



REVISTA PERSPECTIVA



REFLEXÕES SOBRE A TEMÁTICA INTERNACIONAL

CENTRO ESTUDANTIL DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
DA UFRGS

ANO 04 - Nº 06
FEVEREIRO/MARÇO 2011

RENAN ANDRADE, LAURA LEQUAIN & RAFAEL PERETTI

ALEXANDRE SPOHR, LUIZA ANDRIOTTI & JOSUÁ GIHAD SOARES

PEDRO DOS SANTOS DE BORBA

RAFAELA ESPINOLA, ANNA VICTORIA ALMEIDA & CIBELLE MAIA

BRUNO GOMES GUIMARÃES, SILVIA CAROLINA SEBBEN & RAONI FONSECA DUARTE

ATHOS MUNHOZ, BRUNO GOMES GUIMARÃES, PEDRO BRITES & RÔMULO PITT

BRUNA KUNRATH, BRUNA FIGUEIREDO RIEDIGER & ANTONELLA GRENIUK RIGO

CAROLINE SENA, KAMILA RODRIGUES & MARIANA DA SILVA

CRISTIANA MAGLIA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Carlos Alexandre Netto

FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Diretor: Prof. Hélio Henkin

CERI – CENTRO ESTUDANTIL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Coordenador: Prof. André Luiz Reis da Silva
CONSELHO EDITORIAL: Prof. André Moreira Cunha (UFRGS), Prof. André Luiz Reis da Silva (UFRGS), Prof. Antônio Carlos Moraes Lessa (UnB), Prof. Carlos Schmidt Arturi (UFRGS), Prof. Eduardo Ernesto Filippi (UFRGS), Prof. Fábio Costa Morosini (UFRGS), Prof. José Miguel Quedi Martins (UFRGS), Prof. Luiz Dario Teixeira Ribeiro (UFRGS), Prof. Marco Aurélio Chaves Cepik (UFRGS), Prof.^a Marianne Wiesebron (Universiteit Leiden – Holanda), Prof. Manuel Loff (Universidade do Porto – Portugal), Prof.^a Miryam Colacrai (UNR – Argentina), Prof. Paulo Gilberto Fagundes Visentini (UFRGS), Prof. Pedro Cezar Dutra Fonseca (UFRGS), Prof. Ricardo Antônio Silva Seitenfus (UFSM).

CONSELHO CONSULTIVO: Prof. Eduardo Munhoz Svartman, Gabriel Pessin Adam, Hugo Carlos Arend Neto, Kamilla Raquel Rizzi, Lucas Kerr de Oliveira, Lucas Pereira Rezende, Máira Baé Baladão Vieira, Rodrigo Perla Martins, Thomaz Francisco Silveira de Araújo Santos.

Membros ad hoc: Prof. Hermógenes Saviani Filho, Prof.^a Susana Bleil de Souza.

CONSELHO EXECUTIVO: Alexandre Piffero Spohr, Anaís Medeiros Passos, Bruno Kern Duarte, Cláudia Pfeifer Cruz, Guilherme Ricardo Tissot, Guilherme

Ziebell, Gustavo Moller, Iara Binta Lima Machado, Isadora Loreto da Silveira, Joana Oliveira de Oliveira, Marjorie da Gama Stadnik, Natasha Pergher Silva, Pedro Txai Leal Brancher.

EQUIPE TÉCNICA:

EDITORAÇÃO: Carolina Rodrigues Lobato

REVISÃO: Felipe Raskin Cardon

ACOMPANHAMENTO EDITORIAL: Oberti do Amaral Ruschel

APOIO: Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD/ UFRGS).

Os materiais publicados na revista *Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional* são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.

Os artigos assinados refletem o ponto de vista de seus autores e não necessariamente a opinião dos editores desta revista

Revista Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional

UFRGS – Faculdade de Ciências Econômicas
CERI – Centro Estudantil de Relações Internacionais

Av. João Pessoa, 52, Campus Centro,
CEP 90040-000, Porto Alegre – RS – Brasil.
E-mail: revistaperspectivari@gmail.com
Telefone: (051) 3308-3311 ramal 3508
<http://www.ufrgs.br/revistaperspectiva>

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

Revista perspectiva: reflexões sobre a temática internacional /

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Centro Estudantil de Relações Internacionais. - Ano 4, n. 6 (fev./ mar. 2011). - Porto
Alegre : UFRGS/FCE/CERI, 2008 -

Semestral.

ISSN 1983-9707.

1. Relações exteriores : Política. 2. Relações internacionais. 3. Política internacional. 4. Colômbia: Política. 5. Segurança internacional : América Latina. 6. México: Iniciativa Merida. 7. Diplomacia: Brasil. 8. Intervenções Humanitárias : Política. 9. Leste Asiático.

CDU 327

Objetivos

Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional tem como principal objetivo a divulgação de trabalhos de graduação dos alunos das áreas relacionadas às Relações Internacionais. É uma divulgação semestral do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que visa à permuta de conhecimento entre alunos e professores do Brasil e do exterior.

Perspective: Thinking About International Themes has as its major objective to publish international relations papers from academics of various correlated areas such as Law, Economy, Politics, History, Geography, Philosophy, Sociology and others. It is a biannual publication of the International Relations course from the Federal University of Rio Grande do Sul that aims to promote the exchange of knowledge among students from Brazil and foreign countries.

Perspectiva: Reflexiones sobre Temas Internacionales tiene como su objetivo principal publicar artículos y otros materiales de académicos de Relaciones Internacionales y varias áreas correlacionadas, por ejemplo Derecho, Economía, Política, Historia, Geografía, Filosofía, Sociología y otras. Es una publicación semestral del curso de Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Río Grande do Sul que apunte promover el intercambio del conocimiento entre estudiantes del Brasil y de países extranjeros.

Perspective: Pensées sur les Thèmes Internationaux a comme objectif principal de publier des articles et d'autres essais d'académiciens des Relations Internationales ainsi que plusieurs secteurs reliés, par exemple en Droit, Économie, Politique, Histoire, Géographie, Philosophie ou Sociologie. C'est une publication semestrielle du cours de Relations Internationales de l'Université Fédérale de Rio Grande do Sul qui prétend promouvoir l'échange de la connaissance parmi les étudiants du Brésil et les pays étrangers.

Sumário

EDITORIAL.....	9
----------------	---

ARTIGOS

Um Meio para Outro Fim: a Política Norte-Americana frente ao Conflito Civil Colombiano.....	11
<i>Renan Andrade</i>	
<i>Laura Lequain</i>	
<i>Rafael Peretti</i>	

A Reorientação Externa do México e a Iniciativa Mérida.....	29
<i>Pedro dos Santos de Borba</i>	

A Fronteira Brasil-Uruguai: desdobramentos do séc. XVIII ao XX.....	49
<i>Bruno Gomes Guimarães</i>	
<i>Silvia Carolina Sebben</i>	
<i>Raoni Fonseca Duarte</i>	

As Motivações Brasileiras na Guerra da Cisplatina.....	63
<i>Caroline Regina Rodrigues Sena</i>	
<i>Kamila Dalbem Rodrigues</i>	
<i>Mariana da Silva</i>	

A Crise da Dívida na Década de 80: Negociações com o FMI e seus Reflexos na Política Externa Brasileira.....	77
<i>Antonella Grenick Rigo</i>	
<i>Bruna Figueiredo Riediger</i>	
<i>Bruna Kunrath</i>	

A Situação dos Curdos na Turquia e no Iraque: uma análise comparativa.....	95
<i>Alexandre Spohr</i>	
<i>Luiza Andriotti</i>	
<i>Josué Gihad Soares</i>	

O processo de integração do Leste Asiático sob a perspectiva japonesa..... 109

Athos Munhoz

Bruno Magno

Pedro Brites

Rômulo Pitt

A Legitimidade das Intervenções Humanitárias da ONU..... 125

Rafaella Soares Espinola

Anna Victoria Medeiros Escorel Almeida

Cibelle Leandro da Silva Maia

RESENHAS

Zanvyl Krieger & Ariel I. Roth: Nuclear Weapons

in Neo-Realist Theory..... 145

Cristiana Maglia

PARÂMETROS PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS..... 149

Summary

EDITORIAL.....	9
----------------	---

ARTICLES

A Means to Another End: the North American Policy Towards the Colombian Civil Conflict.....	11
--	----

Renan Andrade

Laura Lequain

Rafael Peretti

The reorientation of Mexican foreign policy and the Merida Initiative.....	29
---	----

Pedro dos Santos de Borba

The Brazil-Uruguay Border: Developments from the 18th to the 20th Century.....	49
---	----

Bruno Gomes Guimarães

Silvia Carolina Sebben

Raoni Fonseca Duarte

Brazilian Motivations in the Cisplatina War.....	63
--	----

Caroline Regina Rodrigues Sena

Kamila Dalbem Rodrigues

Mariana da Silva

Dept Crisis in the 1980s: Negotiations with IMF and Repercussions in Brazilian Foreign Policy.....	77
---	----

Antonella Grenick Rigo

Bruna Figueiredo Riediger

Bruna Kunrath

The Kurdish Situation in Turkey and Iraq: a Comparative Analysis.....	95
---	----

Alexandre Spohr

Luiza Andriotti

Josué Gihad Soares

The Integration Process in East Asia under Japanese perspective.....	109
--	-----

Athos Munhoz

Bruno Magno

Pedro Brites

Rômulo Pitt

The Legitimacy of UM Humanitarian Assistance.....	125
---	-----

Rafaella Soares Espinola

Anna Victoria Medeiros Escorel Almeida

Cibelle Leandro da Silva Maia

REVIEW

Zanvyl Krieger & Ariel I. Roth: Nuclear Weapons in Neo-Realist Theory.....	145
---	-----

Cristiana Maglia

PARAMETERS FOR ARTICLE SUBMISSIONS.....	149
---	-----

Editorial

A 6ª edição da *Revista Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional* tem como diretriz principal o fortalecimento dos princípios norteadores da Revista desde sua criação, quais sejam: a busca por publicadores de diversas áreas do saber, respeitando o enquadramento temático para o qual se destina este periódico, a inclusão sistemática de novos professores para o quadro de pareceristas e o rigor acadêmico no processo de aceitação integral dos artigos para publicação.

A conclusão de 6 edições completas rendeu uma experiência administrativa considerável ao Conselho Editorial, ainda que a rotatividade dos seus integrantes abarque também as novas gerações de estudantes de Relações Internacionais da UFRGS. Para as próximas edições, visamos a novas formas de gerenciamento das atividades da Revista, a fim de agilizar as operações do periódico, tal qual a digitalização dos pareceres, a elaboração de manuais de procedimentos do Conselho Editorial para o aprendizado rápido e fácil dos novos integrantes e a divulgação sólida da Revista no âmbito das redes sociais.

Por fim, o Conselho Editorial reitera a gratificação de, novamente, ser pioneiro numa iniciativa de fomento às publicações acadêmicas de alunos de graduação. Agradecemos, também, sobretudo aos membros do Conselho Executivo pela eficiência e eficácia na elaboração das tarefas que lhes são incumbidas. A publicação de mais esta edição tampouco seria possível sem o apoio dos estudantes do curso de Relações Internacionais da UFRGS, sob a representação do Centro Estudantil de Relações Internacionais (CERI).

O Conselho Editorial.

Um meio para outro fim: a política norte-americana frente ao conflito civil colombiano

*Renan Andrade,
Laura Lequain e
Rafael Peretti**

RESUMO: O conflito civil que afeta a Colômbia, em cujas raízes históricas encontramos diversas reivindicações sócio-econômicas, já dura quase meio século e envolve uma variedade bastante complexa de atores.. Entretanto, manifestados através de suas articulações com o narcotráfico, elementos de ambição atualmente também se fazem presente. Este artigo primeiramente faz uma revisão desse conflito e de seu mais recente momento, o Plano Colômbia e; em seguida, enfatiza a ação dos EUA frente à questão, que é colocada em perspectiva com suas políticas de combate às drogas.

PALAVRAS-CHAVE: Conflito Civil, Narcotráfico, Plano Colômbia, Estados Unidos.

Introdução

Considerada ilegal no Ocidente desde o início do século XX, a cocaína começou a ganhar notoriedade e seu uso se disseminou do final dos anos sessenta ao início dos oitenta, por influência de movimentos pacifistas e contestatórios da chamada geração “hippie”, pelo menos entre os jovens nos EUA. O “boom” no consumo da droga gerou amplas oportunidades de enriquecimento para produtores e traficantes sul-americanos. Embora não tivessem o domínio do cultivo da coca, os traficantes colombianos destacaram-se, na oportunidade, por controlar a parte

* Graduandos de Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

mais rentável do negócio: as rotas para o tráfico da droga, particularmente aquelas destinadas ao mercado dos EUA. Nesse contexto, ganharam notoriedade os cartéis colombianos, que foram desarticulados pelo governo do país, com o apoio dos EUA, durante a década de 1990. Entretanto, o tráfico de drogas continuou a ser operado por vários “mini-cartéis” que passaram a dominar a produção, o transporte e a comercialização da cocaína, porém em menor escala se comparadas às operações desenvolvidas pelos cartéis (AQUINO, 2004).

Paralelamente, os movimentos guerrilheiros colombianos, que já vinham buscando atuar no negócio do narcotráfico para captar recursos a fim de promover o movimento revolucionário, começaram a ocupar os espaços de poder deixados pelas grandes estruturas criminosas e passaram a apoiar as operações dos “mini-cartéis”.

Tais condições, aliadas à contínua repressão ao cultivo da coca no Peru e na Bolívia (nomeadamente nas décadas de 1970 e 1980), favoreceram o cultivo da coca na Colômbia, sob proteção de criminosos, paramilitares ou movimentos guerrilheiros, em territórios onde é praticamente nula a presença do Estado colombiano.

Isso provocou alteração no perfil de inserção do país no contexto da economia da droga, com uma tendência inicial para que o cultivo também ali se concentrasse. Assim, a Colômbia atualmente é a maior produtora de folha de coca, matéria-prima da cocaína. Nos anos noventa, estes cultivos tiveram um expressivo incremento no território colombiano (122,5 mil hectares de área com cultivos de coca, contra 40 mil em 1990), acompanhado por uma redução nos outros países produtores da região Andina¹, o Peru e a Bolívia.

Segundo Aquino (2004), “as políticas governamentais para reverter esse quadro têm-se polarizado em duas vertentes. A primeira opta pela via militar e tem por objetivo a erradicação dos cultivos ilícitos, recebendo amplo apoio dos EUA, por meio do Plano Colômbia, e consome o grosso dos esforços do Governo colombiano. A segunda, opta pela via social e trata de restaurar a presença do Estado e a coesão social do País por meio do conceito do ‘desenvolvimento alternativo’, a qual recebe apoio de Organismos Internacionais e Organizações Não-Governamentais”.

É em torno da avaliação do problema e da ênfase à primeira linha de ação, que tem sido abordada de diversas formas, e, a partir de distintas disciplinas das ciências sociais e sobre diversos ângulos de abordagem, que esse artigo versará. O propósito deste trabalho é contribuir ao esforço interpretativo, dando enfoque à maneira com a qual ele está sendo conduzido e também avaliando a motivação norte-americana em torno dos objetivos do plano, consciente de que, em se tratando

¹ “Segundo a UNDCP, o Peru conseguiu reduzir com êxito o número de vôos clandestinos para transporte da droga. ‘A via aérea utilizada para transportar a folha de coca do Peru aos laboratórios colombianos ficou fechada na segunda parte dos anos 90’, assinalou o órgão. Com o abastecimento do Peru cortado, os laboratórios colombianos buscaram outras fontes de fornecimento, provocando aumento no cultivo de coca dentro do território colombiano. Além disso, segundo a UNDCP os pequenos grupos de traficantes que apareceram após o desmantelamento dos cartéis de Medellín e Cali não dispõem da infra-estrutura necessária para buscar as folhas em outro país”. (RELATÓRIO, 23/01/2001).

de um assunto tão complexo e que envolve tantas variáveis, seus resultados serão apenas parciais.

O trabalho está dividido em cinco partes, consideradas essenciais para a compreensão desta problemática e que devem ser tratadas conjuntamente, considerando que formam, embora não se esgotem, parte de uma cadeia de causalidades que abordam a presença e a persistência do apoio dos Estados Unidos para com o plano.

Em primeiro lugar, versaremos sobre a situação da Colômbia, em linhas gerais, através de uma breve análise dos principais atores do cenário e suas ligações com a economia das drogas. Segue-se, então, um estudo sobre o universo do narcotráfico, em especial da órbita da produção, e uma análise estrutural que busca explicar a ascensão dos movimentos guerrilheiros. Num terceiro momento, será abordado o Plano Colômbia e seus resultados até então. Em conjunto, enfim, com uma abordagem do combate às drogas para os fins americanos, são apresentados motivos alternativos que podem ajudar a explicar o suporte financeiro-militar dos EUA à região, que é insatisfatoriamente respondido, conforme veremos, numa análise restrita ao combate ao narcotráfico.

Os conflitos colombianos: atores importantes e suas ligações com as drogas

A Colômbia se encontra dividida por disputas internas, sendo palco de um dos conflitos políticos mais antigos da América Latina. Na medida em que os partidos políticos de esquerda não conseguiram nada dentro das regras políticas legítimas, recorreram a outras táticas. O exemplo mais notável desses novos grupos são as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) que, apesar de terem suas raízes nas lutas agrárias e de autodefesa orientadas pelo Partido Comunista nos anos quarenta e cinquenta, tem como origem mais próxima as ações militares desenvolvidas contra as zonas de autodefesa campesinas em 1964 (BELTRÁN, 1997). Embora no início fosse considerada puramente um movimento de guerrilha, em busca de estratégia para fortalecer suas bases com grandes recursos, a partir da década de oitenta essa organização já se encontrava envolvida no tráfico ilícito de drogas, o que viria a provocar uma separação formal do Partido Comunista, que a havia apoiado inicialmente.

Um ano após a criação das FARC, surge o Exército de Libertação Nacional. A ELN, apesar de adotar inicialmente uma postura mais militante e de ideologia marxista, militarizou-se ao longo do tempo. O grupo teve maior visibilidade durante a segunda metade da década de 1990 quando, agitando como bandeira a luta pela adoção de uma política nacionalista no manejo dos recursos naturais por parte do Estado, dedicou-se à sabotagem de infra-estruturas, principalmente da indústria petrolífera e da rede elétrica. Hoje, tem nas suas fileiras perto de 20 mil homens, que dividem o seu trabalho entre a atividade militar e ações de caráter social.

Como resultado direto da aplicação de uma concepção e uma ideologia que se ensina nas academias militares, que se implementa nas estruturas do Exército e que se difunde nos chamados “setores dirigentes” do campo político e econômico em frente a esse cenário, surgiram os grupos paramilitares nas décadas de setenta e oitenta (BELTRÁN, 1997). Estes se encontram atualmente reunidos no grupo Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), que é comandado por grandes latifundiários e barões da droga. Hoje isso ainda constitui um grande obstáculo para as negociações de paz com as guerrilhas colombianas, além das denúncias de sua ligação com o exército oficial colombiano, apoiado pelos EUA (BORGES, 2006).

É importante ressaltar que as guerrilhas colombianas não são cartéis da droga *stricto sensu*. Ou seja, não fazem parte dos grupos produtores ou distribuidores que regulam a oferta, fixam os preços e repartem os mercados. Mas as FARC têm estabelecido todo um sistema tributário que lhes permite subtrair parte do excedente econômico das regiões onde se cultivam, processam, produzem e exportam as drogas ilícitas, em troca de neutralidade e proteção nas áreas que eram dominadas pelos guerrilheiros (BORGES, 2006). Mais recentemente, ainda, há uma participação mais ativa, pois os próprios guerrilheiros passaram a integrar o negócio da droga, assumindo tarefas na sua produção e transporte (RIPPEL, 2004).

A violência na Colômbia já deixou um saldo de aproximadamente 40 mil mortos nas últimas quatro décadas e obrigou a deslocamentos em massa. Além da contínua exclusão da apreciação de suas demandas por mecanismos legais, o apoio (implícito ou explícito) do governo a grupos paramilitares e a percepção de que o governo não cumprirá com os termos de qualquer acordo² com sua palavra após qualquer acordo dificultam o diálogo entre o Estado e os grupos supracitados. A preocupação internacional com esse conflito vai além da questão da soberania do governo colombiano, seriamente ameaçada pela guerra civil: o abastecimento do tráfico de drogas, sobretudo de cocaína, é atualmente um dos principais temas na pauta das discussões internacionais e o Plano Colômbia irá representar, nesse sentido, uma tentativa de por fim ao conflito interno e minar o tráfico.

Análise estrutural: universo da produção ilícita e movimentos guerrilheiros

Neste momento serão feitas duas abordagens de algumas condições estruturais: em primeiro lugar, uma síntese histórica que ajuda a explicar o motivo da ascensão dos movimentos revolucionários de esquerda; adiante, outra análise, não de todo separada da primeira, que explica a presença dos cultivos ilícitos a longo prazo (em termos geográficos, compreendidos como permissivos aos fenômenos

² Isto se origina, fundamentalmente, do assassinato de ex-membros da guerrilha urbana M-19 quando, na década de 1980, após acordo com o governo, foram perseguidos por esquadrões da morte ao voltarem à vida civil.

apesar do interesse oposto do Estado; e, em termos econômicos, compreendidos através da racionalidade individual – para pequeno-produtores e grupos narcotraficantes – de toda economia de mercado). A intenção é separá-las das condições conjunturais, para entendermos as raízes do problema e que elementos respostas efetivas devem levar em consideração. Enfatizamos, para este propósito, as condicionantes estruturais internas (*i.e.*, que respondem a dinâmicas e ao processo do próprio território colombiano) e as externas (*i.e.*, que correspondem àqueles movimentos cuja arquitetura e controle se encontram fora do território). Entendemos, em suma, que ao se interceptarem essas dinâmicas no território colombiano, foram criadas as condições para a reprodução de ambos os fenômenos. É importante também destacar que o que nos leva a abordar em conjunto à órbita da produção a evolução das guerrilhas não é enfatizar seus pontos de inflexão, tão bem abordados atualmente que muitas vezes nos levam a confundir ambos os fenômenos, mas sim mostrar suas diferenças em origem e evolução.

Começaremos a montagem território-espacial com a onda globalizante do pós-Segunda Guerra Mundial, período conhecido na história nacional colombiana como *La Violencia*. O grau de fanatismo político foi tal que os habitantes de cada localidade ou município terminaram todos com uma mesma bandeira política, tendo expulsado ou assassinado todos os adversários (exceção feita a cidades com tamanho suficiente para atenuar a visibilidade política de cada um). Esse fenômeno político teve bases econômicas, pois foi concomitante com a notável deterioração da capacidade produtiva do campo e teve início junto a um processo de concentração de terras através do uso da força. Nesse contexto surgiu uma nova força de violência política promovida por guerrilhas de esquerda, que evoluiu nos anos seguintes, recebendo então o influxo da Revolução Cubana e das guerras de liberação na Ásia e na África. O acordo, no século XIX, entre os dois partidos tradicionais – denominado Frente Nacional –, permitiu um crescimento econômico em alta, mas a concentração de poder político e econômico, com exclusão dos demais partidos e bandeiras, também ocasionou crescente desigualdade e injustiça social e territorial (GÓMEZ, 2005).

Em relação à presença de cultivos ilícitos, eram pouco conhecidos até a década de 1960, e até a década de 1980 estavam praticamente restritos à produção limitada de maconha. Naquela época o processamento de pasta de coca, já presente na região, era feito com pasta trazida do Peru e da Bolívia, onde os cultivos da planta eram parte da tradição indígena e eram socialmente aceitos (GÓMEZ, 2005). Contudo, desde então, a produção de folha de coca tem mostrado um aumento significativo no território colombiano, paralelo a uma tendência a permanecer estável na região Andina como um todo. Isto nos leva a considerar que o aumento da produção em território colombiano deve ser analisado levando-se em conta tanto os condicionantes internos que influenciam sua expansão, quanto os externos, que estariam induzindo uma constante reposição da produção nos outros territórios de

cultivo regional. Nos três países produtores apresenta-se uma rotatividade que tem garantido uma produção total regional estável, isto é, as perdas de produção num país são compensadas pelo aumento da produção em outro(s). No seu desdobramento, a formação territorial colombiana, isto é, o processo de estruturação social e espacial, nos fornece elementos fundamentais para a compreensão das dinâmicas atuais. (VARGAS, 2004).

Não é improvável que para essa notável expansão do cultivo da coca na década de 1990 tenha contribuído a desestruturação da economia rural, durante o processo de abertura econômica, e o abandono estatal das economias camponesas, além da crescente incorporação da guerrilha às atividades do narcotráfico em áreas extensas e abandonadas pelo Estado. Porém, a principal força externa subjacente na expansão do cultivo da coca é exercida pela demanda do mercado dos EUA, estimada em 300 toneladas de cocaína pura por ano, além do mercado europeu, equivalente ao americano (Dirección Nacional de Estupefacientes, 2002). Isso se deve ao comportamento econômico dessa atividade, que obedece às regras do mercado, incorpora a mesma lógica de acumulação da globalização legal, porém sua ilegalidade a faz ainda mais rentável e arriscada (GÓMEZ, 2005).

Uma breve pausa deve ser feita aqui para destacar que, até então, essa análise já nos permite concluir as diferenças de origem de ambos os fenômenos acima apontados. Há, contudo, algumas tendências que atuam no âmbito espaço-territorial e que permitem ainda um afluxo destes fenômenos. Uma dessas tendências é que o poder na Colômbia vem se materializando de fato em áreas menores que o território de jurisdição ao qual esse poder reivindica. Na época da Colônia, o poder colonial não controlava a totalidade do território, e em algumas regiões esse controle era disputado (ANGEL, 2002). Posteriormente, com a formação do Estado independente, esta tendência continuou, de forma que hoje podemos afirmar que o Estado não exerce o controle sobre todo o território que advoga sob sua jurisdição. Existem, assim, partes do território onde as formas de organização econômica, social, política e espacial se distanciam da norma legal, ou seja, onde a população mantém margens de independência política em relação ao Estado. Desta forma, quando se promovia a expansão interna do território era mediante a abertura de regiões precariamente articuladas ao centro (Eixo Andino e alguns dos seus vales, bem como das planícies do Litoral Atlântico), considerados e tratados como periféricos (pois eram tidas apenas como reservatórios territoriais, com conotações sociais e culturais negativas, consideradas atrasadas em relação às Andinas, estas últimas mais parecidas em clima e paisagem às regiões temperadas europeias) (GÓMEZ, 2005).

Em consequência desta racionalidade espacial, consolidou-se um padrão de exclusão e periferização destas regiões, que se refletia tanto no *status* que ocupavam na hierarquia político-administrativa – até 1992 eram chamadas de “territórios nacionais”, sem autonomia administrativa nem fiscal – quanto no tratamento dado

pelo Governo central aos seus problemas sociais, principalmente aqueles referentes ao acesso e distribuição da terra e de outros recursos naturais.

