio a áreas urbanas.

A segunda fase resumiu ao objetivo norte-americano de criação de um governo iraquiano pró-Estados Unidos a partir de 2003. No entanto, buscou-se uma solução fácil em torno de um novo regime composto essencialmente pela maioria xiita, ao qual se

[2] Para um apanhado do debate acadêmico e dentro do governo George W. Bush sobre as opções norte-americanas para o Iraque em 2006 ver, respectivamente, Olike et. al. (2007) e Robinson (2009, pp. 25-27).

delegou a direção do país e dos projetos de reconstrução. Nesse sentido, a autoridade política norte-americana para direção da transição do Iraque, Paul Bremer, decretou o expurgo de todos os funcionários sunitas do governo até o quarto escalão, em razão de qualquer envolvimento com o Partido Baath de Saddam Hussein. Desse modo, alijaram-se do governo iraquiano milhares de técnicos responsáveis pelo andamento da totalidade dos serviços públicos do governo iraquiano. Em um segundo decreto, Paul Bremer aboliu os serviços de segurança e inteligência do país, sem sua substituição por novas forças de segurança ou pelo emprego das forças norte-americanas nessa função. Sem o exercício do provimento de ordem por outros aparatos, teve início a escalada da violência entre grupos sunitas e xiitas, com ambos os lados armando civis (ROBINSON, 2009, pp. 3, 16). A minoria sunita aceitou o reforço de jihadistas do Al-Qaeda e outros movimentos/grupos terroristas estrangeiros, enquanto vários grupos xiitas passaram a contar com o apoio material e de orientação do Irã, com destaque para a milícia Jaish al-Mahdi (JAM) no controle de grandes áreas da porção mais oriental do Iraque.

Essa conduta norte-americana teve dois erros graves. Primeiro, os Estados Unidos não possuíam objetivos políticos claros para o Iraque, ou seja, uma noção clara de qual deveria ser o *status quo* político mais adequado aos interesses políticos norte-americanos na região. Isso porque a decisão de entrega do governo do Iraque a maioria xiita foi feita sem a consideração de que parte significativa desses grupos era próxima ao Irã e que isso jogava por terra qualquer expectativa pelos grupos sunitas de ter parte no futuro do Iraque. Em segundo lugar, os dois decretos de Bremer resultaram na impossibilidade de governança do Iraque (LAKE, 2010, p. 38; ROBINSON, 2009, pp. 3, 16).

A terceira fase da Guerra do Iraque - que se deu até o fim de 2006 – resumiu-se a guerra civil entre sunitas e xiitas e a insurgência por grupos jihadistas sunitas e xiitas contra as tropas e instalações dos Estados Unidos e seus aliados para sua expulsão do país. Tão ruim quanto o cenário que se tinha foi a negação pelas altas rodas do Pentágono da veracidade dos eventos. Por meses, a palavra ‘insurgência’ foi censurada nos meios oficiais norte-americanos (ROBINSON, 2009, p. 19).

ANÁLISE DOS FINS: OBJETIVOS POLÍTICOS ORIGINAIS DA GUERRA DO IRAQUE E A DECISÃO PELA REVISÃO

Segundo a Teoria da Guerra de Clausewitz (CLAUSEWITZ, 1984), existem dois tipos de guerras: ilimitadas e limitadas. Guerras ilimitadas se dão em contextos em que não existe situação política entre oponentes que satisfaça um dos lados, por ser uma condição inegociável. Não existe um tipo de paz futura ou *status quo* aceitável que o oponente aceite. Por isso, um lado não cederá aos interesses do outro enquanto dispor de meios de resistência. O objetivo político é apenas satisfeito pela incapacitação física ou a quebra da vontade de resistir do oponente.

De outro lado, em guerras limitadas existe a possibilidade de produção de uma paz entre partes em disputa que está diretamente relacionada a um cálculo de probabilidades que correlaciona as chances de consecução de uma vitória e os custos de alcançá-la. Ou seja, existe maior racionalidade na interação entre beligerantes, margens para barganha diplomática e a possibilidade de acomodação segundo aos propósitos de um governo e aos ânimos moderados de um público[3].

De um ponto de vista teórico, a Guerra do Iraque pode ser enquadrada como uma guerra limitada. Do ponto de vista norte-americano, a grande questão do Iraque em 2003 era que havia uma necessidade de dar uma resposta continuada na confrontação a grupos jihadistas e uma oportunidade de re-arranjar o equilíbrio de poder no Golfo Pérsico. Em termos estratégicos, esse objetivo orientava a necessidade de algum ajuste para um regime político iraquiano mais inclinado a esses interesses dos Estados Unidos.

Do ponto de vista iraquiano, não era possível atribuir ao regime de Saddam Hussein um amplo apoio e engajamento da população e de países vizinhos, de maneira que fosse possível a disponibilidade de grande concentração de vontade política e recursos sociais para sua salvaguarda como líder político do país. Assim, era possível a coordenação de esforços militares e diplomáticos na produção de um entendimento

[3] Para uma discussão mais ampla de guerras limitadas e seus cálculos e estágios subjacentes, ver Corbett (1911) e Schelling (1981).

político que atendesse aos Estados Unidos e os grupos sociais que constituíssem uma nova liderança político ou um novo regime.

Por isso, não era necessário - de um ponto de vista teórico - o desarmamento total das forças armadas iraquianas, a total destituição de suas estruturas administrativas públicas e a submissão da população. Não é possível enquadrar a correlação de vontades políticas entre Estados Unidos e Iraque como de uma guerra ilimitada. Entende-se que era possível a produção de um acordo político entre Estados Unidos e grupos políticos iraquianos, mas que isso envolveria concessões e barganhas na produção de acomodação política entre várias partes.

De um ponto de vista prático, existe um certo consenso na literatura que a decisão política de intervenção no Iraque foi produto de condições sistêmicas, da conjuntura doméstica norte-americana específica do pós-11 de Setembro de 2001 e da completa perda de credibilidade de Saddam Hussein como um interlocutor político, com relação ao qual fosse possível atingir um acordo político efetivo.

Em uma perspectiva sistêmica, Kugler et. al.(2004, p. 178) conclui que nenhum resultado positivo na Guerra do Iraque, por mais ampla que ela pudesse ser, poderia assegurar uma mudança significativa no sistema internacional a favor dos Estados Unidos. Dessa maneira, concorda-se com Diniz (2005) que tal intervenção tinha como objetivo político principal produzir uma estabilização regional, cujos efeitos seriam positivos dentro da política de segurança internacional dos Estados Unidos. Entre tal cálculo e a produção de metas estratégicas claras para intervenção do Iraque, existiam três elementos domésticos que tornavam o cálculo norte-americano normativo, enviesado e míope.

Primeiro, na esteira dos ataques do 11 de setembro de 2001, tinha-se a oportunidade, porém breve, para inflamar o apoio público para tal empreitada. Com isso, a justificativa pública pela intervenção – uma possível coligação entre Saddam Hussein e o Al-Qaeda que proliferasse armas de destruição para uso contra os Estados Unidos - gerou pressões internas e no Conselho de Segurança das Nações Unidas, que se mostraram, posteriormente, inaceitáveis e que produziram expectativas que nunca foram atendidas.

Segundo, o discurso de inclusão do Iraque em uma ordem internacional liberal produziu entre os norte-americanos a expectativa que tal futuro era inteligível e desejado por todos os iraquianos (LAYNE, 2009, pp. 6–7). Por conta disso, existia as forças dos Estados Unidos seriam automaticamente aceitos como libertadores pelo povo do Iraque. Tanto a promessa mostro-se fora da realidade: os valores democráticos não eram consensuais entre os iraquianos, nem a noção das forças norte-americanas como libertadoras. Tão ruim quanto, com a derrocada do regime de Saddam Hussein, foi constatado que os Estados Unidos não tinham planos e qualquer preparação para a governança do país (ALLAWI, 2007).

Terceiro, com a transição de Bill Clinton para George W. Bush na presidência, houve uma mudança significativa na leitura de Saddam Hussein e seu regime. Durante os anos Clinton, Hussein era visto como um oportunista agressivo, mas racional, que exploraria qualquer alternativa para enfraquecer a presença dos EUA no Golfo Pérsico e fortalecer a sua própria. Também existia alguma dissociação entre a figura política de Saddam e a sociedade política iraquiana. Já para a administração Bush, Saddam Hussein e seu regime passaram a representar um único e mesmo mal. Tal visão maquinista não apenas inviabilizava qualquer acomodação pelo lado norte-americano e demandava uma ampla e radical transição política (LAKE, 2010, pp. 17–18, 25–28). Dessa maneira que se pode explicar e criticar as decisões de Paul Bremer, pois elas foram enquadradas por uma perspectiva ética e etnocêntrica que racional e contextual.

A principal conseqüência disso tudo, passível de uma primeira crítica, é que as decisões e conduta norte-americanas escalonavam a intervenção no Iraque em direção a uma guerra ilimitada, sem a existência de motivação e paixões políticas para tal, de fato.

Uma segunda crítica é que o governo Bush, por decisão do secretario de Defesa Rumsfield, nunca autorizou, ou mesmo cogitou, uma ampla disponibilização de recursos militares para os comandantes no Iraque. Havia a expectativa que a grande assimetria de meios combatentes de um contingente terrestre limitado e o desejo libertário iraquiano seriam suficientes. Pois, não existia qualquer consideração sobre a necessidade, e preparação correspondente, de fases de estabilização e governança do Iraque (LAKE, 2010, pp. 35–38).

Uma terceira crítica possível desse ponto de vista político norte-americano foi a sua falta de perspectiva da composição política do Iraque, principalmente após a presença de suas forças e seu efeito no fluxo de grupos e indivíduos jihadistas para o país (LAYNE, 2009, p. 5). É necessário apreciar que além de sunitas, xiitas e curdos, entre os primeiros existia grande diferença entre os sunitas nativos e seculares e os sunitas estrangeiros de fundamentação religiosa extrema, apontados como jihadistas (POSEN, 2006). Enquanto os seculares disputavam o futuro político do Iraque com os demais grupos nativos, os jihadistas desejavam a revolução islâmica trasnacional. Por isso, a coalizão entre sunitas nativos e estrangeiros foi momentânea em razão da inferioridade numérica dos primeiros frente a xiitas e as forças dos Estados Unidos. No entanto, essa coalizão não poderia nunca perdurar porque os jihadistas estrangeiros eram realmente revolucionários e desejavam alterar a composição política do Iraque de maneira completa, substituindo a composição descentralizada e secular dos xeiques por uma unificação teocrática sob um novo Califado.

Por fim, existiu um último problema político do processo decisório norte-americano que foi a falta de qualquer consideração de uma articulação mais refinada entre o esforço de guerra no Iraque e diálogos diplomáticos com os demais países da região, especialmente com aqueles fronteiriços com o Iraque (OLIKER ET. AL., 2007, p. x). Na produção da decisão de ir a guerra e durante seus primeiros estágios, não havia, por parte dos Estados Unidos, uma reflexão madura sobre os efeitos da Guerra do Iraque sobre as capacidades relativas e interesses dos demais países da região. Ou seja, não se antecipou rapidamente que o desbaratamento do regime de Saddam e sua substituição por um de predomínio xiita favoreciam amplamente o Irã. Tal reconhecimento deu-se apenas em 2006 quando as milícias xiitas passaram a dominar amplas áreas iraquianas e as forças armadas norte-americanas começaram a aprisionar material bélico e pessoal iranianos em suas batalhas[4].

Portanto, a crise da presença militar norte-americano ao fim de 2006 não era apenas estratégica – ou seja, em termos de baixas de tropas e perda de controle de

[4] Esse aspecto passou a ser comparado ao fracasso de inteligência dos Estados Unidos em antecipar o envolvimento chinês na Guerra da Coréia.

espaços – mas era especialmente política, pela falta de um cenário que atendesse os objetivos políticos dos Estados Unidos para a região. Nesse contexto, existiam duas propostas principais ao fim de 2006 para a conduta da guerra do Iraque. Por um lado, existiam aqueles que apontavam que a retirada do Iraque naquele momento provocaria ainda maior instabilidade regional, com possibilidade de efeitos para outras regiões (por exemplo, LAYNE, 2009, p. 9). Por outro lado, existiam aqueles que apontavam que uma retirada bem planejada proveria redução de custos militares, políticos e econômicos que permitiriam a re-alocação de recursos para neutralizar os reveses dessa 'derrota' (por exemplo, POSEN, 2006).

ANÁLISE DOS MEIOS: METAS E MÉTODOS DO *SURGE*.

Nesse debate nacional que houve um amplo e tenso processo decisório em torno de opções. De certa maneira, foi corajosa a decisão presidencial pelo plano estratégico que se desenhou em torno do *surge*, principalmente porque ele não era predominante mesmo dentro da administração Bush[5]. Sua decisão levou a uma ampla revisão das posições de comando político e militar responsáveis pela formulação dos planos de guerra do Iraque. Ou seja, a decisão por uma nova estratégia para o Iraque ocorreu *antes* da decisão de revisão das posições de comando do Pentágono, do Comando Unificado Central (CENTCOM) e do comando operacional da coalizão das forças no Iraque. Assim, Robert Gates, William Fallon e Robert Petraeus foram escolhidos porque se decidiu que eram os mais adequados para a condução dos novos objetivos políticos e estratégicos delimitados.

No primeiro caso, entendia-se que era necessária uma melhor inteligência política para solução do Iraque e uma melhor coordenação inter-agências entre o Pentágono, o Departamento de Estado, a Agencia de Desenvolvimento Internacional e a Agencia de Informação. Por isso, a decisão pela substituição de Rumsfield pelo diretor da Agência Central de Inteligência não ocorreu apenas por um rito sucessório mais ou

[5] A comunicação da decisão é disponível em Bush (2007) Para um relato desse processo, ver Robinson (2009), Totten (2011), Simon (2007), Kagan (2008). É oportuno ainda a recomendação do documentário *Surge: the Whole Story* (2009).

menos tradicional do Departamento de Defesa. Mas porque se identificava que Rumsfield tinha provocado uma ruptura dentro das forças armadas e dessas com as demais agências e departamentos civis norte-americanos no Iraque, com conseqüências negativas para os esforços de contra-insurgência. Tão importante quanto, tinha-se a consciência de que uma solução viável para o Iraque demandaria cálculo e tolerância políticos que Gates parecia deter muito mais que seu antecessor.

No segundo caso, a escolha, pela primeira vez, de um almirante para o Comando Unificado Central (CENTCOM) foi inusitada e sinalizava duas coisas. Primeiro, a importância de um especialista em atividades logísticas para apoiar o *surge*. Segundo, a ampla latitude que se daria ao comandante operacional das forças no Iraque, a principio, subordinado ao CENTCOM. Assim, no terceiro caso, David Petraeus foi recomendado e indicado para a condução de uma nova estratégia no Iraque justamente pela identificação de sua capacidade de pensamento autônomo, portanto rompendo com a doutrina convencional do Exército dos Estados Unidos para o Iraque, e pelos seus anos de estudos sobre contra-insurgência, que culminaram em uma tese de doutorado na Universidade de Princeton e um novo manual doutrinário em colaboração com o Corpo de Fuzileiros Navais.

Um último ajuste de posições que não pode ser desmerecido foi a indicação do primeiro embaixador norte-americano para o Iraque, David Crocker, ao qual foi oferecido amplos recursos humanos e financeiros para composição de um equipe de primeira linha para provimento do braço diplomático na re-orientação estratégica dos Estados Unidos no Iraque.

Dessa maneira, desde o início de suas atividades em 2007, Petreaus e Crocker entendiam a importância da sinergia entre suas funções. O primeiro na produção de um equilíbrio de forças que provesse ordem entre os grupos sociais, principalmente em Bagdá, e o segundo na produção da conciliação política entre xiitas e sunitas no parlamento e governo iraquianos, principalmente em prol de uma divisão representativa e responsiva da administração pública e seus recursos.

Adicionalmente, ambos passaram a articular manobras militares e diplomáticas contra a influência do Irã no Iraque. Certamente, reconhecia-se o Irã como o novo

importante ator regional e a necessidade de conversações contínuas. Seja para resolução da presença de iranianos no Iraque, seja para a pressão diplomática contra o projeto nuclear iraniano, que ficou a cargo de Crocker e sua equipe. De um ponto de vista estratégico, Petraeus passou a conduzir operações limitadas contras os bolsões de milícias xiitas e compartilhar o controle de outras regiões com milícias sunitas nativas e seculares. Certamente, o jogo político entre Estados Unidos e Irã não se encerraria com a estratégia do *surge*, nem com o fim da presença militar norte-americana, e pode ser considerada a principal conseqüência política para a região da Guerra do Iraque (CORDESMAN ET AL, 2012).

Uma segunda alteração estratégica importante foi a nova forma de emprego das tropas no Iraque sob o comando de Petreaus. Houve uma redistribuição das tropas em novas posições por toda Bagdá em unidades que passaram a ser posicionadas em meio às populações iraquianas. Dessa maneira, elas tinham melhores condições para a condução de patrulhas diárias para o provimento de ordem, coleta de inteligência e de um primeiro censo demográfico e das condições do país. Havia uma (nova) consciência que a legitimidade da presença norte-americana e do novo governo passava pelo provimento de segurança à população. Os projetos de reconstrução sob orientação dessas novas posições militares norte-americanas correspondiam a essa necessidade de construção de legitimação, que também seguia a finalidade de incrementar o acesso militar aos bairros e a desbaratar instalações e apreender materiais e dispositivos explosivos jihadistas. Adicionalmente, houve o reforço e o refino das atividades de enfrentamento contras aos contingentes jihadistas por um contingente permanente de forças especiais norte-americanas e iraquianas, que passou a ser beneficiada por essa presença ostensiva das forças convencionais norte-americanas.