Por outro lado, enfatizando o mercado de trabalho, a dinâmica fundiária em todo o território consolidou uma estrutura concentrada (0,4% dos proprietários detêm 61,2% da terra, enquanto que 57,3% dispõem de apenas 1,7% da mesma), que vem se agravando. A utilização da terra, dessa forma, se faz em benefício de uma reduzida minoria, gerando, assim, ínfimos padrões materiais da parcela para a população explorada. É possível uma analogia com a situação brasileira, a partir de da análise de Caio Prado Júnior (1960), que compreendeu o seguinte mecanismo: a distribuição fundiária, extremamente concentrada, aliada à circunstância de que em geral é a grande propriedade que ocupa as terras mais favoráveis, faria com que considerável população proprietária, o pequeno produtor, não disponha de terras suficientes para sua manutenção em nível adequado. A outra grande parcela da população rural, não proprietária, vê-se assim obrigada a buscar emprego. Um excesso de oferta de mão-de-obra daí decorrente caracterizaria, então, uma situação na qual a minoria dos grandes proprietários poderia impor suas condições, quase sem limites, nas relações de trabalho.

É essa população marginalizada e explorada que acaba, nas regiões acima analisadas, marcada pelo descaso e negligência do Estado e da Nação colombiana, que posteriormente acaba por dar início às atividades de cultivo de substâncias ilícitas. São também nessas regiões que os grupos guerrilheiros acabam por assumir o controle, e é aí o lugar onde os fenômenos se fundem. O fato de que as áreas de cultivo coincidam com as de controle territorial por parte dos grupos guerrilheiros, em particular das FARC, coloca estas atividades sob seu comando, cujo sustento financeiro vem destas atividades e com as quais satisfazem suas enormes demandas de logística e infraestrutura para se manterem ativas e ampliando cada vez mais seu alcance territorial.

Criam-se assim os vínculos entre os plantadores de folha de coca e o conflito armado. É importante considerar também que a economia política do conflito está inserida na lógica do comércio global, tanto de consumo de substâncias ilícitas quanto de mercado negro de armas e de lavagem de dinheiro, elos da cadeia causal que transcendem a parte propriamente produtiva do processo. Existem, assim, dimensões fundamentais do negócio que transbordam as fronteiras colombianas e que o alimentam e, nessa medida, alimentam também o conflito interno.

Feitas as considerações sobre os fatores internos, é importante considerar aqueles cujo controle e dinâmicas ultrapassam as fronteiras do país e que incidem dramaticamente na criação das condições que propiciam a presença de cultivos ilícitos. Em primeiro lugar, referimo-nos à lógica econômica do mercado agrícola internacional globalizado. Este modelo vem sofrendo transformações devidas, principalmente, ao colapso dos mecanismos de regulação da economia, que fizeram com que as agroindústrias transnacionais passassem a dominar o mercado destes

produtos. Isto causou uma transformação muito grande na agricultura tradicional, tanto nos países centrais quanto periféricos, e induziu os Estados a redefinirem suas políticas, passando da regulação e proteção de seus mercados à assimilação dos novos princípios de organização espacial do comércio global.

Enquanto a eficiência dos mercados de produtos agrícolas aumenta, no reverso da moeda vai diminuindo a renda dos produtores, principalmente dos pequenos, que ficam numa situação de extrema fragilidade, que muitas vezes os obriga a abandonar a atividade produtiva. As dinâmicas territoriais na Colômbia refletem estes novos rearranjos induzidos pelas estratégias dos grandes produtores e das grandes multinacionais para controlar a produção e o mercado dos produtos agrícolas. O mercado passa a ter um papel decisivo, praticamente definindo o processo e sua dinâmica, tirando do cenário os pequenos produtores, cuja debilidade financeira e menor produtividade os deixa sem condições de concorrência nesse cenário. (REMENTERÍA, 2001). Devido a esta distorção os produtores rurais de países como a Colômbia não têm condições de competir com os preços subsidiados dos produtos provenientes de países desenvolvidos, que não refletem nem sequer os custos de produção. Isto elimina rapidamente do mercado os pequenos produtores agrícolas e transfere fatias para os países desenvolvidos, agravando o fenômeno interno analisado.

A história de muitos cocaleiros assentados hoje nessas regiões é a de pequenos produtores agrícolas, que com a conjuntura da modernização da agricultura, a abertura econômica e o processo vertiginoso de pauperização do pequeno produtor, migraram para outras regiões em busca de alternativas de subsistência e de vida. (REMENTERÍA, 2001).

Assim, nossa análise entende que as dinâmicas internas (condicionante geográfica permissiva, devido à ausência do Estado, e sócio-econômica agravante-determinante) em conjunto com as dinâmicas externas (principalmente em relação à economia, que, tanto desarticula os sistemas frágeis de produção com a onda neoliberalizante, quanto emite sinais positivos a produções ilícitas) se articulam no território Colombiano para a ascensão de ambos os fenômenos. Nesse sentido, a linha de ação para um plano efetivo, embora não seja clara em sua totalidade, deveria tratar de restaurar a presença do Estado e a coesão social do país por meios desenvolvimentistas. A seguir, apresentamos e discutimos o mais novo plano para esse fim, o Plano Colômbia, e a forma que se adotou.

Plano Colômbia e seus impactos

O Plano Colômbia foi elaborado durante o governo do Presidente Andrés Pastrana (1998-2002) e deve ser compreendido como resposta soberana frente à necessidade de se acabar com os conflitos internos. Propondo-se uma estratégia governamental para a paz, para a prosperidade e para o fortalecimento institucional

(RIPPEL, 2004), o projeto visava também agregar aos esforços do Estado a co-operação internacional no tema drogas, enfatizando métodos de controle não-repressivos e nem destrutivos ambientalmente (BETANCOURT; MARTÍNES, 2000). Enfim, em sua concepção original, não eram superdimensionados os efeitos da chamada economia da droga em termos de curto prazo, na medida em que tal questão era colocada em perspectiva com a situação econômica estrutural do país. Assim, seu orçamento previa a alocação de 51% dos recursos para projetos com fins de desenvolvimento sócio-institucional e 16% para revitalização econômica, enquanto ao combate direto do tráfico de drogas estavam previstos 32%. Somente 0,8% teriam como destino o apoio ao desenvolvimento da negociação com os grupos guerrilheiros³ – sobretudo as FARC e o ELN –, sendo que o diálogo então seria possível com a concomitante criação de uma zona desmilitarizada.

À medida que as causas desse conflito eram percebidas em função de seus elementos estruturais (*i.e.*, como consequência de uma desigualdade econômica acentuada em conjunto com um Estado fraco), os principais beneficiários diretos do plano seriam tanto a população vitimada pelos conflitos quanto o grupo social camponês vinculado aos cultivos ilícitos. Em relação ao segundo caso, a linha de ação planejada seria substituir o plantio da cocaína por atividades econômicas legais, que gerassem renda para as famílias.

Esses objetivos também podem ser observados em discursos de Pastrana (2005, p. 48), que em 1998 já afirmava que:

[Drug crops is] a social problem whose solution must pass through the solution to the armed conflict...Developed countries should help us to implement some sort of ‘Marshall Plan’ for Colombia, which will allow us to develop great investments in the social field, in order to offer our peasants different alternatives to the illicit crops (PASTRANA, 2005, p. 48).

Em termos absolutos, o governo colombiano se responsabilizaria por quatro bilhões de dólares dos sete bilhões e meio que eram previstos pelo orçamento. Um apoio externo, então, fazia-se necessário, pois o plano demandava mais recursos do que o que estava disponível. Dessa forma, em meio às conversações com o governo estadunidense, o plano original foi objeto de negociação no Congresso norte-americano. O Projeto de Lei S-1758, também conhecido como *Alianza Act*, apesar de também apontar elementos sócio-econômicos como prioridade, destacou como principais questões a seguridade e justiça, que concentravam 64% dos recursos que saíam dos Estados Unidos para o desenvolvimento do Plano Colômbia. Segundo Betancourt e Martínez (2000, p. 147):

En realidad el grueso de los recursos es para combatir la producción de cultivos ilícitos y militarizar la lucha anti-drogas en las mismas zonas con presencia de la guerrilla en el entendido que ello la debilita. La guerra al

³ Fontes fornecidas pela Embaixada da Colômbia nos Estados Unidos em 2006

servicio de la paz, se afirma. [...] Así, el Plan no es estricto sensu una estrategia integral antidrogas. Es control de la oferta, lo cual ha demostrado su inoperancia. Según el texto tramitado en el Congreso estadounidense el objetivo principal es disminuir un 50% de los cultivos ilícitos en seis años, concentrando la atención en el eslabón más débil de la cadena de drogas (la producción) olvidando que ella se cierra en siete u ocho etapas. Aunque es difícil precisarlo, se estima que sólo el 0,67% del precio final de la droga es absorbido como ingreso bruto por parte del cultivador directo.

Nesse sentido, é desvirtuado o objetivo inicial do plano, que agora passa a adotar um forte componente militar e policial. Através da renúncia colombiana da realização de uma estratégia diferente da dos Estados Unidos, reconstruiu-se a legitimidade política interna e internacional do governo e, graças aos recursos do Plano Colômbia, iniciou-se o mais notável fortalecimento militar do Estado. As linhas de ação concentraram seus esforços na fumigação e erradicação dos cultivos ilícitos, assim como no combate aos grupos guerrilheiros (embora os grupos paramilitares de direita não tenham sido consideravelmente afetados – resultando em seu crescimento).

Entre os resultados dessa nova forma que o plano adotou, então, destaca-se a redução de diversos índices de violência do país (número de assassinatos, raptos, deslocamentos internos e sabotagens econômicas por parte dos grupos guerrilheiros). Em relação à economia das drogas, embora o tráfico permaneça forte na Colômbia, relatórios das Nações Unidas (Anexos - Tabela 1) mostram que houve efetivamente uma diminuição do cultivo de coca e de papoula na Colômbia. Tais impactos positivos são constantemente apontados pelos advogados do plano.

Contudo, este forte viés militar e voltado ao combate direto às drogas acabou pondo de lado o projeto de longo prazo, que conforme analisamos, atacaria um dos principais aspectos estruturais do problema, que é a situação sócio-econômica da população. Devido à forma que foi adotado, muito pouco está sendo feito no que se refere à criação de fontes alternativas para o sustento da população que antes vivia da produção ilícita. Nesse sentido, no momento em que a dinâmica interna se mantém, resultados positivos a longo prazo só se tornam prováveis com a modificação das condicionantes externas. Na permanência destas, e à medida que cessar o plano, o problema possivelmente voltará aos níveis anteriores.

Em suma, o apoio norte-americano teve como custo o fim da autonomia para a execução de um projeto voltado ao término efetivo da questão. Em relação às guerrilhas, conforme destaca Cayedo (2005, p. 62):

Com a ascensão de Álvaro Uribe (2002-2006), a presença quase permanente do comandante do Comando Sul dos EUA no desenvolvimento das operações do Plano Colômbia indica a enorme influência do complexo militar-industrial estadunidense sobre a administração e sobre o Pentágono e o aproxima perigosamente de uma participação cada vez mais direta no

conflito armado colombiano e condiciona, de maneira negativa, as opções de regresso a uma solução política negociada.

Enfim, o Plano Colômbia, da maneira como está sendo adotado, não resultará nos objetivos originalmente expostos (institucionais e sociais). Isso se deve principalmente a mudança das linhas de ação deste, que por fim está sendo enquadrado na estratégia internacional de combate ao narcotráfico dos Estados Unidos.

Dessa forma, concluímos um dos objetivos do artigo, que é, em suma, explicar e avaliar o Plano Colômbia do ponto de vista interno ao Estado sul-americano. Contudo, à luz tanto dessa avaliação quanto dos motivos da mudança das linhas de ação do plano, cabe questionar o motivo da postura norte-americana frente à questão. Nesse sentido, na próxima sessão analisamos as políticas dos Estados Unidos frente ao narcotráfico, buscando avaliá-las de acordo com o seu declarado interesse de diminuir o consumo interno (e os problemas daí advindos), assim como seus resultados.

Políticas de combate ao narcotráfico nos Estados Unidos

Fruto de concerto internacional, em 1961 noventa e sete Estados aprovaram a Convenção Única sobre Drogas Narcóticas, a qual tem o objetivo de combater o abuso de drogas por meio de ações internacionais coordenadas. Foram acordadas duas formas de intervenção e controle que trabalham juntas: a primeira é a limitação da posse, uso, troca, distribuição, importação, exportação, manufatura e produção de drogas exclusivas para uso médico e científico; a segunda é combater o tráfico de drogas por meio da cooperação internacional para deter e desencorajar os traficantes. Todavia, em 1971, o presidente americano Richard Nixon lançou a *War on drugs*, que buscava identificar os países produtores e os países consumidores de substâncias ilegais. Esse evento tornou-se uma importante estratégia de política externa, pois fazia distinção entre agressores e vítimas do tráfico internacional de drogas. Dessa forma o governo americano exteriorizava o problema da produção de psicoativos e a repressão interna a consumidores e narcotraficantes. O governo conciliou a possibilidade de utilizar o tráfico como meio de execução de política externa, ao mesmo tempo que era recurso da governamentalização, pois disciplinava, vigiava e confinava grupos sociais considerados ameaçadores, como negros, hispânicos e jovens pacifistas (RODRIGUES, 2003).

No entanto, na década de 1990, a política americana de externalização do problema das drogas se vê pressionada pelos países da região e mesmo internamente. Em 1994 o governo Clinton reúne os países americanos na primeira cúpula das Américas, com o intuito de traçar novos rumos para as nações do continente. Dando o tom a essas metas, está a idéia de que:

Os problemas das drogas ilícitas [...] levantam graves ameaças para as sociedades, as economias de livre mercado e as instituições democráticas do hemisfério [...] o uso de drogas impõe enormes custos sociais e as organizações criminosas põe em perigo a segurança de nosso povo através da corrupção, da intimidação e da violência” (ARNAUD, 1996, p. 438).

O grande “flagelo” moral, social e sanitário das drogas assume, assim, o caráter de “flagelo político” ao relacionar diretamente à existência do narcotráfico (em seus componentes “violência” e “corrupção”) à fragilização das sociedades americanas e suas incipientes democracias (RODRIGUES, 2002).

Com o passar do tempo, a agenda estadunidense de combate ao narcotráfico para as Américas passa a ser internalizada pelos países, perdendo as feições de Washington. Nos anos 2000, os Estados Unidos passam a adotar tal política de forma mais rígida internamente, estabelecendo ambiciosas metas para a redução do consumo de drogas. A *National Drug Control Strategy*, de 2002, previa a redução em 10% da utilização de narcóticos entre os jovens em até dois anos, e de 25% em até cinco anos. A meta foi superada nos dois primeiros anos, atingindo 11% e ficou abaixo do esperado nos cinco anos, ficando em 23% segundo um estudo da instituição americana *Monitoring the Future*. As novas políticas norte-americanas explicitadas no *President’s National Drug Control Strategy*, de janeiro de 2009, mostram que as novas metas para o controle do uso de drogas serão buscadas através de três meios: parar a utilização por parte de novos usuários, reduzir a utilização e dismantelar redes de narcotráfico.

A aproximação do controle em níveis micro-populacionais, como em pequenas comunidades, é um meio para atingir as metas de redução do uso de drogas. Programas como *Suporte a Comunidades Livres de Drogas*, *Testes Aleatórios em Estudantes*, *Campanha Nacional de Combate às Drogas entre os Jovens* e *Monitoramento de Drogas Prescritas* estão sendo utilizados. Essa busca por um envolvimento da sociedade na procura de um bem-comum visa à conscientização dos núcleos populacionais onde os indivíduos estão inseridos para que se tenha, de forma não agressiva ou invasiva, o controle da utilização de substâncias ilícitas. É novidade a integração das comunidades latinas, negras e pacifistas à sociedade norte-americana, e parece ter sido esta a solução encontrada pelos *policymakers* para reduzir a questão do tráfico de forma ampla, atingindo toda a esfera nacional.

O segundo pilar, que busca a redução da utilização e da dependência, tem se pautado muito por dois princípios: que a dependência química é uma doença e que ela pode ser tratada. Dessa forma, o governo tem feito grandes investimentos com o intuito de ampliar o acesso ao tratamento e de torná-lo mais eficiente. Com o aumento da qualidade e da facilidade de acesso à recuperação por parte do usuário de drogas, o governo tem, a cada ano, tratado mais pessoas. Outro fator importante é que a utilização de drogas é crime, mas ao invés da simples punição, os tribunais

de justiça têm encaminhado os usuários ao tratamento, tendo em vista que este se mostra, atualmente, um meio muito mais efetivo na recuperação dos infratores.

Esses dois primeiros pilares mostram-se efetivos apenas em âmbito interno, inibindo o tráfico internamente pela falta de demanda pelos narcóticos. Apesar disso, de forma indireta, também combatem o tráfico internacional, pois cada vez mais as políticas norte-americanas têm servido de guia para os outros países da América. O último pilar toma justamente o aspecto mais internacional do problema, onde os Estados Unidos buscam dismantelar as redes de narcotráfico. Considerando que o tráfico de drogas desestabiliza as famílias, as finanças e as liberdades da sociedade americana, o governo se encarrega de combater esse mal. As formas para isso têm sido diversas, tais como reforços da lei, investigações, interdições, esforços diplomáticos, sanções econômicas, e programas para localizar e desmanchar os mercados locais de drogas.

Dessa forma, a análise da política estadunidense aponta para a hipótese de que o controle da demanda seja mais eficiente do que o da oferta para o combate ao consumo de drogas. De fato, tais políticas vêm se mostrando efetivas, ainda, conforme analisamos, quando agem de forma a controlar o problema a longo prazo. Longe de sugerirmos que sejam negligenciadas as políticas que atuam nos outros níveis (societário e internacional), entendemos que o governo norte-americano compreendeu bem as formas mais eficazes desse controle, o qual dado o objetivo declarado de reduzir o consumo de drogas e os problemas daí advindos, deveria ter como prioridade o consumidor final⁴ e, quando forem enfatizados os níveis de análise societário e internacional, soluções de longo prazo também podem ser objetivadas. Nesse sentido, a análise do problema se aproxima ao que expomos, e o combate à produção na Colômbia se voltaria a medidas sócio-econômicas.

Contudo, o apoio ao Plano Colômbia, da forma como vem ocorrendo, reflete essa pequena metamorfose da análise à prática. Certamente, o motivo não é o desconhecimento por parte dos formuladores da política externa estadunidenses da avaliação feita corretamente pelo seu governo até então. Isso sugere que as intenções são outras, e que a compreensão do enquadramento do plano à política de combate ao narcotráfico não é um discurso de todo verdadeiro.

Em suma, apesar das análises feitas pelo governo estadunidense em relação às medidas mais eficazes para diminuir o consumo interno de drogas, as políticas ditas de combate a esse problema têm estado persistentemente focadas no combate à produção, dando grande ênfase ao universo da oferta, no curto prazo. Em outras palavras, a questão deveria ser atacada em sua origem, em países como Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. No entanto, hoje é evidente que estas políticas estão aquém dos resultados esperados, tanto no que diz respeito a parâmetros

⁴ Ademais, o consumo de drogas nos Estados Unidos é extremamente diversificado, e a cocaína é somente uma entre as muitas drogas utilizadas (como heroína ou anfetaminas).

quantitativos como área plantada quanto às conseqüências das ações por elas promovidas nas regiões de cultivo nos países Andinos. Políticas alternativas, que optam pela via social e tratam de restaurar a presença do Estado e a coesão social do país por meio do conceito do “desenvolvimento alternativo”, parecem estar mais de acordo com a realidade encontrada.

Poderíamos assumir os equívocos do combate às drogas pela erradicação de cultivos por meio da cooperação com as Forças Armadas – caracterizado pelo processo de fumigação da área plantada –, promovido pelos EUA, como devido a interesses de congressistas norte-americanos que apresentam constante demanda por resultados efetivos no combate às drogas por meio da redução da oferta dos países Andinos, forçando resultados de curto prazo. Contudo, visto que no plano interno tal combate entende a necessidade de metas de longo prazo, e também que, mesmo em curto prazo os resultados não vêm se mostrando satisfatórios⁵, entendemos que essa linha de ação deve ser explicada, então, por outros motivos além de sua função anti-narcotráfico; Assim, o estudo das linhas de ação norte-americanas na região, em especial quanto ao narcotráfico, está ainda em aberto, e o interesse não é puramente acadêmico. Nesse sentido, esse espaço para futuros estudos, com a devida criação e avaliações de hipóteses (e.g. o possível interesse hegemônico norte-americano quanto ao controle da região amazônica e dos fluxos de petróleo, o interesse de companhias privadas norte-americanas em defender uma ação estimuladora de seus produtos, etc.), deve ser refletido, por exemplo, tanto no desenvolvimento das linhas de ação do próprio governo colombiano frente às questões, quanto na formulação da política externa dos países da região, como o Brasil, por exemplo.

ABSTRACT: The civil conflict that affects Colombia endures nearly half a century, involving several players, ideas and issues. One may find, in its historical roots, socio-economic grievances, but nowadays it also includes elements of greed, which are manifested in articulation with drug traffic. This paper reviews the conflict, its most recent stage and the way it has been addressed. Hence, we look at the lens through which the US sees the issue, and the Plan Colombia is put in perspective with its other anti-drug policies

KEYWORDS: Civil Conflict, Drug Traffic, Plan Colombia, United States.

⁵ Nesse sentido, é ainda importante mencionar que o pequeno sucesso na contenção da produção na Colômbia é ainda compensado pelos maiores níveis apresentados pelos vizinhos Peru e Bolívia, lembrando o ocorreu na década de 1990 quando tanto o combate no Peru liderado pelo ex-presidente Fujimori como na Bolívia com programas de erradicação com grande respaldo dos EUA fizeram a produção de folha de coca e cocaína migrar para a Colômbia. Dessa forma, os resultados efetivos em termos do consumo interno nos EUA são ainda menores.

Referências

- ANGEL, Marta Herrera. *Ordenar para Controlar: Ordenamiento espacial y control político en las Llanuras do Caribe y en los Andes Centrales Neogranadinos*. Bogotá: Academia Colombiana de Historia, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2002.
- AQUINO, Rodrigo de. Produção de Drogas na Colômbia e Seus Reflexos para a Amazônia Brasileira. In: SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO E ESTUDOS INSTITUCIONAIS. *Ciclos de estudos sobre a Amazônia*. Brasília, 2004.
- ARNAUD, V. *Mercosur, Unión Europea, NAFTA y los procesos de integración regional*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1996.
- BELTRÁN V., Miguel Ângelo. Guerra y política en Colombia. *Estudios Latinoamericanos*, Nueva Época, ano 4, n. 7, jan./jun. 1997.
- BETANCOURT, Carlos; MARTÍNES, Héctor. El Plan Colombia o el fundamentalismo en la lucha antidrogas. In: _____ *Revista Economía Colombiana*, Bogotá, Edição 283, 2000.
- BORGES, F. Amazônia e economia da droga: conflitos colombianos e interesses brasileiros (1985-2005) (Dissertação). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.
- CAYCEDO, Jaime. Impacto regional do conflito colombiano na América Latina. In: _____ *Hegemonias e Emancipações no século XXI*, Buenos Aires: CLACSO, 2005.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES, Subdirección Estratégica de Investigaciones. Bogotá, 2002, p. 6.
- EMBAIXADA DA COLÔMBIA NOS ESTADOS UNIDOS. *El Plan Colômbia*, 26 de abr. de 2006.
- EMBAIXADA DA COLÔMBIA NOS ESTADOS UNIDOS. *Financiancion Plan Colombia*. 26 de abr. de 2006.
- GÓMEZ, Gustavo Montañes. Globalizações e construção no território colombiano. In: SILVEIRA, Maria Laura (Org.). *Continente em Chamas. Globalização e território na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- NATIONAL DRUG CONTROL STRATEGY. Disponível em: <<http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/ndcs09/2009ndcs.pdf>>. Acesso em: 29 de maio 2009.

PASTRANA, Andrés. *La Palabra bajo Fuego*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana SA, 2005.

PRADO JÚNIOR, Caio. Contribuição para a Análise da Questão Agrária no Brasil. *Revista Brasiliense*, n. 28, mar./abr. 1960.

REMENTERÍA, Ibán de. *La guerra de las drogas: cultivos ilícitos y desarrollo alternativo*. Bogotá: Editorial Planeta, 2001.

RIPPEL, Márcio. O Plano Colômbia como instrumento da política norte-americana para a América Latina e suas conseqüências. *Revista da Escola de Guerra Naval*, 2004.

RODRIGUES, THIAGO M. S. A infundável guerra americana: Brasil, EUA e o narcotráfico no continente. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 16, n. 2, Junho de 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392002000200012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 de maio 2009.

_____. Política de drogas e a lógica dos danos. *Revista Verve*. São Paulo, n. 3, 2003.

STANTON, Kimberly. *The Colombina Conflict: Regional Impact and Policy Responses*. Nova Iorque: 2002

UNITED NATION OFFICE FOR DRUG CONTROL AND PREVENTION (UNDCP). Disponível em: <http://www.undcp.org/colombia/>. Acesso em: 15 de abr. 2009.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Coca Cultivation in the Andean Region: a Survey of Bolivia, Colombia and Peru*, June 2005.

UNITED NATIONS PUBLICATION. *World Drugs Report*, 2004-2005.

VARGAS, Gloria Maria. Território, Cultivos Ilícitos na Colômbia e Geopolítica Hemisférica. In: SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO E ESTUDOS INSTITUCIONAIS. *Ciclos de estudos sobre a Amazônia*. Brasília, 2004.

VARGAS, Gloria Maria. *Território e poder: a formação sócio-espacial colombiana*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999.

Anexo

Tabela 1: Cultivo de Coca e Fabricação potencial de cocaína estimados na Colômbia, 1995–2004.⁶

Cultivo de Coca na Colômbia (em hectares)									
1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
50,9	67,2	79,4	101,8	160,1	163,3	144,8	102	86	80
Fabricação potencial de Cocaína na Colômbia (em toneladas)									
1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
230	300	350	435	680	695	617	580	440	390

⁶ Fonte dos dados brutos: *World Drug Report. United Nations Publication*, p. 61, 2005.

A reorientação externa do México e a iniciativa Mérida

Pedro dos Santos de Borba

RESUMO: O presente artigo pauta a relação existente entre a reorientação externa do México nas últimas três décadas e a cooperação para combate ao narcotráfico estabelecida com os Estados Unidos após 2007. Nesse sentido, apresenta os fundamentos da política externa mexicana durante o período 1930-1980, marcada pelos princípios da autonomia e do “nacionalismo revolucionário”, e diagnostica as razões de seu abandono a partir da crise da dívida nos anos 1980. Verificamos que esse abandono se deu *pari passu* a uma aproximação assimétrica com os Estados Unidos, através do Plano Brady, do NAFTA e da ASPAN. A Iniciativa Mérida poderia ser entendida, assim, como “dependência da trajetória” dessa convergência estrutural nos planos econômico, político e social, o que cria uma pressão para o aprofundamento dessa cooperação a despeito de seus resultados concretos.

PALAVRAS-CHAVE: México, Iniciativa Mérida, Dependência da Trajetória, Segurança.

Introdução

Em 2007, México e Estados Unidos lançaram um programa de cooperação na área de segurança, concentrado no combate ao narcotráfico e no controle de fronteira. O plano ficou conhecido como Iniciativa Mérida em alusão à cidade que sediou o encontro, mas também é chamado de Plano México por suas semelhanças ao Plano Colômbia. O objetivo do presente trabalho é analisar a cooperação entre México e Estados Unidos na área de segurança como uma construção histórica mais

ampla que a Iniciativa Mérida, entendendo-a como “dependência da trajetória” da associação assimétrica entre os dois países desenvolvida ao longo das últimas três décadas; nesse sentido, busca-se contrapor à idéia de que a cooperação é uma decisão contingencial dos governos então em exercício, ou que o mesmo é um caminho supostamente natural para os problemas mexicanos. Nesse sentido, a política externa é mais que uma sequência de decisões tomadas sob constrangimentos históricos, mas é a construção e transformação dos constrangimentos a partir dessas decisões. A primeira seção, portanto, se dedica a esclarecer a natureza da reorientação externa do México a partir da década de 1980 e suas implicações para as relações bilaterais com os EUA. Tendo isso claro, nos concentramos nos aspectos factuais da Iniciativa Mérida, avaliando o conteúdo do projeto, seu substrato orçamentário e sua tramitação burocrática. Por fim, tecem-se comentários a respeito do impacto da Iniciativa sobre as relações políticas entre México e Estados Unidos, apresentando alguns pontos sobre a cooperação em segurança pós-Mérida.

Reorientação Externa do México (1982-2007)

A reorientação externa do México nas últimas décadas está imbricada à crise do nacional-desenvolvimentismo e aos desdobramentos do fim da Guerra Fria para o sistema internacional. A partir dos anos 1980, a elite política mexicana, concentrada no Partido Revolucionário Institucional (PRI), realizou uma inversão substantiva da agenda internacional do país, que acompanhou o processo de reformas neoliberais levadas a cabo internamente. Com isso, abandonou-se gradativamente o posicionamento terceiro-mundista e antiimperialista, o assim chamado “nacionalismo revolucionário”, e a desconfiança em relação aos Estados Unidos. O ocaso da concepção norte-sul na formulação de política externa mexicana foi feita em paralelo à aproximação estratégica com os Estados Unidos.

Durante a Guerra Fria, o México teve uma inserção internacional complexa, pautada pelo distanciamento em relação às duas superpotências. De certa forma, os eixos da estratégia mexicana haviam sido lançados pelo regime revolucionário já na década de 1930, com a consolidação do PRI, da *Doutrina Estrada* e da *Cláusula Calvo*. Como veremos adiante, esses dois princípios pautavam a soberania política e econômica como valores máximos da política externa mexicana, que se desdobravam em questões outras tais como o nacionalismo, o terceiro-mundismo e a não-ingerência política.

Em fevereiro de 1930, o PRI decidira romper relações diplomáticas com a URSS em decorrência de um atrito bilateral, de modo que o México foi então admitido na Liga das Nações. Envolvendo a crise diplomática entre os dois países, constava o descontentamento mexicano com o dogmatismo da doutrina revolucionária de Moscou, o distanciamento da URSS em relação à Revolução Mexicana, a carência de interesses materiais do México na Rússia e o apoio soviético ao

Partido Comunista Mexicano, que executava ações subversivas contra o governo de Portes Gil (1928-1930). O afastamento do bloco soviético veio se somar à desconfiança histórica em relação à outra superpotência (os EUA), impulsionando uma política externa marcada pela autonomia e pelo ativismo nos fóruns multilaterais (BERNAL-MEZA, 2007).

Um dos pilares conceituais dessa política, a *Doutrina Estrada* fora enunciada em 1931, pelo então chanceler Genaro Estrada, com a finalidade de contrapor-se à concepção vigente de reconhecimento internacional de governos – segundo a qual este se faria em função da capacidade da nação autogovernar-se. Para o chanceler mexicano, essa doutrina colocava sob juízo estrangeiro a legitimidade política de um governo nacional, o que era uma afronta à soberania dos povos. A partir disso, postula Estrada:

Depois de um estudo muito atento sobre a matéria, o governo do México transmitiu instruções a seus ministros ou encarregados de negócios nos países afetados pelas recentes políticas [de reconhecimento de governo], fazendo-lhes saber que o México não se pronuncia no sentido de outorgar reconhecimentos porque considera que esta é uma prática denegridora que, ferindo a soberania de outras nações, coloca-as na situação de que seus assuntos interiores possam ser qualificados em qualquer sentido por outros governos, os quais de fato assumem uma atitude de crítica ao decidir, favorável ou desfavoravelmente, sobre a capacidade legal de regimes estrangeiros. Em conseqüência, o governo do México se limita a manter ou retirar, quando o julgue procedente, seus agentes diplomáticos e a manter ou retirar, quando o julgue precedente, os similares agentes diplomáticos que as nações respectivas tenham acreditado no México, sem qualificar, nem precipitadamente nem a posteriori, o direito que tenham as nações estrangeiras para aceitar, manter ou substituir seus governos ou autoridades (ESTRADA *apud* URDANIVIA, 1999, p. 136).

Tal qual formulada acima, a Doutrina Estrada foi o fundamento da posição mexicana durante a crise hemisférica decorrente da Revolução Cubana, em que o princípio da autodeterminação foi contraposto à lógica de defesa coletiva da Guerra Fria. A manutenção dos laços comerciais e diplomáticos com o regime socialista, em um momento em que todos os demais latino-americanos lhe viravam as costas, foi seguramente um dos pontos notórios da política externa mexicana do período.

Outro princípio básico para o “nacionalismo revolucionário” do PRI foi a *Cláusula Calvo*, como ficou conhecida em homenagem ao jurista argentino que a formulou. Consagrada em diversos artigos da Constituição Mexicana de 1917, a cláusula previa que estrangeiros, para adquirir propriedades no México, deveriam abdicar da proteção de seu estado originário e submeter-se ao ordenamento interno mexicano. Conforme aponta Federico Urdanivia, “[...] a essência dessa cláusula é a de despojar de conteúdo material qualquer demanda diplomática feita por dano

causado a um estrangeiro” (URDANIVIA, 1999, p. 161). Essa doutrina foi se desenvolvendo no ordenamento jurídico mexicano ao longo das décadas seguintes, respaldando, por exemplo, o decreto de estatização dos hidrocarbonetos em 1937 e a “Lei para promover o investimento mexicano e regular o investimento estrangeiro” de 1973. Como se nota, a Cláusula Calvo e a Doutrina Estrada se fundamentavam na soberania e na auto-determinação, formulando uma política externa com forte apelo normativo e avessa ao *status quo* do poder mundial. Nosso objetivo é descrever como essa política externa foi abandonada pelo PRI a partir de 1982, em favor do pragmatismo neoliberal, da adesão às estruturas hegemônicas de poder mundial e da aproximação com os Estados Unidos. Essa digressão histórica busca relativizar a idéia de que a atual cooperação antidrogas com os EUA é o último recurso para as forças de segurança do México, ou que esta é a melhor alternativa para a repressão ao narcotráfico; ao contrário, apresenta a cooperação securitária como um desdobramento da convergência histórica entre os dois países, ou como “dependência da trajetória” da política externa mexicana em sua associação assimétrica com os Estados Unidos nas últimas três décadas.

Ao longo da década de 1970, a conjuntura mundial já estava fortemente marcada pela ascensão do neoliberalismo, que representou, nos países centrais, o recuo do estado de bem-estar e, na semi-periferia, a crise do desenvolvimentismo estatista. A partir do rompimento do padrão dólar-ouro em 1971, o dinamismo do capital financeiro passou a ser um fator de instabilidade da economia internacional, e as crises do petróleo (1973; 1979) favoreceram os exportadores dessa commodity em detrimento dos projetos nacionais de industrialização do período 1950-1970. Nesse contexto, a crise da dívida nos países latino-americanos dos anos 1980 reforçaria a debilidade do setor público enquanto indutor do desenvolvimento e colocá-lo-ia dependente dos crescentes fluxos de capital especulativo para cobrir seus déficits, bem como das instituições financeiras de Bretton Woods. Essa conjuntura de desregulamentação do capital e desestruturação dos Estados periféricos minou o movimento terceiro-mundista e/ou não-alinhado que se organizava em torno da Conferência de Bandung (1955) e da Nova Ordem Econômica Internacional (1974), pressionando estes países a reorientar sua inserção externa e seu programa de desenvolvimento nacional de acordo com a nova conjuntura global.

Desde a segunda metade da década de 1970, o México já recorria ao Fundo Monetário Internacional para estabilizar o câmbio e equilibrar as finanças públicas, além de captar investimentos privados. No entanto, a elevação das taxas de juros internacionais em 1981-1982 arrasou o ciclo expansivo da economia mexicana (1978-1981) e afundou o país na primeira recessão desde a II Guerra Mundial, agravada pela incapacidade de honrar os compromissos externos. A moratória da dívida externa mexicana, declarada em agosto de 1982, evidenciou a profundidade da crise e abriu caminho para as reformas econômicas do governo seguinte, liderado por Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) (MALDONADO, 2009, p. 7-8).

Em dezembro, seria anunciado o Programa Imediato de Reordenação Econômica (PIRE), que propunha a redução do gasto público e a elevação da taxa de juros. O governo de Madrid Hurtado, conhecido como “Lamadridato”, seria marcado pelas contínuas negociações com o FMI para reescalonamento da dívida e pela incorporação dos imperativos da ortodoxia econômica para o ajuste, que redundaram em estagnação e inflação combinadas (CORDERA; LOMELÍ, 2005, p. 41-17).

Em 1986, a dívida externa atingia 77% do PIB mexicano e os termos de troca de seu comércio exterior correspondiam a aproximadamente 50% do índice de 1980 (URDANIVIA, 1999, p. 191-193). Nesse ano, o México entrou para o GATT e Hurtado lançou um novo programa de recuperação, o Programa de Estímulo e Crescimento (PAC, em espanhol), que pautou a negociação com os credores internacionais. Segundo Maldonado (2009), “[...] nesse programa está claramente delineada a mudança na estratégia de desenvolvimento da economia mexicana – o modelo de substituições de importações é abandonado em favor do novo liberalismo econômico (neoliberalismo)” (MALDONADO, 2009, p. 8). Por mais que o nacional-desenvolvimentismo das décadas anteriores já não tivesse fôlego durante o “Lamadridato”, a adesão plena ao modelo neoliberal só seria realizada no governo de Salinas de Gortari (1988-1994), contemporâneo do Consenso de Washington.

As reformas de Gortari são análogas às de Menem na Argentina: abertura comercial, flexibilização do marco regulatório ao investimento estrangeiro, privatização ou extinção das empresas e bancos estatais, venda das ações do Estado em setores estratégicos, como a alimentação, petroquímica, têxteis, etc. A corrosão do papel do setor público na economia e a abertura ao neoliberalismo exigiam que o comércio internacional e os investimentos estrangeiros dinamizassem a economia, o que demandava novas prioridades para a política externa. No governo de Gortari, a direção do PRI avaliava que nem a Europa e nem o Japão teriam disposição e capacidade para um estreitamento econômico, o que tornava os Estados Unidos como o pólo natural de atração (BERNAL-MEZA, 2007, p. 41). Com esse espírito foram conduzidas as negociações de um convênio comercial, que culminaria, em agosto de 1992, no Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, em inglês). O NAFTA não foi meramente uma medida de política externa; ele representou a institucionalização de um processo de crescente sinergia econômica entre México e Estados Unidos, que passou a englobar 88% das exportações e 74% das importações mexicanas (ver Gráfico I).

Além disso, o governo de Salinas de Gortari foi responsável pela adesão em 1989 do México ao Plano Brady, assim chamado em alusão ao então Secretário do Tesouro dos EUA, Nicholas Brady. O plano colocava a renegociação da dívida externa (redução do principal e dos juros através da emissão de novos títulos) em função da abertura dos mercados nacionais dos países devedores, o que tornava a economia mexicana cada vez mais dependente de seu setor externo. Decidido a romper com seu passado terceiro-mundista, o México entra para a Organização

para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1994 e para o quadro de acionistas do Banco Internacional de Compensações (BIS) em 1996.

A literatura converge em apontar o mandato de Salinas de Gortari como o ápice do programa neoliberal no México (BENÍTEZ MANAUT, 2006; BERNAL-MEZA, 2007; CORDERA; LOMELÍ, 2005; GONZÁLEZ GONZÁLEZ, 2001; MALDONADO, 2009; URDANIVIA, 1999). De certa forma, a adesão ao Consenso de Washington representava uma inversão importante na relação com os Estados Unidos, visto que reconhecia o triunfo material e ideológico dos EUA na Guerra Fria e na ordem internacional que lhe sucedeu. No entanto, as relações bilaterais nas décadas de 1980 e 1990 sofreriam reveses importantes, em especial em temas de segurança e política regional. Dentre os pontos de atrito, cabe mencionar (1) o protagonismo mexicano na mediação da crise centroamericana da década de 1980, através do Grupo do Rio; (2) os conflitos bilaterais em torno da política antidrogas de Washington; (3) a defesa do fim do bloqueio a Cuba pelos mexicanos; (4) a oposição do México à expulsão automática de países não-democráticos da OEA; e (5) a reticência em relação ao uso da força pelos Estados Unidos no Kosovo, sem aval do Conselho de Segurança. Dessa forma, a política mexicana optou por uma aproximação com os EUA pautada pelo Consenso de Washington, mas manteve em grande medida resguardados os princípios de soberania e não-intervenção da herança priista.

Essa orientação se manteria durante o governo de Ernesto Zedillo (1994-2000), que sofreu crescentes pressões externas sobre o sistema de partido dominante, com denúncias de fraude eleitoral e de violação dos direitos humanos. A insurgência no sul do país, cujo epicentro foi a região de Chiapas, colocava um desafio concreto à agenda neoliberal do governo federal, colocando em evidência o processo de exclusão social que afetava principalmente a população camponesa e indígena. Juntamente com a crise financeira de 1994, a sublevação do Exército Zapatista de Liberação Nacional (EZLN) obrigou o governo de Zedillo a “voltar-se para dentro”, freando o ímpeto globalista e livre-cambista de Salinas de Gortari. Ademais, a economia mexicana vinha apresentando resultados pouco animadores: no período 1985-1989, a taxa média de crescimento real do PIB fora de 0,1%, e, no período 1990-1994, essa taxa foi de 1,5%, o que pode ser considerado irrisório em comparação aos 6,4% atingidos na média do período 1951-1981 (GONZÁLEZ GONZÁLEZ, 2001, p. 649). Em 1995, por decorrência da fuga de capitais, o PIB mexicano teve uma queda nominal de 6,4 pontos percentuais, mas os anos seguintes apresentariam resultados bem mais positivos. Vale lembrar que a rápida recuperação da crise mexicana de 1994 foi possível graças a um pacote de US\$ 50 bilhões liberado pelo governo Clinton, em um momento em que os EUA negociavam a ALCA com os demais países latino-americanos.

A vitória da oposição em 2000 marcou uma virada na história do México, e a política externa não poderia deixar de acompanhar as mudanças. A ascensão

de Vicente Fox (2000-2006) à presidência aludia ao banimento do legado revolucionário e à refundação do estado mexicano em moldes liberal-democráticos, com maior transparência e descentralização. No plano externo, essa proposta implicava um passo adiante na aproximação do México com os países centrais, em particular os Estados Unidos, visto que grande parte da reticência de Washington em relação ao vizinho – causada pela percepção de ineficiência institucional, pela corrupção, pela falta de democracia e pelas violações dos direitos humanos – deveria ser superada com o novo governo. A convergência política de Fox e George Bush indicava uma perspectiva de convergência nas relações bilaterais, bem como o fortalecimento da atuação conjunta dos dois países nos fóruns multilaterais.

De fato, a orientação externa do Partido de Ação Nacional (PAN) foi mais pronunciada e visível do que suas prometidas reformas internas. Fox incorporou ao discurso diplomático mexicano os valores políticos da globalização neoliberal, como “democracia” e “direitos humanos”, fazendo com que tais preceitos universalistas ganhassem terreno em relação aos conceitos de “autodeterminação” e “soberania”. O exemplo paradigmático dessa inversão foi a política para Cuba, que de 2001 a 2004 vivenciou uma escalada de tensões. A primeira divergência ocorreu na Comissão de Direitos Humanos da ONU, quando Fidel Castro e Jorge Castañeda (então chanceler mexicano e biógrafo de Che Guevara) divergiram abertamente quanto à resolução sobre o regime cubano. No ano seguinte, uma série de declarações desastradas de ambos os lados aprofundaram as desconfianças: o governo cubano cada vez mais percebia o presidente mexicano como um aliado de Washington e um defensor do isolamento de Cuba; Vicente Fox, por seu turno, percebia o regime cubano como um anacronismo autoritário, incompatível com os princípios interamericanos. Em 2004, a crise atingiu seu ápice: primeiro, o México passou a votar a favor da condenação de Cuba por violações dos direitos humanos; segundo, o governo cubano publicou uma conversa de Fidel e Fox em que este afirmava sua preocupação em “não incomodar George Bush”; terceiro, Fidel declarou que a tradição diplomática mexicana, juntamente com o prestígio do país na América Latina, “[...] havia se convertido em cinzas”; e, por fim, o governo mexicano decidiu romper relações diplomáticas com Cuba em maio de 2004. A situação se reverteria em julho, quando o chanceler do México, acuado por pressões de partidos e organizações sociais, visitou Havana e acordou a reabertura de ambas as representações (VELÁZQUEZ FLORES; DOMÍNGUEZ, 2007, p. 29-32).

A política externa do México para a América Latina passou por outros momentos complicados, como a Cúpula de Mar Del Plata (2005) e a eleição do Secretariado-Geral da OEA. Em essência, a razão dessas crises diplomáticas foi a desconfiança dos grandes países latino-americanos em relação à parceria do México com os Estados Unidos, que se chocava com a pretensão de Fox de exercer uma mediação interamericana. Na IV Cúpula das Américas, sediada na Argentina em 2005, o então chanceler mexicano Luiz Ernesto Derbez propôs

uma declaração de apoio ao livre-comércio e defendeu a criação da ALCA, o que foi rejeitado pelos principais países da região, particularmente Venezuela e Argentina. As animosidades entre México e Argentina, infladas por uma diplomacia de microfones de seus líderes, arrefeceram-se pouco após a Cúpula, dada a rejeição do próprio Senado mexicano à postura de Derbez. O conflito com a Venezuela, por seu turno, teve maior intensidade e duração, com acusações de “populista” e “filhote do império” por cada um dos contendores. A crise resultou no retorno do embaixador venezuelano na Cidade do México e na retirada da Venezuela da G-3 – um acordo comercial entre Colômbia, México e Venezuela (VELÁZQUEZ FLORES; DOMÍNGUEZ, 2007, p. 32-36).

A eleição para o cargo de Secretário-Geral da OEA também foi um momento crítico para a diplomacia regional do governo Fox, que buscava alçar a candidatura de seu ministro de Relações Exteriores, Luiz Ernesto Derbez. A candidatura concorrente era de José Miguel Insulza – apoiada por Chile, Argentina, Uruguai, Brasil e Venezuela –, que representava, assim, as principais forças latino-americanas, ao passo que Derbez era respaldado por Washington. Após cinco votações empatadas, os Estados Unidos retiraram seu apoio a Derbez e pressionaram-no para que abrisse mão da disputa, o que abriu caminho para a vitória de Insulza (CEPIK, JORNADA; BORBA, 2009, p. 7). Esses dois exemplos ilustram a dificuldade do governo Fox dialogar com as lideranças latino-americanas, onde a política externa mexicana perdera muita força nos anos anteriores. É necessário reconhecer que esse afastamento não é simplesmente uma incompatibilidade retórica; ele tem um substrato material, qual seja, a reduzida participação da América Latina no comércio exterior mexicano (em torno de 5%) e a alienação do México das iniciativas de integração sul-americanas (Mercosul, CAN, Reunião de Presidentes da América do Sul etc.).

Em seu programa, Vicente Fox reconhecia que os últimos governos priistas haviam sido negligentes com a América Latina e que essa região deveria recuperar importância na política externa do país. Da mesma forma, defendia uma maior diversificação dos parceiros para conquistar autonomia de ação, construindo aproximações com a APEC, a União Européia e a América Latina. No entanto, essas iniciativas não se efetivaram como se previa, o que não pode ser apartado do grau de associação do México aos Estados Unidos nessa altura, seja em termos de dependência econômica ou de cooperação política. Em outras palavras, a autonomia pelo voluntarismo não superava o peso histórico do NAFTA sobre a tomada de decisão em Los Piños, o que nos obriga a compreendê-lo como um movimento de fato estrutural na história mexicana.

No âmbito multilateral, a política externa de Fox orientou mudanças em relação aos governos que lhe precederam. Nos anos 1980 e 1990, a adesão à agenda neoliberal por um país governado por um só partido fora uma constante razão de embaraço para os diplomatas mexicanos, que se desdobravam entre, de um lado, o pragmatismo econômico e o envolvimento direto na diplomacia econômica

multilateral (OMC, UNCTAD, etc.), e, de outro, o afastamento dos fóruns políticos multilaterais e das iniciativas de intervenção humanitária, de controle de armamentos e de jurisdição extraterritorial (GONZÁLEZ GONZÁLEZ, 2001). Como parte da idéia de adaptar a política externa às mudanças nacionais e internacionais, Vicente Fox buscou alçar a participação do país aos fóruns multilaterais de cunho político, em especial na ONU. Em relação aos direitos humanos, o México assinou doze tratados internacionais relacionados à matéria (incluindo o Tribunal Penal Internacional), exerceu a presidência da Comissão de Direitos Humanos da ONU e passou a aceitar o escrutínio internacional sobre violações ocorridas no México. Em 2002-2003, o México se candidataria a um assento temporário no Conselho de Segurança da ONU.

O Partido de Ação Nacional venceria a eleição presidencial de 2006 por uma contestada margem¹, em um pleito polarizado com a esquerda mexicana (PRD). Em grande medida, o presidente eleito Felipe Calderón (2006-2012) norteava-se para a continuidade das políticas de Fox; no entanto, como veremos, sua estratégia internacional foi mais adiante que a de seu predecessor, ainda que não tenha lhe alterado o rumo. Para compreender esse avanço, convém recuperar os desdobramentos do 11/09 para as relações entre Estados Unidos e México.

A concepção de segurança nacional em Washington foi alterada com os atentados de 2001. De um lado, os Estados Unidos securitizavam o terrorismo e propunham maior cooperação internacional para fazer frente a essa ameaça; de outro, incrementavam sua preocupação com as fronteiras, buscando elevar sua capacidade de prevenção e alerta contra novos ataques. Ambas as medidas afetavam diretamente o México. Em março de 2002, foi assinado um acordo de fronteira inteligente entre os dois países, para impulsionar o intercâmbio de informação e a cooperação inter-agência. No entanto, as autoridades mexicanas foram revelando um crescente desapontamento com a natureza da cooperação proposta por Washington, que sobre-dimensionava o terrorismo. Além disso, havia uma tensão entre burocracias no governo mexicano: as forças policiais e os serviços de inteligência impulsionavam a cooperação com as agências estadunidenses, enquanto que o ministério de Relações Exteriores manifestava sua oposição à “guerra global ao terror” e à criação do Comando Unificado Norte (NORTHCOM), em 2002 (BENÍTEZ MANAUT, 2009, p. 177). Além disso, os governos Fox e Zedillo foram críticos do mecanismo de certificação anual emitida pela Casa Branca sobre o grau de comprometimento dos países no controle de drogas ilegais, respaldando o MEM/CICAD² como substituto.

¹ Segundo o resultado oficial, a diferença entre Felipe Calderón e López Obrador foi de 0,57%.

² O Mecanismo de Avaliação Multilateral (MEM, sigla hispânica) foi criado no âmbito da CICAD (Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas) da OEA em 1999. Corresponde a uma compilação de relatórios enviados por autoridades judiciárias e policiais nacionais dos países-membros. A certificação unilateral

A ascensão de Felipe Calderón à presidência pôs em evidência um tema que permeara todos os governos anteriores: o narcotráfico organizado como ameaça máxima à segurança nacional. A disposição do governo Calderón em lançar uma guerra total contra as organizações narcotraficantes abriu caminho para uma cooperação estratégica com os Estados Unidos, superando certas reticências históricas. Do lado estadunidense, a cooperação antidrogas com o México era tida desde os anos 1980 como pouco eficaz, em virtude da ineficiência e da corrupção das agências mexicanas (TORO, 1999). Do lado mexicano, havia uma crítica à natureza parcial da “guerra às drogas” (que não enfatizava a redução do consumo), da elevação do narcotráfico à agenda de segurança hemisférica e, mais especificamente, ao processo unilateral de certificação realizado pela Casa Branca. O momento crítico da transição rumo a uma cooperação securitária estratégica ocorreu com a declaração da Cúpula de Mérida em 2007. O plano trienal firmado por Calderón e Bush projetava uma finalidade comum (desestruturar o narcotráfico organizado), em que os Estados Unidos apoiariam principalmente as Forças Armadas e a polícia mexicanas, e os recursos dotados para esse apoio representariam uma elevação substantiva da média recente de auxílio estadunidense para o México (US\$ 1,4bi em comparação a US\$ 400mi em todo o governo Fox).

Vale lembrar que a cooperação antidroga entre Estados Unidos e México remonta pelo menos à década de 1970, quando a DEA passou a organizar operações de interdição e erradicação em conjunto com a polícia mexicana, além de oferecer capacitação e treinamento. No entanto, como aponta Toro (1999), “[...] a decisão mexicana de aceitar uma cooperação formal e aberta com a DEA nos anos 1970 foi em grande medida resultado de sua incapacidade em controlar os agentes da DEA atuando em seu próprio território” (TORO, 1999, p. 635), o que ocorria desde a década de 1930. Em 1975, iniciou-se com apoio estadunidense a chamada Operação Condor, que tinha a missão de abater a produção de opiáceos e maconha nos estados de Chihuahua e Durango. A cooperação formal estabelecida na década de 1980 tinha o objetivo de conter as prerrogativas extraterritoriais dos agentes da DEA, que exerciam perseguições e operações no México fora de qualquer marco legal. A preocupação com a soberania mexicana fica evidente no texto do Acordo de Cooperação para o Combate ao Tráfico de Narcóticos e Dependência de Drogas, firmado em 1989, que é um desdobramento do Tratado de Assistência Legal Mútua de 1987. Não obstante, a cooperação com as agências estadunidenses acabava gerando bons resultados do ponto de vista do controle antidroga, suprimindo as carências institucionais e orçamentárias dos policiais mexicanos (TORO, 1999, p. 637-639). Essa afinidade histórica explica a maior aderência que a cooperação com os EUA possui junto às forças policiais, se comparada com a de outros setores do estado mexicano.

do Escritório para Política Nacional de Controle de Drogas (ONDCP, sigla anglosaxônica) foi abolida na sua forma tradicional em 2001.