A terceira alteração estratégica importante foi a aproximação e a coordenação com grupos sunitas. A partir de 2007, o comando norte-americano não mais identificava todo e qualquer grupo sunita como força oponente em potencial. Mais que isso, passou-se a reconhecer, equipar e coordenar com certos grupos sunitas nativos ataques a posições jihaditas do Al-Qaeda e a conceder a eles a tarefa de policiamento de áreas. Tal operação teve início em Anbar e foi denominado de “despertar sunita”. Posteriormente,

com o apoio norte-americano e seu reconhecimento e inclusão pelo governo iraquiano, houve uma expansão considerável desses grupos que passaram a se denominar de Filhos do Iraque.

A partir disso, houve a oportunidade da negociação com a constelação de xeiques e líderes tribais sunitas e sua gradual inclusão no aparato governamental iraquiano, até então majoritariamente controlado pelos xiitas. Com recursos norte-americanos disponibilizados por Petraeus e outras agencias internacionais e os recursos do governo iraquiano disponibilizados mediante pressão diplomática do embaixador Crocker, houve a possibilidade de delegar investimentos e serviços públicos a essas lideranças na reconstrução da infra-estrutura e estímulo da economia local iraquianas. Conseqüentemente, começou a existir uma melhor acomodação entre xiitas e sunitas e maior legitimidade do governo junto aos últimos.

O novo emprego das forças norte-americanas foi em muito beneficiado pelo provimento de inteligência e recursos armados sunitas. Tais re-orientações estratégicas levaram a grande apreensão e desbaratamento de unidades e células do Al-Qaeda e grupos jihadistas que provocou o encerramento da insurgência contras as tropas norte-americanas e moderou as relações entre os dois principais grupos sociais iraquianos. Como resultado, registrou-se uma drástica queda de baixas, vítimas e da violência como um todo no Iraque já a partir da segunda metade de 2007 e que se mantiveram reduzindo até a retirada das tropas norte-americanas em 2010 (ver dados em BIDDLE et al., 2012; CORDESMAN, A., 2011).

AVALIAÇÃO CRÍTICA PARCIAL

Uma avaliação integral demanda mais dados e análises que aqueles disponíveis nesse artigo. Por isso, seguem algumas críticas aos aspectos políticos e estratégicos da conduta da guerra pelos Estados Unidos no Iraque.

A principal crítica que se faz ao presidente George W. Bush, no período anterior a 2007, foi a falta de exercício de sua prerrogativa de comandante supremo e a ampla delegação de decisão e ação ao seu primeiro secretário de Defesa, Rumsfield, e aos seus generais no Iraque.

A principal conseqüência disso foi a falta de apreciação da indevida aplicação de um receituário dogmático para o caso iraquiano. Na conduta da guerra do Iraque anterior ao *surge* é possível identificar e criticar uma cultura estratégica instalada no Pentágono no mesmo período. No advento da agenda da *Transformation*, instaurou-se um entendimento, de certa maneira ingênuo, que a Guerra do Iraque poderia ser conduzida como uma intervenção cirúrgica unilateral. Sem consideração das condições estratégicas e políticas da sociedade onde se empregava da força[6].

No entanto, é importante reconhecer que a decisão de continuação e alteração da estratégia norte-americana no Iraque pelo presidente George W. Bush não foi trivial nem óbvia, apesar de acertada. E, diferentemente do período anterior, Bush manteve uma observação continuada e direta do comando de Petraeus. Foram vários os momentos em que Bush usou de sua prerrogativa presidencial para garantir, reconhecendo portanto, as decisões de Petraeus, na revisão do emprego das tropas norte-americanas, na aproximação com sunitas e, posteriormente, no prolongamento do período de retirada do contingente adicional ao longo de 2008 e 2009. Em uma dessas oportunidades, inclusive, incorrendo no choque entre Petraeus e seu superior, o almirante Fallon, o que levou ao apoio presidencial ao primeiro e à resignação do segundo.

É possível apontar que o Iraque esteja longe de superar suas clivagens e de alcançar uma condição estável permanente. Da mesma maneira, o Golfo Pérsico esta distante de uma estabilidade regional – principalmente uma que atenda aos interesses norte-americanos. Ainda assim, é possível argumentar que a correção da conduta da guerra do Iraque apresentou um sucesso considerável.

Em termos da mudança da orientação estratégica por Petraeus, é interessante notar que não era óbvio para os Estados Unidos que as realidades e as possibilidades políticas no Iraque eram distintas de suas experiências intervencionistas anteriores e de que a ordem política possível não era simplesmente a materialização perfeita das normas políticas norte-americanas. Igualmente grave era o entendimento de que tal

[6] Para uma discussão mais ampla dessa perspectiva e suas consequências na prática da guerra norte-americana, ver Duarte (2011, 2012).

ordem política possível no Iraque poderia ser produzida naturalmente, sem qualquer necessidade de participação armada norte-americana. Qualquer condição política que se desejasse que perdurasse – principalmente uma recém estabelecida mediante uma intervenção estrangeira - demandava um equilíbrio de poder estável sobre qual se sustente um governo. Nesse sentido, a mudança do mote da orientação estratégica sob o comando de Petraeus de *network-centric warfare* para de *population-centric warfare* foi bastante emblemática.

Por fim, a história militar norte-americana tem se mostrado recorrentemente incapaz de apreciar as dinâmicas políticas da guerra e que nem todas elas se tratam de cruzadas. A sinergia entre ações militares e diplomáticas na Guerra do Iraque foi idiossincrática e deveu-se, em grande parte, a empatia pessoal entre Petreaus e Crocker do que a um aparato institucional. Advoga-se que a compreensão e preparação para os vários tipos de guerras – limitadas e ilimitadas – não pode ser improvisadas dessa maneira, mas produto instituído de uma reflexão continuada.

REFERÊNCIAS

ALLAWI, A. A. **The Occupation of Iraq:** Winning the War, Losing the Peace. Yale University Press, 2007.

BIDDLE, S.; FRIEDMAN, J.; SHAPIRO, J. Testing the Surge: Why Violence Declined in Iraq in 2007. **International Security**, v. 37, n. 1, p. 1–34, 2012.

BUSH, G. W. New 'Surge' Strategy for Iraq Unveiled. **Foreign Policy Bulletin**, v. 17, n. 03, p. 4–51. doi: 10.1017/S1052703607000317, 2007.

CLAUSEWITZ, C. VON. **On War**. Princeton: University of Princeton Press, 1984.

CORBETT, J. S. **Some Principles of Maritime Strategy**. London, New York: Longmans, Green and Co., 1911.

CORDESMAN, A. **Patterns of Violence, Casualty Trends and Emerging Security Threats.** Washington: Center for Strategic and International Studies, 2011.

CORDESMAN, A. H. **The Iraq War:** Strategy, Tactics, and Military Lessons. Praeger, 2003.

CORDESMAN ET AL, A. **The Outcome of Invasion:** US and Iranian Strategic Competition in Iraq. Washington: Center for Strategic and International Studies, 2012.

DINIZ, E. Da Teoria à Prática: Guerra do Iraque ou Ordenamento Unipolar? **Cena Internacional**, v. 7, n. 2, p. 4–27, 2005.

DUARTE, É. **A Análise Crítica de Clausewitz (Kritik):** O Potencial Epistemológico da Teoria da Guerra. Textos Selecionados do II Encontro Nacional da ABED. São Paulo: Mercado das Letras, 2009.

DUARTE, É. Impactos de Novas Tecnologias em Política de Defesa: Lições e Limites do Modelo Norte-Americano. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 8, p. 73–82, 2011.

DUARTE, É. **A Conduta da Guerra na Era Digital e suas Implicações para o Brasil**: uma Análise de Conceitos, Políticas e Práticas de Defesa. Texto para Discussão (IPEA), v. Junho, 2012.

FEAVER, P. The Right to Be Right: Civil-Military Relations and the Iraq Surge Decision. **International Security**, v. 35, n. 4, p. 87–125, 2011.

FELICETTI, G. The Limits of Training in Iraqi Force Development. **Parameters**, v. 36, n. 4, p. 71–83, 2006.

KAGAN, K. **The Surge:** A Military History. 1st ed. Encounter Books, 2008.

KUGLER, JACEK; TAMMEN, R.; EFIRD, B. Integrating Theory and Policy: Global Implications of the War in Iraq. **International Studies Review**, v. 6, n. 4, p. 163–179, 2004.

LAKE, D. A. Two Cheers for Bargaining Theory: Assessing Rationalist Explanations of the Iraq War. **International Security**, v. 35, n. 3, p. 7–52. doi: 10.1162/ISEC_a_00029, 2010.

LAYNE, C. America's Middle East Grand Strategy After Iraq: The Moment for Offshore Balancing Has Arrived. **Review of International Studies**, v. 35, n. 01, p. 5–25. doi: 10.1017/S0260210509008304, 2009.

MURRAY, W.; SCALES, R. H. **The Iraq War:** A Military History. Harvard University Press, 2003.

OLIKER ET. AL. **U.S. Policy Options for Iraq:** an Assemssment. Santa Monica: RAND, 2007.

POSEN, B. Exit Strategy: How to disengage from Iraq in 18 months. **Boston Review**. Retrieved from http://bostonreview.net/BR31.1/posen.php, 2006.

ROBINSON, L. Tell Me How This Ends: General David Petraeus and the Search for a Way Out of Iraq. **PublicAffairs**, 2009.

SCHELLING, T. C. **The Strategy of Conflict**. New York: Harvard University Press, 1981.

SIMON, S. N. **After the Surge**: The Case for U.S. Military Disengagement from Iraq. Council on Foreign Relations Press, 2007.

TOTTEN, M. J. **In the Wake of the Surge**. Belmont Estate Books, 2011.

WOODWARD, B. **Plan of Attack**. Simon and Schuster, 2004.

Artigo recebido dia 30 de março de 2012. Aprovado em 20 de dezembro de 2012.

RESUMO

O artigo busca prover uma apreciação crítica preliminar da última Guerra do Iraque (2003-2010). Tem como foco a alteração nas metas bélicas dessa guerra. O seu recorte temporal é a elevação do efetivo - *surge* - em conjunção com a alteração na estratégia conduzida a partir de 2007.

PALAVRAS-CHAVE

Guerra do Iraque (2003-2010), Estudos Estratégicos, Teoria da Guerra.

ABSTRACT

This article seeks to provide a critical appraisal of the last Iraq War (2003-2010). It focuses on the change in the warlike aims of this war. Its time frame is the increase of the effective – surge – in conjunct with the changes in the strategy conduct since 2007.

KEYWORDS

Iraq War (2003-2010), Strategic Studies, Theory of War.

Conjuntura Austral

LA INFLUENCIA DE LOS ACTORES NO TRADICIONALES EN LOS PROCESOS DECISIONALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: LOS CASOS PASTERAS Y PASCUA LAMA.

The influence of non-traditional actors in the decision making process of Argentina Foreign Policy: Pulp mills and Pascua Lama.

Maria Del Pilar Bueno[1]

INTRODUCCIÓN

El Sistema Internacional se ha visto azorado por diversos cambios donde la creciente injerencia de actores previamente relegados de la escena internacional, desemboca en el debate acerca de la pérdida o no de atributos de poder por parte del Estado nación. Estas mutaciones se generan en el marco de un mundo turbulento -en palabras de James Rosenau-, donde el concepto de política exterior (PE) es puesto a prueba al menos en su sentido más tradicional (Rosenau, 1997). El abordaje de dicho concepto fue una tarea emprendida por las teorías tradicionales mayormente, como la visión que la elite política detentaba respecto a su propia posición. En consecuencia, la PE era percibida como la exteriorización de las posturas que este grupo delineaba, analizándolo a la luz de conceptos como el de interés nacional. Esta visión quedó impresa en el realismo político como escuela preponderante en la disciplina hasta

[1] Doctora en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario- Argentina), Magíster en Sistemas Ambientales Humanos (UNR) y Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Docente de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y de la Pontifica Universidad Católica Argentina. Becaria postdoctoral de CONICET. E-mail: pilarbueno@hotmail.com

mediados del siglo XX, momento en el cual otras perspectivas surgieron como producto de la misma dinámica del Sistema Internacional.

No obstante, estas mismas transformaciones que han permeado el sistema marcan la inconsistencia de estas teorías para dar cuenta de lo que sucede, a partir de una visión únicamente centrada en el actor tradicional y en las elites como artífices exclusivas en el delineamiento de la PE. Es posible ver entonces, el paso de un concepto basado en la idea de la PE como construida exclusivamente por un gobierno, a una noción que involucra a un conjunto de actores o aquellos previamente soslayados. Es decir, que tiene en cuenta las propias ideas que estos grupos tienen acerca de la realidad internacional y las identidades que construyen. Es así que Christopher Hill asume que la PE es "la forma en la que una sociedad se define a sí misma frente al mundo exterior". Por consiguiente, la misma debe proyectar los valores que la sociedad en cuestión considera universales, reforzando la cultura nacional (Hill, 2003: 5-9). La aproximación a conceptos como los de ideas, creencias e intereses, responden a una visión que concibe a la PE como un proceso de cimentación social y por ende para comprenderla, es necesario reflexionar sobre sus protagonistas.

La Política Exterior Argentina (PEA) se encuentra inserta en este marco de mutaciones continuas, donde su análisis en términos exclusivos de la diplomacia tradicional, es cada vez más insuficiente. La pujanza de los denominados actores no tradicionales, se lee en este trabajo en clave de influencia, puesto que al caracterizar al proceso de toma de decisiones como cerrado a la participación, son dichos actores quienes buscan influir sin formar parte de las estructuras decisorias.

En este marco, la política ambiental revela este fenómeno, tanto la clausura del proceso de toma de decisiones, como la influencia de actores subnacionales y no estatales por lograr que el gobierno nacional acceda a sus inquietudes y solicitudes. Tal afirmación se ve plasmada en la creciente generación de conflictos de índole ambiental donde confluyen diversos actores con creencias, expectativas e identidades divergentes.

En función de esta caracterización del tema en estudio, planteamos como principal problema de investigación: *¿cómo influyen los actores subnacionales y no*

estatales en el proceso de toma de decisiones de la Política Exterior Argentina en materia ambiental?

A partir de lo dicho, enunciamos como hipótesis principal que *a partir de las creencias y expectativas compartidas acerca de lo ambiental, los actores subnacionales y no estatales construyeron un poder que perforó el proceso de toma de decisiones de la PEA, logrando influir sobre dicha política.*

Hemos seleccionado dos casos que comprendemos ejemplifican lo que afirmamos en forma de hipótesis. Se trata del caso de las fábricas *Pasteras* a la vera del Río Uruguay a localizarse en la localidad uruguaya de Fray Bentos; y el de la mina aurífera binacional, *Pascua Lama*, localizada entre la provincia argentina de San Juan y la región chilena de Atacama. Los casos son analizados durante las gestiones de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2011). Como resultado de esta elección, afirmamos como hipótesis operacional que *los casos Pasteras y Pascua Lama, revelan cómo los actores subnacionales condicionaron las estrategias de los actores no estatales a partir de sus propias creencias, expectativas e intereses.*

CONCEPTOS Y CATEGORÍAS ESENCIALES

Para poder responder el interrogante propuesto, apuntamos las categorías teóricas que, ancladas desde una visión constructivista de las Relaciones Internacionales, permiten analizar la influencia ejercida por los actores no tradicionales en el proceso de toma de decisiones de la PEA. Tales son las nociones de: ideas, creencias, expectativas, intereses, identidad y construcción social del poder. Asimismo, el concepto nodal de influencia.

La cuestión de las **ideas** no es exclusiva al constructivismo, pero sí lo es su particular forma de comprenderlas, más que de definirlas. Si bien ciertos autores han incorporado a las ideas en sus complejos analíticos, consideran que éstas importan en el sentido de su impacto sobre el poder y los intereses (Goldstein, Keohane, 1993). En contraposición, para el constructivismo las mismas son las causas que conforman tanto a los intereses como al poder. Alexander Wendt (2006:213) las define como "meaningful states of consciousness". Desde este complejo teórico, las ideas

representan un meta-concepto que permite explicar la distribución de poder en la política internacional como resultado de los intereses. Con lo cual, las estructuras sociales no están dadas por las fuerzas materiales tal como demuestra el neorrealismo, sino por la distribución de ideas que se da en el sistema (Wendt, 1999).

Por otro lado, definimos **creencias** como el conjunto de formas de pensar y actuar manifestadas por los actores y aplicadas a una cierta materia. Tales creencias pueden ser constatadas mediante el contraste entre el discurso y la acción. Además, se evalúan tanto las creencias que se consideran de índole individual y por ende que cada actor manifiesta, como las creencias colectivas que se internalizan mediante la práctica en común de los individuos que componen el actor social. De esta manera, en la aplicación del concepto de idea vemos que el mismo es subsidiario al de creencia, en tanto muestra una relación constitutiva. Lo equivalente sucede con las expectativas.

Analizamos a las **expectativas** como lo que los actores esperan lograr, materializado en objetivos por actor, ya sea mediante una acción o un conjunto de acciones. Esta materialización recibe el nombre de medio o mecanismo. Ambos conceptos, tanto el de creencia como el de expectativa, son funcionales aquí al de identidad y por ende generamos un mayor desarrollo al respecto y explicamos su vinculación.

En cuanto a la noción de **identidad**, Wendt denomina identidades a las formas compartidas de pensamiento cimentadas a partir de la interacción social. En efecto, utiliza los conceptos de primera y segunda imagen modelados por Kenneth Waltz para explicar que los actores adquieren identidades por la participación colectiva, lo cual le da un carácter preeminentemente relacional, en tanto definición social que los actores sostienen sobre sí mismos y sobre otros, construyendo la estructura del mundo social (Wendt, 1992). La mención de las imágenes es central, puesto que así como en su análisis el propio Waltz se inclinaba por la tercera imagen –el sistema internacional- como forma de explicar la política internacional, Wendt favorece una reflexión que priorice al hombre y al Estado. Esto sucede porque su visión destaca el proceso por el cual se construyen las ideas que llevan a la distribución de poder en el Sistema Internacional. En función del objeto propuesto, nos centramos en la primera y segunda

imágenes aunque con un fin diferencial respecto a Wendt, puesto que no promovemos la explicación respecto a la estructura de poder internacional, sino de una estructura doméstica como es la Argentina.

Asimismo, Wendt (1992: 224) define a la identidad como una "cualidad subjetiva enraizada en la comprensión de un actor sobre sí mismo", lo cual implica tanto una estructura interna como externa a la vez. Esta doble cualidad refiere a que una persona puede calificarse o autodefinirse de una cierta manera, lo que marca una estructura interna. Sin embargo el hecho que de que esto coincida con la identificación que otros hacen de esa misma cualidad denota el carácter externo.

Vinculando la categoría de identidad con la de **interés**, afirmamos que las primeras no son reducibles a los intereses, puesto que las mismas se refieren a quienes son los actores, mientras que los intereses narran qué quieren dichos actores, es decir designan motivaciones. Los intereses entonces, presuponen las identidades porque un actor no puede saber lo que quiere sin saber primeramente quien es. Lo relevante de todo esto es que la identidad por sí misma no mueve a la acción en el constructivismo ni explica la acción. Con lo cual, sin los intereses, las identidades no tienen fuerza motivacional.

Afirmamos que a partir de las formas de pensar y actuar manifestadas por los actores tanto en su plano individual como colectivo -que consideramos como creencias-, así como de lo que éstos esperan lograr, materializado en objetivos y medios o mecanismos a través de los cuales los llevan a cabo -considerado como expectativas-, los actores no tradicionales construyeron identidades que provienen de un proceso de relacionamiento que cimenta una imagen sobre sí, sobre su posicionamiento colectivo y en contraposición a otros.

Los conceptos expuestos se relacionan con la noción de **construcción social de poder**, entendido como proceso de institucionalización de ideas, creencias e identidades; en la comprensión de que la institucionalización alude a la internalización societaria de identidades e intereses. El proceso de construcción social del poder apunta a la dinámica por la cual los actores, compartiendo creencias y expectativas acerca de los fenómenos sociales, modelan sus intereses e identidades compartidos generando un

poder que le es propio y único y que trasciende la noción de poder estatal de tipo material, a la que los estudios tradicionales de las Relaciones Internacionales adhieren.

Además de los conceptos expuestos, la noción de **influencia** detenta un carácter esencial aquí, puesto que nos interrogamos acerca de cómo influyen los actores no tradicionales, entendiendo por tales a los actores no estatales (organizaciones no gubernamentales asociaciones, asambleas, gremios, medios de comunicación y académicos, entre otros) y a los actores subnacionales (estados provinciales y municipales) en los procesos decisionales de la PEA.

Analizamos la dicotomía entre los conceptos de **participación** e influencia comprendiendo que participar de un proceso estaría dado aquí por la posibilidad de ser parte del mismo, ser consultado, o integrar lo que Roberto Russell (1990) llama la **estructura del proceso de toma decisiones**. Russell, distingue los conceptos de estructura y **proceso**, planteando que la primera está conformada por uno o varios actores gubernamentales domésticos que tienen la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad. El segundo se halla vinculado a la dinámica de la decisión en la que pueden participar actores gubernamentales y no gubernamentales tanto internos como externos. La toma de decisión en sí misma, es realizada por actores domésticos gubernamentales, pero otros actores pueden influir en el proceso. Es por eso que mientras la estructura implica diferenciación de tareas y especialización, el proceso involucra la evaluación de cursos de acción y análisis de influencias.

Existen a nuestro entender, dos tipos de influencia sobre el proceso de toma de decisiones: la que puede ejercerse **desde dentro** de la estructura y la que puede llevarse a cabo **por fuera** de la misma. Es decir, un asesor o un ministro –a pesar de formar parte de la estructura decisoria- pueden ejercer escasa influencia en ciertas decisiones. A esto nos referimos como influencia desde dentro. Por otro lado, cuando ciertos actores no conforman la estructura por exclusión, sus posibilidades de influenciar el proceso se generan por fuera de la misma. A partir de estas afirmaciones, sostenemos que la influencia, en el sentido del proceso de toma de decisiones, implica tanto incrementar la capacidad para participar de un proceso decisorio, puesto que se es parte de la

estructura, como lograr perforar el proceso de toma de decisiones no conformando el entramado burocrático.

Para poder aproximarnos al establecimiento de niveles de influencia por parte de los actores involucrados, consideramos imprescindible constituir ciertos niveles de variación que pueden generarse en el marco de la PEA, y que son enlistados jerárquicamente: las transmutaciones **discursivas**; las modificaciones realizadas en la **estructura decisoria**; la creación o derogación **normativa**; las transformaciones en la **agenda política**, y las innovaciones o profundizaciones en lo referente a las denominadas **variables persistentes de la PEA**. Procedemos a realizar un breve desarrollo de cada uno de ellos para luego poder vincularlos con los niveles de influencia.

En el nivel discursivo estudiamos las modificaciones emprendidas por los miembros que componen la estructura burocrática en tanto comprometen sus recursos, en palabras de Russell. El segundo nivel propuesto está justamente relacionado con la estructura decisoria. Partiendo de ésta, en tanto organigrama burocrático de la administración pública del país, comprendemos por transformaciones en este plano, aquellas decisiones que implican remover funcionarios, cambiar de posición a ciertos miembros de la estructura, así como modificar el status del área o agencia específica en atención a un tema relacionado con la PEA. Las transformaciones en el plano legislativo, conllevan la creación de normas específicas relacionadas con la PEA o con los casos seleccionados, así como la derogación y modificación de normas preexistentes.

En el cuarto nivel, comprendemos a la agenda política como un espacio creado o construido por un conjunto de actores en función de sus propios intereses y percepciones acerca de las prioridades que se dan en el país, así como respecto a sus roles y objetivos dentro de la estructura burocrática. El contenido de la misma está dado por temas o asuntos que son considerados relevantes en función de este doble interés, el propio y el colectivo. Los cambios perpetrados en la agenda de la PEA están dados, en este caso, por la inclusión de nuevos temas que antes no eran contemplados; la asignación de significado a un asunto que implique su reposicionamiento dentro de la

misma, o la remoción de una cuestión por motivos o intereses específicos relacionados con la necesidad de eliminarlo o quitarle relevancia a los ojos de la opinión pública.

Finalmente, en quinto lugar de prioridad y consecuentemente con un alto nivel de variación de la PEA, nos referimos a las disrupciones o profundizaciones de aquellos aspectos que denominados variables persistentes de tal política. La noción de variables persistentes rinde tributo a los trabajos de Juan Carlos Puig (1975) y de Gustavo Ferrari (1981). Es menester aclarar que el hecho de reconocer la existencia de variables persistentes no significa establecer que la PEA tuvo continuidad. Más bien, aseveramos que fue pendulante y esto se encuentra enlazado con los niveles de cambio en la PEA que hemos hecho manifiestos. El hecho de enlistar una serie de niveles de cambio donde dichas variables representan el último peldaño, denota que la modificación de tales es posible pero conlleva una modificación profunda de las pautas de tal política.

En la conexión con las identidades, hemos afirmado que se caracterizan por su mutabilidad, sin embargo, en el vínculo que se establece entre identidades y política exterior, es posible aducir que la institucionalización en el sentido constructivista de la internalización de pautas sociales, ha redundado en que estas pautas puedan permanecer a lo largo del tiempo y si bien sean pasibles de cambio, el mismo sea más dificultoso. En consecuencia, comprendemos que existe una relación intrínseca entre identidades y política exterior.

Denominamos variables persistentes de la PEA: al juridicismo; a la tensión en la relación con los Estados Unidos; al europeísmo; al alto perfil en las relaciones subregionales, al economicismo y a la búsqueda de la constante resinserción en el Sistema Internacional. Aplicando estas variables a los casos propuestos para establecer influencia, analizamos en qué medida se han modificado o profundizado estas tendencias como producto de la acción de los actores no tradicionales. Los niveles de influencia denominados bajo, medio y alto se encuentran en estrecha relación con las variaciones desarrolladas en su orden jerárquico. Tal es así que se asocia el **bajo grado de influencia** a las modificaciones realizadas en el primer nivel, es decir en el discurso político. El **nivel medio de influencia** alude a las transformaciones ocurridas tanto en el discurso como en la estructura burocrática, y en plano legislativo. Finalmente

afirmamos que el **alto nivel de influencia** se halla relacionado con las variaciones o profundizaciones en los niveles mencionados, así como en la agenda política. El último nivel que está dado por las variables persistentes, denota no sólo un alto nivel de influencia, sino en la presencia de todos los atributos marcaría la **institucionalización del cambio en la PEA**.

BREVE PRESENTACIÓN DE LOS CASOS

Pasteras consistió hasta 2006 en los proyectos de instalación de dos fábricas de procesamiento de pulpa de papel que se instalarían a la vera del Río Uruguay –recurso compartido por la Argentina y el Uruguay- en la localidad uruguaya de Fray Bentos. Una de ellas de capitales españoles, Ence, y otra de capitales finlandeses, Metsa Botnia. Mientras que la primera, anunció una inversión de 600 millones de dólares, la segunda lo hizo por un valor de 1200 millones de dólares.

En el año 2006, el Grupo Ence cedió a los pedidos de relocalización del proyecto por parte del gobierno argentino, en virtud de las negociaciones que se dieron entre el presidente Néstor Kirchner y su par español José Luis Rodríguez Zapatero, así como con la monarquía encabezada por el Rey Juan Carlos de Borbón del mismo país. En cuanto a la planta Orión de Metsa Botnia, la inversión se realizó -en parte- con un crédito otorgado por la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial (BM), el cual fue objeto de las estrategias argentinas, aunque sin obtener los resultados esperados.

La elección de este caso presenta diversos fundamentos. En primer lugar, por la acción ciudadana inédita e ininterrumpida en la creencia primero, de prevenir la instalación de ambos emprendimientos, luego, de lograr la relocalización, y más adelante, por desactivar la planta en funcionamiento de Metsa Botnia. Como segunda cuestión, por el gran alcance mediático que tuvo el caso, lo cual tuvo consecuencias sobre la opinión pública en general y sobre las políticas doméstica y externa que llevó a cabo la administración de Néstor Kirchner, en particular. En tercer lugar, puesto que este conflicto ambiental denotó la confluencia de los actores no tradicionales en su puja en el espacio político argentino. Es decir, los actores estatales (Argentina y Uruguay),

los actores subnacionales (la provincia de Entre Ríos y los municipios de Gualeguaychú fundamentalmente, con alguna referencia a la ciudad de Colón) y los actores no estatales, como ser: las organizaciones no gubernamentales, las asambleas ciudadanas, las asociaciones empresarias, los medios de comunicación, las universidades y las multinacionales extranjeras, entre otras. En cuarto lugar, porque el caso no sólo se convirtió en un espacio de choque entre las administraciones de Néstor Kirchner (Argentina) y Tabaré Vázquez (Uruguay), sino que despertó resquemores entre las poblaciones de ambas orillas, así como mostró el lado más oscuro de un proceso de integración subregional con muchas deficiencias más allá de lo meramente comercial.

En cuanto a Pascua Lama, se trata de un emprendimiento minero entre dos países del Cono Sur de América, como son Argentina y Chile. La denominación del proyecto hace alusión al carácter binacional de la mina. El consorcio que presentó el proyecto fue la empresa de capitales canadienses, Barrick Gold Corporation, que opera en Argentina como Barrick Exploraciones Argentina S.A. La empresa se fusionó con Homestake Mining Company que tenía un 60% de propiedad del proyecto de Veladero, el cual se encuentra localizado a escasos kilómetros de Pascua Lama en territorio sanjuanino. Con lo cual, se estima que cuando la mina esté produciendo, Pascua Lama – Veladero se convertirá en el primer y más grande proyecto aurífero del mundo en ser desarrollado por una sola compañía. Se trata de una explotación de oro, plata y cobre a cielo abierto situada a 4600 metros de altura, que se prevé realizar en un plazo de veinte años con una inversión estimada de 1250 millones de dólares.[2]

Al igual que fue enunciado con el caso anterior, Pascua Lama reúne a una gran cantidad de actores, tanto estatales -Chile y Argentina-, así como subnacionales -la provincia argentina de San Juan, la región chilena de Atacama, los municipios y departamentos de Jáchal, Calingasta, Barreal, Pismanta y Rodeo, entre otros- y no estatales -organizaciones no gubernamentales, asociaciones, académicos, medios de

[2] Estos fueron los datos difundidos hasta 2009, momento a partir del cual se habló de una inversión de 2400 millones de dólares en virtud de los problemas administrativos, los impasses y los trascendentales debates fiscales por las retenciones planificadas por el gobierno de Cristina Fernández en diciembre de 2007. Tales situaciones llevaron al consorcio a aducir que existía la posibilidad de que se realizara toda la obra del lado chileno.

comunicación, vecinales y asambleas, entre otras-. Asimismo, no debe menoscabarse el rol del actor transnacional cuyo emprendimiento está en disputa, la empresa Barrick Gold.

Se selecciona el caso Pascua Lama, en primer lugar, por la cuantía de actores de distinta naturaleza que asisten, lo cual constituye una similitud con el ejemplo anterior. En segundo lugar, por cuanto se trata de un conflicto ambiental que responde a una actividad productiva que cuenta con lobbies, cuyos movimientos son estrictamente planificados y perpetrados al punto de contar en el país, con legislaciones ambientales exclusivas del sector. En tercer lugar porque el debate acerca de la legislación minera ha desvelado a diversos analistas, donde la cuestión de las regalías y las retenciones a la exportación, son temas centrales. En cuarto término, ya que según los datos provistos por las asociaciones profesionales y gubernamentales nacionales, la Argentina es la sexta potencia minera del planeta, lo cual no es un dato menor teniendo en cuenta el conflicto al cual nos referimos.

LA INFLUENCIA EN EL PROCESO DECISIONAL

Primeramente nos abocamos al caso pasteras. Colisionan aquí una serie de fenómenos donde el actuar mancomunado de los actores subnacionales y no estatales, más allá de que los intereses y objetivos sean divergentes, generó un proceso de construcción social consolidado y visceral. A esto se adicionó el acceso a los medios de comunicación masiva y la percepción de suma cero en el sentido de divisarse como perdedores absolutos de los emprendimientos pasteros, impactando sobre las políticas diseñadas por el actor tradicional.

Los decisores fueron movidos a generar ciertas transformaciones como producto de la puja de los actores subnacionales y no estatales en los distintos niveles que hemos establecido. En el primer nivel, se identificó un importante cambio discursivo que se localizó a fines de 2005 y durante 2006, consolidado en discursos como el brindado por el presidente Kirchner en el corsódromo de la ciudad de Gualeguaychú, donde afirmó que la lucha de los ambientalistas era una “causa nacional”. Asimismo, en la búsqueda de denotar la importancia del tópico ambiental en general y del caso en particular, tanto

en discursos domésticos como externos con motivo de la celebración de la reunión anual de la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2006 en New York, y en el marco de reuniones cumbres tanto regionales como extraregionales en dicho lapso temporal.

En un segundo nivel, podemos afirmar que el Poder Ejecutivo llevó a cabo una serie de cambios en la estructura burocrática en el mismo período señalado. La titularidad de la Secretaría de Ambiente a nivel nacional fue quizás el más relevante, junto con el traslado de la órbita de la misma, del Ministerio de Salud a la Jefatura de Gabinete, y el consiguiente incremento en la asignación presupuestaria. Además, vale destacar que dicha transformación tuvo como protagonista a una representante de una ONG que participó activamente en el movimiento de Gualeguaychú – Romina Picolotti-, lo cual la convirtió en una personalidad emblemática.

Por otro lado, el despido del embajador Estrada Oyuela de su rol como Representante Especial para Asuntos Ambientales de la Cancillería y el cierre de tal espacio en el marco del Palacio San Martín, estuvieron directamente relacionados con las pujas interburocráticas que se dieron entre el diplomático y el Canciller Bielsa, así como con Picolotti.

En lo referente al tercer nivel relacionado con la labor legislativa, hubo una norma que tuvo a nuestro entender una vinculación con el caso y fue la ley 26.311 sobre Bosques Nativos, sancionada en 2007. La misma representó el clamor de gran parte de las organizaciones ambientales en la Argentina por más de una década acerca de la importancia de preservar los bosques nativos, casi erradicados en función del monocultivo sojero predominante en gran parte del país. A pesar de que la misma fue una de las conquistas de Picolotti en su gestión, las organizaciones no la recibieron con tanta rimbombancia puesto que tal como afirmaron, la ley fue sancionada cuando la gran mayoría de los bosques nativos ya habían sido depredados.