Além desse suporte, os Estados Unidos também serviram como instância judiciária última para o combate das autoridades mexicanas ao narcotráfico. O marco legal para essa cooperação judiciária é o Tratado de Extradicação firmado em 1978, que permitiu, por exemplo, o envio de Juan García Abrego, chefe do “Cartel do Golfo”, para julgamento nos EUA em 1996. Dessa forma, a existência de relações prévias, tanto no campo policial como judiciário, não deve ser menosprezada na avaliação da cooperação antidroga estabelecida na última década entre México e EUA. No entanto, cabe perceber, como salientado acima, que há um salto quantitativo (orçamentário) e qualitativo (concepção) com a Iniciativa Mérida, que necessita ser compreendido por dois fatores correlatos: primeiro, a cooperação antidroga se dá em um novo contexto político e econômico das relações bilaterais, como se buscou demonstrar até aqui; segundo, a concepção dos dois governos a respeito da ação antidroga conseguiu superar certas divergências históricas – do lado mexicano, a desconfiança em relação às agências policiais estrangeiras deixou de ser uma prioridade da política antidroga, que passou a concentrar-se somente no narcotráfico; do lado estadunidense, abdicou-se da ênfase em ações extraterritoriais para controle antidroga, substituindo-as pela cooperação intergovernamental. Nesse quadro, a cooperação securitária pôde avançar para um nível estratégico, em que se aprofundam as medidas de confiança entre os dois governos. Retomando as extradicações como indicador, verificamos que os dois governos panistas (especialmente o atual) elevaram consistentemente o número de extraditados aos EUA (ver gráfico II). Se, em 1996, quando García Abrego foi extraditado, o número total de criminosos com esse destino foi de 13; em 2000, quando Fox assume, foram 12 extraditados. Já em 2006, registraram-se 63 extradicações e, em 2009, foram 107. Como veremos adiante, o aumento do número de criminosos mexicanos extraditados para os EUA foi um dos argumentos em que se apoiaram as agências estadunidenses para avaliar que existiam condições favoráveis durante a presidência Calderón para um aprofundamento da cooperação bilateral antidroga.

A fim de organizar o que foi exposto até aqui, devemos ter em mente três pontos básicos: (1) a transformação na política externa mexicana nos últimos trinta anos, (2) o significado histórico do NAFTA como fenômeno de maior duração para a economia e a sociedade mexicanas, e (3) a Iniciativa Mérida como ponto de chegada de três grandes convergências (econômica, política e securitária) entre EUA e México, que permitiram um salto na cooperação inter-estatal antidroga.

Quanto à transformação na política externa, deve-se ter em mente que o México desde 1982 foi gradualmente abandonando os pilares da diplomacia terceiro-mundista do PRI, baseada no nacionalismo, no juridicismo e no anti-imperialismo. Nesse processo, os conceitos-chave dessa diplomacia, a *Doutrina Estrada* e a *Cláusula Calvo*, foram sendo relativizados ao extremo de perderem qualquer sentido prático. A Doutrina Estrada, assentada na auto-determinação e no princípio de soberania, foi renegada pelo cosmopolitismo liberal de Vicente

Fox, que, ao aderir à retórica política da globalização, julgava colocar o México no mesmo patamar político e moral das democracias liberais do primeiro mundo. A Cláusula Calvo, por seu turno, perdeu seu sentido prático com a adesão do México ao regime jurídico do neoliberalismo, com a entrada do país no GATT e no NAFTA. Esses acordos prevêm o “tratamento nacional” às empresas estrangeiras, da mesma forma que exigem a abolição de formas de propriedade comunal ou coletiva, como praticavam historicamente os camponeses mexicanos. É importante notar que essa mudança se fez sem ruptura política, isto é, sem substituição do partido dominante; o que de fato ocorreu foi uma dissidência do PRI em 1989, quando os setores nacionalistas e desenvolvimentistas do partido se reagruparam no Partido da Revolução Democrática (PRD).

Quanto ao significado do NAFTA, convém ir além de sua incompatibilidade com a Cláusula Calvo. Do ponto de vista econômico, as transformações são múltiplas: primeiro, o dinamismo da economia mexicana deixou de ser investimento e gasto público (típico do padrão desenvolvimentista), que foram substituídos pelo investimento direto estrangeiro e o comércio internacional, em particular com os EUA; segundo, a extroversão da economia mexicana implicou uma maior oscilação de suas taxas de crescimento, refletindo sua vulnerabilidade às variáveis exógenas. Do ponto de vista social, a abertura comercial sob o NAFTA representou tanto uma elevação dos níveis de pobreza (que já atinge cerca de metade da população do país) como um agravamento das assimetrias regionais do país, dividido entre um norte “naftizado” (industrializado e fundido aos EUA) e um sul socialmente crítico. Do ponto de vista de política externa, o atrelamento da economia mexicana aos Estados Unidos gerou uma base material para que Washington ascendesse ao topo da agenda internacional do México, descredenciando suas tentativas de diversificação de parceiros e mesmo suas iniciativas autônomas no plano multilateral.

Quanto ao caráter da Iniciativa Mérida, cabe recapitular as três convergências entre México e Estados Unidos que acompanharam a reorientação externa do primeiro. A primeira delas, de cunho econômico, teve seu ápice com o governo de Salinas de Gortari, ainda que houvesse sido impulsionada pela crise da dívida no governo anterior. Ela correspondeu à adesão ao Consenso de Washington e à agenda neoliberal, implicando diretamente na reforma do setor público e na abertura comercial e financeira. Essa convergência teria seu marco de referência no NAFTA. A segunda convergência possui uma natureza política, tendo o governo de Vicente Fox como referência. A substituição do partido governante impulsionou a incorporação de valores como “democracia” ou “governabilidade democrática”, “direitos humanos”, “intervenções humanitárias” e “liberdade” no sentido universalista em que eram defendidos pelos ideólogos da globalização hegemônica. Em oposição à sua doutrina histórica de não-ingêrência, o México passou a ser um promotor de valores pretensamente universais – como propunham os Estados Unidos. O caso emblemático dessa segunda convergência foi a posição do México

em relação ao governo de Cuba de Fox em diante. Por fim, a terceira convergência entre os dois países envolveu o campo de segurança, em que a Iniciativa Mérida, e conseqüentemente o atual governo, representam o ponto de inflexão. A associação do México aos Estados Unidos fora sempre permeada pela desconfiança histórica em relação ao expansionismo de Washington, o que dificultara visões comuns a respeito de segurança e defesa. Os ataques de 11/09 criaram um contexto em que a cooperação se tornou urgente e necessária, mas o contra-terrorismo não superou as reticências mexicanas em relação ao vizinho, visto que a ameaça em questão era entendida como questão interna dos EUA. Dessa forma, a questão das drogas, e mais especificamente da violência dos “cartéis” mexicanos, exerceu um poder de atração muito mais forte e duradouro, impulsionando uma cooperação estratégica no campo do controle de psicoativos. O estado de urgência e mobilização criado por Calderón e a disposição deste em levar ao extremo a “guerra aos cartéis” foram decisivos para possibilitar essa terceira convergência.

Iniciativa Mérida

A Iniciativa Mérida nasceu da percepção de diversas agências estadunidenses de que o acordo de fronteiras inteligentes e a ASPAN eram insuficientes para o controle das drogas ilegais. Em março de 2006, uma força-tarefa envolvendo a DEA, o ONDCP e outros órgãos elaborou o Plano Antinarcótics da Fronteira Sudoeste, que tinha como dois de seus objetivos a eliminação das organizações narcotraficantes mexicanas e a interdição de drogas ilegais por terra, ar e mar. O Plano foi executado sem que viesse a público até 2007. No entanto, o ONDCP constatou que era insuficiente mobilizar somente as agências estadunidenses e que a cooperação com as autoridades mexicanas era imprescindível para os fins pretendidos. Dessa forma, segundo um relatório publicado em agosto de 2007 pelo GAO, o ONDCP estava trabalhando em um plano para afinar a cooperação bilateral na matéria, que estaria completo “no final do verão ou no outono de 2007” (GAO, 2007, p. 36).

O próprio relatório do GAO (2007) é quase um manifesto em favor da cooperação bilateral antidroga, fazendo apologia do plano que seria lançada em outubro. Sem mencionar explicitamente a Iniciativa Mérida, são retratadas as condições que tornariam o plano necessário e eficiente: um governo mexicano comprometido na luta contra o tráfico, um fluxo crescente de drogas na fronteira, a presença de organizações criminosas cada vez mais sofisticadas e violentas no México, uma grande defasagem no estágio da cooperação antidroga entre os dois países e, por fim, a constatação de que, quando ocorreu, a cooperação México-EUA foi eficaz para o controle do narcotráfico (GAO, 2007).

Avaliando a política antidroga do México em 2007, o Departamento de Estado dos EUA saudou o voluntarismo do atual governo em sua “guerra aos cartéis”, apontando que

[...] a coragem, iniciativa e sucesso do governo Calderón excederam todas as expectativas de cooperação envolvendo essa ameaça. [...] O presidente Calderón enfrentou algumas das mais básicas questões institucionais que tradicionalmente tem minado o sucesso do México contra os cartéis, empregando os militares para restabelecer a autoridade soberana e neutralizar o poder de fogo dos cartéis, avançando para estabelecer a integridade na corporação policial, e buscando ações concretas que visem a oferecer às autoridades policiais e judiciárias os recursos e o respaldo legal que elas necessitam para operar (EUA, 2008, p. 34).

Esse foi o ambiente de confiança recíproca e agenda comum que conduziu à Iniciativa Mérida, conhecida como tal em menção à Cúpula de Mérida ocorrida em março de 2007. Em 22 de outubro do mesmo ano, os dois presidentes lançaram o plano, que também englobava auxílio estadunidense para sete países da América Central, o Haiti e a República Dominicana. O estipulado era de que o México deveria receber, ao longo de três anos, o equivalente a US\$ 1,4 bilhões em equipamentos e treinamento relacionados com o combate ao narcotráfico, enquanto que a quantia destinada aos países centro-americanos e caribenhos não foi especificada. Durante o sexênio Fox, o total de auxílio externo dotado ao México foi menos de US\$ 400 milhões, ao passo que o primeiro pedido encaminhado pela Casa Branca ao congresso sob a rubrica da Iniciativa foi de US\$ 500 milhões. O pedido, que incluía também US\$ 50 milhões para a América Central, foi aprovado em junho de 2008 (lei HR2642), mas os parlamentares definiram emendas que alteraram levemente a distribuição e reduziram a US\$ 465 milhões o montante total (US\$ 400 milhões para o México, US\$ 60 milhões para a América Central e US\$ 5 milhões para o Caribe).

O projeto da Iniciativa Mérida foi tramitado somente pelos executivos dos dois países, mas a liberação dos recursos previstos está sujeita a aprovação parlamentar nos EUA. Ainda que o projeto tenha apoio dos partidos Democrata e Republicano, a aprovação desses recursos é bastante difícil e geralmente envolve cortes. No caso do pacote aprovado em junho de 2008, que deu início de fato à Iniciativa, os recursos foram incluídos no orçamento suplementar de auxílio externo do Iraque, e somente a partir do ano fiscal de 2009 passaram a constar no orçamento geral. Na solicitação orçamentária encaminhada pela Casa Branca para 2009, a Iniciativa Mérida receberia US\$ 550 milhões, sendo US\$ 450 milhões para o México. Incluídos no *Omnibus Appropriation Act* de março de 2009, os fundos da Iniciativa Mérida aprovados no congresso foram de US\$ 300 milhões para o México, US\$ 105 milhões para a América Central e US\$ 5 milhões para o Caribe. Em junho de 2009, foram aprovados no orçamento suplementar mais US\$

420 milhões para o México sob a rubrica da Iniciativa Mérida. Para o orçamento de 2010, a Casa Branca solicitou novamente US\$ 550 milhões. Em relatório do GAO (2009) sobre o status dos recursos da Iniciativa Mérida, apontava-se que, em setembro de 2009, já havia sido aprovado no congresso um orçamento de US\$ 1, 295 bilhões, sendo US\$ 1, 120 bilhões para o México³. Em julho de 2010, com a inclusão dos recursos referentes ao ano fiscal de 2010, o montante aprovado pelo congresso estadunidense para a Iniciativa Mérida chegou próximo a US\$ 1,8 bilhões, dos quais se atribui US\$ 42 milhões para o Caribe, US\$ 248 para a América Central e cerca de US\$ 1,5 bilhões para o México.

O financiamento da Iniciativa provém de três fundos orçamentários: *International Narcotics Cooperation and Law Enforcement* (INCLE), administrado pelo Departamento de Estado; *Foreign Military Financing* (FMF), administrado pelo Departamento de Defesa; e o *Economic Support Fund* (ESF), administrado pela Agência de Cooperação Internacional dos Estados Unidos (USAID) (SEELKE; BEITTEL, 2009). O Departamento de Estado, que posteriormente foi designado coordenador do plano, é o maior privilegiado em termos de recursos (INCLE), seguido de perto pelo FMF, enquanto que o ESF recebe quantias mínimas ou nulas. Do lado mexicano, podemos dividir o auxílio recebido em quatro pacotes, de acordo com Rodríguez Luna (2010). O primeiro deles é voltado para o combate ao terrorismo e ao narcotráfico, dando prioridade para a corporação militar. O investimento mais pesado desse pacote corresponde à aquisição de aeronaves CASA 235 para a marinha e de helicópteros de transporte Bell 412 EP para a Secretaria de Defesa Nacional (SEDENA). O segundo pacote se concentra no aparelhamento das agências policiais e judiciárias, incluindo veículos e vestes blindados para a PGR, e, para a Secretaria de Segurança Pública (SSP), helicópteros de transporte UH60 (*Blackhawks*), aeronaves de patrulhamento Cessna Caravan e equipamento móvel de raio-X e raios gama. Os dois últimos pacotes recebem menos recursos e estão voltados ao desenvolvimento do sistema judiciário e ao combate à corrupção, respectivamente (RODRÍGUEZ LUNA, 2010, p. 84-85). Como aponta o autor, “[...] no contexto da Iniciativa Mérida, cooperação em segurança é entendida como a transferência de equipamentos tecnológicos principalmente militares e de computação, o intercâmbio de informação e os programas de treinamento” (RODRÍGUEZ LUNA, 2010, p. 85). Grosso modo, as prioridades do plano apontam para a construção de capacidades para repressão de oferta, assim como de enfrentamento aos grupos armados.

³ O estudo da tramitação orçamentária da Iniciativa é árido e pouco interessante. No entanto, faz-se necessário em razão das versões distintas que se têm publicado sobre o assunto, via de regra enviesadas para favorecer um ou outro argumento. A principal confusão a respeito da liberação dos recursos está relacionada à diferença entre o orçamento que está previsto (proposto pela Casa Branca ao Congresso), o que está aprovado (*approved appropriations*), comprometido (*obligated*, ou seja, a compra realizada mas não paga) e gasto (*expended*). Para a compreensão dessa dinâmica, recomendamos GAO (2009; 2010), Seelke e Beittel (2009) e Seelke e Finklea (2010).

Perspectivas pós-Mérida para a cooperação bilateral em segurança

O presidente Barack Obama e sua secretária de Estado têm buscado reduzir o peso militar da “guerra aos cartéis” no México, sem, contudo, questionar sua viabilidade ou legitimidade. Em visita oficial ao México, Hillary Clinton enfatizou a gravidade da situação mexicana e reiterou a responsabilidade estadunidense na redução de demanda e no controle de armamentos. Na proposta orçamentária para 2011, Barack Obama dotou US\$ 310 milhões para o auxílio ao México, sendo uma redução em relação ao período Bush, mas um patamar superior aos anos pré-Mérida. Desse montante, a parcela destinada aos militares mexicanos foi reduzida de US\$ 262 para US\$ 8 milhões.

Do ponto de vista mexicano, a reduzida assistência estadunidense põe em evidência não só as carências do estado frente à governabilidade do país, mas também a inflexibilidade e heteronomia de sua política externa, que não consegue buscar novos pontos de apoio no contexto regional. Em outras palavras, a política externa mexicana sofre um efeito inercial de maior aproximação e dependência em relação aos Estados Unidos, que a torna vulnerável às vicissitudes de Washington da mesma forma que a economia mexicana se tornou responsiva à estadunidense após o NAFTA.

Do ponto de vista estadunidense, há uma contradição patente: a pretensão da Iniciativa Mérida de reduzir a violência e desestruturar o crime organizado não foi lograda; em oposição, o atual governo estadunidense busca reforçar a cooperação para tais finalidades e, ao mesmo tempo, contrai os recursos disponíveis. Tendo em mente que a Iniciativa Mérida já havia sofrido críticas pela escassez de recursos, é de esperar que, com o desenrolar da violência no México, os setores conservadores nos Estados Unidos exijam do governo Obama uma atuação incisiva (entenda-se bem financiada) na cooperação securitária com o vizinho do sul, nos mesmos termos com que se tratava a Colômbia antes do Plano Colômbia⁴. Em editorial intitulado “Os EUA estão dando as costas à fracassada guerra às drogas do México”, o Washington Post criticava a passividade de Obama em relação à crise mexicana (WASHINGTON POST, 2010). Sem entrar no mérito sobre a efetividade da cooperação antidrogas nos moldes de uma “guerra”, cabe constatar que o recuo momentâneo do auxílio estadunidense (ao represar a tendência histórica de aproximação) pode ensejar uma contra-ofensiva desses segmentos conservadores sob o argumento da “emergência nacional” ou do “colapso do estado” mexicano,

⁴ Segundo Selee (2009), a eleição de Obama poderia potencializar a cooperação entre os dois países, surtindo um efeito positivo graças à sua capacidade de relativizar as “pressões chauvinistas” existentes dos lados da fronteira. Em nossa opinião, esse efeito positivo está condicionado a uma abordagem alternativa proposta pelo governo democrata, o que não tem ocorrido. Nesse sentido, o otimismo de Selee (2009) não nos contagia, visto que o simples enxugamento orçamentário tende a criar a impressão de negligência e passividade, gerando um vácuo político que tende a ser ocupado pelos conservadores.

propondo um “real comprometimento” com o vizinho nos marcos de uma maior militarização e ingerência política na crise mexicana.

ABSTRACT: The article discusses the relationship between the reorientation of Mexican foreign affairs in the last three decades and the cooperation for fighting drug trafficking established after 2007 with the United States. First, we expose the framework of Mexican foreign policy during the period 1930-1980, shaped by the principles of autonomy and “revolutionary nationalism”, and also try to figure out the reasons for its dismissal after the debt crisis in the 1980’s. We verify that this shift has developed *pari passu* with an asymmetric approach with the US through the Plan Brady, NAFTA and ASPAN. The Merida Initiative, then, could be understood as a path dependence of this structural convergence in the economic, social and political layers, what fosters a pression for the strengthening of this cooperation despite the concrete results it had achieved yet.

KEYWORDS: Mexico, Merida Initiative, Path Dependence, Security.

Referências

BENÍTEZ MANAUT, Raúl. México-Estados Unidos: paradigmas de una inevitable y conflictiva relación. *Nueva Sociedad*, n. 206, p. 140-155, 2006.

BERNAL-MEZA, Raúl. México: treinta años de política exterior. *Carta Internacional*, v. 2, n. 1, p. 32-51, 2007.

CEPIK, Marco; JORNADA, Helena; BORBA, Pedro. *México: segurança, política externa e relações bilaterais com o Brasil*. Nota técnica elaborada no âmbito do convênio APEX-UFRGS, dez. 2009.

CORDERA, Rolando; LOMELÍ, Leonardo. Avaliação das mudanças estruturas no México (1982-2004). In: DUPAS, Gilberto (Org.). *América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 2005, p. 39-74.

EUA, Estados Unidos da América. *International Narcotics Control Strategy Report 2008*. Washington: Departamento de Estado, 2008.

GAO, Government Accountability Office. *Drug control: U.S. assistance has helped Mexican counternarcotics efforts, but tons of illicit drugs continue to flow into United States*. GAO-07-1018. Washington: GAO, 2007.

GAO, Government Accountability Office. *Status of the funds of the Merida Initiative*. GAO-10-253R. Washington: GAO, 2009.

GAO, Government Accountability Office. *Mérida Initiative: United States needs better performance measures for its counternarcotics and anticrime support efforts*. GAO-10-913T. Washington: GAO, 2010.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Guadalupe. Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización. *Foro Internacional*, n. 166 (XLI-4), p. 619-671, 2001.

MALDONADO, Eduardo. *México: desempenho econômico recente, comércio internacional e perspectivas*. Nota técnica elaborada no âmbito do convênio APEX-UFRGS, nov. 2009.

RODRÍGUEZ LUNA, Armando. Aims and limits of the Merida Initiative. *Voices of Mexico*, n. 87, p. 83-86, 2010.

SELEE, Andrew. México tras el triunfo de Obama: nuevas oportunidades de cooperación. *Nueva Sociedad*, n. 220, p. 125-137, 2009.

SEELKE, Clare Ribando; BEITTEL, June. *Merida Initiative for Mexico and Central America: funding and policy issues*. Congress Research Service, R40135. Washington: CRS, jun. 2009.

SEELKE, Clare Ribando; FINKLEA, Kristin. *US-Mexican security cooperation: the Merida Initiative and beyond*. Congress Research Service, R41349. Washington: CRS, jul. 2010.

TORO, Maria Celia. Internationalization of police: the case of DEA in Mexico. *Journal of American History*, v. 86, n. 2, p. 623-640, 1999.

URDANIVIA, Federico. *La política exterior de México en la era de la globalización*. Tese. Doutorado em Ciências Sociais com especialidade em Política Internacional. Cidade do México: Universidade Nacional Autônoma do México, 1999.

VELÁZQUEZ FLORES, Rafael; DOMÍNGUEZ, Roberto. México contra todos: análisis del proceso de toma de decisiones en la crisis diplomáticas con Cuba, Argentina y Venezuela. *Nueva Sociedad*, n. 208, p. 25-38, 2007.

WASHINGTON POST, The. *The US is driving away from Mexico's failing drug war*. Washington, 14/08/2010. Disponível em www.washingtonpost.com. Acesso em 22 de ago. 2010.

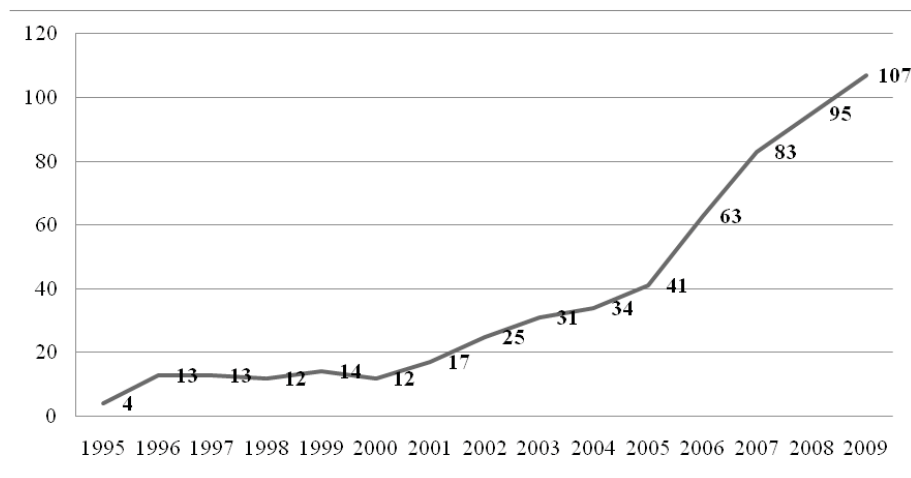
Anexos

Gráfico I – Comércio exterior mexicano por região e país (1980-1999)

Região/País	Categoria	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
América do Norte	Exportação	63,9	62,1	73,9	82,2	83,2	86,2	87,7	86	86,3	87,5	89,2	90
	Importação	67,4	68,3	72,3	75,3	73	73	73,8	76,4	77,5	76,6	76,3	76,2
Estados Unidos	Exportação	63,2	60,4	73,1	79,5	81,1	83,3	85,3	83,5	84	85,6	87,9	88,2
	Importação	65,6	66,6	70,8	73,9	71,2	71,2	71,8	74,5	75,5	74,8	74,5	74,1
União Européia	Exportação	6,6	18,2	10,2	8,1	7,6	5,4	4,7	5	3,9	3,9	3,6	9,5
	Importação	13,8	13	12,6	13,1	13,1	12,6	11,9	9,8	9,1	9,5	9,8	4,1
América Latina	Exportação	6,9	5,4	6,7	4,7	5,6	5,4	4,5	5,7	6,5	6	5	3,8
	Importação	4,2	4,7	5,2	3,8	3,8	3,8	3,6	2,7	2,5	2,4	3	2,7
Ásia	Exportação	5,3	9	6,7	3,7	2,4	2,2	2,3	2,4	2,5	2	1,7	1,5
	Importação	6,3	6,5	7,7	6,4	8,4	9,5	9,3	10	9,6	10,1	10,2	10,4

Fonte: adaptado de González González (2001, p. 650).

Gráfico II – Número de criminosos mexicanos extraditados para os EUA
(1995-2009)



Fonte: Seelke e Finklea (2010, p. 24)

A Fronteira Brasil-Uruguai: desdobramentos do século XVIII ao XX

*Bruno Gomes Guimarães
Silvia Carolina Sebben
Raoni Fonseca Duarte*

RESUMO: A questão da demarcação da fronteira entre Brasil e Uruguai é uma das mais importantes questões para o estudo da diplomacia brasileira no século XIX. Apesar de diversas tentativas, tal questão somente foi solucionada no início do século XX, através de iniciativas do Barão do Rio Branco. Este artigo visa estudar os movimentos que levaram ao entendimento final entre Brasil e Uruguai em relação a suas questões fronteiriças, dando destaque aos diversos tratados firmados entre o século XVIII e o XX e aos diversos atores envolvidos em tal conflito fronteiriço, dando destaque para a atuação da Argentina.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil, Uruguai, Fronteira, Delimitação.

Introdução

A demarcação das fronteiras brasileiras foi, até os primórdios do século XX, uma questão delicada, a qual envolveu muitas negociações, estabelecimento de tratados e mesmo guerras, bem como a cobiça estrangeira. Na realidade, o território brasileiro, antes mesmo de ser descoberto, já tinha seus limites estabelecidos através do Tratado de Tordesilhas de 1494, assinado entre Espanha e Portugal, marco inicial na partilha da América entre as duas potências de outrora.

No que se refere especificamente ao caso da fronteira com o Uruguai, apesar de ter sido o primeiro país, juntamente com o Paraguai, a ter a linha fronteira

totalmente demarcada ainda no decorrer do Reinado de D. Pedro II, é importante ressaltar o fato de que o estabelecimento da fronteira Brasil–Uruguai foi resultado de um processo lento de negociações, iniciadas ainda no século XVIII. Além disso, o estabelecimento da linha fronteira precisa ser analisado levando-se em consideração todo o contexto geopolítico da região platina, inicialmente com as disputas envolvendo Portugal e Espanha quanto ao controle dessa rica área; depois, com as independências de Argentina e Brasil no século XIX, essas duas novas nações sucederam as antigas coroas ibéricas no jogo geopolítico platino e passaram a protagonizar as disputas na Bacia Platina, a qual também era alvo das ambições francesa e, principalmente, inglesa.