Varias de las acciones llevadas a cabo por Picolotti tuvieron como objetivo mostrar el compromiso ambiental de la gestión en temas que estuvieran relacionados con lo que la Argentina reclamaba al Uruguay. En tal sentido se enunció la histórica promesa de sanear la Cuenca Matanza-Riachuelo y la cuestión de la deforestación y

monocultivo por la crítica hacia los bosques de eucalipto y su impacto ambiental. Sin embargo, y a pesar de la negociación realizada por algunos legisladores, dirigida hacia la sanción de leyes proclives a mejorar la situación de las pasteras en la Argentina, las disputas entre provincias argentinas por los métodos de producción obstaculizaron tal iniciativa.

Respecto al cuarto nivel, es decir el referido a la agenda política, el tema pasteras por sí mismo se volvió un tema central y urgente para la gestión. La radicalización del conflicto en 2005, implicó para la administración Kirchner una lamentable sorpresa puesto que el gobierno nacional apostó a distintas salidas de 2003 a 2005 que en todos los casos redundaron en el endurecimiento tanto de la postura uruguaya, como de los reclamos de los actores no tradicionales argentinos. El hecho de que el tema haya alcanzado tal envergadura, no fue parte de la planificación del Estado nacional, sino más bien fruto de la puja de los actores no tradicionales, quienes no pudiendo participar de las decisiones, buscaron medios alternativos de expresión y presión. Esto implicó un proceso de identificación colectiva y de construcción social del poder magnificado por la interacción de un conjunto de factores y difundido por cadena nacional e internacional. A esto hemos denominado "efecto Gualeguaychú", al poder construido por la sociedad que llevó al actor tradicional a tener que modificar sus acciones de política exterior y a generar cambios como los que señalamos en los distintos niveles. Asimismo, este efecto, se transformó en una especie de espectro para la administración, puesto que el temor a que en otros puntos del país se desataran situaciones similares, llevó a tomar decisiones como las de encapsulamiento de los tópicos en áreas de Cancillería, donde incluso los integrantes de la estructura burocrática tuvieron acceso limitado. La cuestión minera fue una de las que más experimentó este fantasma.

En consecuencia, constatamos hasta aquí la existencia de transformaciones en la PEA, medidas a través de niveles y en relación directa con la categoría de influencia. Acorde al establecimiento de esta escala, comprendemos que la efectivización de transformaciones en el último nivel -dado por las variables persistentes- habilitaría la mutación de tal política y lo que denominamos la institucionalización del cambio. En

relación al caso pasteras sostenemos que si bien se alcanzó un cuarto nivel de cambio, como se ha visto hasta la modificación de pautas en la agenda política, no se trascendió al último nivel. Más bien, pudimos comprobar la presencia de algunas variables persistentes hechas manifiestas en las acciones frente al caso, tales como el juridicismo respecto a la decisión de acudir a la Corte Internacional de Justicia para demandar al Uruguay por el incumplimiento del Tratado de Río Uruguay, y el alto perfil en las relaciones subregionales.

La Asamblea de Gualeguaychú había solicitado el recurso ante la Corte previamente, sin embargo, el gobierno nacional emprendió una serie de estrategias relacionadas con la negociación bilateral, ante la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) y en especial, la diplomacia presidencial llevada adelante por el presidente Kirchner. Asimismo, se percibió el alto perfil en las relaciones con Uruguay, luego que los presidentes de Uruguay, primero Batlle y luego Vázquez defraudaron las expectativas depositadas en el vínculo interpersonal por parte de Kirchner.

En San Juan, el sustento de la actividad en general y del proyecto en particular, por parte de algunos actores claves, motivó que la compulsa tuviera un desarrollo contrario al constatado en pasteras. Para poder denotar estas afirmaciones y las hipótesis, recorremos los niveles de la PEA para establecer la influencia. La puja entre los grupos opositores -las asambleas ciudadanas, los productores agropecuarios, algunas ONGs y ciertos académicos, entre otros- y aquellos que apoyaron el emprendimiento –actores subnacionales, empresas que proveen servicios mineros, espacios académicos y medios de comunicación, entre otros- forzó al gobierno nacional en el período de estudio, particularmente al de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, a sostener desde su discurso la inocuidad de los procesos.

Si bien la política minera ha logrado una continuidad inédita comparada con otras políticas públicas argentina desde el noventa, no había sido necesario realizar una defensa expresa en términos discursivos, puesto que las voces disidentes no habían sido lo suficientemente audibles a nivel nacional como para conllevar la toma de postura tan manifiesta. Este es uno de los efectos más plausibles del caso, puesto que la disidencia en la provincia de San Juan, fue llevada al terreno nacional a través de acciones como el

debate sobre la ley de presupuestos mínimos de protección del ambiente glaciar y periglaciar. Una prueba en tal sentido, está dada por la actividad del gobernador sanjuanino, quien debió realizar una abultada cantidad de presentaciones en los medios de comunicación nacionales defendiendo el proyecto y la actividad minera metalífera en su provincia. Otra prueba es que cada vez que Kirchner o Fernández realizaron visitas oficiales a Estados Unidos y se reunieron con empresas mineras transnacionales –lo cual no es inédito como conducta oficial- se vieron en la necesidad de realizar aseveraciones públicas en términos de justificación. Además de esto y siguiendo con el nivel discursivo, hubo un cambio en la administración kirchnerista, quien se debió esforzar en el marco del conflicto por pasteras y su discurso pro ambiental, para continuar por el camino de la defensa de la actividad minera. Incluso llegó a afirmar que la política minera era un logro de la década del noventa, aseveraciones costosas a su discurso tradicionalmente crítico hacia dicha gestión y al modelo neoliberal. Con lo cual, interpretamos que a diferencia del caso pasteras, el gobierno nacional debió volver la hoja en términos retóricos, en el sentido de brindarle más énfasis y apoyo a la política minera en función del incremento de la puja de los actores disidentes a este y otros proyectos mineros. Para que estas acciones fueran posibles, el actor subnacional provincial, debió actuar como principal lobbista.

En referencia al segundo nivel, se dio un proceso similar al previamente descrito. Si bien el sanjuanino Jorge Mayoral logró sostenerse en su rol de Secretario de Minería amparado por los gobernadores mineros y el Consejo Federal de Minería, la puja social y su motivación propia, llevaron a la secretaria de Ambiente, Romina Picolotti, a formar una unidad de minería en su área, cuya existencia efímera dejó traslucir la forma de operar de la gestión en la desvinculación entre el ambiente y la minería. De hecho se constató una relación directa entre el proyecto Pascua Lama y la corta vida de la unidad.

Respecto al tercer nivel, es decir el referido al plano normativo, hacemos referencia a los intentos en el marco del Congreso Nacional de penetrar la burbuja que recubre a la minería en el país tanto con beneficios fiscales como jurídicos y ambientales, entre otros. Asimismo, al mencionado proyecto de ley de presupuestos

mínimos de protección del ambiente glaciar y periglaciar presentado por los diputados Maffei y Bonasso, y vetado por la presidenta Cristina Fernández.

Algunos de los legisladores más activos en términos discursivos y de presentación de iniciativas, fueron: Carlos Alberto Tinnirello, Juan Fernando Zamora y Claudio Lozano por Capital Federal y Eduardo Di Pollina por Santa Fe. Tales, introdujeron una serie de proyectos fundamentalmente entre 2005 y 2007, que a pesar de no haber sido considerados en las sesiones o siendo desechados, mostraron el creciente malestar de los legisladores con la actividad como reflejo del lobby de algunas organizaciones sociales mencionadas. En tal sentido, todos aquellos proyectos que tendieron a modificar el status quo de la actividad minera, no fueron tratados. Los únicos que contaron con un dictamen de comisión o fueron aprobados, denotan la continuidad en el modelo.

En lo referente al proyecto de protección de glaciares y ambiente periglaciar, fue presentado por una fracción opositora al gobierno de Cristina Fernández, y fundamentalmente defendido por Bonasso en su rol de Diputado Nacional del Diálogo por Buenos Aires. La estrategia realizada para el que proyecto fuera tratado y aceptado en el Congreso resultó efectiva, puesto que la presidenta Fernández se vio obligada a vetarlo aduciendo fundamentalmente que el mismo impedía desarrollar actividades en las provincias mineras.

A pesar de que no se produjera una reforma en el plano legislativo respecto al cúmulo de normas que protegen la actividad, los profundos debates abiertos en el Congreso y la búsqueda activa de sancionar una ley de presupuestos mínimos, denotaron la impronta de la lucha social. Posiblemente sea por el descalabro del veto presidencial que fue el mismo oficialismo que debió generar un proyecto de ley nuevo que alcanzó las mayorías y se convirtió en norma nacional (Bueno, 2011).

En cuanto al cuarto nivel señalado, es decir el referido a la agenda política, es necesario realizar la disquisición entre las acciones de los actores a favor de la actividad y del proyecto, -encabezados por la provincia de San Juan- y aquellos que se encontraban en contra. Los principales actores que defendieron la actividad minera metalífera a gran escala, emprendieron una negociación sostenida para lograr que el

sector y el proyecto Pascua Lama, fueran posibles y alcanzaran en las agendas de las distintas gestiones, una posición más acomodada en el sentido del apoyo irrestricto del Poder Ejecutivo. Mientras tanto los opositores, con un desarrollo más reciente en el tiempo, bregaron para que la minería y el caso Pascua Lama, obtuvieran un lugar privilegiado en la agenda política aunque teniendo como eje una posición crítica. Esto significó lograr que la sociedad argentina, el Congreso y las agencias gubernamentales nacionales se impregnaran de la temática de forma de abrir el debate, hasta ahora cerrado a unos pocos actores.

En términos de resultados, aquellos que asumieron la postura de la defensa lograron su cometido como quedó de manifiesto en el discurso y acciones presidenciales. Mientras tanto, los actores opositores lograron, mediante sus acciones más modestas, interesar a organizaciones como Greenpeace y llamar la atención de algunos legisladores de las provincias centrales para que promuevan un debate nacional.

Aludiendo a las variables persistentes de la PEA, vale destacar que el caso desnudó la profundización del economicismo señalado. Así como sucedió con el encapsulamiento del caso Pasteras en el área legal del Palacio San Martín como una forma de aislar las decisiones, centralizarlas y evitar un agravamiento del conflicto; el hecho de que la actividad minera fuera únicamente abordada desde el área económica del mismo Ministerio, mostró intenciones similares. Sin embargo, el discurso de justificación de tal medida, no estuvo dado por la decisión de evitar daños mayores frente a un conflicto desatado y reconocido por las partes en el sentido de contención, sino que se ancló en la naturaleza económica de la actividad, lo cual profundizó el economicismo. Además, se motivó discursivamente en que el tratado argentino-chileno era de complementación económica. De esta forma, se utilizó la raíz del acuerdo como una forma de amarrar la negociación en dicha clave, menoscabando la importancia de la diplomacia en su eje político por excelencia, así como de lo ambiental. Estas decisiones se vieron profundizadas por el “efecto Gualeguaychú”, mencionado.

REFLEXIONES FINALES

Este artículo se planteó como principal objetivo determinar el nivel de influencia ejercido por los denominados actores no tradicionales en el proceso de toma de decisiones de la Política Exterior Argentina durante las gestiones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. A los fines de realizar este fin, se propusieron dos casos: la construcción de fábricas pasteras a la vera del Río Uruguay y la mina binacional Pascua Lama. Ambos fueron descritos a grandes rasgos y fueron presentados sus principales actores a partir de una serie de variables y categorías definidas específicamente a los fines de la investigación que deriva en este artículo.

En función de los resultados de la investigación desarrollada podemos concluir en el primer caso: los cambios dados en el marco de la PEA, se efectuaron a partir de las estrategias llevadas a cabo por los actores no tradicionales en términos de presión sobre el gobierno nacional, generando lo que aquí denominamos un **alto nivel de influencia** en el proceso decisional, en torno al caso. Tales estrategias estuvieron caracterizadas por elementos jurídicos y económicos. En cuanto a los primeros, se solicitó el recurso a La Haya, se acudió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como a espacios nacionales. En el plano económico, se intentó ejercer presión sobre el Banco Mundial para que no otorgara los créditos necesarios, tanto como a las consultoras involucradas. Asimismo, se bregó por incrementar el espacio en los medios de comunicación nacionales e internacionales, los cortes de ruta, las marchas, los recitales y las reuniones en el Corsódromo, entre muchas otras. Las mismas fueron, en la mayoría de los casos, iniciativas de los actores no estatales, particularmente de la Asamblea de Gualeguaychú con el acompañamiento de ONGs, empresarios y de los actores subnacionales que jugaron en este caso apoyando el reclamo hasta aproximadamente el año 2007. En este caso, la confluencia de los actores subnacionales y no estatales fue determinante para incrementar la influencia en el proceso decisional de la PEA.

En el segundo caso, la puja entre actores llevó a una **alta influencia** de los mismos en los procesos decisionales a partir de los niveles expresados. No obstante, y al igual que sucedió con el caso pasteras, no se logró la institucionalización del cambio por no poder trascender el nivel de las variables persistentes. Resta entonces preguntarnos la

razón por la cual los actores no estatales no lograron con su actuar modificar la política minera nacional, ni desarticular el proyecto Pascua Lama a pesar de ejercer un alto nivel de influencia como fue demostrado. Consideramos que la respuesta surge del condicionamiento que ejercieron los actores subnacionales sobre las iniciativas de los no estatales. Así como en el caso pasteras actuaron profundizando y amplificando la posición de los asambleístas, en éste caso lo hicieron coartando sus opciones.

REFERÊNCIAS

BUENO, María del Pilar. Agua dulce, Minería y Sociedad. El caso Pascua Lama y las políticas públicas argentinas, en **Revista Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales**, Universidad Nacional de La Plata, 2011, N°41, pp. 55-71, 2011.

FERRARI, Gustavo. **Esquema de la Política Exterior Argentina**. Buenos Aires: Eudeba, 1981.

GOLDSTEIN, Judith, KEOHANE, Robert. **Ideas and foreign policy:** beliefs, institutions and political change policy. New York: Cornell University Press, 1993.

HILL, Christopher. **The changing Politics of Foreign Policy**. New York: Palgrave and MacMillan, 2003.

PUIG, Juan Carlo s.La política exterior y sus tendencias profundas. en **Revista Argentina de Relaciones Internacionales**, Buenos Aires: Centro de Estudios Internacionales Argentinos, Año 1, Nº1, enero-abril, 1975.

ROSENAU, James. **Along the domestic-foreign frontier.** Exploring governance in a turbulent world, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

RUSSELL, Roberto. **Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina.** Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. en **International Organization**, Cambridge: Cambridge University Press, VOL. 46, Nº 2, March, pp. 391-425, 1992.

WENDT, Alexander. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WENDT, Alexander. Social theory as Cartesian science: an auto-critique from quantum perspective. en GUZZINI, Stefano, LEANDER, Anna. **Constructivism and International Relations.** Alexander Wendt and his critics, Oxon: Routledge, pp. 181-220, 2006.

Artigo recebido dia 09 de outubro de 2012. Aprovado em 15 de dezembro de 2012.

RESUMO

O artigo centra-se na determinação do nível de influência exercida pelos chamados jogadores não-tradicionais no processo de decisão de política externa da Argentina, durante os governos de Néstor Kirchner e Cristina Fernández. Consequentemente estuda dois casos: a construção de fábricas de celulose no rio Uruguai e la mina de ouro Pascua Lama.

PALAVRAS-CHAVE

Influência, Política Externa, atores não-tradicionais.

ABSTRACT

The article focuses on determining the level of influence exerted by so-called non-traditional players in the decision making process of Argentina foreign policy during Néstor Kirchner and Cristina Fernández administrations. Consequently, it analyses two cases: pulp mills in Uruguay River and the mine named Pascua Lama.

KEYWORDS

Influence, Foreign Policy, non-traditional actors.

RESUMEN

El artículo se centra en determinar el nivel de influencia ejercido por los denominados actores no tradicionales en el proceso de toma de decisiones de la Política Exterior Argentina durante las gestiones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Para ello estudia dos casos: la construcción de fábricas pasteras a la vera del Río Uruguay y la mina binacional Pascua Lama.

Palabras claves

Influencia, Política Exterior, actores no tradicionales.

Conjuntura Austral

INSULAMENTO OU ISOLAMENTO? A ARTICULAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES NO ÂMBITO DO GOVERNO FEDERAL (2000 – 2011).

Insulation or isolation? The Ministry of Foreign Relations and the Brazilian federal administration (2000-2011).

Paulo Ricardo Diniz Filho[1]

INTRODUÇÃO

O processo de elaboração orçamentário, independentemente de seus detalhes, é resultado de uma disputa interinstitucional. As agências estatais se mobilizam, a partir de suas potencialidades típicas, para obterem parcelas maiores dos recursos do Estado, de forma que a expressão desse embate entre elementos heterogêneos é a versão final do Orçamento Geral da União (OGU), matéria-prima básica para o presente trabalho.

Uma vez que a presente pesquisa visa apenas propor nova vertente para uma discussão já tradicional, parte-se aqui de alguns pressupostos básicos, que não serão aprofundados em suas filigranas estatísticas. O principal desses argumentos estruturantes estatui que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) é uma das instâncias da Administração Federal mais tradicionalmente marcada por seu "insulamento burocrático". Discutido tal argumento, não será estabelecida metodologia que quantifique tal característica do MRE, apenas tomar-se-á como válida a lógica segundo a qual uma instituição insulada age de maneira típica para pleitear um maior

[1] Bacharel em Relações Internacionais (PUC-Minas), Especialista em Gestão de Políticas Sociais (PUC-Minas), Mestre em Ciências Sociais (PUC-Minas), doutorando em Ciências Sociais (PUC-Minas). Graduando em Direito (PUC-Minas) e em Administração Pública (UFU). Leciona no Centro Universitário Una, na Fundação Pedro Leopoldo, e nas Faculdades Pará de Minas. E-mail: paulo.ng.diniz@gmail.com

quinhão do OGU. Ao mesmo tempo, outras instituições estatais – insuladas em outras medidas, ou mesmo não insuladas – adotam os métodos adequados às suas características próprias, e os números finais do Orçamento Geral da União exporão a efetividade de cada estratégia. A comparação geral entre o orçamento de algumas instituições será capaz de apontar o sucesso relativo do MRE, eminentemente insulado.

Busca-se, com o presente trabalho, avaliar as conseqüências gerais do insulamento burocrático para a instituição que o adota. Indiretamente será também discutida a manutenção de um reduzido grupo de atores como responsáveis pela elaboração e execução de uma política pública.

INSULAMENTO BUROCRÁTICO

O termo "insulamento burocrático" é de uso bastante comum no âmbito da Ciência Política brasileira, sobretudo no que tange aos estudos que buscam compreender o funcionamento do Estado, o relacionamento entre suas várias instâncias e dessas com a sociedade. A "Gramática Política do Brasil", de Edson Nunes (2003), apresenta visão lapidar nesse campo analítico, identificando não só o "insulamento burocrático" como fenômeno, como também suas três – nem sempre excludentes – alternativas.

Nunes (2003) apresenta como a forma mais primal de relacionamento o clientelismo, que tem suas origens na sociedade rural e que, portanto, funciona a partir de relações personalizadas, ou seja, não permeadas pelo padrão de troca impessoal do capitalismo. Já a gramática corporativista se destaca pela intermediação inevitável do Estado como regulador do relacionamento entre os atores sociais (NUNES, 2003). É típico dessas gramáticas a penetração do aparelho burocrático por interesses e práticas de cunho político, e a esse fenômeno Nunes (2003) chama engolfamento. Em posição diametralmente oposta, figura a gramática do universalismo de procedimentos, despersonalizada e em muito próxima dos conceitos ideais weberianos de burocracia (NUNES, 2003).

Resistente às mudanças do tempo, o engolfamento e sua dinâmica de politização da burocracia constituem contraponto completo ao universalismo de procedimentos.

Como território de consenso, tem-se o insulamento burocrático, uma gramática política articulada sob viés tecnicista e baseada em trocas intrinsecamente impessoais (NUNES, 2003). A instância estatal insulada atua, livre de amarras de ordem política, buscando cumprir com seus objetivos programáticos. Há, como garantia desse estado de coisas, a força política de uma esfera superior de poder, uma vez que o insulamento burocrático se funda em um pacto abrangente que delimita os espaços do Estado abertos à disputa de ordem política.

Sendo assim, há concomitância entre engolfamento e insulamento, e a fronteira dessa convivência é estabelecida não só pelos interesses gerais do governo, mas também pela capacidade das agências estatais articularem-se na promoção do acordo que estabelece o insulamento. No contexto do presente trabalho, não se concebe o insulamento burocrático sem um pacto anterior que o estabeleça e, por conseqüência, sem uma negociação política que defina as bases desse. Essa perspectiva analítica, subjacente à lógica de Nunes (2003), ganha a cena principal no presente trabalho.

INSULAMENTO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Ao longo da história brasileira, há ocorrências de insulamento burocrático pontuais, reputadas como "ilhas de excelência" no contexto geral do funcionamento da máquina estatal (NUNES, 2003). São recorrentes, nesse âmbito, as referências à seara das relações exteriores, cujo pessoal é recrutado por concurso público desde 1918, e que passa por processo de formação específico desde 1945; à parte de tais aspectos institucionais, a liberdade da qual gozou o Barão do Rio Branco durante sua longa gestão como ministro também figura como exemplo do diferenciamento dessa pasta em relação ao restante do corpo do Estado (CARDOSO, 2006; FARIA, 2008).

Pode-se perceber a continuidade de tal padrão ao longo dos anos, principalmente, através da forma como se estruturam as análises de grandes temas e períodos da agenda externa brasileira: o personalismo que marca as narrativas – elencando presidentes e ministros como tomadores de decisão quase isolados – não

constitui opção dos autores, mas sim a constatação de que idéias e estratégias têm origem em posições políticas que são, frequentemente, individuais[2].

A forma insulada como é elaborada e implementada a Política Externa Brasileira (PEB) é objeto de estudo que começa a ser explorado de maneira consistente em um contexto recente: Faria (2008), compilando vasta bibliografia, elenca os motivos pelos quais a PEB tradicionalmente se desenvolve à margem das demais políticas públicas do Estado brasileiro:

> De maneira sucinta, parece-nos possível afirmar que a tradicional centralização do processo de formação da política externa no Itamaraty pode ser compreendida pela confluência de distintos fatores, quais sejam: (a) o arcabouço constitucional do país, que concede grande autonomia ao executivo em tal seara, relegando o Congresso Nacional a uma posição marginal, o que não é singularidade brasileira (Milner, 1997); (b) o fato de o legislativo brasileiro ter delegado ao executivo a responsabilidade pela formação da política externa; (c) o caráter "imperial" do presidencialismo brasileiro; (d) o fato de o modelo de desenvolvimento por substituição de importações ter gerado uma grande introversão nos processos políticos e econômicos do país, redundando em grande isolamento internacional do Brasil, revertido parcialmente a partir do início dos anos 90; (e) o caráter normalmente não conflitivo e largamente adaptativo da atuação diplomática do país; e, por fim, mas não menos importante, (f) a significativa e precoce profissionalização da corporação diplomática do país, associada ao prestígio de que desfruta o Itamaraty nos âmbitos doméstico e internacional. (FARIA, 2008, p. 81).

Fruto de um desenvolvimento gradual e de motivações bastante diversas, o insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores (MRE) vem sendo questionado com ênfase cada vez maior. As conseqüências de tal insulamento do têm sido discutidas, principalmente, no que se refere à adequação dessa estrutura às necessidades do país no contexto internacional atual (CINTRA, 2005), assim como no que se refere ao relacionamento do MRE com as demais instituições democráticas (CARDOSO, 2006).

[2] Destaque-se, dentre vários exemplos possíveis, a exposição de Bandeira (2006) sobre as relações entre o Brasil e seus vizinhos sul-americanos: partindo do referencial do Barão do Rio Branco, pontua Vargas como destaque e culmina na leitura do ambiente regional feita por Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia, principais expoentes do governo Lula da Silva em matéria de Política Externa.

Importante destacar, nesse sentido, a atuação do MRE no contexto da "diplomacia federativa", fenômeno recente marcado pela implementação crescente de ações internacionais por parte de estados e municípios brasileiros (PEREIRA, 2004). Inaugurando em 1997 instância específica para realizar a interface com os entes subnacionais da Federação, o MRE passa a oferecer apoio técnico qualificado a tais atores, além de buscar dotar suas ações de coesão e harmonia em relação às diretrizes da Política Externa Brasileira. Percebe-se, assim, a *defesa da primazia do Itamaraty na condução da Política Externa* (PEREIRA, 2004, p. 153) como uma das motivações para a ação do MRE. Porém, do ponto de vista adotado no presente trabalho, é inevitável não identificar também objetivos do Ministério das Relações Exteriores no que tange ao contexto interno da burocracia federal: a divisão de tarefas com estados e municípios poderia levar à relativização da centralidade do MRE na seara internacional e, no limite, à perda de importância institucional no âmbito do Governo Federal.

O processo de elaboração orçamentário, no Brasil, parte de proposta elaborada pelo Poder Executivo, e segue com debates e negociações no âmbito do Legislativo (CALMON, 2006). Podemos divisar dois momentos nos quais um organismo burocrático pode se articular em busca de uma parcela mais significativa dos recursos orçamentários: na esfera do Executivo, pleiteando junto a seus mais altos centros de decisão; ou posteriormente, durante os trâmites legislativos, através da articulação de emendas ao projeto de lei, propostas pelos parlamentares. Devido a seu caráter avesso à interação política, o insulamento burocrático tem na etapa inicial – interna ao Poder Executivo – seu momento ideal para demandas por recursos do Tesouro.

Partimos, na presente análise, do pressuposto (NUNES, 2003) de que a instituição insulada conta com respaldo diferenciado por parte das altas esferas decisórias, que a protege de pressões e interferências políticas, ou mesmo da competição das demais esferas burocráticas. Portanto, o atendimento às demandas orçamentárias de uma instituição insulada se consubstancia, assim, como chancela governamental à própria estratégia de insulamento burocrático adotada, reflexo da escala de prioridades governamentais.

A lógica exposta acima justifica o insulamento como caminho válido para que uma instituição persiga seus objetivos. Em tese, a própria vigência do insulamento indica a priorização com a qual essa instituição conta, no âmbito do governo como um todo. Os dados apresentados a seguir, entretanto, apontam em outra direção.

RESULTADOS

Considerando as Leis Orçamentárias Anuais de 2000 a 2011, trabalhamos com os resultados de processos de negociação orçamentária ocorridos nos anos de 1999 a 2010. Estão presentes quatro propostas orçamentárias negociadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (2000 a 2003) e oito estruturadas durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2004 a 2011). Trata-se da maior amostra, uniforme em formato e conteúdo, disponibilizada no sítio da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2012 a).

Durante todo o período em tela, o orçamento do Ministério das Relações Exteriores (MRE) figurou entre os cinco menores do Executivo Federal (considerados todos os órgãos dotados de rubrica orçamentária própria). Tal constância parece indicar baixa capacidade do MRE em fazer valer seus interesses no âmbito da discussão da proposta orçamentária pelo Poder Executivo. Os números do Quadro 1, a seguir, indicam baixa priorização do MRE enquanto foco de atenção do governo, algo pouco condizente – em uma análise clássica – com o tradicional insulamento experimentado pelo Ministério das Relações Exteriores.

QUADRO 1: ÓRGÃOS COM AS MENORES PARTICIPAÇÕES NO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (OGU), POR ANO[3]

	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
1ª	Cultura	0,163%	Cultura	0,161%	Cultura	0,163%	Cultura	0,143%	Esporte	0,114%	Esporte	0,049%
2ª	Esp.Tur.	0,277%	**MRE**	**0,365%**	Esp.Tur.	0,0,327%	Esp.Tur.	0,276%	Cultura	0,148%	Turismo	0,096%
3ª	MPU	0,310%	Esp.Tur.	0,395%	MPU	0,384%	**MRE**	**0,388%**	Turismo	0,158%	Cultura	0,127%

[3] Em 2003, o Ministério do Esporte e Turismo é cindido em duas pastas temáticas específicas. Para as pastas retratadas no Quadro 1, valem as seguintes siglas: Ministério Público da União (MPU), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e Conselho Nacional do Ministério Público (C.MPU).

4ª	**MRE**	**0,398%**	MPU	0,396%	**MRE**	**0,407%**	MDIC	0,441%	MDIC	0,271%	MDIC	0,253%
5ª	MMA	0,415%	MDIC	0,534%	MDIC	0,500%	MMA	0,512%	**MRE**	**0,411%**	**MRE**	**0,451%**
	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
1ª	Cultura	0,177%	Cultura	0,200%	Cultura	0,225%	Cultura	0,228%	C.MPU	0,004%	C.MPU	0,013%
2ª	Esporte	0,220%	Esporte	0,201%	Esporte	0,225%	Esporte	0,234%	Pesca	0,120%	Pesca	0,074%
3ª	MDIC	0,248%	MDIC	0,245%	MDIC	0,268%	MDIC	0,267%	Esporte	0,228%	Cultura	0,281%
4ª	Turismo	0,316%	Turismo	0,393%	**MRE**	**0,339%**	**MRE**	**0,317%**	MDIC	0,244%	MDIC	0,263%
5ª	**MRE**	**0,395%**	**MRE**	**0,426%**	Turismo	0,521%	Turismo	0,507%	**MRE**	**0,322%**	**MRE**	**0,297%**

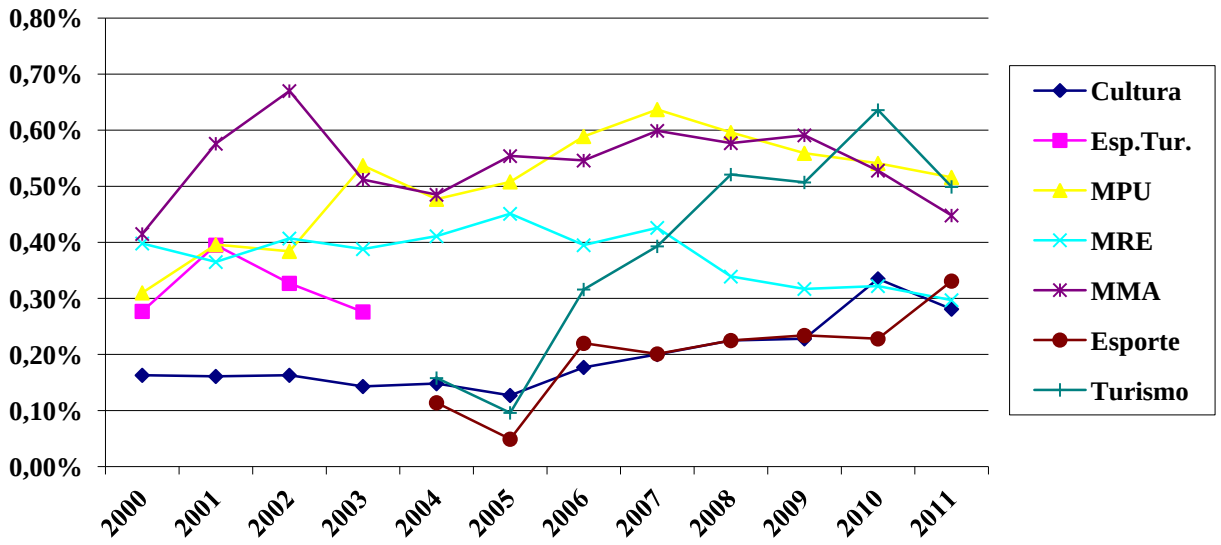
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Orçamento Federal (BRASIL, 2012 a).

Deve-se destacar a significativa mudança na estrutura administrativa federal a partir do ano de 2003, marcada pelo aumento do número de ministérios: enquanto em 2000 havia 23 órgãos dotados de rubrica orçamentária própria, em 2010 são 27 órgãos com orçamentos independentes[4]. Mesmo assim, permaneceu o Ministério das Relações Exteriores ocupando uma das cinco posições inferiores na divisão do orçamento federal. A perda de status relativo é flagrante, e merece destaque por se tratar de uma instituição tradicionalmente insulada.

Poderia-se argumentar que a natureza do trabalho desenvolvido pelo MRE demandaria poucos recursos em comparação a outras áreas de ação governamental, o que explicaria sua pequena apropriação do total do orçamento federal. Ocorre que, se tal raciocínio procedesse, deveria ao menos ser respeitada a proporção entre o volume de recursos destinado ao MRE e aos demais ministérios. Considerando os ministérios com perfil orçamentário semelhante ao do MRE no ano de 2000, o Quadro 2, abaixo, apresenta comparação:

[4] Muitos novos ministérios criados a partir de 2003 tiveram seus orçamentos vinculados à rubrica da Presidência da República, portanto, subordinados diretamente a esse centro de decisão. De toda forma, são também instâncias burocráticas que participam da disputa por recursos.

QUADRO 2: EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO OGU DAS CINCO INSTÂNCIAS GOVERNAMENTAIS QUE DETINHAM OS MENORES ORÇAMENTOS NO ANO DE 2000



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Orçamento Federal (BRASIL, 2012 a).

Após certo período em patamares semelhantes ao do MRE, instâncias como o Ministério Público da União (MPU) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) lograram alçar seus percentuais de participação no OGU a níveis muito superiores ao qual se encontravam – e no qual permaneceu o MRE – no ano de 2000.

A comparação com alguns dos novos ministérios criados em 2003, ilustrada no Quadro 2, também é desvantajosa ao MRE: a pasta encarregada dos temas do Esporte e do Turismo se encontrava, até 2003, entre os cinco menores orçamentos da Administração Federal. A cisão em pastas exclusivas por assunto, expressa no orçamento de 2004, leva a um crescente aporte de recursos, de maneira que no orçamento de 2011, a soma dessas já detinha uma participação 2,79 vezes maior no OGU do que a do MRE.

As novas demandas de trabalho, geradas pela perspectiva de o Brasil sediar grandes eventos esportivos, impõem novos desafios também sobre a estrutura de

trabalho do MRE, de maneira que a barganha orçamentária no interior do Poder Executivo deveria ter atendido também à instância insulada que é o Ministério das Relações Exteriores. O que essa comparação em especial mostra, de fato, é que a cisão do antigo Ministério do Esporte e Turismo em duas pastas serviu para potencializar a capacidade de atração de recursos no âmbito do Executivo Federal: duas estruturas burocráticas, marcadas por certo grau de engolfamento político[5], se mostraram muito mais capazes de negociar recursos do que uma instituição de tradição secular em insulamento burocrático.

Poderia-se considerar o insulamento como uma opção institucional: uma vez insulada, a instância burocrática teria seu poder de barganha político drasticamente reduzido em relação a outras instituições; ao mesmo tempo, o acesso direto ao núcleo do poder serviria como canal privilegiado para obtenção de recursos. As compensações pela recusa total ao engolfamento político não parecem claras, entretanto, no caso da modalidade de insulamento existente no MRE.

A posição do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), por sua interface com o ambiente internacional, fornece referência interessante. O Quadro 3, abaixo, sumariza a evolução comparativa dessa pasta em relação ao MRE, tendo também como cenário os Ministérios do Esporte e do Turismo.