Dessa forma, a própria independência do Uruguai está diretamente relacionada a esse contexto maior e foi resultado do mesmo, assim como as demarcações de suas fronteiras com o Brasil. O estabelecimento da linha divisória entre Brasil e Uruguai, para ser melhor entendido, foi dividido em quatro períodos históricos na elaboração do presente artigo, iniciando-se com as disputas no Prata após a fundação da Colônia do Sacramento por Portugal, marco fundamental para a intensificação das disputas entre os luso-espanhóis na região e que resultou nos Tratados de Madri, de Santo Ildefonso e de Badajós, dentre outros, ao longo do século XVIII e início do XIX.

A seguir, demonstrando a ascensão da Argentina e do Brasil como atores externos principais e o aparecimento do próprio Uruguai como parte interessada nas disputas, na segunda parte abordamos o contexto das independências platinas, a guerra entre Brasil e Argentina na qual resultou a independência uruguaia e as tentativas do Uruguai em estabelecer a demarcação das fronteiras com o Brasil, fracassadas até 1851 por conta, dentre outros motivos, dos problemas internos que o Império brasileiro passava e pela política de “neutralidade paciente” (SILVA; GONÇALVES, 2009). Tendo o ano de 1851 como marco divisor, pois foi quando se firmou o primeiro tratado entre Brasil e Uruguai com o propósito claro de se resolver os problemas fronteiriços e de demarcar a linha divisória, a terceira parte aborda as questões não resolvidas por esse tratado e as pequenas disputas que ainda existiam.

Por fim, na quarta e última parte, com a diplomacia do Barão de Rio Branco e com o Brasil sendo uma República, encaramos os primeiros anos do século XX como decisivos na formação da fronteira, com a questão sendo encerrada definitivamente em 1909, a partir da assinatura de um segundo tratado delimitador das fronteiras entre Brasil e Uruguai – o Tratado da Lagoa Mirim. Dessa forma, será possível uma melhor compreensão dos diversos momentos históricos em que a fronteira foi sendo delimitada.

Primórdios da delimitação da Fronteira Brasil-Uruguaí

Para se compreender o processo de formação da fronteira entre Brasil e Uruguai é preciso considerar o contexto geopolítico de disputas na região Platina, primeiramente entre Portugal e Espanha e, a partir da segunda década do século XIX, entre Brasil e Argentina, após conseguirem as respectivas independências. O rio da Prata era a principal via de escoação da prata boliviana e a sua foz se tornou, desde os primórdios da colonização espanhola, uma importante zona de comércio e de navegação (SOARES, 1972).

Como forma de evitar uma supremacia espanhola nessa região, garantir o acesso fluvial à região central do Brasil, então em franco processo de desbravação pelos bandeirantes, motivado pela descoberta de ouro, e diminuir a importância do porto de Buenos Aires, Portugal fundou, em 1680, a Colônia do Sacramento, na margem direita da foz do rio da Prata. A partir de então, essa cidade passou a ser foco de intensas disputas entre Portugal e Espanha e, juntamente com a região dos Sete Povos das Missões, se constituiu como principal objeto de negociação entre espanhóis e portugueses na elaboração dos tratados assinados, no decorrer século XVIII, que delimitaram os limites entre ambos os impérios (SOARES, 1972). O primeiro desses tratados foi o de Madri, de 1750, o qual, assentado no princípio do *uti possidetis*¹, garantiu uma expansão considerável do império português, porém ao preço do controle da foz do rio da Prata para a Espanha, por meio da entrega da Colônia do Sacramento a esta.

Todavia, a fronteira meridional entre os dois impérios continuou sendo um grande foco de tensões e de disputas entre espanhóis e portugueses, resultando na revogação do tratado de Madri pelo do Pardo, em 1761, “[...] gerando confusões de soberania no processo de ocupação real” (GOLIN, 2001). Nos anos que o sucederam, castelhanos e luso-rio-grandenses guerrearam intensamente na região fronteira. Após um progressivo avanço espanhol no território do atual Rio Grande do Sul, a situação em 1777 era de retomada do controle da região pelos lusitanos, os quais, após reaverem o controle da vila de Rio Grande, iniciaram uma contraofensiva contra os castelhanos. A fim de garantir o controle definitivo do território rio-grandense para a coroa espanhola, uma poderosa força militar foi enviada para a região; contudo, antes que os combates se iniciassem, as coroas ibéricas estabeleceram negociações que resultaram no tratado de Santo Ildefonso (1777).

“A fronteira geral delimitada pelo Tratado de Santo Ildefonso é nodal para se compreender os conflitos geopolíticos posteriores” (GOLIN, 2001, p. 154). Altamente prejudicial para os lusitanos e, especialmente, para os proprietários

¹ O princípio do *uti possidetis* determinava que as terras habitadas por determinados povos deveriam ficar para aqueles povos. Ou seja, no caso dos conflitos entre portugueses e espanhóis pela região da Prata, ocorreria o seguinte: as zonas historicamente habitadas por portugueses ficariam para Portugal, enquanto as zonas historicamente habitadas por espanhóis ficariam para a Espanha.

sul-rio-grandenses, esse tratado estava baseado na demarcação de “limites naturais” entre os dois impérios em detrimento de a divisão transcorrer por grandes rios. De forma geral, “[...] as bacias da lagoa dos Patos e do rio Jacuí ficavam para Portugal e as do Rio da Prata e Uruguai, para a Espanha”, consagrando “a posse do território das Missões Orientais à Espanha, soberania confusa desde a revogação do Tratado de Madri” (GOLIN, 2001, p. 160).

Contudo, dada as imprecisões geográficas estabelecidas no tratado, a demarcação dos limites gerou muita confusão, acarretando nas tentativas de se garantir territórios, além do previsto no tratado, por ambos os lados. “A cada litígio demarcatório, os comissários proclamavam as possessões *sob judicte* [...] Entretanto, como as decisões jamais eram pactuadas na Europa, imensos territórios permaneciam sem posse legítima. Essa indefinição seria aproveitada pelos luso-brasileiros para penetrar nas áreas contestadas” (GOLIN, 2001, p. 162).

Nos vinte e quatro anos que se seguiram à assinatura do Tratado de Santo Ildefonso, as autoridades castelhanas expressaram constantes reclamações a respeito dos avanços luso-brasileiros na região fronteira, entretanto nenhuma solução mais agressiva por parte da Espanha foi tomada para solucionar a questão. Dando prosseguimento aos lentos avanços, os portugueses foram fortalecendo as suas posições na fronteira sul e, através de um ataque desencadeado pelo oeste, iniciaram, em 1801, dentro do contexto de guerra entre Espanha e Portugal na Europa, a reconquista dos territórios perdidos em 1777, ocupando as Missões e praticamente duplicando o território da província de São Pedro do Rio Grande (GOLIN, 2001).

Novamente, um impasse acerca da posse dos territórios em questão se estabeleceu, pois, mesmo Portugal sendo derrotado na Europa, os luso-brasileiros deram prosseguimento à ocupação das Missões e da campanha gaúcha após 1801. Como forma de garantir um *modus* de convivência, em 1804 foi estabelecida uma linha divisória provisória entre representantes da Província de São Pedro do Rio Grande² e do Vice-reinado do Prata enquanto uma solução definitiva não fosse tomada pelas cortes. Sem ter uma demarcação precisa, essa divisão estabeleceu o que se chamou de *status quo* de 1804 e foi decisiva para as negociações que se desencadearam nos anos que se seguiram.

Marcada por um contexto de caos político-administrativo na Espanha por conta da invasão napoleônica, pela invasão inglesa na foz do Rio da Prata em 1807, pela vinda da família real portuguesa para o Brasil em 1808 e pela eclosão da independência das Províncias Unidas (Argentina), em 1810, a conjuntura geopolítica mundial da época foi decisiva para a não realização de um processo de negociação definitivo entre as duas coroas e, assim, os rio-grandenses foram consolidando a ocupação das regiões conquistadas a partir de 1801 (GOLIN, 2001).

A presença inglesa na região também representou um fator conjuntural decisivo nos rumos dos acontecimentos na região do Prata no início do século

² Atual Rio Grande do Sul.

XIX. “O início da independência parecia favorecer os planos de maior influência das potências no Novo Mundo, sobretudo no caso da Inglaterra” (POZO, 2009, p. 39). Os ingleses, aproveitando a fragilidade pela qual especialmente Espanha e Holanda passavam em decorrência das Guerras Napoleônicas, já tinham consolidado a conquista dos atuais territórios de Belize e da Guiana, além de terem se apossado de ilhas estratégicas no Caribe, quando passaram a investir mais diretamente na região da foz do Rio da Prata. Assim, em duas ocasiões – entre 1806 e 1807 – tentaram estabelecer um controle sobre o porto de Buenos Aires, bem como sobre Montevidéu, contudo em ambas as tentativas eles fracassaram (MOREIRA, QUINTEIROS; SILVA, 2010).

Desta forma, restou aos ingleses voltar suas atenções para incentivar as relações comerciais e políticas com os países dessa região nos anos seguintes, tendo em vista a importância estratégica que o estuário do Prata tinha no conjunto de suas rotas de comércio com a América Latina. Assim, mesmo limitada em função da sua aliança com a Espanha do rei Fernando VII, a Grã-Bretanha não se opôs aos processos de independência na região, colocando-se inclusive em uma posição de mantenedora da independência das nascentes nações latinoamericanas, contribuindo para o rompimento da estrutura do pacto colonial entre as mesmas e as potências ibéricas nas primeiras décadas do século XIX³ (GARCIA, 2006).

Como resultado dessas invasões, pode-se perceber uma tomada maior de consciência política por parte de Buenos Aires, bem como um maior vigor na sua tendência a tentar controlar as regiões do então Vice-reinado do Prata, posição esta que encontrou resistência por parte de muitos líderes políticos das demais regiões do Vice-reinado, inclusive do atual Uruguai (MOREIRA; QUINTEIROS; SILVA, 2010).

A fronteira no início do século XIX

A independência da Argentina provocou uma forte agitação na região platina, motivando a luta de Artigas para libertar a Banda Oriental⁴ do domínio espanhol. Interessados em proteger a fronteira da província do Rio Grande e visando a auxiliar o vice-rei do Prata, que evocara os interesses da princesa Carlota Joaquina na região para clamar por socorro brasileiro, o governo português autorizou a invasão militar em 1811, ocupando a Banda Oriental com um Exército

³ A Inglaterra reconheceu a independência dos países latinoamericanos principalmente através da assinatura de tratados bilaterais de amizade, comércio e navegação, os quais garantiam amplas vantagens comerciais aos produtos ingleses na região e uma estrutura comercial baseada nos princípios do livre mercado, bem como a garantia de proteção diplomática e jurídica aos seus súditos. Assim, a Inglaterra garantiu a subordinação dessas nascentes nações aos seus interesses, inserindo-as comercialmente dentro de seu vasto império, mas mantendo as suas independências políticas, e se colocava na posição de mantenedora das regras firmadas através dos tratados. (GARCIA, 2006).

⁴ Atual República Oriental do Uruguai.

Pacificador. Entretanto, a intervenção se mostrou insuficiente para garantir uma solução definitiva às fronteiras e já em 1812 a região se encontrava novamente em conflito (SILVA; GONÇALVES, 2009).

Uma nova ação militar luso-brasileira, para solucionar as tensões na região, foi empregada em 1816, porém com a diferença de que dessa vez as tropas permaneceram no território uruguaio após o apaziguamento dos confrontos. Sob a liderança do General Lecor, as tropas portuguesas avançaram rapidamente pela Banda Oriental, colocando em prática a doutrina das fronteiras naturais e as ordens de se conquistar a região para a coroa portuguesa (GOLIN, 2001). Em 1819, com a região em processo de pacificação, foi assinada uma Convenção entre o General Lecor e o Cabildo de Montevidéu na qual se estabeleceram os limites entre a Banda Oriental e a Capitania de São Pedro do Rio Grande (SOARES, 1972). Foram incorporados ao Brasil “as terras ao sul da fortaleza de Santa Tereza, forte de São Miguel, lagoa Mirim, rio Jaguarão e ao norte do rio Arapeí” (GOLIN, 2001, p. 268), as quais foram rapidamente ocupadas por rio-grandenses. Uma nova linha, tendo por base o rio Quaraí, mais ao norte, foi legitimada com a assinatura da Ata de Incorporação da Banda Oriental ao Brasil, com o nome de Província Cisplatina (SOARES, 1972).

A paz na região duraria pouco tempo e, em 1825, os uruguaios, com apoio da Argentina, se levantaram contra a dominação brasileira. Deflagrada a guerra entre Brasil e Argentina pela posse da Cisplatina, os portenhos, dentro da própria concepção expansionista de restabelecer o Vice-Reinado do Prata sob hegemonia de Buenos Aires, trataram de ocupá-la rapidamente e de incorporar a Cisplatina ao território argentino. Após três anos de desgastantes combates, sem perspectivas claras de vitória para nenhum dos lados, mediados pela Inglaterra⁵, desejosa de manter a paz na região, foi estabelecido em 1828 uma Convenção Preliminar de Paz entre os dois países, “[...] pela qual ambas as partes signatárias renunciavam aos direitos que entendiam ter sobre a Província Oriental ou Província Cisplatina e reconheceram sua independência como República Oriental do Uruguai”⁶ (SOARES, 1972, p. 314). Todavia, a Convenção não estipulava nada a respeito da demarcação dos limites do nascente Estado uruguaio, permanecendo o rio Quaraí como uma linha divisória provisória até que um tratado definitivo fosse firmado. Enquanto que os limites firmados em 1821 eram mais favoráveis ao Uruguai, para o império brasileiro seria mais vantajoso manter a situação de 1819. O Uruguai, assim, ficou “numa cruel e perigosa indefinição quanto aos seus exatos limites com o Brasil” (SOARES, 1972, p. 315). A situação, no que se refere aos limites, se apresentava da seguinte maneira:

⁵ A mediação da Guerra da Cisplatina esteve aos encargos do lorde inglês John Ponsonby (GARCIA, 2006)

⁶ O estabelecimento do Uruguai como um país independente pode ser compreendido como resultado do emprego da tática *divide ut impera*, estabelecendo-se uma zona “tampão” que não ficaria sob controle direto de nenhuma das partes que a disputavam (GARCIA, 2006).

1º) a Convenção de Paz de 1828 não definira os limites entre o Império do Brasil e o Uruguai [...] 2º) a Chancelaria uruguaia reclamava, ao se iniciarem as conversações com o Império, como limites de jure, os limites de 1777. Para a Chancelaria imperial o tratado de 1777, de Santo Ildefonso, era um tratado caduco; 3º) a Chancelaria imperial reclamava os limites do Acordo de 1821. A pretensão uruguaia de estribar-se na linha do caduco tratado de Santo Ildefonso transformaria o rio Piratini e limite oriental e daria as Missões ao Uruguai. Era inaceitável. Assim, o Uruguai viu-se na situação de um país ‘sem fronteiras reconhecidas’ (SOARES, 1972, p. 315).

“Tanto para o Brasil quanto para a Argentina, a independência do Uruguai foi interpretada como uma mutilação de seus respectivos territórios” (MOREIRA; QUINTEIROS; SILVA, 2010, p. 40). Contudo, isso não significou um distanciamento desses países dos assuntos envolvendo o Uruguai, pois “[...] durante várias décadas continuaram participando da vida política interna do país oriental” (MOREIRA; QUINTEIROS; SILVA, 2010, p. 52). A partir de 1830, o Uruguai tentaria firmar com o Brasil um tratado bilateral de demarcação de fronteiras, sem o envolvimento da Argentina nas negociações. Dada a indisposição do Império em resolver a questão, preocupado em resolver primeiramente os conflitos internos que o assolaram no decorrer da década de 1830 e em manter a integridade do território e da Monarquia, a questão foi postergada até que a situação se mostrasse mais favorável ao Brasil, posição entendida considerando a política de “neutralidade paciente”⁷ adotada (SILVA; GONÇALVES, 2009).

Nos anos que se seguiram à independência uruguaia, o governo imperial tratou de ocupar a região de fronteira com brasileiros, a fim de consagrar os direitos conforme o *utis possidetis*. A geopolítica da região foi conturbada no decorrer dos anos 1830 e 1840 pela Revolução Farroupilha, pela Guerra Civil no Uruguai e pelos projetos expansionistas de Rosas, governante portenho (GOLIN, 2001). Ao se aliar com o uruguaio Oribe, Rosas procurava dar prosseguimento ao plano de reerguer o Vice-Reinado do Prata, ambicionando incorporar inclusive a Província de São Pedro do Rio Grande (SOARES, 1972). Além disso, entre 1845 e 1849 a região sofreu as consequências do bloqueio naval⁸ anglo-francês a Buenos Aires,

⁷ Segundo José Luiz Werneck da Silva, a política de “neutralidade paciente”, adotada pelo Brasil entre os anos 1830 e 1850, foi resultante, por um lado, dos vínculos de dependência econômica que os tratados mercantis da década de 1820 resultaram para o país e, por outro, dos problemas internos que assolavam o império nesse período – rebeliões em algumas províncias e consolidação da monarquia. De acordo com seus princípios, o *status quo* deveria ser mantido na região platina, sendo essencial, portanto, que os países platinos não se unissem sob uma federação ou confederação. Entretanto, como o Império não se encontrava em condições vantajosas para intervir militarmente, utilizou meios políticos-diplomáticos para garantir esse princípio. A partir de 1850, com a questão da unidade interna já resolvida, o Império brasileiro passou a adotar uma postura mais incisiva para a região platina, dando início à fase de intervenções militares diretas aliadas com o uso intenso da diplomacia a fim de garantir governos favoráveis ao Brasil.

⁸ Alegando garantir a independência do Uruguai das pretensões ambicionistas de Rosas e forçar a abertura dos rios da região ao comércio internacional, o bloqueio naval acabou sendo resolvido através de negociações diplomáticas com ambas as potências. Contudo, em decorrência do relativo fracasso do mesmo e dos rumos como se chegou

imposto em decorrência das hostilidades na região, as quais dificultavam o comércio na região platina⁹ (MOREIRA; QUINTEIROS; SILVA, 2010). Dessa forma, no estalar dos anos 1850, tendo pacificado todas as revoltas internas e consolidado a Monarquia em torno da figura de D. Pedro II, o Império brasileiro estava em condições de redirecionar a sua atenção para o Prata e para revelar a “outra face da moeda” de sua política externa – a expansionista (SILVA; GONÇALVES, 2009). Dentro dessa nova conjuntura, o Brasil se mostrava, finalmente, aberto a negociações para resolver a questão limítrofe com o Uruguai.

O tratado de 1851 e suas repercussões ao longo do século XIX

Uma questão de grande interesse para os uruguaios durante as disputas fronteiriças que marcaram seu relacionamento com o Brasil durante o século XIX foi a reivindicação de liberdade de navegação na lagoa Mirim e seus rios. Já na década de 1830, Duarte da Ponte Ribeiro, consultor do Ministério de Negócios Estrangeiros sobre questões limítrofes, afirmou julgar impossível excluir os uruguaios da navegação na lagoa Mirim e no rio Jaguarão (HEINSFELD, 2007).

Assim, em 1851, baseado novamente no princípio do *uti possidetis*, foi firmado um novo tratado de limites entre Brasil e Uruguai, desta vez estabelecendo que a navegação na lagoa Mirim e no rio Jaguarão seriam de exclusividade brasileira. O tratado de 1851 estava, por sua vez, inserido em um arranjo geopolítico do qual faziam parte quatro outros tratados: de aliança, de extradição, de prestação de socorro financeiro e de comércio-navegação. O tratado de aliança estabelecia um compromisso entre brasileiros e uruguaios, de forma que o Brasil prometia apoiar o governo uruaio, enquanto que o Uruguai prometia retribuir tal apoio em caso de movimento revolucionário na província do Rio Grande de São Pedro. Além disso, pelo tratado de extradição, o Uruguai, que, na época, já havia abolido o trabalho escravo, ficava obrigado a devolver os escravos brasileiros que para lá fugissem (GOLIN, 2001).

Apesar de ter sido considerado por muitos como injusto, o tratado de 1851 foi aceito pelo governo uruaio a fim de obter a aliança e o apoio militar e econômico do Brasil no conflito contra a Argentina e o governo de Oribe, que, naquele momento, dominava o território uruaio, com exceção de Montevideú (HEINSFELD, 2007). Desta forma, a importância do tratado de 1851 deve ser destacada, já que possibilitou a derrocada do regime de Rosas na Argentina e o de Oribe na Banda

a uma solução que, no fim, beneficiou principalmente Buenos Aires, a credibilidade britânica ficou abalada na região após esse episódio (GARCIA, 2006).

⁹ A partir da década de 1830, percebe-se uma postura mais intervencionista por parte da França e principalmente da Grã-Bretanha na América Latina. Entretanto, esta postura não evitou que esses países entrassem em conflito com essas nações em decorrência das ações agressivas que muitas vezes foram tomadas por essas potências (GARCIA, 2006).

Oriental. Assim, por ter retirado a Argentina do conflito pela posse do território uruguaio, o tratado de 1851 teve grande importância, assegurando e defendendo “a vida e a independência do Uruguai” (SOUZA DOCCA, 1939). Apesar de não ter direito à navegação nas águas da lagoa Mirim, o Uruguai esperava obter tal direito através de concessões a serem feitas por parte do Brasil. Enquanto isso, o Brasil admitia que, debaixo de certas condições específicas, embarcações orientais seriam admitidas a fazer comércio nos portos da lagoa (HEINSFELD, 2007).

Os temas abordados pelo tratado de 1851 voltaram às discussões entre Brasil e Uruguai diversas vezes durante a segunda metade do século XIX. Em 1864, ocasião em que tropas brasileiras bloqueavam o rio da Prata e em que a cidade uruguaia de Paissandu vinha sendo bombardeada por tropas do general Venâncio Flores, sendo, inclusive, auxiliadas por tropas brasileiras, o presidente uruguaio da época, Anastasio Aguirre, decretou que os tratados de 1851 estavam cancelados (HEINSFELD, 2007). Entretanto, as tropas de Flores venceram, tendo ele ascendido ao governo do Uruguai, o que fez com que o decreto de Aguirre perdesse validade.

Ao longo da segunda metade do século XIX, uma série de missões uruguaiaias buscou rever as disposições do tratado de 1851, mas não obtiveram sucesso. Nos anos finais do século XIX, é possível perceber o aumento da vontade brasileira de cooperar em relação às questões de tal tratado. Em 1896, o Ministro de Relações Exteriores brasileiro, Carlos de Carvalho, reconheceu em relatório que a livre navegação da lagoa Mirim e do rio Jaguarão, com uma possível ligação com o Atlântico, eram fatores de extrema importância, já que habilitariam o Uruguai a desempenhar de forma mais ativa sua função internacional no continente americano, servindo de traço de união entre Brasil e Argentina (HEINSFELD, 2007).

Entretanto, a questão da fronteira Brasil-Uruguaí não seria resolvida antes do início do século XX. Isso se deu em grande parte em função da atuação do visconde de Cabo Frio, diretor do Itamaraty à época, que considerava as águas da lagoa Mirim e do rio Jaguarão como de soberania inteira e exclusiva brasileira. A falta de abertura ao debate por parte de Cabo Frio fez com que somente após sua morte, em 1907, as discussões sobre o tratado de 1851 pudessem ser retomadas (GOLIN, 2001). A partir deste momento, o grupo do Barão do Rio Branco tomou conta das negociações, que geraram resultados bastante positivos para o Uruguai.

A retificação dos limites territoriais

Na primeira década do século XX, com a influência do barão do Rio Branco, filho do visconde que havia negociado o tratado de 1851, a situação mudaria inesperadamente. As reivindicações Orientais de navegação na lagoa Mirim e no rio Jaguarão seriam levadas em conta, e um novo tratado seria feito entre o Brasil e o Uruguai para se retificarem os limites territoriais dos dois países. Entretanto,

para que isso pudesse ser feito, Rio Branco teria que preparar o terreno político e a própria opinião pública nacional, mais especialmente a gaúcha.

Muito embora o eminente diplomata brasileiro desejasse fazer as concessões ao Uruguai desde 1902, foi apenas após janeiro de 1907, com a morte do visconde de Cabo Frio – principal opositor dentro do Itamaraty –, que Rio Branco pôde começar a se movimentar no sentido de fazê-las (HEINSFELD, 2007). Sinalizando seu interesse prévio, já em 1906 quando foram negociadas as dívidas uruguaias para com o Brasil, Rio Branco instruíra a legação brasileira a não prometer nada sobre a questão da lagoa Mirim e do rio Jaguarão, posto que desejasse fazer isso por ato próprio e espontâneo (HEINSFELD, 2007, p. 148).

Um importante fator a se considerar era a Argentina, outro país com que a República Oriental tinha problemas. Assim como demandava do Brasil a livre navegação na lagoa Mirim e no rio Jaguarão, o Uruguai, quanto à Argentina, também queria a livre navegação no rio da Prata, ou seja, até então o Uruguai possuía fronteiras secas tanto com a Argentina quanto com o Brasil. A importância dos argentinos na questão fronteiriça entre o Brasil e o Uruguai era inquestionável, uma vez que qualquer passo em falso brasileiro poderia criar atritos com eles e gerar instabilidade na região. Inclusive, para muitos jornais da época, afigurava-se que Rio Branco tentava ligar a concessão brasileira aos Orientais com a querela sobre as águas do rio da Prata como um modo de pressionar a Argentina a negociar com o Uruguai e possivelmente perder seu domínio naquele rio de grande importância econômica (HEINSFELD, 2007).

A discussão no Brasil sobre a cessão às vontades uruguaias teve início de forma mais sistemática em 1908 no Congresso Nacional, a qual desencadeou debates populares através dos inúmeros jornais. Entretanto, foi somente em 1909 que o Itamaraty confirmou sua intenção de fazer concessões ao Uruguai. De imediato, a imprensa uruguaia passou a elogiar a chancelaria brasileira e sua atitude, e a argentina, em contraste, passou a fulminá-la (HEINSFELD, 2007).

Em outubro do mesmo ano, mais especificamente no dia 30, firmou-se o “[...] Tratado entre os Estados Unidos do Brasil e a Republica Oriental do Uruguay, modificando as suas fronteiras na Lagôa Mirim e rio Jaguarão e estabelecendo principios geraes para o Comercio e navegação nessas paragens” (Tratado da Lagoa Mirim, Brasil/Uruguai, 1909), também conhecido como “Tratado da Lagoa Mirim”. A partir dele, as reivindicações Orientais de livre navegação no Jaguarão e na lagoa Mirim seriam atendidas em sua plenitude. Além disso, o Brasil cedia ao Uruguai três ilhas no rio Jaguarão e certa extensão da lagoa Mirim, que hoje se sabe são 720km² dos 3.580km² totais (HEINSFELD, 2007), fora o livre trânsito de embarcações uruguaias pelas águas brasileiras do rio São Gonçalo e lagoa dos Patos para irem da lagoa Mirim ao oceano Atlântico. Entretanto, em troca disso, algumas condições, que se encontram no artigo 2º do tratado, foram impostas:

1º. Salvo accordo posterior, sómente embarcações brasileiras e Orientaes poderão navegar e fazer o commercio nas aguas do Rio Jaguarão e da Lagôa Mirim [...]