QUADRO 3: PARTICIPAÇÃO DE MINISTÉRIOS COMBINADOS NO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO[6]

	MRE	MDIC	MRE+MDIC	Esporte e Turismo
2000	0,398%	0,570%	0,968%	0,277%
2001	0,365%	0,534%	0,899%	0,395%

[5] Não buscando estabelecer mensuração do engolfamento político, o perfil dos chefes dos novos ministérios é marcado por trajetórias relacionadas à prática da política partidária. Levantamento biográfico superficial dá conta de que, no período considerado pelo presente trabalho, dois dos três titulares do extinto Ministério do Esporte e Turismo apresentavam trajetórias políticas consistentes, o mesmo podendo ser dito de quatro dentre cinco ministros do novo Ministério do Turismo, a partir de 2003 (BRASIL, 2012c). Quanto ao Ministério do Esporte, dois dentre três de seus ministros, a partir de 2003, procediam das fileiras da política partidária, enquanto que o terceiro militava tradicionalmente junto a movimentos estudantis (BRASIL, 2012b).

[6] Até o ano de 2003, os Ministérios do Esporte e do Turismo compunham uma única pasta.

2002	0,407%	0,500%	0,907%	0,327%
2003	0,388%	0,441%	0,829%	0,276%
2004	0,411%	0,271%	0,682%	0,272%
2005	0,459%	0,253%	0,712%	0,145%
2006	0,395%	0,248%	0,643%	0,536%
2007	0,426%	0,245%	0,671%	0,594%
2008	0,339%	0,268%	0,607%	0,746%
2009	0,317%	0,267%	0,584%	0,741%
2010	0,322%	0,244%	0,566%	0,864%
2011	0,297%	0,263%	0,560%	0,830%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Orçamento Federal (BRASIL, 2012 a).

O OGU referente ao ano de 2004 – o primeiro elaborado durante a gestão de Luís Inácio Lula da Silva – registra a inversão de posições relativas entre MDIC e MRE, consolidando tendência que permanece por todo o período em tela. O crescimento da participação do MRE no orçamento federal em 2004 e 2005 – não continuado nos anos seguintes – é concomitante com a aguda redução da parcela de recursos destinada ao MDIC. Tal mudança geral pode significar transferência de atribuições de caráter internacional para o MRE, o que faria jus ao tradicional paradigma do insulamento do processo de elaboração da política externa brasileira. Analisando tendências preliminares, fica evidente que, dentre as duas instituições relacionadas à lida internacional, aquela insulada fez valer seu acesso privilegiado aos núcleos decisórios do governo que se instalou em 2003.

Considerando, ainda no Quadro 3, a soma dos percentuais orçamentários destinados a MRE e MDIC, é notória a redução geral da parcela dos recursos destinados à ação internacional do Brasil. Confirmando-se a hipótese colocada no parágrafo acima, temos que o predomínio do MRE sobre o MDIC acabou por reduzir os mecanismos disponíveis para a disputa por recursos orçamentários, penalizando todo o aparato estatal de ação internacional.

O presente trabalho apresenta também uma análise sobre a evolução temporal da participação do MRE no Orçamento Geral da União. O Quadro 4, abaixo, traz os dados

relativos à variação percentual dos valores destinados a várias instâncias governamentais, considerando quatro períodos temporais.

QUADRO 4: EVOLUÇÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS EM PERÍODOS SELECIONADOS

	Período de variação			
	2000 a 2011	**2000 a 2003**	**2003 a 2004**	**2004 a 2011**
Total OGU	+324,15%	+54,48%	+15,23%	+138,27%
MRE	+216,48%	+50,37%	+22,06%	+72,18%
MDIC	+95,70%	+19,52%	-29,19%	+131,23%
MMA	+354,88%	+90,58%	+9,16%	+120,10%
Cultura	+631,20%	+35,52%	+19,26%	+352,39%
Esporte/Turismo	+1.270,92%	+53,92%	+13,56%	+627,07%
MPU	+706,00%	+167,60%	+2,36%	+157,75%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Orçamento Federal (BRASIL, 2012 a).

Considerando os quatro intervalos de tempo expostos no Quadro 4, em apenas um deles a expansão orçamentária do MRE foi superior ao crescimento do OGU como um todo, o que indica aumento relativo de recursos em comparação com as demais instituições federais. Esse momento foi a transição entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, retratado no orçamento de 2004, o primeiro elaborado durante a gestão desse. Ganha corpo, assim, a hipótese segundo a qual transição de governo pode ter representado uma renovação do pacto de insulamento burocrático do MRE, sobretudo se se considera a concomitância com a radical redução da participação do MDIC no âmbito do OGU.

Analisando a totalidade do período em tela (2000 – 2011), assim como o universo de instituições destacado no Quadro 4, apenas aquelas diretamente relacionadas com o meio internacional – MRE e MDIC – tiveram expansão de seus recursos inferiores ao crescimento total do OGU. Essa redução relativa na participação nos recursos orçamentários permitiu, em parte, o crescimento muito superior à média do OGU verificado nas demais instâncias burocráticas retratadas no Quadro 4. A disputa interinstitucional pelos recursos federais expõe, assim, o órgão insulado como o

segundo mais penalizado ao final do processo, superado nesse quesito apenas pelo MDIC.

A área de atuação do Estado que mais expandiu sua participação no orçamento federal (1.270,92%), dentre o conjunto agora considerado, foi justamente a que duplicou sua capacidade de pleitear recursos, através da cisão de sua pasta original – o Ministério do Esporte e do Turismo – em duas. Durante os períodos de 2000/2003 e 2003/2004, o orçamento destinado ao esporte e ao turismo cresceu pouco menos do que a expansão total do OGU; grosso modo, preservava sua posição global no contexto das instituições federais. Quando efetivamente foram constituídos os ministérios independentes do Turismo e do Esporte, a partir do orçamento de 2004, é que se realizou a grande expansão de recursos: 627,07% entre 2004 e 2011, considerando a soma das duas pastas, enquanto o crescimento total do OGU foi de 138,27% no período.

É preciso ressaltar, nesse ponto, que a realização de grandes eventos esportivos no Brasil pode fornecer explicação em termos absolutos para tal crescimento, mas não para uma análise comparativa. Isso porque tais eventos não apresentam demanda apenas sobre as pastas de Esportes e de Turismo, mas também sobre outras áreas de governo, que deveriam ter seus orçamentos consequentemente aumentados. Não abordando as grandes obras de construção civil, basta considerar as demandas por representação, relacionamento e negociações internacionais – tanto comerciais quanto políticas – que se colocam sobre o Estado brasileiro como decorrência do planejamento dos eventos esportivos em tela. Sendo assim, em um ambiente de aumento generalizado da demanda de trabalho, deveria ocorrer o acréscimo das capacidades orçamentárias dos diferentes ministérios, ao menos, de maneira proporcional.

Esse não é o cenário descrito pelo Quadro 4. O que se vê, de fato, são estratégias de disputa interinstitucionais diametralmente opostas, com resultados igualmente díspares: enquanto o setor de esporte e de turismo duplica sua capacidade de articulação política para obtenção de recursos orçamentários, a área de ação internacional reforça a ênfase sobre uma única instituição – o MRE – renovando o pacto do insulamento burocrático.

CONCLUSÕES

É fato que o fenômeno do insulamento burocrático representou papel muito importante durante a história brasileira recente, não só no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, como também – por exemplo – na execução do desenvolvimento econômico levado a cabo pelo Governo de Juscelino Kubitschek. Este instrumento foi responsável por avanços rápidos e consistentes, sobretudo porque permitiu que se contornasse estruturas burocráticas e sociais arcaicas – marcadas pelas gramáticas políticas do clientelismo ou do corporativismo, de acordo com Nunes (2003) – sem que fosse necessário realizar obrigatoriamente reformas que tomariam o período de uma geração.

Marca de um passado cada vez mais distante, entretanto, o insulamento burocrático é hoje estudado sobretudo a partir dos efeitos que gera para a democracia representativa, já estabelecida e em franca consolidação no Brasil. Assim, analisar os efeitos administrativos do insulamento burocrático de uma instituição governamental significa implantar um novo questionamento sobre essa prática: afinal, ainda vale a pena implementar o insulamento burocrático na busca por melhores condições de trabalho?

As respostas preliminares contidas no presente trabalho indicam que não. O alheamento do jogo político-burocrático que se dá em torno dos recursos do Estado não tem contribuído para o acesso privilegiado a esses, verificando-se mesmo o efeito contrário no que se refere ao Ministério das Relações Exteriores. Em outras palavras, o insulamento do MRE só pode ser descrito como um simples isolamento em relação ao ambiente que o cerca: não se converte em ganhos políticos ou orçamentários efetivos.

Reverter o insulamento burocrático, no contexto brasileiro atual, gera transparência sobre os métodos e processos dos órgãos da Administração Pública, e esse é um atributo valorizado em democracias que amadurecem como a nacional (TROSA, 2001). Ao abrir o processo de elaboração e implementação da política externa brasileira ao escrutínio geral da sociedade, o MRE não só franqueia novos atores a circularem em seu meio, mas principalmente, se habilita a competir em vários outros cenários pelos recursos do Estado. Em uma dinâmica de intensas e numerosas trocas democráticas, o

Ministério das Relações Exteriores certamente se mostrará merecedor de um maior apoio por parte da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O Brasil e a América do Sul. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (orgs.). **Relações Internacionais do Brasil:** temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL 2012 a. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: Secretaria de Orçamento Federal. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/>. Acesso em: 02/01/2012 às 07:50.

BRASIL 2012 b, Ministério do Esporte: Histórico. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/institucional/historico.jsp> Acesso em 02/03/2012 às 18:33.

BRASIL 2012 c, Ministério do Turismo: Secretaria Executiva. <http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/secretaria_executiva/> Acesso em: 02/03/2012 às 19:14.

CALMON, Paulo. Orçamento público no Brasil democrático. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (orgs.). **Reforma política no Brasil.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Demandas do Legislativo pela condução da política externa brasileira:** Constituição de um novo *veto player?* (mimeo) 2006. Disponível em: <http://sbdp.org.br/arquivos/material/38_CARDOSO,%20Evorah%20-%20Demandas%20do%20Legislativo%20pela%20conducao%20da%20politica%20externa%20brasileira%20-%20constituicao%20de%20um%20novo%20veto%20player.pdf>. Acesso em: 19/12/2011 às 18:45.

CINTRA, Rodrigo. Política externa no Senado: Fortalecimento ou risco? **Boletim Meridiano 47,** n. 61, ago. 2005, p. 2-3.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: Insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008.

NUNES, Edson. **A Gramática política do Brasil:** clientelismo e insulamento burocrático. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

PEREIRA, José Alexandre Lopes. O Federalismo na diplomacia brasileira: o interesse do Itamaraty nas ações externas de governos subnacionais. **Cena Internacional.** Brasília, ano 6, n. 2, p. 144-159, dez. 2004.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados:** Quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.

Artigo recebido dia 31 de março de 2012. Aprovado em 15 de novembro de 2012.

RESUMO

O presente artigo avalia as conseqüências do insulamento burocrático enquanto estratégia de atuação do Ministério das Relações Exteriores (MRE) no âmbito da Administração Federal. Para tanto, toma a participação do MRE no Orçamento Geral da União entre os anos de 2000 e 2011 como medida de sucesso, em comparação com instâncias estatais selecionadas.

PALAVRAS-CHAVE

Política externa, insulamento burocrático, administração pública.

ABSTRACT

The current article evaluates the results of “bureaucratic insulation” as a course of action adopted by the Foreign Relations Ministry (MRE) within the brazilian federal administration. The total share of the federal budget received by the MRE between the years of 2000 and 2011 is taken as the measure of success achieved by the “bureaucreatic insulation” strategy.

KEYWORDS

Foreign policy, bureaucreatic insulation, public administration.

Conjuntura Austral

GEOPOLÍTICA E ATUAÇÃO MULTILATERAL DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE O GOVERNO CASTELLO BRANCO (1964-1967)

Geopolitics and multilateral actuation of Brazilian Foreign Policy during the Castello Branco government (1964-1967)

Gustavo da Frota Simões[1]

INTRODUÇÃO

O presente artigo versará sobre a participação do Brasil em dois foros multilaterais distintos durante o período de 1964-1967, a saber a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). A importância dessa análise é avaliarmos quais os elementos mais significativos levaram a comportamentos díspares em organizações multilaterais, considerando o golpe militar impetrado em 31 de Março de 1964. A hipótese é que o Governo brasileiro levou em consideração aspectos geopolíticos discutidos pela Escola Superior de Guerra (ESG).

A Política Externa Independente foi criticada pelo General Castello Branco em seu discurso aos formandos do Instituto Rio Branco ao considerá-la "excessivamente neutralista", o novo presidente clamava por uma "correção de rumos" (Castello Branco, 1964) a ser imposta pelo governo revolucionário. Anunciava também o alinhamento incondicional com o Ocidente liderado pelos Estados Unidos da América. Apesar desse discurso, procuraremos demonstrar que o comportamento brasileiro é bem diferenciado nos foros considerados. Há clara divergência entre a atuação multilateral hemisférica, isto é, dentro da Organização dos Estados Americanos e a atuação global, ou seja, na Organização das Nações Unidas. O objetivo do trabalho é, portanto, avaliar se houve ou

[1] Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB. Professor Adjunto I do Centro Universitário do Distrito Federal e Professor do IBMEC-DF. E-mail: gufsimoes@gmail.com

não, nesse dois ambientes essa chamada "correção de rumos" e demonstrar a diferença entre a atuação brasileira em cada um deles.

Essa diferença pode ser atribuída ao papel significativo concedido pelo novo regime à Escola Superior de Guerra (ESG). Para os téoricos dessa Escola, notadamente Golbery do Couto e Silva, a geopolítica constitui elemento essencial da ação externa do país. A grande preocupação em termos defensivos limitava-se ao Atlântico Sul e à costa ocidental da África (Gonçalves e Myiamoto, 1993). Logo, interessava pouco ao Brasil qualquer assunto que estivesse fora desse ambiente geográfico mais próximo. A reticência brasileira em enviar tropas ao Vietnã pode ser explicada nesses termos.

A estrutura do trabalho será a seguinte. Na primeira seção, será analisada a chamada teoria dos círculos concêntricos apresentada pelo novo Presidente da República em discurso dirigido aos formandos do Instituto Rio Branco. A importância da Escola Superior de Guerra e o papel que esta atribui à geopolítica influenciaram a noção de relações internacionais a partir de um prisma geográfico. A segunda parte do trabalho analisará o primeiro círculo concêntrico do Brasil, qual seja, o da atuação hemisférica praticada, sobretudo, por ações do governo militar na OEA. A terceira seção focará o comportamento multilateral no ambiente da ONU, teoricamente mais afastado dos interesses brasileiros no período estudado.

OS CÍRCULOS CONCÊNTRICOS E A GEOPOLÍTICA DA ESG

O golpe militar de 31 de Março de 1964 foi praticado, com amplo apoio da opinião pública, tendo por objetivo afastar setores subversivos do poder, conforme anunciou o novo Presidente eleito pelo Congresso Nacional em 11 de abril do mesmo ano (Castello Branco, 1964). Essa preocupação em romper com o governo anterior foi expressada, em termos de política externa, no discurso dirigido aos formandos do Instituto Rio Branco alguns meses mais tarde. Nele, Castello anuncia as diretrizes de sua política externa enfatizando que independência seria vista de uma outra forma.

O presidente anuncia a chamada teoria dos círculos concêntricos e diz que os interesses do Brasil estarão subordinados a uma ótica geográfica. Interessa para o novo governo, portanto, priorizar suas relações hemisféricas, ajudando os países da região a

manter afastado o fantasma do comunismo. Seria esse, então, o primeiro círculo concêntrico, o das relações com a América Latina.

Embora atribuído pelo Estado de São Paulo ao Chanceler Vasco Leitão da Cunha (Cunha, 1994: 271), a teoria dos círculos concêntricos têm forte inspiração geopolítica. A ESG advocava a importância do estudo geográfico para a atuação externa do país desde os anos 1950. De fato, uma série de ensaios e estudos sobre a matéria são reunidos no livro *Geopolítica do Brasil* lançado no mesmo ano. Seu autor era Golbery do Couto e Silva. Em obra mais recente acerca da matéria, o autor define como três os espaços de atuação brasileira, chamando-os de "império brasileiro", "moldura continental" e "mundo além-mar" (Couto e Silva, 1981). O "império brasileiro" corresponde a linha de ação do Brasil com seus vizinhos sul-americanos, o segundo espaço importante, "a moldura continental" expande a ação brasileira ao continente americano, coincidindo com o segundo círculo concêntrico. A terceira área coincide com o círculo concêntrico do mundo além do continente, ou "além-mar", nas palavras de Golbery.

Essa coincidência, permite-nos inferir que o téorico militar esteve envolvido em elaboração de política externa, posto que ocupava no governo revolucionário o cargo de Chefe do Serviço Nacional de Informações (SNI). A influência da ESG no primeiro governo militar pode ser observada por outros integrantes em cargos de primeira linha do governo Castello Branco: Cordeiro de Farias (Ministro Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais), Juarez Távora (Ministro da Viação), Ernesto Geisel (Chefe da Casa Militar), Carlos Meira Mattos e além do próprio Castello e dos seus dois chanceleres, Vasco Leitão da Cunha e Juracy Magalhães (Silva, 2004). A influência da chamada Sorbonne de fato orientou o presidente a adotar ações de política externa com forte víes geopolítico.