2º. Serão mantidos e respeitados pela Republica Oriental do Uruguay, segundo os princípios do Direito Civil, os Direitos Reaes adquiridos por brasileiros ou estrangeiros nas ilhas e ilhotas que por effeito da nova determinação de fronteiras deixam de pertencer ao Brasil.

3º. Nenhuma das Altas Partes Contractantes estabelecerá fortes ou baterias nas margens da lagôa, nas do Rio Jaguarão, ou em qualquer das ilhas que lhes pertençam nessas aguas (Tratado da Lagoa Mirim, Brasil/Uruguaí, 1909).

A repercussão interna sobre esse tratado foi bastante grande. Geraram-se muitos debates nos jornais e na Câmara dos Deputados. Os opositores acusavam o governo de estar sendo entreguista e inconstitucional ao ceder soberania dos seus territórios: um crime de lesa-pátria cometido pelo Itamaraty. Entretanto, apesar de seus esforços no sentido contrário, o tratado foi aprovado com 107 votos a favor e 7 contra em 16 de abril de 1910 na Câmara dos Deputados e por unanimidade no Senado Federal (HEINSFELD, 2007).

Já a repercussão internacional foi exatamente aquilo que se esperava. A imprensa e o governo Orientais caíram nas graças do Brasil, louvando a atitude brasileira. A imprensa argentina, por sua vez, criticou a “falsa benevolência” brasileira, que estaria intentando melindrar os argentinos quanto ao Prata (HEINSFELD, 2007). Já a chancelaria argentina, chefiada por Zeballos, ao perceber que o Uruguaí passara da esfera de influência argentina para a brasileira, apelou para que se construíssem mais navios de guerra, dando prosseguimento à corrida armamentista entre Brasil e Argentina (HEINSFELD, 2006).

A espontânea transferência de território brasileiro para o Uruguaí foi um ato “gracioso” de direito internacional, sem precedentes na história, que até mesmo em Paris foi louvado (SCHRÖTER, 1994, p. 915; HEINSFELD, 2007, p. 163; 168). Essa demonstração de benevolência por parte do Brasil, no plano regional, significou uma consolidação da (boa) imagem do país e a construção de uma posição respeitável perante os países americanos. Ainda assim, Galvão (2009) adverte que “[...] projetando uma imagem de superioridade e opulência”, a diplomacia brasileira, nesse caso, estava “[...] respaldada em sua pretensa grandeza” e “[...] se dava ao luxo de ser generosa e solidária com os vizinhos”, ou seja, transmitia uma “imagem hegemônica” aos seus vizinhos.

Já no plano das relações bilaterais entre Brasil e Uruguaí, o tratado pode ser visto como defensivo, na medida em que ele apazigua definitivamente as relações entre os dois países, além de que, se as reivindicações uruguaias não fossem atendidas naquele momento, no futuro seriam solucionadas por arbitramento, em que o Brasil provavelmente sairia perdendo (HEINSFELD, 2007). Portanto, Rio Branco fez dessa concessão um importante – e inteligente – ato político para atrair o Uruguaí para a órbita brasileira ao invés de perdê-la no futuro.

Ademais, nessa época o país estava equilibrando poder com a Argentina na bacia do Prata e já tinha perdido sua influência no Paraguai para ela¹⁰ (DORATIOTO, 2000); então, pode-se dizer que houve uma “troca”: o Brasil desistiu do Paraguai para ir atrás do Uruguai, que estivera sob influência argentina até 1909. Destarte, o que realmente aconteceu foi uma tentativa, bem sucedida, por parte do Brasil de reequilibrar a balança de poder platina, que até 1909 pendia para a Argentina, desde que esta adquirira influência sobre o Paraguai em detrimento da do Brasil.

Conclusão

A demarcação da fronteira entre Brasil e Uruguai foi um processo lento e que precisou passar por várias etapas de negociação até ser definitivamente estabelecida. Além disso, ela está intrinsecamente inserida dentro do contexto geopolítico de disputas pelo controle da região platina, inicialmente restrito às coroas ibéricas, porém sendo um jogo que, com o decorrer do tempo, teve novos protagonistas – Argentina e Brasil – e envolveu outras partes interessadas nos rumos da região – por um lado, as potências europeias França e Inglaterra, por outro, o próprio Uruguai, cuja independência foi uma resultante dessas disputas e cujos rumos políticos no decorrer do século XIX estão diretamente relacionados aos interesses brasileiros e portenhos na região.

Após a elevação de Brasil e Argentina ao papel de protagonistas na região platina e a independência uruguaia, é possível destacar três fases no relacionamento entre esta e o Brasil no que tange a delimitação das fronteiras. Em um primeiro momento, no qual o Brasil procurava se consolidar internamente, tentando resolver os problemas internos e as guerras civis que o estavam assolando em detrimento de se envolver diretamente nas questões platinas, o Império postergava enquanto fosse possível a negociação da linha divisória com o Uruguai até um momento em que estivesse em condições mais vantajosas para a negociação. Por sua vez, o Estado uruguaio, mesmo em combustão em função da guerra civil entre *blancos* e *colorados* e sendo alvo da cobiça do argentino Rosas, procurava um acordo definitivo para a questão dos limites (GOLIN, 2001; SOARES, 1972).

Em 1851, ano da assinatura do Tratado de Limites entre Brasil e Uruguai, inserido dentro do contexto de disputas brasileiras com Oribe e Rosas e de reinserção do Brasil no jogo político platino após estar consolidado internamente, as relações entre os dois países se tornaram relativamente mais amistosas e o Uruguai se insere na órbita de influência brasileira. Entretanto, algumas questões ainda necessitavam ser resolvidas, notadamente a questão da navegação na lagoa Mirim e no rio Jaguarão que, pelo tratado de 1851, ficaram sendo de exclusividade

¹⁰ Em 1904 ocorreu a Revolução Liberal no Paraguai que, com apoio declarado da Argentina, veio a depor o governo que era pró-Brasil (DORATIOTO, 2000).

brasileira, o que prejudicava o Uruguai, que tinha interesses econômicos vinculados a tal navegação.

Por fim, no alvorecer do século XX, após mais uma guinada na geopolítica da região platina, o Barão de Rio Branco, vencendo as resistências internas que se impunham, conseguiu estabelecer um tratado em definitivo com o governo uruguaio a fim de encerrar, de uma vez por todas, as reclamações fronteiriças que o vizinho ainda tinha e que não foram solucionadas com o tratado de 1851, reinserindo este país na esfera de influência brasileira. Esse acordo entre os dois governos serviu, ainda, como um golpe diplomático brasileiro à Argentina, após esta ter atraído o Paraguai para o seu controle diplomático, reequilibrando, dessa forma, a balança de poder no Prata.

A delimitação da fronteira entre Brasil e Uruguai, longe de ter sido um processo pacífico, foi o resultado de intensas disputas regionais pelo controle da Foz do Rio da Prata e pela supremacia de poder na América do Sul. Além disso, serviu como moeda de negociação para, por um lado, atrair o Uruguai para a esfera de controle brasileira e, por outro, para contra-balecear o poder da Argentina, nação esta que, em função do grande desenvolvimento econômico no decorrer do século XIX e início do XX, adquirira demasiado poderio político e militar. Por fim, a questão da delimitação da fronteira Brasil-Uruguaí pode também ser vista como uma grande vitória da diplomacia brasileira da época, capitaneada pelo Barão do Rio Branco.

ABSTRACT: The question of the border demarcation between Brazil and Uruguay is one of the most important questions for the study of the Brazilian diplomacy in the 19th century. In spite of several attempts, this question has only been resolved in the beginning of the 20th century, through the initiatives of Barão do Rio Branco. This article aims at studying the movements which enabled the establishments of the final agreement between Brazil and Uruguay regarding their border questions, highlighting the several treaties signed between the 18th and the 20th century and the various actors involved in this border conflict, giving special attention to the actions of Argentina.

KEYWORDS: Brazil, Uruguay, Borders, Delimitation.

Referências

DOCCA, Souza. *Limites entre Brasil e Uruguai*. Rio de Janeiro: Oficina Gráfica do Estabelecimento Central de Materiais de Intendência, 1939.

DORATIOTO, Francisco F. M. A política platina do Barão do Rio Branco. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 43, n. 2, dez. 2000.

GALVÃO, Thiago Gehre. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 52, n. 2, dez. 2009.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro/Contraponto; Brasília/Funag, 2005.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Império Informal? La Política Británica hacia América Latina en el siglo XIX*. Foro Internacional, Cidade do México, ano 46, v. 2, p. 353-385, abr./jun. 2006.

GOLIN, Luiz Carlos. A Fronteira Brasil-Uruguaí: Estados e movimentos espontâneos na fixação dos limites do Rio Grande do Sul. 2001. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

HEINSFELD, Adelar. Estanislau Severo Zeballos: artífice da política armamentista argentina no início do Século XX. In: COMUNICAÇÃO, 26ª Reunião. Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Pesquisa Histórica, jul. de 2006.

HEINSFELD, Adelar. Ao sul do Rio Grande do Sul: a retificação dos limites territoriais com o Uruguai, 1909. In: CADERNOS DO CHDD, ano 6, número especial. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 141-172.

MOREIRA, Luiz Felipe; QUINTEROS, Marcela; SILVA, André Reis. Relações Internacionais da América Latina, Petrópolis: Editora Vozes, 2010. POZO, José del. *História da América Latina e do Caribe – do processo de independência aos dias atuais*. Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

SCHRÖTER, François. La délimitation dans les lacs internationaux: essai d'une typologie. In: ANNUAIRE FRANÇAIS DE DROIT INTERNATIONAL, v. 40, n. 40. Paris: CNRS Editions, 1994, p. 910-929.

SILVA, José Luiz Werneck da; GONÇALVES, Williams. *Relações Exteriores do Brasil I (1808-1930): a política externa do sistema agroexportador*. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

SOARES, Teixeira. *História da Formação das Fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Cultura, 1972.

TRATADO DA LAGOA MIRIM – Brasil/ Uruguai, 1909. Disponível em: http://www.ihgrgs.org.br/Doc_Int/Barra_Chui/tratado_lagoa_mirim.htm. Acesso em: 22 de maio 2010.

As motivações brasileiras na Guerra da Cisplatina

*Caroline Regina Rodrigues Sena
Kamila Dalbem Rodrigues
Mariana da Silva*

RESUMO: O presente artigo se dedica a estudar as motivações internas e externas do Império brasileiro pela Província da Cisplatina, assim como a conjuntura histórica na qual se deu o conflito de modo a destacar os aspectos da região. O território platino devia a sua importância ao fato de ser um acesso ao interior do sul do continente americano, no qual ocorriam importantes trocas comerciais. Por isso, foi disputado inúmeras vezes pelas coroas da Espanha e de Portugal, e, posteriormente, por suas colônias emancipadas, Províncias Unidas e Brasil. Além desse interesse da ordem das relações internacionais, que se exprimiria, no caso brasileiro, por intermédio da manutenção do território do Prata, ainda existia o interesse de D. Pedro I de legitimar a soberania do Brasil. A conjunção destes dois fatores, por sua vez, vai determinar a conduta brasileira em relação a Guerra da Cisplatina.

PALAVRAS-CHAVE: Guerra da Cisplatina, Império do Brasil, República das Províncias Unidas do Rio da Prata, Soberania Brasileira, Expansionismo Territorial.

Introdução

O interesse pela Bacia do Prata surgiu nos séculos XVI e XVII, quando portugueses e espanhóis disputavam o domínio político e econômico do território. Em relação ao Brasil, o estuário platino era bastante cobiçado, pois se mostrava

essencial para as trocas comerciais do país com os seus vizinhos, além de por meio do rio ser possível o pleno acesso à Província do Mato Grosso.

A Guerra da Cisplatina se insere em um contexto de disputas. Ocorreu entre 1825 e 1828, tendo como principais atores a Argentina, o Brasil e o Uruguai. A Inglaterra assumiu um papel coadjuvante, embora expressivo.

A conquista deste território alicerçava-se em um projeto muito mais amplo, qual seja, o projeto de Império Luso-Brasileiro, que envolveria os espaços territoriais dos rios Amazonas e do Prata de modo a unificar o espaço da colônia portuguesa na América. Com a transferência da Família Real para o Brasil, esta ideia foi consolidada. Ocorreram diversas intervenções portuguesas no território platino a partir de então, que culminaram na anexação da Banda Oriental. O governo joanino aproveitou-se da fragilidade em que se encontrava a Espanha no momento para realizar tal ato.

A posse da Cisplatina pelos portugueses foi aprovada em 18 de julho de 1821, por decisão congressional, em Montevideu. Os líderes da Província a aceitaram de modo positivo, pois acreditavam que, sob a responsabilidade de Portugal, seria restabelecida a ordem na região. Contudo, a partir da Independência brasileira os ânimos exaltaram-se. O Império deixou claro seu desejo de manter o território, aumentando as tensões com a Argentina, com os próprios líderes nativos da Província, e com as tropas portuguesas que se encontravam no território. A eclosão da Guerra, assim, tornava-se iminente.

Embora o Império brasileiro dispusesse de melhores condições para obter a vitória no conflito, não foi isso que ocorreu, devido à falta de planejamento do comando e de disciplina das tropas brasileiras. O Bloqueio Naval na Costa do Atlântico (1826), decretado pelo Brasil, falhou, gerando consequências desastrosas para a diplomacia brasileira, e as tropas imperais ainda perderam importantes batalhas em terra para as forças argentinas.

No que tange à Inglaterra, o país permaneceu apenas como expectador no primeiro ano do conflito, mas a partir do Bloqueio de 1826 passou para uma posição ativa. Caracterizou-se, assim, como o intermediário das relações de paz. Através de sua mediação foi assinada a Convenção Definitiva de Paz, de 27 de agosto de 1828, que deu origem ao Estado uruguaio. Esse ato diplomático permitiu que a Inglaterra se tornasse a grande vencedora com a paz, obtendo a livre navegação no Prata, enquanto que Argentina e Brasil saíram derrotados, já que nenhum conseguiu a posse da Cisplatina.

Segundo Pandiá Calógeras (1998) e David Carneiro (1983), a motivação brasileira na Guerra da Cisplatina tinha como base a lógica do poder do Estado a partir da expansão territorial, caracterizando-se como uma herança de D. João VI. Contudo, é importante observar também, apesar de ser negligenciado por muitos autores, o anseio do Imperador de afirmar a soberania do Estado Brasileiro por meio da contenda. Desejava-se projetar o Brasil internacionalmente como um

país com direito à voz junto à comunidade internacional daquele momento. “O Império do Brasil aderiu ao conflito, principalmente, para reafirmar-se interna e externamente como Estado Soberano, no contexto da América da Doutrina Monroe e do reordenamento da Santa Aliança” (PEREIRA, 2007, p. 26).

Desta forma, as motivações brasileiras quanto à Guerra da Cisplatina articulam-se em torno do desejo de expansionismo territorial e de afirmação da soberania do país. A contenda não deve ser pensada como um ato imprudente do Imperador.

O presente artigo busca discorrer sobre os principais pontos históricos da Guerra da Cisplatina de modo a relacioná-los com suas motivações. A partir da introdução, seguem-se os antecedentes do conflito, seu desenrolar e as negociações de paz. De posse deste estudo, parte-se para as interpretações em referência às causas do conflito. Procura-se legitimar estas por intermédio do aporte histórico. Em seguida, têm-se as conclusões.

Antecedentes da Guerra da Cisplatina

No momento em que a Família Real portuguesa chegou ao Brasil, a região platina se encontrava em plena ebulição, o que pareceu favorável a D. João VI para prosseguir nas diretrizes da política portuguesa. Duas intervenções foram realizadas na Banda Oriental: a primeira, em 1811, quando as forças lusas auxiliaram os espanhóis sitiados em Montevideu, repelindo Artigas e os revoltosos argentinos; e a segunda, em 1816, quando para operar a pacificação, foi mandada ao sul a divisão portuguesa de Carlos Frederico Lecor que tomou Maldonado e ocupou Montevideu (1817). A resistência de Artigas, por meio de guerrilhas no interior, só terminou em princípio de 1822, com a vitória de Tacuarembó, que estabeleceu o domínio efetivo do Brasil na Banda Oriental.

O território uruguaio, em 1820, estava transformado pelas guerrilhas e pelas desordens que haviam arruinado a Banda Oriental: os campos devastados, o gado desaparecido e a população reduzida predispunham a região a aceitar qualquer solução salvadora (CARVALHO, 1998). Eram estas as condições quando foi realizada a incorporação. O Congresso Cisplatino, reunido por Lecor, sancionou a anexação da Banda Oriental ao Império português (na realidade ainda se tratava de um Reino, pois a data do tratado é de 31 de julho de 1821), como uma expressão de uma fatalidade. O Congresso tentava tirar o melhor partido da situação.

No Brasil, uma conciliação entre as Cortes portuguesas e D. Pedro parecia impossível, principalmente depois da volta de D. João VI para Portugal. As Cortes desejavam que D. Pedro voltasse também ao país de modo que as províncias brasileiras ficassem sujeitas a elas. Com esse intuito, foram criadas juntas governativas em cada província, subordinadas diretamente a Lisboa. As Cortes ainda anularam a convocação de uma Assembleia Constituinte e responsabilizaram os ministros do

Príncipe, desprezando o fato do Brasil constituir um Reino Unido ao de Portugal e Algarves que, por consequência, possuía direitos a autonomia política e administrativa. Estas manifestações de desastrosa política foram as causas imediatas do Fico de 9 de janeiro de 1822 e do 7 de setembro do mesmo ano.

As juntas governativas das províncias brasileiras, como eram formadas principalmente por brasileiros, apoiaram o ato rebelde de D. Pedro, aceitando com entusiasmo a declaração de independência e a convocação para uma Assembleia Legislativa. Dentro desse contexto, a Província Cisplatina se apresentava como um caso especial. Em Montevideu, a Junta se chamava Conselho Militar, sendo dominada pelo Brigadeiro Álvaro da Costa, que era contrário ao espírito de independência que se espalhava pela América. Dessa forma, o Conselho Militar declarou a Cisplatina ligada a Portugal (no qual Lecor se declarou voto vencido), o que se justificou pela seguinte frase: “Conquistada pelas armas portuguesas, não deve esta província destacar-se da causa de Portugal para seguir a sorte do Brasil”. Lecor se retira do Conselho Militar, evidenciando a luta entre portugueses e brasileiros na Província Cisplatina.

D. Pedro enviara para o Prata Antônio Manuel Correia da Câmara. O objetivo principal do governo brasileiro era conservar a autonomia e obter a simpatia das províncias platinas em sua luta contra as Cortes. Para isso, o Brasil, antes mesmo de sua independência, reconhecia os Estados do Prata que também não eram independentes, a fim de expor a utilidade de um tratado ofensivo e defensivo entre o Brasil e os Estados platinos. Nesse contexto, é importante salientar que o objetivo brasileiro por meio deste acordo era de impedir a recolonização do país. O único fator que a missão não deveria discutir era a situação na Cisplatina, o mais delicado problema da política brasileira naquele momento. Correia da Câmara ainda havia recebido instruções para obter o apoio do Ditador Francia do Paraguai, a fim de auxiliar o Império na defesa da Banda Oriental.

Apesar de ter sido bem acolhido pelos governos das Províncias Unidas do Rio da Prata, Correia da Câmara pode observar o descontentamento da opinião pública. Nas palavras de Heitor Lyra (1922 *apud* CARVALHO, 1998, p. 57): “[...] a questão da Cisplatina (era) um golpe profundo nas aspirações dos republicanos do Prata, que a regência do Príncipe D. Pedro persistia em manter aberto, a despeito das súplicas, primeiro, e depois das ameaças do governo de Buenos Aires”. Em janeiro de 1823, a Argentina havia despachado, para o Rio de Janeiro, D. Valentim Gomes com instruções para negociar a restituição da Banda Oriental do Uruguai.

Na realidade, existia um ambiente de ódio extremo contra as tropas de Lecor nas Províncias Unidas e na Cisplatina, ainda que essa maioria não possuísse qualquer significação política. Muitos, na Banda Oriental, também eram contra o predomínio de Buenos Aires e se dividiam entre aqueles que desejam uma confederação com as Províncias Unidas, nos moldes propostos por Artigas, e os que preferiam a independência. Contrastando com a opinião geral, a elite uruguaia

desejava a união ao Brasil. Assim, Lecor será apoiado pelos chefes orientais mais influentes, como Rivera e Lavalleja. Também os governos das cidades e das vilas se pronunciaram aderindo ao Brasil contra Portugal em Montevidéu.

Considerando-se suficientemente apoiado, Lecor, com o auxílio de uma esquadra do Rio de Janeiro para bloquear Montevidéu por mar, sitiou-a em terra. A cidade não resistiu por muito tempo. Em 18 de novembro de 1823, o General português, Brigadeiro Álvaro da Costa, celebra um acordo com Lecor. De acordo com os termos desse acordo, ele entregava imediatamente a praça para as tropas brasileiras e os portugueses possuíam a faculdade de se retirarem para Lisboa com suas armas e seus pendões. A partir de então, o domínio da Cisplatina passava a ser somente brasileiro.

Da parte de Buenos Aires, depois das derrotas infringidas pelas províncias rebeladas, da província do Paraguai seguida pela da Banda Oriental, não havia disposição para intervenções armadas. As Províncias Unidas procuram reaver os territórios por meio da ação diplomática, também porque receavam que Lecor avançasse na anexação, tentando ocupar a região entre o Rio Paraná e o Rio Uruguai. Essa foi a razão do envio de D. Valentim Gomes ao Rio de Janeiro. Buenos Aires sonhava com a desistência portuguesa da Cisplatina, que assim seria incorporada às Províncias Unidas. Contudo, o governo brasileiro se nega a realizar qualquer tipo de negociação sobre a união da Banda Oriental às Províncias Unidas.

D. Pedro I, informado por Lecor, acreditava que os uruguaios desejavam a incorporação ao Império. Contudo, não contava com o fato de Lecor estar cercado por elementos simpáticos ao Império em Montevidéu, que prejudicavam a impressão dele sobre o ânimo dos habitantes da Província Cisplatina. Pela nova Constituição do Império, promulgada por D. Pedro I, o Estado Cisplatino passava a fazer parte do Brasil, na condição de confederado. Contudo, a realidade era que a Campanha, onde se deu a ação de Artigas e a mais recente influência dos caudilhos que o sucederam, não estava de acordo com a subordinação ao Brasil através de Lecor. A Campanha estava dividida entre aqueles que desejavam se unir às Províncias Unidas e os que desejavam a independência.

Por seu turno, a diplomacia inglesa demonstrava má vontade com a anexação. Nesse período a política externa da Inglaterra se volta para seus interesses industriais e comerciais. Assim, recusa-se a fortalecer o aliado lusitano que deveria se manter um vassalo, e, por isso, não poderia possuir possessões que o engrandecessem em excesso, que poderiam permitir que no futuro contestasse o poder de Londres. Na nova diplomacia inglesa dirigida por Canning, as novas expansões territoriais estavam vetadas. Nesse momento a diplomacia da Inglaterra se voltava para a proteção dos novos Estados americanos, desejosa de consolidar a sua política na América, auxiliando as independências. Um ato simbólico da nova política inglesa foi a nomeação de um cônsul para Montevidéu, dando a entender que não reconhecia a incorporação ao Brasil.

O insucesso de D. Valentim Gomes abriu caminho para uma posição mais agressiva por parte da Argentina, que protegia os “conspiradores da Confederação”, que haviam sido descobertos por Lecor. Contudo, o governo de Buenos Aires era cético em relação a um levante, e, por isso, auxiliou pouco os chefes orientais – Entre Ríos foi a província que conferiu maior ajuda, fornecendo armas, cavalos e munições que a revolução necessitava.

É importante ressaltar que a revolta na Cisplatina aconteceu num momento de fragilidade do Império. A região foi se tornando mais independente na medida em que o poder de Portugal foi diminuído pela Revolução do Porto. Com a independência do Brasil, apesar do D. Pedro não desistir da posse da Banda Oriental, o governo imperial está ocupando a maior parte dos seus recursos naquele que considera ser o perigo maior: o ressurgimento da metrópole. Essa realocação de recursos acabou reduzindo a capacidade externa no sul. Associado a isso, deve-se considerar que o Império possui menos poder que a diplomacia joanina no Rio da Prata. Por outro lado, o governo brasileiro ainda enfrentava a hostilidade interna em Salvador, onde predominavam os portugueses. Devido a esses dois fatores, “Podiam as Províncias-Unidas, podia o verdadeiro povo do Uruguai, falar e agir em rumo mais adaptado aos sentimentos reais” (CALÓGERAS, 1998, p. 399).

O desenrolar do conflito

No início da década de 1820 ascendem ao poder de Buenos Aires os caudilhos *federales*, os quais deixam de ser coniventes com a ocupação brasileira na Cisplatina. A 19 de abril de 1825, um grupo de patriotas uruguaios, chamados de Trinta e Três Orientais, cujo líder era Juan Antonio Lavalleja, desembarcou na Cisplatina causando agitação popular. Lavalleja era um caudilho muito importante na região, que havia lutado ao lado de Artigas e era seguidor do seu legado, ou seja, propunha a formação de uma confederação com as Províncias Unidas. Em 25 de agosto do mesmo ano, é formada a Assembleia de Representante em Florida que proclama a independência da Cisplatina e declara a sua união às Províncias Unidas.

No começo de novembro, o ministro dos Negócios Estrangeiros do Brasil recebe uma nota do ministro das Relações Exteriores da República das Províncias Unidas do Rio da Prata, anunciando que o Congresso, em sessão de 25 de outubro de 1825, declarara incorporada a Província Oriental a ela, e que por todos os meios trataria de apressar a evacuação dos dois últimos pontos militares brasileiros (Montevideu e Colônia do Sacramento). Entretanto, a nota afirmava: “Estamos dispostos a uma solução pacífica, desde que haja uma honrosa evacuação do território da província por parte das tropas de S. M. I.” (*apud* CARNEIRO, 1983, p. 67). Segundo Pandiá Calógeras (1998), o governo de Buenos Aires procurava o impossível: evitar as graves responsabilidades de uma guerra. Na sua mensagem ao Rio de Janeiro, sustentava o governo argentino que continuaria com o mesmo

espírito de conciliação e cordura, apenas se comprometendo com a segurança da Província Oriental. Só que, no momento em que Buenos Aires se envolveu no conflito, este deixou de ser uma rebelião para se tornar uma guerra. O governo imperial responde essa nota com uma declaração de guerra exposta em manifesto de 10 de dezembro de 1825.

No início da Guerra da Cisplatina, as Províncias Unidas não estavam constituídas como nação, e não possuíam um exército e uma marinha nacional. Por essa época, também, o Poder Executivo estava sob os cuidados da Província de Buenos Aires (lei de 23/01/1825), sendo apenas consolidado pela lei de 6 de fevereiro de 1826 com Bernardino Rivadavia como presidente da República. Esse foi um importante passo para que a Argentina pudesse se organizar melhor para a contenda com o Brasil.

Carneiro (1983) argumenta que, tivessem os generais Lecor e Rosado se aproveitado durante a situação de desorganização do exército inimigo, a história poderia ter sido outra. Seguindo com hipóteses que teriam mudado os rumos da guerra, o autor diz que se D. Pedro I tivesse com a Guerra da Cisplatina atitude similar com a que tivera lutando com o Príncipe D. Miguel, seu irmão, a campanha no Prata não seria tão desastrosa.

Durante a contenda entre Buenos Aires e o Império do Brasil, houve o bloqueio na costa do Atlântico, em 1826, que, segundo Aline Pereira (2007), foi mal planejado e executado. Tinha como objetivo impedir que embarcações levassem apoio bélico para os insurgentes platinos, proibir a saída dos corsários que pusessem em risco os comerciantes brasileiros na costa, e, posteriormente, impossibilitar qualquer ligação marítima e comercial com as Províncias Unidas, o que acabou prejudicando principalmente o comércio inglês, português e norte-americano na região. Esse prejuízo comercial fez com que o Brasil tivesse uma nova frente a enfrentar, a diplomática. Os portugueses, por exemplo, se sentiram traídos por terem sido prejudicados por reflexo do conflito brasileiro-argentino, no qual adotaram postura de neutralidade.

Contudo, o embargo brasileiro falhou, pois várias embarcações driblavam a esquadra marinha do Brasil para realizar o comércio. Falhou também ao não agregar aliados à causa imperial, bem como ao não trazer benefícios econômicos.

A fim de estimular os combatentes e verificar as necessidades do exército, D. Pedro I rumou para a região sul. Chegou a Porto Alegre em dezembro de 1826, onde encontrou o corpo do exército indisciplinado, sem recursos, sem confiança nos chefes, além de reduzido em cerca de dois mil soldados, em virtude das deserções ocorridas até ali. Então, decidiu substituir o General Rosado pelo General Felisberto Caldeira Brant Pontes, o Marquês de Barbacena (CARNEIRO, 1983).

A rápida passagem do imperador pelo Rio Grande do Sul tem sido atribuída à morte da sua esposa, Dona Leopoldina, que ocorreu poucos dias depois de sua chegada. Carneiro (1983) diz, no entanto, que ambos os acontecimentos não

tem ligação, pois anteriormente – quando ainda nem se tinha conhecimento da enfermidade da imperatriz – o imperador já havia declarado que sua passagem pelo sul seria breve.

Poucos meses depois da partida de D. Pedro I, em 20 de fevereiro de 1827, ocorreu o maior combate terrestre da Guerra: a Batalha do Passo do Rosário, também conhecida como Batalha de Ituzaingó. Essa luta foi perdida pelo exército do Marquês de Barbacena, demonstrando-se decisiva quanto aos rumos que seriam tomados no conflito. É importante salientar que apesar de a Argentina ter sido vitoriosa, tal batalha não impôs sua superioridade de modo a acabar com a Guerra da Cisplatina, pois faltava ao país condições materiais e políticas. Assim, a única alternativa seria rumar para as negociações de paz. Esta posição também foi adotada pelo Brasil devido ao seu enorme desgaste no campo militar, além da deterioração de suas finanças.

As negociações de paz

Tanto a Argentina quanto o Império Brasileiro foram derrotados na Guerra da Cisplatina. As principais vantagens quanto à paz na região foram obtidas pelo governo britânico, de acordo com Aline Pereira (2007). Entretanto, para David Carneiro (1983), o grande vencedor da guerra foi o Uruguai.

As primeiras negociações de paz (anteriores a 1827) se mostraram fracassadas devido à recusa de Bernardino Rivadavia, governante argentino, e de D. Pedro I de entrarem em um consenso. Ambos acreditavam que ainda conseguiriam obter grandes êxitos militares, de modo a alterar as estagnadas correlações de força. Contudo, ao decorrer da guerra, Rivadavia foi pressionado pelos deputados argentinos a buscar o fim da contenda, vista a escassez de recursos financeiros para continuá-la. Já o Imperador foi impulsionado a pensar a paz devido a dois temores: o medo de que Simón Bolívar aderisse ao conflito e a possibilidade de que a guerra atingisse dimensão continental.

Buenos Aires, quando viu a impossibilidade de sustentar a guerra, procurou a ajuda britânica. De acordo com Rivadavia, somente os ingleses seriam capazes de frear o impulso expansionista do Imperador. Durante o primeiro ano de conflito no Prata, a Grã-Bretanha absteve-se da guerra, pois ainda não era possível definir como se daria a distribuição de forças na região. Este silêncio britânico, por sua vez, levou o governo de Rivadavia a buscar uma aproximação com os Estados Unidos, associando a figura de D. Pedro I à Europa. Entretanto, o país norte-americano também se manteve neutro, frustrando as pretensões do presidente argentino.

Somente em 1826, a Inglaterra vai se manifestar em relação à Guerra da Cisplatina em virtude do bloqueio imposto pelo Império Brasileiro, que prejudicava os interesses comerciais ingleses na região. A partir deste momento, o país entendeu que era o momento de ser o mediador das relações de paz no Prata.

A missão de Manoel José García, representante da República das Províncias Unidas do Rio da Prata, à Corte do Rio de Janeiro foi de extrema importância para a definição do Tratado Preliminar de Paz. Escoltado pela frota britânica, García chegou à Corte em 7 de maio de 1827, tendo como recomendações negociar a paz, concluindo convenção ou tratado com garantias de que as cláusulas seriam cumpridas pelas duas partes envolvidas. Além disso, possuía como base a possibilidade de devolução da província e, consequentemente, a criação de um Estado autônomo, que seria regido de acordo com os habitantes da Cisplatina. A missão deveria ainda regular as relações comerciais e a navegação no que tange o Brasil e a República das Províncias Unidas.

Neste contexto firmou-se a Convenção Preliminar de Paz, em 24 de maio de 1827, que seria uma inspiração ao tratado definitivo de paz. Contudo, o governo de Buenos Aires entendeu que esta Convenção destruía a honra nacional, uma vez que, por meio dela, a República das Províncias Unidas do Rio da Prata renunciava a seus direitos sobre a Cisplatina, que deveria permanecer incorporada ao Brasil. Manuel García foi considerado um traidor da causa republicana. Segundo os argentinos, que não reconheceram a Convenção, a paz deveria ser assinada, a partir deste fato, com a incorporação da Banda Oriental. Todavia, os ingleses, preocupados com o retrocesso das negociações, conseguiram demover os argentinos da ideia de barganhar a Cisplatina.

As discussões para a convenção de paz definitiva foram iniciadas em junho de 1828, sob a intermediação do representante da Grã-Bretanha Lord Ponsonby. Em 27 de agosto do mesmo ano foi assinada a Convenção Definitiva de Paz. Por meio desta, a Cisplatina foi separada do território brasileiro (artigo primeiro) e as partes contratantes deveriam defender a independência e a integridade desta província por cinco anos (artigo terceiro). Nascia, a partir de então, o Estado do Uruguai, que deveria organizar-se como um país livre, porém sua constituição política deveria ser examinada por comissários do Brasil e da Argentina a fim de examinar se os seus artigos não ameaçavam a segurança destes Estados (artigo sétimo).

Uma vez que Brasil e Argentina auxiliariam e protegeriam a antiga Província Cisplatina até que ela se constituísse efetivamente como um novo país, discorda-se da visão de Carneiro (1983) quando ele diz que o vitorioso da guerra foi o Uruguai. Ademais, o décimo oitavo artigo da Convenção afirmava que transcorridos cinco anos necessários para surgirem novas hostilidades entre o Império e a República das Províncias Unidas do Rio da Prata, a guerra somente poderia acontecer com o conhecimento e o consentimento da Grã-Bretanha. Ou seja, os britânicos consagravam-se como os grandes articuladores políticos, além de conseguirem vantagens com a criação do Uruguai e garantirem a perpetuação de seu comércio às margens do Prata.

Interpretações sobre as motivações brasileiras quanto à guerra

Com a declaração da Independência, em 7 de abril de 1822, a situação da Banda Oriental modificou-se radicalmente. Os opositores portugueses defendiam que por ter sido na administração de D. João VI que se conquistou este território, ele deveria permanecer sob o domínio de Portugal. Contudo, D. Pedro I via na defesa da região um modo de demonstrar a força do novo Estado. Era preciso manter a integridade do território e, com isso, o controle do fluxo comercial à margem esquerda do Rio da Prata. O Império do Brasil teve, deste modo, de enfrentar a resistência portuguesa em Montevidéu, derrotando-a em 1823.

A Guerra da Cisplatina assemelha-se ao pensamento de Maquiavel (1999) de que os fins justificam os meios. Segundo o autor, o mais importante seria o resultado atingido pelo Príncipe, atendendo a seus interesses, independentemente de encontrar ou não apoio na opinião pública ou no Parlamento. D. Pedro I seguiu esta lógica, uma vez que, alicerçado na ideia de defesa do território e de garantia da soberania, prosseguiu com a contenda até as últimas consequências, mesmo ela se demonstrando impopular, visto que arruinou as finanças brasileiras. Neste contexto é importante ver que, ao se considerar o território brasileiro bastante extenso, não havendo, deste modo, a necessidade de ser incorporar mais terra a ele, a Guerra do Prata foi classificada, muitas vezes, como uma ação imprudente de D. Pedro I, que, ao brigar por uma região tão inexpressiva territorialmente, descuidava da preservação do restante do Brasil.

De acordo com Pandiá Calógeras (1998) e David Carneiro (1983), a Guerra da Cisplatina foi fruto de uma herança portuguesa, apresentando como única pretensão garantir a integridade territorial. Calógeras (1998) diz que os acontecimentos de 1825 seriam apenas reflexos da política externa iniciada por D. João VI. Ademais, mostra que a contenda fomentou um espírito de desconfiança em relação ao Imperador, visto que a postura do senso comum era de que o novo Estado necessitava de paz, o que poderia ser adquirido por uma aproximação com os seus vizinhos. Segundo o autor,

Para os elementos políticos do Brasil todo, a guerra apresentava-se como herança portuguesa, e não como reivindicação nacional. [...] Tinha sido iniciada pela política de D. João VI, sem o menor elo com a tradição realmente nacional da conquista dos bandeirantes (CALÓGERAS, 1998, p. 417-418).

Carneiro (1983) reconheceu a impopularidade do conflito, indicando-o como um dos principais fatos que contribuíram para a crise de 1831, quando da abdicação do Imperador D. Pedro I. O Imperador foi incapaz de organizar o Estado a sua imagem, tendo sido derrotado pelos princípios liberais. “Saía de cena o português que queria agradar aos europeus, e abria-se espaço para o Legislativo”

(PEREIRA, 2007, p. 186). Neste contexto, segundo Werneck da Silva (2009), 1831 marcou a libertação política brasileira de Portugal, já que o Brasil estaria submetido, agora, a um monarca nascido no país (D. Pedro II).

Confere-se legitimidade a esta tese de garantia do território a partir do Artigo 6º da Constituição Brasileira de 1824, em que se vê a importância conferida por D. Pedro I em relação aos limites territoriais. De acordo com o artigo, a construção de um Estado Imperial, com fronteiras bem delimitadas e resguardadas, caracterizava-se como a condição necessária para o surgimento de um país que procurava coincidir a abrangência do direito de cidadania com sua própria extensão.

Contudo, as motivações da Guerra da Cisplatina não se limitaram apenas a uma herança da política portuguesa expansionista. D. Pedro I tinha como objetivo, também, garantir a soberania do Estado. Era preciso demonstrar a força do Brasil no cenário internacional a fim de conquistar o respeito dos demais países. Neste contexto, é importante salientar que a noção de soberania modificou-se com a Guerra da Cisplatina. Antes ela encontrava-se fortemente relacionada à figura do Monarca – o Estado se mostrava como a sua representação última. Com o desenrolar da contenda, todavia, esta noção começou a se aproximar de uma ideia de representação como fruto de um compromisso político, em sentido mais próximo à modernidade. Esta mudança ocorreu principalmente devido as arbitrariedades cometidas por D. Pedro I, que manteve a Guerra sem contar com o respaldo da Câmara, além de ratificar a Convenção de Paz sem ter consultado o Parlamento.

A legitimidade desta segunda motivação pode ser demonstrada a partir das negociações de paz. A Convenção Preliminar de Paz de 1827 conclui que o governo brasileiro ainda manteria a Província Cisplatina sob seus cuidados, embora tanto o Brasil, quanto a Argentina teriam a responsabilidade de retirar suas tropas do território. Assim, D. Pedro I reafirmava a soberania brasileira, uma vez que garantia o direito de uso e posse da Cisplatina com a anuência da República das Províncias Unidas do Rio da Prata. Ele não seria mais considerado um usurpador da região, assim. Ademais, a exigência de D. Pedro I para que as negociações de paz, em 1828, se procedessem novamente no Rio de Janeiro demonstram o desejo do Imperador de afirmar a soberania brasileira.

Conclusões

A partir da chegada da Família Real ao Brasil (1808) as intervenções na região platina intensificaram-se, devido ao alastramento das ideias revolucionárias de Artigas. Em 1821, a Província da Cisplatina foi anexada ao território brasileiro. Com a independência do Brasil, contudo, a relativa estabilidade na Província acabou. O fato de D. Pedro I ter declarado que o território permaneceria sob o controle brasileiro gerou grandes agitações. Eclodiu, deste modo, a Guerra da Cisplatina.

Ela envolveu interesses dos brasileiros, dos argentinos, dos ingleses e dos próprios habitantes da dita Província.

O conflito teve seu fim devido ao endividamento do Brasil e da Argentina e às suas perdas no campo de batalha. Estes dois países encontravam-se, cada vez mais, vinculados à Grã-Bretanha, a verdadeira vitoriosa da contenda, como se pode observar nas entrelinhas da Convenção Definitiva de Paz, de 27 de agosto de 1828.

No que tange às motivações brasileiras, a guerra no Prata vai além das justificativas expansionistas herdadas da administração joanina – o interesse territorial brasileiro pode ser verificado por meio da Constituição de 1824. D. Pedro I procurava, também, afirmar o Estado como instituição legítima, soberana, capaz de usar mecanismos de guerra e de paz para garantir o controle sob sua jurisdição. Era preciso que o Brasil emergisse como um país autônomo no cenário internacional. O desejo de soberania, por sua vez, é fortemente defendido nas negociações de paz. Apesar de a Guerra ter causado grandes prejuízos para o Brasil, ela não se caracteriza como fruto de uma atitude impensada do Imperador. D. Pedro I seguiu a lógica de Maquiavel, ou seja, “Os fins justificam os meios”.

A impopularidade da contenda no Prata acarretou a abdicação do Imperador em 1831. Ademais, a partir da Guerra a concepção de soberania foi modificada. Antes, seu conceito encontrava-se atrelado ao Monarca, o qual se caracterizava como a expressão máxima da racionalidade do Estado. Depois, porém, passou a identificar-se com o conhecimento dos homens, que poderiam representar a nação por meio da Câmara, do Senado e do Judiciário. A derrota na contenda, também, foi responsável pela mudança de um traço importante da diplomacia brasileira, qual seja, o Brasil, daquele momento em diante, somente entraria em conflitos se tivesse fortes perspectivas de vitória.

ABSTRACT: This article wants to study the domestic and external motivations of the Brazilian Empire by the Province of Cisplatina and the historical context in which the conflict took place in order to highlight aspects of the region. The territory of the River Plate had importance because it is an access to the southern of America, where there used to have important commercial trade. So, the region is contested many times by the crowns of Spain and Portugal, and later for his emancipated colonies, the United Provinces and Brazil. Beyond this interest, which would be expressed, in Brazil, through the maintenance of the territory of the Plate, there was also the interest of D. Pedro I to legitimize the sovereignty of the country. The conjunction of these two factors, thus, will determine the brazilian conduct in the Cisplatina War.

KEYWORDS: Cisplatina War, Empire of Brazil, Republic of United Provinces of River Plate, Brazilian Sovereignty, Territorial Expansionism.

Referências

BRASIL. Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 17 de set. 2011.

CARNEIRO, David. *História da Guerra da Cisplatina*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.

CARVALHO, Carlos Delgado. Guerra e Diplomacia na Cisplatina. In: *História Diplomática do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1998, p. 51-60.

DA SILVA, José Luiz Werneck. A Política Externa do Primeiro Reinado (In: Os Bragança, a Independência e o “Sistema de Viena”). In: DA SILVA, José Luiz Werneck; GONÇALVES, Williams. *Relações Exteriores do Brasil I (1808-1930): a política externa do sistema agro-exportador*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 40-49.

NICOLAU, Maquiavel. *O Príncipe*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

PANDIÁ CALÓGERAS, João. *A política exterior do Império*. Brasília: Senado Federal, v. II, p. 397-484, 1998.

PEREIRA, Aline Pinto. Domínios e Império: o Tratado de 1825 e a Guerra da Cisplatina na construção do Estado no Brasil. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2007. 269p. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

THOMPSON FLORES, Mariana Flores da Cunha. Visões da Cisplatina: a criação do Estado Oriental – por Lavalleja e Anônimo. *Revista Aedos*, v. 2, p. 1-22, 2009.

A crise da dívida na década de 80: negociações com o FMI e seus reflexos na política externa brasileira

*Antonella Greniuk Rigo,
Bruna Figueiredo Riediger e
Bruna Kunrath**

RESUMO: Este trabalho trata da atuação do governo brasileiro nas negociações da crise da dívida de 1980 e dos reflexos da crise na política externa brasileira no período. O objetivo do trabalho é provar que a adoção do unilateralismo na política externa e a exclusão do Itamaraty nas negociações trouxeram conflitos internos e externos que não só contribuíram para que o país não conseguisse sair da crise, como para que houvesse o agravamento desta. Desta forma, o trabalho está dividido em três partes, quais sejam, uma compilação dos antecedentes do período bem como do contexto da década, as rodadas de negociações com os credores e as Cartas de Intenção encaminhadas ao FMI e uma análise dos reflexos dessa conduta na política externa do Figueiredo.

PALAVRAS-CHAVE: Crise da Dívida, Década de 1980, FMI, Política Externa Brasileira, Governo Figueiredo.

* Alunas do sexto semestre do curso de graduação em Relações Internacionais da UFRGS.

Introdução

A década de 1980 representa um período de forte crise econômica no Brasil, a qual foi responsável pela ruptura do modelo de desenvolvimento utilizado pelo país desde a década de 1930. O modelo de industrialização baseado na substituição de importações contava com forte intervenção estatal, a qual adotava políticas econômicas que possibilitassem a proteção do mercado interno para as empresas nacionais, bem como a captação de recursos estrangeiros para o financiamento do projeto de industrialização brasileiro.

A combinação da tentativa de se manter altas taxas de crescimento na economia com choques externos fez com que ruísse a capacidade do Estado de induzir o aumento da capacidade produtiva do país. Incapaz de arcar com os custos da alta dívida externa e de equilibrar o balanço de pagamentos, o Estado brasileiro chegará, na década de 1980, a uma situação insustentável, sem crédito estrangeiro. Só restaria ao Brasil a alternativa de recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) para angariar recursos e honrar os compromissos da dívida externa.

A partir de então, o Brasil passaria à condição de exportador líquido de capitais, sendo-lhe exigido altos superávits em conta corrente e medidas de austeridade na política econômica interna pelo FMI para a transferência de recursos para o país. O objetivo deste trabalho é o de lançar uma análise sobre as condições em que se deram os acordos entre as entidades do governo brasileiro e os credores internacionais: se houve articulação para se buscar um maior poder de barganha e se os resultados obtidos com as negociações foram positivos para retirar o Brasil da grave crise econômica que enfrentava.

Para tanto o presente trabalho foi dividido em três sessões: a primeira aborda os antecedentes que levaram o Brasil à condição de maior devedor da América Latina e as condições da economia brasileira durante o processo de ajuste na primeira metade da década de 1980; a segunda sessão trata especificamente das negociações do governo brasileiro com o FMI e os credores internacionais; e a terceira sessão analisa em que nível do governo nacional as decisões em relação à renegociação da dívida externa foram tomadas, os resultados obtidos com esta, bem como os efeitos da crise e das políticas de estabilização adotadas sobre a política externa do Brasil no período.

Antecedentes e contexto da crise dos anos 1980

O padrão de financiamento utilizado pela economia brasileira durante o período do governo militar flexibilizava os mecanismos para que as instituições financeiras nacionais captassem recursos no exterior: a resolução nº 63 permitia a captação de recursos de prazos mais longos para o repasse interno e a Lei nº 4131 (1962) permitia às empresas fazer a arbitragem, buscando fontes mais baratas no

exterior e fugindo de medidas restritivas impostas internamente como medida de combate à inflação (GREMAUD, 1997, p. 181).

O capital estrangeiro se tornaria, então, a principal fonte de financiamento de investimento de longo prazo, dado que as medidas de combate à inflação do PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo) não foram fortemente restritivas, levando em conta a necessidade de crescimento da economia brasileira. Ainda, o sistema de indexação lançado pelo Plano, o qual estabelecia a correção dos contratos conforme o aumento da inflação, não eliminava todos os riscos: para o credor, havia o risco de que os índices de correção monetária fixados pelo governo não acompanhassem a inflação; para o devedor, havia o risco de que seu rendimento não acompanhasse o índice arbitrado pelo governo (BELUZZO, 1992, p. 28). Assim, o financiamento externo foi visto como a melhor alternativa, no momento, para preencher a necessidade de investimento de longo prazo na economia brasileira.¹

Na década de 1970, o mundo passou por um boom dos mercados financeiros internacionais, com a erupção dos bancos privados internacionais que apresentavam grande liquidez. Tais bancos, que introduziram o sistema de taxas de juros flutuantes para se defenderem do risco, se tornaram os principais emprestadores dos países subdesenvolvidos:

Isso garantia aos bancos o seu próprio refinanciamento, constituindo a base para a concessão de créditos volumosos, ágeis, baratos e em condições de prazo altamente favoráveis, em torno dos quais articulou-se, no Brasil e em outros países, um complexo de relações macroeconômicas e microeconômicas (BELUZZO, 1992, p. 25).

No Brasil, o primeiro choque do petróleo (1973) seria enfrentado de uma maneira heterodoxa, isto é, de forma diferente à solução encontrada pelos outros países do globo. Em vez de adotar medidas de política econômica austeras, com vistas à redução da demanda, dado o choque de oferta causado pela elevação dos preços do petróleo, o Brasil buscou manter a oferta nas condições anteriores substituindo a importação de petróleo pela geração de energia internamente. Nesse contexto, surgiu o II PND (Plano de Desenvolvimento Nacional), o qual buscava completar o plantel industrial nacional, com a indústria de base. Para tanto, o país continuou se endividando externamente, dando continuidade a projetos como a hidrelétrica de Itaipu, as usinas nucleares de Angra I e II, o Proálcool, que diminuíram a vulnerabilidade brasileira à oferta estrangeira de petróleo.

Nesse momento, o endividamento público começa a tomar preponderância, principalmente com o investimento das empresas estatais. Os investimentos do setor público vão cumprir, inclusive, o papel de articular a nova onda de investimentos

¹ A principal fonte de recursos externos estava no mercado de eurocréditos, dada a emissão de obrigações dos EUA aos restante do mundo como forma de financiar seus déficits crônicos no balanço de pagamentos. (Cruz, 1995, p. 21)

privados. (BELUZZO, 1992, p. 32) Assim, cumprem-se as duas metas do governo, o equilíbrio do balanço de pagamentos e a manutenção do crescimento da economia brasileira.

O segundo choque do petróleo (1979) acompanhado do salto das taxas de juros internacionais (1980), porém, acabarão representando um grande choque externo na economia nacional, ampliando consideravelmente as necessidades de captação de recursos, em uma época em que a dívida externa brasileira já somava um montante considerável, e o crédito externo se reduzia de forma notável. Nesse momento, se criam divergências de interesses entre o setor público e o setor privado que serão as bases para os graves desequilíbrios internos que a economia brasileira passaria a enfrentar, nomeadamente a grave crise fiscal que até hoje onera o Estado brasileiro. Diante do recrudescimento da economia mundial, as empresas privadas pararam de investir, bem como tentaram cancelar o estoque da dívida que adquiriram no passado. Enquanto isso, o governo necessitava equilibrar o balanço de pagamentos:

O setor público foi então o agente que se endividou por decisão de política econômica (não de racionalidade econômica) ante a reação privada contrária. Os novos fluxos de empréstimos e o estoque antigo passaram rapidamente a suas mãos, num processo conhecido como 'estatização da dívida externa'. (BELUZZO, 1992, p. 37)

Nesse momento se começa a sentir as privações do Brasil em angariar crédito externo, por causa do tamanho de sua dívida. O governo procurará no mercado doméstico de crédito os recursos que necessita, o que tornará vultosa a dívida pública, ao mesmo tempo em que empresas e bancos se especializarão na função de credores do governo, deixando de lado os investimentos em produção.

Assim, o padrão de financiamento apoiado no endividamento externo entra em crise, abrindo um período de forte recessão com aumento da inflação no Brasil (1981-1983). As medidas restritivas de combate à inflação, com o aumento dos juros, bem como a política de incentivo às exportações oneraram as finanças do Estado, provocando um grande aumento da dívida pública e o sucateamento das empresas estatais.

Com a declaração da moratória do governo mexicano, em 1982, o mercado de créditos se fechou totalmente para os países com dívidas volumosas, como o Brasil, o qual apresentava a maior dívida externa da América Latina. A partir de então, iniciaram-se as negociações da dívida e as políticas de ajuste do setor externo impostas pelo cartel dos bancos credores e do FMI (CRUZ, 1995, p. 121). Seriam impostas ao Brasil, então, determinadas medidas de política econômica para que se atingissem megasuperávits comerciais em troca de recursos externos. Há uma importante mudança no caráter das relações econômicas entre o Brasil e o exterior,

com a saída do país da posição de recebedor líquido de capitais para a condição de exportador líquido de capitais:

Nesse processo, o volume e as condições do crédito a ser contratado pelo país num dado período de tempo passaram a ser acordados diretamente entre o cartel dos bancos e o governo brasileiro, sem a interveniência de agentes individuais tomadores de crédito externo. (CRUZ, 1995, p. 131)

Assim, entre 1980 e 1984, a política econômica brasileira passa a atender metas com vistas a angariar recursos externos. Em 1981 e 1982, lançam-se políticas fortemente restritivas, buscando não só conter a inflação que se acelerava como tornar mais atraente aos investidores o mercado externo, potencializando as atividades exportadoras, assim como diminuindo o montante das importações: “[...] a política a ser seguida baseava-se na contenção salarial, no controle de gastos do governo e no aumento da arrecadação, na elevação das taxas de juros interna e na contração da liquidez real”. (CARNEIRO; MODIANO, 1989, p. 325)

No entanto, as políticas austeras não surtiram efeito, dada a queda das exportações, em 1982, devida à recessão mundial e ao aumento de US\$ 2,2 bilhões no pagamento de juros, que tornou o déficit em conta corrente independente da absorção doméstica. (CARNEIRO; MODIANO, 1989, p. 328) Não conseguindo convencer os banqueiros privados da eficiência de sua política de estabilização, o governo brasileiro inicia conversações com o FMI, no contexto da reunião de Toronto. Esperava-se que a organização multilateral fosse aumentar o volume de crédito para os países subdesenvolvidos endividados, o que, todavia, não ocorreu.