Para os teóricos da Escola Superior de Guerra, o Brasil deveria pautar sua política externa no chamado binômio da segurança e do desenvolvimento. As questões relativas à segurança ficariam limitadas ao entorno continental brasileiro. O objetivo era, portanto, impedir a invasão da subversão comunista na América Latina. De fato, a

preocupação com "outras Cubas" era demonstrada em diversos discursos do General Castello Branco.

Ao mesmo tempo, procurava o Brasil se colocar como um grande parceiro dos Estados Unidos nas questões hemisféricas. O país atuaria portanto, como um defensor dos valores ocidentais propagados pelos norte-americanos. Golbery expressou claramente isso no livro intitulado *O Brasil e a defesa do Ocidente*, onde clamava por uma ajuda norte-americana no sentido de dar condições ao país de se desenvolver economicamente e no campo militar, para que assim, pudesse ser um aliado com maiores potencialidades.

Por outro lado, o Brasil não se preocupava com a União Soviética e os satélites comunistas da Europa Oriental. Castello chega a citar que deseja parcerias econômicas e comerciais com esses países. Esse pragmatismo já pode ser observado no primeiro ano de Governo quando o Ministro do Planejamento, Roberto Campos realiza uma viagem à URSS. Dois meses depois acontece a primeira reunião da Comissão Mista entre o Brasil e o país soviético (Garcia, 2005).

Essas três linhas de ação podem ser explicadas pelos círculos concêntricos. Ao mesmo tempo que o Brasil rompe relações diplomáticas com Cuba, envia tropas para a República Dominicana com o objetivo de auxiliar os Estados Unidos nas questões hemisféricas, o pragmatismo com países comunistas além do entorno continental é acentuado. Ademais, o país atua de forma ativa na I Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD.

Procuraremos demonstrar nas próximas seções como esse discurso com forte viés geopolítico se materializou no comportamento do Brasil em dois organismos multilaterais. Na seção seguinte falaremos dos principais acontecimentos ocorridos na OEA durante o período que vai de Abril de 1964 à Março de 1967, correspondente aos anos em que Castello Branco permaneceu no poder.

O GOVERNO CASTELLO BRANCO E A OEA

Criada em 1948, após a Segunda Guerra Mundial, a OEA foi fruto de parcerias entre os Estados Unidos e os países latino-americanos no esforço do conflito mundial.

Embora alguns países latino-americanos tenham ficado neutros em relação ao conflito até quase o armistício em 1945, a potência hegemônica do norte conseguiu construir no hemisfério ocidental um certo consenso contra as potências do eixo.

Atualmente, a Organização procura atender os interesses dos países mais pobres, porém na década de 1960, a OEA ainda era muito controlada pelos Estados Unidos da América. Não se pode falar nesse período em um abandono norte-americano à América Latina, como visto nos últimos anos. De fato, uma das grandes preocupações do governo norte-americano de então era justamente pacificar e controlar a região, vista como área de influência direta.

Skidmore (2004) diz que muito embora o golpe tenha sido feito totalmente por forças internas, o governo norte-americano logo saudou o 31 de Março. O presidente norte-americano Lyndon Johnson enviou a Ranieri Mazilli uma nota parabenizando o povo brasileiro "por estar resolvendo seus problemas de forma democrática e dentro das instituições". De fato, os Estados Unidos festejaram o afastamento de Goulart e procuraram, pelo menos inicialmente, ajudar o governo brasileiro por meio de novos empréstimos e renegociações da dívida externa.

Castello tinha no círculo concêntrico mais próximo, o da América Latina, uma preocupação com a segurança, conforme atestam seus discursos acerca das fronteiras ideológicas. Realmente, a atuação multilateral brasileira na OEA seguiu esse conceito à risca, conforme procuraremos demonstrar a seguir.

Em primeiro lugar, já em 1964 o governo brasileiro rompeu relações diplomáticas e consulares com Cuba alegando que aquele país estava fazendo ingerências nos negócios internos do Brasil. Em 21 de Julho do mesmo ano aconteceria a IX Reunião de Consulta da OEA. Essa reunião ficou marcada pelas críticas dirigidas ao governo cubano e contou com a participação ativa do chanceler brasileiro Vasco Leitão da Cunha (Silva, 2004). O ministro brasileiro foi considerado o autor da chamada proposta de Washington que declarava apoio ao povo cubano, ao mesmo tempo em que criticava seu regime político.

A ação que sem dúvida foi a que mais destaque teve nesse período foi a participação brasileira na Força Interamericana de Paz (FIP) na República Dominicana

em 1965. Embora muito contestada na época (Barbosa, 2000) e até hoje classificada como grande fiasco brasileiro, a intervenção no país dominicano seguiu a lógica do novo governo militar. Se de fato a preocupação na região hemisférica era com relação a segurança, necessário era impedir que novos governos comunistas se instalassem aqui. Vista por essa ótica, a participação brasileira nessa missão de paz tem seu motivo.

De fato, ao se pronunciar sobre aspectos de política externa no ano seguinte à intervenção na República Dominicana, Castello anuncia que os laços com os países da região devem "se pautar por meio da ação multilateral de modo a evitar ideologias estranhas à formação cristã" do continente (Castello, 1966b). A liderança da FIP em Santo Domingo foi dada ao General brasileiro Hugo Panasco Alvim em maio de 1965. Muito mais simbólica do que efetiva (O Brasil contava com 1.500 homens e os EUA com 20.000), essa liderança pareceu afastar os demais países latino-americanos do Brasil, a quem viam como subimperialista.

Não ajudou a desmistificar essa percepção as constantes afirmações do Presidente que colocavam o Brasil como defensor dos interesses hemisféricos propagados pelos Estados Unidos. O próprio Chanceler, Vasco Leitão da Cunha admite que sempre houve e sempre haverá atritos entre o Brasil e os países de língua espanhola da América Latina (Cunha, 1994). O chanceler também cita Thomas Jefferson ao dizer que esperava que o Brasil fizesse no Sul o que os Estados Unidos faziam no Norte. Essa política de subimperialismo era mal vista por países latino-americanos, sobretudo Chile, Argentina e Venezuela.

Castello e seu governo procuraram ampliar a ação da FIP ao tentar transformá-la em força permanente. Com a criação desse exército internacional permanente, procurava o Brasil limitar as ações unilaterais norte-americanas, ao mesmo tempo que buscava por maior prestígio na região. Essa tentativa de institucionalizar um exército de intervenção foi muito mal recebida por países da região que tinham receio de que pudessem transformar o Brasil e os Estados Unidos em uma "polícia" do continente.

O presidente propôs na II Conferência Interamericana Extraordinária, realizada no Rio de Janeiro em Novembro de 1965 a criação dessa força de paz permanente. Acreditava o Brasil que somente dessa forma poderia limitar a ação unilateral dos

Estados Unidos (Viana Filho, 1976). Tendo em vista a reticência dos outros governos latino-americanos, ficou claro que a proposta não iria seguir adiante, fez então um apelo ao final da reunião, Vasco Leitão da Cunha quando pediu que os países considerassem "algum mecanismo de combate à subversão no continente" (Silva, 2004). A II CIE também propunha alterações na Carta da OEA que somente seriam feitas em Buenos Aires em Fevereiro de 1967.

Além da criação dessa força de paz permanente, o Brasil vinha clamando por uma reforma da Carta da OEA desde o início do governo Castello Branco. A III CIE marca o abandono do páis à proposta de criação da força permanente. O Brasil aceita sugestão da Argentina de se criar um mecanismo de consulta entre os páises-membros para assuntos ligados à defesa. Embora contando com o apoio desses dois países mais os EUA, a proposta foi vetada por 11 votos a 6, por meio de oposição ferrenha liderada pelo governo chileno. No entanto, a Carta da OEA foi reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, sem incluir, no entanto, a principal reivindicação brasileira.

O Governo brasileiro se comportou na OEA de forma a aumentar os temores dos vizinhos. Ao se considerar um aliado preferencial dos EUA e procurando expulsar "ideologias subversivas estranhas", Castello Branco aumentou a distância com os demais países latino-americanos. O círculo concêntrico que evidencia esse comportamento era marcado por uma forte busca por segurança coletiva, evidenciado na liderança brasileira na FIP em Santo Domingo e na proposta de uma força permanente de segurança subordinada à OEA.

Por outro lado, como veremos a seguir, extra-continente, o discurso por segurança se diluía, o que auxiliava o país a se aproximar das nações do Sul.

A ATUAÇÃO BRASILEIRA NA ONU

Golbery classifica as fronteiras do "além-mar" como perigosas e instáveis (Couto e Silva, 1981), no entanto, a atuação brasileira em foros multilaterais nessa esfera foi pautada por assuntos econômicos e comerciais, preocupando-se pouco com aspectos de segurança.

Na I Conferência da ONU sobre Comércio e Desenvolvimento, conhecida pela sigla em inglês UNCTAD, o Brasil atua de forma ativa, tendo Araújo Castro rearfimado a necessidade de reformas no comércio internacional. O Brasil se aliava aos países em desenvolvimento na UNCTAD e ao lado da Conferência participa da criação do Grupo dos 77, G-77, grupo de países em desenvolvimento interessados em coordenar posições em organismos multilaterais (Garcia, 2005).

Pode-se ver, que o Brasil não abandonou de completo a busca por desenvolvimento como sugerem alguns autores (Vizentini: 2003). A preocupação em utilizar a política externa como vetor do desenvolvimento pode ser encontrada também em aspectos bilaterais de incentivo de programas conjuntos com o governo norte-americano. Silva (2004) chega a essa conclusão ao configurar a política externa do governo castelista amparada no binômio segurança e desenvolvimento.

Além da participação ativa na I UNCTAD onde clama por reformas no comércio internacional, o padrão de voto do Brasil na Assembléia-Geral (AG) da ONU durante esses três anos de governo Castello Branco é bem semelhante ao do período anterior (Selcher, 1978). O professor Wayne Selcher acredita que embora em certos momentos o Brasil adote discursos mais radicais, as dinâmicas de ser um país grande e industrializado o impedem de agir como perturbador da ordem internacional.

As conclusões do autor vão no sentido de classificar o Brasil como um país ambíguo, justamente por ao mesmo tempo possuir uma das maiores economias do mundo e ter indicadores sociais péssimos. Ao analisarmos o padrão de voto do Brasil nos anos do governo Castello Branco não há grandes alterações em favor de votos compatíveis com os Estados Unidos. Embora fosse visto com desconfiança pelos vizinhos, o Brasil "pode ser considerado um país latino-americano no que diz respeito ao voto na AG" (Selcher, 1978).

Em 18 de Novembro de 1966, o Brasil obteve pela quinta vez na história um assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas, embora esse papel viesse a ser desempenhado pelo governo subsequente do General Costa e Silva. É importante ressaltar, entretanto, que o país obteve 114 dos 119 votos, indicando um grande

consenso em nome do Brasil. Dificilmente um país encarado pelos seus pares do sul como um aliado irrestrito dos Estados Unidos obteria tamanho consenso.

O discurso proferido pelo Chanceler Vasco Leitão da Cunha por ocasião da abertura da XIX Assembléia Geral contêm esses elementos acima mencionados. Cabe, entretanto, considerar o tema da descolonização como o mais delicado para a política externa do governo militar de 1964. O chanceler fala na AG que apóia a descolonização, desde que "seja feita nos limites legais e por meios pacíficos" (Silva, 2004). Isto significava que embora reconhecesse certos laços de amizade com os países africanos, sobretudo as colônias portuguesas, o país recuava no discurso e na prática de apoiar a descolonização. A prática pode ser observada pelo padrão de voto na ONU. Aqui, demonstra Selcher há um claro recuo em relação à PEI. Nesse campo, o Brasil praticamente se isolava do terceiro mundo e votava com os países coloniais mais ferrenhos, como Portugal, a quem se considerava ligado por laços de amizade e fraternidade.

Essa ressalva não indica que o país adotou uma política subordinada aos EUA, pois mesmo os americanos eram favoráveis à descolonização e possuíam padrão de voto mais próximos das ex-colônias do que o próprio Brasil.

Embora mais discreto no discurso, menos ideológico e panfletário, o Brasil de Castello Branco continuava buscando maior autonomia na ONU por meio de incentivo aos programas ligados ao desenvolvimento. A política externa anterior, nesse sentido, só pode ser considerada mais ênfatica, não diferente. O padrão de voto, a manutenção de proeminentes diplomatas da PEI em postos-chave e a atuação brasileira na I UNCTAD só reforça esse argumento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil adotou dois comportamentos distintos nos foros multilaterais estudados – OEA e ONU. Na primeira organização, os interesses brasileiros ficaram restritos a questões de segurança e muitas das ações do governo provocaram fissuras entre o relacionamento do país com seus vizinhos.

Essa preocupação em afastar a ideologia comunista do hemisfério ocidental foi manifestada pelo apoio brasileiro a intervenção norte-americana na República Dominicana e a na proposta frustrada de criar uma Força Interamericana de Paz Permanente. Somente podemos entender esse comportamento se levarmos em conta as diretrizes geopolíticas que o novo governo seguia, sobretudo aquelas criadas no âmbito de estudos da Escola Superior de Guerra, tendo em Golbery do Couto e Silva seu maior teórico.

Seguindo essa lógica de percepção de perigos ao seu entorno, o Brasil teve na ONU um comportamento muito semelhante ao do período anterior. Nas Nações Unidas, o país continuava se preocupando com assuntos ligados à economia, comércio e questões sociais e posicionava-se mais como um país do Sul do que como pertencente ao grupo capitalista ocidental. As diferenças percebidas pelo governo no âmbito Norte-Sul são nítidas na posição brasileira durante a I UNCTAD.

Além do ativismo no G-77, o Brasil conservou alguns diplomatas claramente identificados com a política externa do governo anterior, como o próprio Araújo Castro, chefe da delegação brasileira.

Se por um lado, buscava o governo brasileiro apoiar os EUA e servir de aliado preferencial nas questões hemisféricas, por outro procurava o Brasil se inserir no campo de nações do Sul que buscavam maior desenvolvimento econômico. Esse comportamento ambíguo demonstrado nas duas organizações multilaterais somente pode ser entendido se o analisarmos em conjunto com a noção de geopolítica que os militares possuíam, assim como a chamada teoria dos círculos concêntricos da ESG.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Antônio José. **O Parlamento e a Política Externa Brasileira (1961–1967)**. Tese de Doutorado apresentada no Departamento de História da Universidade de Brasília, 2000.

CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar (1964, 1965, 1967 e 1967). **Discursos.** Rio de Janeiro, Secretaria de Imprensa.

_____. (1965,1966,1967b). **Mensagem ao Congresso Nacional.** Rio de Janeiro, Secretaria de Imprensa.

CUNHA, Vasco Leitão da. **Diplomacia em alto-mar**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1994.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Cronologia das Relações Internacionais do Brasil.** 2ª ed. Rio de Janeiro, Contraponto, 2005.

GONÇALVES, Williams e MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira. **Estudos Históricos**, vol. 6, no. 12, pp. 211-246, 1993.

MAGALHÃES, Juracy. **Minhas memórias provisórias**. (Depoimento prestado ao CPDOC). Rio de Janeiro, José Olympio, 1971.

SELCHER, Wayne. **Brazil's Multilateral Relations. Between** First and Third Worlds. Boulder, Westview Press, 1978.

SILVA, André. **A Diplomacia brasileira entre a segurança e o desenvolvimento:** a política externa do governo Castelo Branco (1964-1967). Porto Alegre, EDUFRGS, 2004.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil:** De Castelo a Tancredo. 8ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2004.

VIANA FILHO, Luís. **O governo Castelo Branco**. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1976.

VIZENTINI, Paulo. **Brasil:** de Vargas à Lula. São Paulo, Perseu Abramo, 2003.

Artigo recebido dia 23 de julho de 2012. Aprovado em 15 de janeiro de 2013.

RESUMO

Assim que chega ao poder, o Presidente Castello Branco anuncia a teoria dos círculos concêntricos e diz que os interesses do Brasil estarão subordinados a uma ótica geográfica. O artigo estudará a relação dessa ótica e o comportamento brasileiro em dois ambientes multilaterais distintos, a OEA e a ONU.

PALAVRAS-CHAVE

Geopolítica, Política Externa, Governo Castello Branco.

ABSTRACT

As soon as he came to power, President Castello Branco announces the theory of the concentrical circles and says that the interests of Brazil will be subordinated to a geographic view. The article will analyze this view and the Brazilian behavior in two multilateral environments, the OAE and the UN.

KEYWORDS

Geopolitics, Foreign Politics, Castello Branco Government.

Conjuntura Austral

RESENHA

Bookreview

THE FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACT HANDBOOK [1]

Luciano Vaz Ferreira[2]

Na década de 1970, sob os holofotes do escândalo de *Watergate*, o Senado norte-americano iniciou uma série de investigações para identificar esquemas de corrupção nos EUA. Durante o procedimento, descobriu-se que o suborno de funcionários públicos estrangeiros era uma prática comum realizada pelas empresas norte-americanas, com o objetivo de garantir vantagens comerciais em outros países. Apesar de proibida no âmbito interno, havia uma lacuna legal que permitia tal conduta no exterior. O resultado da investigação chocou a opinião pública: mais de quinhentas empresas admitiram pagar o equivalente a trezentos milhões de dólares a governos estrangeiros[3].

Como consequência destes fatos, em 1977, foi aprovada a *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), legislação norte-americana que proíbe o suborno de funcionários públicos estrangeiros por empresas norte-americanas. Pouco utilizada nas primeiras décadas, tem sido motivo de "dor de cabeça" para o empresariado

[1] TARUN, Robert W. The Foreign Corrupt Practices Act Handbook. 2 ed. Chicago: ABA Publishing, 2012.ISBN 978-1-61438-073-3.

[2] Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS), Mestre em Direito (UNISINOS), Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais (PUCRS). Professor de Direito Internacional, Assessor Jurídico do Estado do Rio Grande do Sul. E-mail: lvazferreira@gmail.com

[3] Um dos casos mais emblemáticos foi da *Lockheed*, gigante do ramo da defesa e salva da falência graças a um empréstimo governamental, que admitiu ter gasto 25 milhões de dólares em suborno no exterior.

internacional, graças ao aumento significativo de sanções aplicadas nos últimos anos. O grande problema reside na possibilidade de punição de empresas estrangeiras, por meio de ações do *Department of Justice* (DOJ) e da *Securities and Exchange Comission* (SEC)[4], situação que está atraindo a atenção da comunidade internacional. Empresas originárias da Alemanha, Reino Unido, Holanda, França, Itália e Suíça já foram objeto de multas milionárias (TARUN, 2012, p. 250). A alemã *Siemens*, por exemplo, foi obrigada a pagar multas equivalentes a 1,7 bilhão de dólares, a maior quantia até aqui, após ter sido descoberto um esquema de suborno envolvendo governos de onze países. A britânica *BAE Systems*, por sua vez, foi sentenciada em 450 milhões. A possibilidade de uma empresa brasileira ser incluída neste rol de infratoras no futuro é alta, conforme será visto a seguir.

Existem poucas obras que estudam de maneira aprofundada a FCPA. *The Foreign Corrupt Practices Act Handbook*, lançada em 2012, tem sido apontada como uma referência neste assunto. O autor é Robert W. Tarun, professor e ex-procurador federal do governo dos EUA, tendo atuado em vários casos de suborno transnacional.

Não é um livro de leitura fácil, pois o autor utiliza uma linguagem técnica, necessária para tratar de um tema tão complexo. O ideal é que o leitor faça, previamente, uma breve pesquisa ou leia alguns artigos (de imprensa[5] ou acadêmicos[6]) para poder ser introduzido ao tema. Uma vez rompida esta barreira inicial, o livro oferece um estudo detalhado e respostas para o questionamento sobre a estranha possibilidade de uma legislação estrangeira desta natureza ser aplicada de maneira extraterritorial.

A FCPA representou, à época, uma proposta inovadora para a repressão do suborno. Primeiro, ao contrário dos esforços tradicionais, geralmente concentrados no receptor, o funcionário público, esta medida legislativa é direcionada contra quem

---

[4] O *Department of Justice* é o órgão governamental responsável por processar crimes federais nos EUA. Seria o equivalente ao Ministério Público Federal no Brasil. Já a *Securities and Exchange Comission* é o órgão regulador securitário, como a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) brasileira.

[5] Ver CORRUPÇÃO no Brasil está na mira dos EUA. *Valor Econômico*, São Paulo, 29 jan. 2010. p. A14.

[6] Ver KOEHLER, Mike. The Story of the Foreign Corrupt Practices Act. *Ohio State Law Journal*, Columbus, v. 73, n. 5, p. 929-1013, 2012.

paga o suborno, considerado como financiador da conduta ilícita. Segundo, é voltada diretamente à estrutura empresarial. Terceiro,supre a lacuna da inexistência de medidas efetivas que impeçam as empresas de utilizarem práticas corruptas no exterior. Sobre este último ponto, levando em consideração a expansão das empresas transnacionais norte-americanas e sua inserção no mercado externo, o combate ao suborno no exterior tornou-se também uma forma de impedir o exercício de uma vantagem competitiva por empresas corruptas e proteger as honestas. Pensa-se, por exemplo, em duas empresas norte-americanas que disputam uma licitação em um país estrangeiro; caso o suborno seja permitido, haverá um claro estímulo ao comportamento anticompetitivo.

A dúvida que deve ser respondida é: de que forma as ações do governo norte-americano podem afetar o setor empresarial de outros países? A resposta é simples e pode ser encontrada no livro. Submetem-se às sanções da FCPA toda e qualquer empresa que emita ações em bolsa de valores norte-americanas (na forma de *American Depositary Receipt*). Atualmente 1.500 empresas estrangeiras emitem ADRs nos EUA (TARUN, 2012, p. 250). Conforme apuração da Valor Econômico, cerca de 50 empresas brasileiras emitem ações na Bolsa de Valores de Nova Iorque, incluindo Petrobrás, Gerdau, Vale, Embraer e Banco do Brasil, empresas de grande importância para a economia nacional[7]. Consequentemente, todas estão vinculadas ao estatuto da FCPA. Se uma destas empresas brasileiras subornar um servidor público da Angola, Guatemala, Tailândia ou Romênia, seja para ganhar uma licitação ou para passar por uma barreira alfandegária, correm sérios riscos de sofrer com as pesadas multas do DOJ/SEC. Em 2011, a Embraer foi investigada por uma possível violação à FCPA, o que já serve de alerta.

É claro que a ação unilateral dos EUA em uma verdadeira "cruzada contra a corrupção" nos negócios internacionais pode ser objeto de críticas, devido aos possíveis interesses comerciais envolvidos. O autor opta por não tratar desta questão. No entanto, a obra fornece outro dado interessante. Hoje, o controle da corrupção nas empresas não diz respeito apenas ao cumprimento da legislação norte-americana. Na

[7] Ver: VALOR ECONÔMICO. VALOR DATA. Disponível em: http://www.valor.com.br/valor-data/tabela/5792/adr-brasil. Acesso em 24.fev. 2013.

virada do século, dois importantes tratados internacionais de abrangência global foram criados, um da OCDE e outro da ONU, com o objetivo de uniformizar as práticas nacionais de controle da corrupção. Atualmente, 150 países estão vinculados à Convenção da ONU, que impõe reformas legislativas no sentido de estabelecer mecanismos de prevenção e repressão da corrupção em empresas, com atuação interna e no exterior, aos moldes da FCPA. O Brasil não possui mecanismos neste sentido e aguarda a aprovação de um projeto de lei no Congresso Nacional para adaptar o seu direito às normas internacionais[8].

Extrai-se da obra a ideia de que o controle multilateral (e multijurisdicional) da corrupção é uma realidade, e que será cada vez mais comum em um futuro próximo. Casos como o da *Siemens* e da *BAE Systems* só foram possíveis graças à cooperação internacional entre Alemanha, EUA e Reino Unido. Entende-se que, em breve, o Brasil também será inserido neste contexto. Por isso, uma leitura do *Foreign Corrupt Practices Act Handbook* pode servir como preparação para empresários, advogados internacionalistas, *policy makers* e estudiosos das relações internacionais em geral para esta nova realidade.

Resenha recebida dia 15 de novembro de 2012. Aprovada em 15 de fevereiro de 2013.

[8] Projeto de Lei nº 6.826/2010.

Conjuntura Austral

RESENHA

Bookreview

HACIA LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DE LAS EMPRESAS MILITARES E DE SEGURIDAD PRIVADAS[1]

Marcos Reis[2]

A proliferação das chamadas Empresas Militares e de Segurança Privadas (EMSP), após a queda do muro de Berlim e especialmente depois do onze de setembro, é um fenômeno que adquiriu dimensões consideráveis junto ao Sistema Internacional. Segundo os autores, essas empresas se converteram em braço armado de Estados e entes não estatais, e vêm atuando livremente, num ambiente de verdadeiro limbo jurídico.

A privatização do uso legítimo da força é um fator que contribui diretamente para a debilitação do Estado Moderno. Como forma de organização política o Estado que se forjou na Europa entre os séculos XV a XVII e teve como um de seus pilares a centralização do uso da força. E é este Estado-origem que deu forma jurídica ao que conhecemos hoje como Direitos Humanos, sendo que a base de seu respeito se sustenta no controle jurídico do uso da força no Sistema Internacional. A centralização do poder de coerção e a sua submissão ao Direito configuram–se como elementos definidores do Estado e progressivamente do Estado de Direito.

[1] DEL PRADO,José Luiz Gómez & MATEU,Helena Torroja:Hacia LaRegulación Internacional de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas.Madrid:Marcial Pons,2011. ISBN: 978-84-9768-868-0

[2]Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais(UFRGS),Doutor em Ciências Militares (Exército Brasileiro), Mestre em Relações Internacionais (UFF) e Especialista em Relações Internacionais (UERJ). E-mail:marcosaurelioreis17@gmail.com.

Dentro desta perspectiva, a delegação do uso da força a atores privados é tratada como um atentado aos fundamentos do Estado Moderno e aos princípios do Estado de Direito, baseado na Divisão dos Poderes, no Princípio da Legalidade e no respeito aos Direitos Humanos.

A obra apresenta uma ampla análise da problemática que se coloca ante o aumento da delegação e/ou contratação externa de funções inerentemente Estatais. Posto que a privatização dessas funções não apenas mina a capacidade do Estado em reter e manter o monopólio do uso legítimo da força, mas também afeta ao sistema de segurança coletiva instaurado pela Carta das Nações Unidas.

A obra é dividida em quatro capítulos. No Capítulo inicial é apresentado um panorama do fenômeno da privatização do uso da força no sistema internacional, apontando os aspectos mais conflitivos e duvidosos, a fim de justificar uma regulação internacional. É ressaltada a importância da monopolização do uso da força pelo Estado Moderno, apoiando-se em Max Weber[3] e nas diversas violações de Direitos Humanos cometidas por essas empresas e não levadas a cabo. O propósito principal seria de se estabelecernormas mínimas, nos âmbitos nacional e internacional, com o fito de que os Estados regulem as atividades dessas empresas e seu pessoal, estabelecendo mecanismos de vigilância e de controle, dado o acentuado impacto negativo que elas têm sobre os Direitos Humanos.

No capítulo seguinte, os autores apontam as iniciativas relevantes para regular as atividades dessas empresas. O *"Stop Outsourcing Security Act"*, iniciativa do Congresso norte-americano em delinear restrições e limitações à contratação dessas empresas, cuja legislação proposta submeteria ao escrutínio do Congresso todos os contratos.

Outra iniciativa é a do Conselho da Europa, em 2008, que realizou um estudo sobre o fenômenoe propôs medidas concretas sobre a massiva tendência europeia à contratação, cada vez mais, em favor do setor privado de funções inerentemente

[3]WEBER,Max.The Theory of Social and Economic Organizations.FreePress,New York,1964.

estatais, bem como o impacto que estavam tendo as atividades dessas empresas na erosão do monopólio legítimo do Estado, no uso da força.

A terceira trata da "Iniciativa Suíça" materializada no " Documento de Montreux", de 2008, e no "Código Internacional de Conduta", de 2010. A fim de dar uma resposta para a opinião pública internacional, governo suíço e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) lançaram o que se conhece como "Iniciativa Suíça", processo internacional de consultas com os principais atores envolvidos: governos, indústria das EMSP e a sociedade civil. A Iniciativa Suíça é apoiada pelos governos dos EUA e do Reino Unido, coincidentemente, países que dominammais de 70% desse mercado e por grupos de pressão como a *"International Peace OrganizationAssociation"* (IPOA) e a *"BritshAsociationof Private Security Companies"* (BAPSC).

Esse processo de consultas resultou em um entendimento chamado "Documento de Montreux", o qual é criticado por não ser vinculante e não estar enquadrado num documento com essa natureza, além de ter sido negociado fora do marco das Nações Unidas, tendo o apoio de somente 34 nações, em especial dos EUA e do Reino Unido.

Por outro lado, como positivo é apontado o fato do documento reiterar que conforme os Direitos Humanos e o Direito Humanitário o ato de se contratar essas empresas para executar algumas desuas funções não exime o Estado da sua responsabilidade internacional.

Há crítica, também, quanto ao "Documento de Montreux", por não ter abordado a responsabilidade dos Estados em regulare vigiar as atividades e a conduta das EMSP, neste sentido, apontam os autores que o Documento não soube ou não quis tratar do vazio existente de regulação nacional e internacional. A lógica comercial, ao que tudo indica, aparece como sendo o motor fundamental que impulsionou a "Iniciativa Suíça".

A outra fase da "Iniciativa Suíça" consiste no "Código Internacional de Conduta", de 2010, que é um documento de autorregulação, com forte influência da indústria de serviços militares e de segurança privada, sendo a grande maioria das empresas signatárias norte-americanas e britânicas.

Os autores apregoam que esses instrumentos são úteis, porém insuficientes e que deveriam ser complementares a uma possível Convenção Internacional das Nações Unidas, para que funcionem num marco legal vinculante, nos âmbitos nacional e internacional.

No capítulo três é abordado o mandato do Grupo de Trabalho da ONU sobre mercenários, as várias consultas realizadas pelo mundo e a necessidade de um novo instrumento internacional para tratar do assunto, além de discorrerem sobre os debates no Conselho de Direitos Humanos e na Assembleia Geral da ONU.

O último capítulo discorre sobre os aspectos jurídicos do projeto de uma possível Convenção Internacional sobre as EMSP, tendo como princípios gerais dentre outros: a Responsabilidade dos Estados sobre as EMSP, o Estado de Direito, a Soberania dos Estados, o Respeito e a proteção das normas de Direitos Humanos e de Direito Humanitário, bem como a Proibição do Uso da Força e da Delegação ou Contratação Externa de funções inerentes aos Estados. Inserem-se, também, nesse contexto, as obrigações das Partes de estabelecerum regime jurídico de supervisão e controle das EMSP, além da responsabilidade dos Estados de impor sanções penais, civis e/ou administrativas aos infratores e de proporcionar recursos às vítimas.

É reiterado que os mecanismos de autorregulação não possuem condão vinculante, ficando à mercê, ou seja, ao livre-arbítrio dessas empresas cumprirem ou não o estabelecido. Por derradeiro, em virtude das consequências que as atividades dessas empresas têm em relação aos Direitos Humanos, é recomendado ao Conselho de Direitos Humanos e a Assembleia Geral da ONU a elaboração de um instrumento legal vinculante que regule e controle as atividades dessas empresas, nos âmbitos nacional e internacional.

Resenha recebida dia 15 de janeiro de 2013. Aprovada em 22 de fevereiro de 2013.

NORMAS DE SUBMISSÃO / Submission Standards

Diretrizes para Autores

1. A revista **CONJUNTURA AUSTRAL** publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;

2. A revista está dividida em **três seções**: **Conjuntura**; **Pesquisa** e **Leitura** (resenhas)

3. Os artigos de análise de conjuntura devem conter entre 8 mil e 12 mil caracteres (incluindo espaços) e os artigos de pesquisa devem conter cerca de 25 mil caracteres, as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 3 mil caracteres (espaços inclusive);

4. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;

5. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;

6. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;

7. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional;

8. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.

9. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;

10. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português e 3 key words em inglês; Título em inglês; Resumo em português e Abstract em inglês, ambos com até 50 palavras.

11. Todas as submissões devem ser feitas através do site da revista : www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em "Comentários ao Editor".
2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (desde que não ultrapassem 2MB)
3. URLs para as referências foram informadas quando necessário.
4. O texto está em espaço simples; usa uma fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na seção Sobre a Revista, no site www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.
6. A identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção Propriedades no Word, garantindo desta forma o critério de sigilo da revista, caso submetido para avaliação por pares (ex.: artigos), conforme instruções disponíveis em Assegurando a Avaliação Cega por Pares.

Author Guidelines

1. The journal **CONJUNTURA AUSTRAL** publishes articles and book reviews;

2. The journal is divided in **three sections**: **Conjuncture** *(Conjuntura)*, **Research** *(Pesquisa)* and **Review** (*Leitura*);

3. The conjuncture analysis articles must contain a minimum of 8 thousand and a maximum of 12 thousand characters (spaces included) and the research articles must contain around 25 thousand characters; the book reviews must contain around 3 thousand characters (spaces included);

4. The footnotes should be strictly of a substantive and complementary nature;

5. The bibliography must follow the rules of the Chicago system (Author, date), specifying the used literature at the end of the text;

6. Contributions must be original and can be submitted in Portuguese, English or Spanish;

7. Contributions must contain the full name of the author, their titles and institutional affiliation;

8. Publications of undergraduate students are accepted, as long as in partnership with an advisor professor, which will appear as the main author of the work;

9. Book reviews must contain the complete data and the ISBN of the analyzed work;

10. Contributions must be accompanied of: 3 key-words in Portuguese and 3 key-words in English; Title in English; Abstract in Portuguese, Abstract in English, both with up to 50 words.

11. All the submissions should be made through the website: www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

Submission Preparation Checklist

As part of the submission process, authors are required to check off their submission's compliance with all of the following items, and submissions may be returned to authors that do not adhere to these guidelines.

1. Contributions must be original, and shall not have been submitted for publication in another journal; otherwise, it must be justified in “Comments to the Editor”.
2. Submitted files must be in Microsoft Word, OpenOffice or RTF (as long as their size is up to 2MB) format.
3. URLs must be informed in the references when necessary.
4. The text must be single-spaced; Times New Roman typeface 12 pt must be used for the body of the text; italic is to be used instead of underline (except in URL addresses); Figures and Tables must be embedded in the text.
5. The text must follow *patterns* of *style* and *bibliographical* requirements described in Authors Guidelines Author Guidelines, in the section “About the Journal”, on the website: www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

The identification of authorship of the work must be removed from the file and the Properties option in Word, thus ensuring the confidentiality criteria of the journal, if it is to be subjected to peer review (i.e. articles), accordingly with available instructions in “Ensuring Blind Peer Review”.

INDEXADORES

Os artigos publicados na Revista Conjuntura Austral estão sumarizados e indexados nos seguintes serviçoes internacionais (Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services):

- Latindex
- Google Scholar
- Portal de Periódicos UFRGS
- Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)

UFRGS

Programa de Apoio à
Edição de Periódicos