No contexto interno, o governo brasileiro tentava disfarçar as já iniciadas conversações com o FMI, tendo em vista a reprovação do ato pela opinião pública e o contexto eleitoral do momento. Passadas as eleições, em 20 de novembro, foi realizado o anúncio oficial de que o Brasil faria um acordo com o FMI, definindo um novo modelo de negociações da dívida externa brasileira:

Quando cessou o fluxo de empréstimos voluntários, o principal desafio dos negociadores deixou de ser apresentar perspectivas favoráveis para o futuro da economia e emitir sinais de austeridade para os credores privados, e passou a ser a submissão das políticas macroeconômica e comercial ao crivo do FMI (*Ibid.*, p. 330).

Assim, com as negociações com o FMI, o Brasil foi capaz de promover o ajuste externo entre 1981 e 1984, conseguindo o equilíbrio em conta corrente. No entanto, o caráter recessivo de tal ajuste encolheu consideravelmente a economia brasileira, causando aumento do desemprego. Além disso, não foi possível combater a inflação, demonstrando os desequilíbrios internos da economia brasileira. O padrão de financiamento baseado no capital estrangeiro entrou em colapso, promovendo a crise do modelo de industrialização brasileiro baseado na substituição de importações com forte intervenção estatal. Com a crise das finanças públicas,

o Estado brasileiro perderia sua capacidade de intervir, ficando à mercê da esfera privada nacional e aos desígnios dos credores internacionais.

A crise da dívida na década de 1980 e as negociações com o FMI

No contexto da grande dívida externa dos países subdesenvolvidos, houve várias reuniões e encontros internacionais sem resultado para a solução do problema que envolvia tanto os devedores quanto os credores. A “bomba” finalmente estourou com o fracasso da Assembléia Conjunta do FMI e do Banco Mundial, realizada em Toronto, no Canadá, de 3 a 9 de setembro de 1982. Em agosto de 1982, o México havia declarado moratória. No dia 7 de setembro, durante a referida Conferência, foi a vez de a Argentina bater às portas do FMI. Diversos outros países estavam na lista da inadimplência, entre eles o Brasil, o que preocupava seriamente os bancos internacionais pelo risco de colapso do sistema financeiro. Para se ter uma ideia, só a esses três países – Argentina, Brasil e México – os nove maiores bancos norte-americanos fizeram empréstimos em volume superior a todo o seu capital (BRUM, 1984, p. 44).

Quanto ao volume de empréstimos concedidos ao Brasil, podemos apresentar três exemplos ilustrativos referentes a três dos maiores bancos norte-americanos: o Citibank concedeu ao nosso país cerca de US\$ 4,6 bilhões, quantia que correspondia a aproximadamente 83% de seu capital; o Chase Manhattan Bank possuía US\$ 2,7 bilhões emprestados ao Brasil, que representavam 73% de seu capital; e o Manufacturer Hanover's tinha US\$ 2 bilhões investidos aqui, representando 68% de seu capital. Esses números são importantes para entender a preocupação dos nossos credores internacionais na época. Os banqueiros internacionais tornaram-se muito cautelosos com relação a seus devedores. Nas três últimas semanas de setembro de 1982, o Brasil não conseguiu empréstimos, o que agravou sua situação, pois o elevado grau de dependência financeira obrigava o país a obter no exterior, empréstimos em média de 1,5 bilhões de dólares por mês (BRUM, 1984, p. 45).

O Brasil, após apresentar um esboço de plano de austeridade econômica, conseguiu levantar empréstimos externos de aproximadamente 1 bilhão de dólares, o que ainda não era suficiente. Segundo Argemiro Brum, “[...] desde setembro de 1982 o governo brasileiro sabia com toda a certeza que ia recorrer ao FMI, embora continuasse a negar o fato” (BRUM, 1984, p. 46). O Brasil viu-se forçado a utilizar suas reservas internacionais. Em consequência, já na primeira quinzena de novembro, as reservas brasileiras estavam reduzidas ao perigoso limite de menos de quatro bilhões de dólares. De fato, o Brasil fechou 1982 com reservas de apenas US\$ 3.994 milhões, praticamente todas não-conversíveis, sendo quase a metade dessas reservas constituídas de haveres que o Brasil possuía junto à Polônia, decorrente de exportações para aquele país.

Ainda em 1982, em fins de novembro, desembarcou no Brasil uma missão de técnicos do FMI com o objetivo de realizar completa e minuciosa radiografia da situação econômica e financeira do país. Esse era o ponto de partida para as negociações com vistas ao programa de estabilização exigido pelo Fundo para a concessão de um empréstimo ampliado que seria consubstanciado na Carta de Intenção a ser encaminhada pelo governo brasileiro ao FMI, com o pedido. Além do detalhamento do Programa Econômico para 1983, os especialistas do Fundo exigiram, também, um esboço das intenções e das linhas gerais da política econômica brasileira para os anos de 1984 e 1985, tudo segundo a orientação e as “sugestões” do FMI (BRUM, 1984, p. 49). A partir daí, a política de crescimento com ajuste ficou seriamente comprometida e o Brasil foi obrigado a praticar uma séria recessão para ajustar seu balanço de pagamentos a suas contas externas (BADO, 1991, p. 202).

Nos dois primeiros dias de dezembro de 1982, o governo brasileiro recebeu a visita oficial do Presidente Ronald Reagan. A visita representava, na linguagem diplomática, a manifestação da boa vontade dos EUA com relação ao país amigo em dificuldades financeiras. De tal modo que, na ocasião, anunciou-se a concessão de um empréstimo de curto prazo (empréstimo-ponte) de 1,48 bilhões de dólares, fornecido com recursos do Tesouro Federal Americano, a fim de o Brasil fazer frente a seus compromissos financeiros mais prementes. Argemiro Brum argumenta que

[...] esta foi a divulgação para consumo público. Na verdade, porém, o referido empréstimo já havia sido concedido em setembro, quando da ida do Presidente Figueiredo à ONU, tendo sido a primeira parcela, de 500 milhões de dólares, liberada no dia 27 de outubro, e as duas outras parcelas, alguns dias mais tarde (BRUM, 1984, p. 51).

Com o esboço do programa de estabilização econômica (Carta de Intenção) na pasta, as três primeiras autoridades brasileiras da área econômica – ministros do Planejamento e da Fazenda e presidente do Banco Central – participaram, em 20 de dezembro de 1982, em Nova York, de importante encontro com cerca de 130 representantes de grandes bancos norte-americanos, europeus e japoneses. Na ocasião apresentaram aos nossos principais credores internacionais o plano de austeridade do Brasil e solicitaram empréstimos para 1983. É importante ressaltar que a dívida de curto prazo do Brasil, que era de 1,6 bilhões de dólares em dezembro de 1979, chegou, ao final de dezembro de 1982, a US\$ 13,7 bilhões, segundo fontes oficiais (BRUM, 1984, p. 44).

As Cartas de Intenção

Depois de vários desmentidos e de negociações secretas, em 6 de janeiro de 1983, assinou-se a Primeira Carta de Intenções com o FMI, composta de três partes: a primeira apresenta um histórico das razões que levaram o país à crise; a

segunda ressalta os ajustes a serem feitos na economia (o programa de estabilização econômica) e a terceira formula o pedido de empréstimos (BADO, 1991, p. 203). O Brasil solicitou, nessa Carta, acesso aos recursos financeiros do FMI no valor equivalente a 450% da quota do país e empréstimo compensatório para quedas nas exportações, além de empréstimos para financiamento de estoques reguladores. Em troca, prometia aumentar as exportações, dar apoio contínuo à agricultura e fortalecer a confiança do empresário para incentivar os investimentos no setor industrial. Também se comprometia a adotar uma política salarial destinada ao aumento do emprego e políticas de preço destinadas a estimular a produção.

O Brasil, além de solicitar um empréstimo especial ao FMI, pediu ajuda também aos bancos comerciais privados, que eram os que se estavam retirando do mercado durante a crise; e do próprio governo americano através do Tesouro. A Primeira Carta de Intenção revela de forma clara a escassez de recursos que o país apresentava quando se desencadeou a crise da dívida. Torna-se evidente que os recursos do Fundo eram mais do que insuficientes para superar o grande endividamento que atravessava o país. Quanto às metas, em nenhuma delas o Brasil conseguiu cumprir totalmente os objetivos propostos, o que demonstra a dose de irrealismo exigido pelo Fundo ao país, no seu processo de ajustamento (BADO, 1991, p. 204).

O recurso do governo Figueiredo ao FMI desencadeou uma onda de inflamados protestos por parte dos economistas da oposição. Dentre estes, o mais conhecido era Celso Furtado, um dos mais constantes e sistemáticos críticos da política econômica do regime militar desde o golpe de 1964. Foi de sua autoria o enérgico manifesto *Não à recessão e ao Desemprego*, em que afirmava que “devemos nos libertar da tutela do FMI e, como nação soberana, decidir até que ponto o Brasil honrará seus compromissos financeiros no contexto da crise internacional”. A condenação de Furtado ao acordo com o FMI foi apoiada por manifestações de revolta do segmento nacionalista da opinião brasileira, mas não impressionaram Delfim ou seus colegas que sabiam da fuzilaria que iriam provocar e também das respostas que tinham na ponta da língua (SKIDMORE, 2004, p. 460).

Em menos de um ano depois de ter assinado a primeira Carta de Intenção (de janeiro a setembro de 1983), o governo brasileiro teve de alterar três vezes as metas e compromissos com o FMI. Tal necessidade se deveu sobretudo à complexidade já atingida pela economia brasileira e às limitações do receituário ortodoxo proposto pelo FMI, que em nenhum momento estava preparado financeira e tecnicamente para enfrentar a crise de inadimplência que se criou no mundo a partir de 1982 (BADO, 1991, p. 204).

No início da segunda quinzena de fevereiro (18.02.83), pressionado pelo FMI e pelos bancos internacionais, o governo brasileiro viu-se obrigado a maxidesvalorizar o cruzeiro em 30% e a reformular os cálculos, o que tornou necessária a Segunda Carta de Intenção (BADO, 1991, p. 205). A Segunda Carta modificava

e complementava a Primeira, de modo a formar, junto com o Memorando Técnico de Entendimento, um conjunto único que, finalmente, foi aprovado na reunião da Direção do FMI realizada dia 28 de fevereiro de 1983, que selou a formalização do acordo do Fundo com o governo brasileiro (BRUM, 1984, p. 62).

Com exceção de poucas vozes dentro do governo, talvez mais motivadas por dever de ofício do que por convicção, praticamente ninguém concordava com os compromissos assumidos junto ao FMI nem acreditava na eficácia das medidas econômicas para que o país pudesse cumpri-los. Empresários, políticos, entidades de classe e as pessoas relativamente informadas manifestavam suas reservas ou discordância aberta em relação aos termos do documento. Havia generalizada concordância quanto aos efeitos negativos da política econômica do governo, mas pouca ou nenhuma confiança em relação aos resultados positivos apregoados pelas autoridades econômicas. Os fatos vieram a confirmar que, mais uma vez, o governo errava no seu diagnóstico e na sua terapêutica, mesmo com o auxílio dos especialistas do FMI (BRUM, 1984, p. 63).

O ano de 1983 foi, de maneira geral, desastroso para a economia brasileira. O PIB caiu 5%, o pior desempenho desde a criação da contabilidade da renda nacional. A indústria foi fortemente atingida caindo 7,9%, enquanto o declínio do comércio foi de 4,4%. Contrariando esta tendência, entretanto, a agricultura cresceu 2,1%, devido principalmente ao café e a outros produtos de exportação. A queda global de 5% do PIB traduziu-se em um declínio de 7,3% da renda per capita. A indústria de bens de capital foi a principal vítima da desaceleração da economia. Sua produção caiu 23% em 1983, o quarto ano consecutivo de queda. Os seus melhores clientes, as empresas estatais, foram obrigados a reduzir seus orçamentos como parte do programa de estabilização imposto pelo FMI (SKID-MORE, 2004, p. 461). Além disso, houve aumento do desemprego e queda dos salários reais devido ao aumento da inflação, que foi de 211% em 1983, mais que o dobro da de 1982.

O Brasil, por não ter cumprido as metas das duas primeiras Cartas, principalmente no que dizia respeito à inflação e à redução do déficit público, viu-se na necessidade de encaminhar ao FMI uma Terceira Carta de Intenção. A Terceira Carta de Intenção e o respectivo Memorando Técnico de Entendimento contêm os compromissos assumidos pelo governo brasileiro junto ao FMI relativos ao programa de estabilidade econômica ao final de 1983 e no decorrer de 1984. Nestes documentos, fica claro que a receita do Fundo foi inteiramente adotada pelas autoridades brasileiras. As exigências foram mais rigorosas e as medidas mais drásticas, apesar de certa flexibilidade na fixação dos parâmetros quantitativos (BRUM, 1984, p. 66).

Insiste-se sempre na mesma orientação: o ajustamento da economia brasileira à conjuntura internacional. Nossas autoridades, ao negociarem, aceitam sempre uma postura e um destino de dependência e subordinação para o país. Todas as

medidas seguem o mesmo rumo que trouxe o país a esse estado de extrema dificuldade. O resultado previsível dessa orientação é o agravamento dessa situação inaceitável (BRUM, 1984, p. 66). Em 1984, o Brasil vivia o seu quarto ano consecutivo de declínio econômico. Seu PIB, em termos per capita, caíra 10% entre 1980 e 1983. Anos de progresso econômico arduamente conquistados foram devorados pela crise (SKIDMORE, 2004, p. 463).

A Terceira Carta de Intenção revelou alguns dados até então escondidos da opinião pública brasileira, em relação à situação financeira do país: as dívidas vencidas e não pagas (principal e juros), até o final de agosto/ 83, elevaram-se a US\$ 2,534 bilhões; a economia brasileira estava, na mesma data, com reservas internacionais negativas em torno de US\$ 4,7 bilhões. Para equilibrar o balanço de pagamentos de 1983, o país precisaria de mais US\$ 3 bilhões de novos empréstimos. Nesse ano, a dívida externa atingiu quase US\$ 100 bilhões. O insucesso das metas econômicas de tipo quantitativo, definidas na Terceira Carta, particularmente quanto à redução da inflação e do déficit do setor público, obrigou o governo brasileiro a reformular o programa de ajuste e a produzir a Quarta Carta de Intenção, com a mesma característica da Segunda: uma espécie de adendo ou emenda à Carta anterior (BADO, 1991, p. 207).

Encaminhada em 15.11.1983, a Quarta Carta introduziu algumas mudanças nas metas quantitativas para 1984:

a) limitação da expansão monetária em apenas 50% (a Terceira Carta previa 60%);

b) elevação da taxa de inflação para 100% com um máximo de 5% ao mês (na Terceira Carta, respectivamente 55% e 2,5%);

c) previsão de um superávit de US\$ 9 bilhões na balança comercial.

Sem nenhuma surpresa, o governo não conseguiu cumprir as metas a que se propôs e, em março de 1984, o governo brasileiro enviou a Quinta Carta, pedindo perdão ao FMI, pelo não cumprimento dos vários compromissos assumidos. Em setembro do mesmo ano, o governo mandou sua Sexta Carta ao Fundo, modificando mais uma vez as metas descumpridas nas anteriores. Em dezembro de 1984, foi encaminhada a Sétima Carta de Intenções, que estabelecia como objetivo uma inflação média anual de 170% e expansão da base monetária e meios de pagamentos de 60% (BADO, 1991, p. 208).

Portanto, só no governo Figueiredo, que vai de março de 1979 a março de 1985, o governo brasileiro encaminhou sete Cartas de Intenções ao FMI, se propondo a seguir as linhas ortodoxas exigidas pelo Fundo, mas sem conseguir cumprir as metas propostas. As negociações se mostraram infrutíferas para a saída do Brasil da crise. Ao contrário, o recurso de recorrer ao FMI teve como resultados o agravamento dos desequilíbrios macroeconômicos, sobretudo da inflação, e o aumento da dependência externa. No campo político, representou uma perda de credibilidade e legitimidade do governo, que encontrava forte oposição interna

e externa. Para ilustrar a perda de confiabilidade do Executivo, vale ressaltar que o FMI e os credores internacionais assumiram a coordenação das negociações da dívida externa brasileira e passaram a exigir outras garantias de comprometimento, como o aval do Congresso Brasileiro nas negociações.

A política externa do período (1980-1985)

A crise da dívida e seus reflexos na política externa

O governo do General João Baptista Figueiredo, com início em 1979, é marcado, então, por sérios problemas tanto na esfera nacional, quanto na esfera internacional, fatores caracterizados anteriormente. Segundo Letícia Pinheiro, o presidente não coordenava de forma muito criteriosa os assuntos de natureza internacional, não assumia a função de árbitro de disputas burocráticas e nem compunha uma parceria especial com seu chanceler. Assim, a política externa de seu governo acabou se caracterizando por certa dubiedade, consequência da discórdia entre os diversos decisores em relação à forma de encaminhamento das questões, e da ausência de um elemento que funcionasse como fiel da balança. (PINHEIRO, 2000, p. 467)

De fato, o que ocorre na década de 1980, é a evolução do paradigma da política exterior associado ao desenvolvimento nacional para uma fase de crise e contradições. Contribuindo para a sua queda encontram-se dois fatores nocivos: em primeiro lugar, as políticas econômicas internas instáveis, que contiveram o crescimento, comprometeram a credibilidade dos governos e minaram as expectativas sociais diante do Estado; e em segundo lugar, a decisão da área econômica em conduzir por si as negociações da dívida externa, de acordo com a imposição dos credores, sem a articulação com o Congresso e com a Chancelaria (CERVO, 2008, p. 427).

Tem-se no período, uma gradual perda de prestígio do Itamaraty no que se refere às questões econômicas, principalmente após 1982-83, quando se agrava a crise da dívida. Com o crescente peso dessas questões nas relações externas, a área econômica e suas teses passam a se fortalecer, inclusive ameaçando a posição do Itamaraty no encaminhamento da política externa como um todo (PINHEIRO, 2000, p. 467).

Segundo Amado Cervo, não houve um setor que prejudicou mais as relações exteriores do Brasil, a economia e a sociedade brasileiras, desde 1980, do que o endividamento externo. Contudo, não há informação alguma sobre o andamento das negociações na documentação da Chancelaria, pois o Itamaraty esteve totalmente ausente do processo, assim como o Congresso Nacional. As negociações foram totalmente conduzidas pelos economistas da Fazenda, do Planejamento e

do Banco Central, havendo inclusive certa crítica sobre a maneira como o Brasil, e os países latino-americanos em geral, conduziram o processo de renegociação da dívida externa (CERVO, 2008, p. 435).

Parece que os condutores da renegociação, devido ao rumo tomada por esta, simplesmente não perceberam o novo poder de barganha que tinham em mãos. Segundo Bado, quando os fluxos financeiros líquidos para um país em desenvolvimento são positivos, o poder de barganha maior encontra-se em mãos do prestador, pois é ele quem decide efetuar o novo empréstimo e transferir os recursos, podendo assim impor qualquer tipo de condição, principalmente se o país precisar desesperadamente de divisas. Ao contrário, quando ocorrem fluxos financeiros negativos de um país em desenvolvimento devedor, o maior poder de barganha passa para as mãos deste, pois é ele quem decide reembolsar e efetuar a transferência de fundos; assim, o devedor tem uma posição mais forte, podendo não só resistir às condições do credor, como também podendo impor as suas. Era essa última a condição dos países devedores na década de 80, que, contudo, não foi aproveitada (BADO, 1991, p. 176).

Cervo afirma que caso o Itamaraty tivesse se envolvido na questão da renegociação da dívida, conjectura-se que ele a teria usado como poder de barganha frente aos diálogos Norte-Sul; a utilizaria na exigência de negociações globais e na reforma da ordem internacional que delas haveria de resultar. No entanto, não foi isso que ocorreu. Como a visão dos economistas era diferente, mais inclinada a soluções monetaristas negociadas bilateralmente e diretamente com a comunidade financeira, o governo brasileiro inibiu a Chancelaria, para não demonstrar falta de coordenação, acabando por eliminar, dessa forma, um extraordinário poder de barganha (CERVO, 2008, p. 435-436).

Com isso, o Consenso de Cartagena, que ocorreu em 22 de junho de 1984, com vistas ao encaminhamento de soluções concertadas pela América Latina para o impasse da dívida externa, já nasceu débil e inoperante. O Brasil procurava conduzir, ao mesmo tempo, duas estratégias distintas, depois de já haver tomado a sua decisão. O Itamaraty teve de veicular a posição do governo, de inspiração monetarista, contrária ao tratamento político e por negociações bilaterais em separado; enquanto que a Chancelaria e a Presidência prosseguiram, no Consenso de Cartagena, em órgãos multilaterais e na reunião de cúpula de oito chefes de Estado latino-americanos, com sua proposta de equacionamento da dívida com o crescimento econômico da América Latina. Assim, para Amado Cervo, foi a veleidade brasileira que contribuiu para que toda a América Latina perdesse seu poder de barganha, tendo como resultado o pagamento da dívida com a recessão dos anos 1980 (CERVO, 2008, p. 436).

No entanto, o Itamaraty teve papel importante na questão da política comercial brasileira, tendo-se em mente que essa era de importância crucial no período devido à necessidade crescente do país de gerar superávits comerciais para

cobrir os pesados encargos da dívida. Assim, apesar dos entraves criados pelos países desenvolvidos às importações brasileiras e dos elevados custos do petróleo, o Brasil gerou nos anos 1980 o terceiro maior excedente comercial do mundo. A ampliação das exportações, dos mercados e das pautas persistiu como uma das metas perseguidas com eficiência pelo governo brasileiro, devido ao seu apoio ao desenvolvimento econômico e social (CERVO, 2008, p. 432).

Linha geral da diplomacia nos anos 1980

Pode-se dizer que o Brasil inicia os anos 80 com três linhas básicas de ação no sistema internacional, herdadas do período anterior: 1) a noção de si próprio como potência média²; 2) o alinhamento com o Terceiro Mundo; e 3) o ativismo político baseado em alianças e coalizões para reforçar a presença do país nos órgãos multilaterais. No entanto, o país possuía certos atenuantes em cada um desses pontos, fazendo sua ação internacional efetiva um tanto distinta do que o discurso diplomático fazia supor. Dessa forma, as posturas do Brasil em relação ao movimento terceiro mundista foram muitas vezes classificadas de dúbias e suas alianças, de flexíveis (SENNES, 2003, p. 38).

De fato, a política externa do período de Figueiredo denomina-se de “universalista”, buscando o país reavivar o multilateralismo como forma de tentar superar a crise, incluindo-se nessa perspectiva esforços para dar continuidade ao projeto de desenvolvimento; buscar uma conciliação mais efetiva com a América Latina; intensificar a parceria com a África e a Ásia; buscar uma aproximação com o Oriente Médio; e avançar no diálogo com os países socialistas da Europa. De certa forma, a política externa do Universalismo não deixa de expressar continuidade em relação ao Pragmatismo Responsável de Geisel (TEIXERA, 2000, p. 50-51).

Assim, no campo econômico, o país participou ativamente das ações desenvolvidas no âmbito multilateral, adotando muitas vezes uma postura de liderança nos organismos que visavam estabelecer uma nova ordem econômica internacional – como a UNCTAD, o Grupo dos 77 e o GATT –, colocando assim em evidência duas das três linhas de atuação, a questão da potência média e a ação nos órgãos multilaterais (EBELING, 2007, p. 54).

No entanto, no que diz respeito aos foros multilaterais exclusivamente políticos, a postura brasileira foi caracterizada principalmente por um posicionamento reservado da diplomacia, sendo um exemplo a questão do Movimento dos Não-Alinhados, onde o país participou somente como observador. Como os maiores interesses do país nos anos 1980 encontravam-se relacionados aos temas econômicos, a participação do Brasil nos foros de temas políticos foi discreta e

² Segundo Ricardo Senne, potências médias são aquelas que ocupam uma posição intermediária no sistema internacional e que, além disso, participam ativamente dos sistemas regionais e subregionais nos quais se encontram (2003, p. 25).

formal, buscando principalmente evitar o isolamento em relação às demais nações terceiro-mundistas (EBELING, 2007, p. 55).

Quanto a essa relação com os países do Terceiro-Mundo, ela procurava abrir novas possibilidades para o país no cenário externo, como o incremento da cooperação Sul-Sul, a assimilação das vantagens comerciais através do GATT e da UNCTAD, e a ampliação dos fluxos de comércio com a África, a América Latina e o Oriente Médio. De fato, em termos econômicos, essa aproximação trouxe alguns benefícios, ampliando-se de modo geral as exportações brasileiras para as nações terceiro-mundistas, mas em termos gerais essa ampliação dos fluxos de comércio não foi suficiente para aumentar significativamente a margem de manobra do país no sistema internacional (EBELING, 2007, p. 55).

Além disso, deve-se ter em vista que esses países também enfrentaram os problemas decorrentes da crise mundial, ocorrendo então uma diminuição de sua capacidade de importação, sendo que já no final da década, o comércio do Brasil com essas regiões começou a declinar. Mais ainda, a busca do país pela ampliação de contatos comerciais com os países do bloco socialista acabou se deparando com a baixa complementaridade de suas economias e com a indisponibilidade de “moedas fortes” desses países. Assim, agindo de forma contrária aos períodos anteriores, o Brasil foi obrigado a incrementar seus fluxos comerciais com os países desenvolvidos, passando de cerca de 51% das exportações em 1980, para 58,5% em 1985 e 62,9% em 1990 (SENNES, 2003, p. 98).

Ademais, pode-se afirmar que o terceiro-mundismo brasileiro, as ações via coalizões e a ênfase nas negociações com órgãos internacionais foram uma espécie de *segunda melhor opção* estratégica para o país no âmbito multilateral, visto que seus recursos de poder ainda não o permitiam agir de forma unilateral nem se projetar e dialogar diretamente com as grandes potências (SENNES, 2003, p. 43).

[...] o país passou a praticar uma política externa que buscava antes de um alinhamento internacional ideológico e solidário com o Terceiro Mundo ou com a América Latina nas coalizões e nos diversos órgãos internacionais um espaço de manobra que o permitisse maximizar sua capacidade de negociação e projeção internacional. Esse foi o sentido da política que passou a ser denominada de ‘pragmática’ e que se estendeu do governo Geisel até meados do governo Sarney. (SENNES, 2003, p. 43)

Assim, percebe-se que o país tinha conhecimento de suas limitações no cenário internacional, buscando realizar alianças e coalizões, assim como agir em órgãos multilaterais para conseguir ampliar o poder de suas reivindicações em questões que se considerava mais fraco. No entanto, paradoxalmente, em uma das grandes questões da década, a renegociação da dívida externa, o governo acabou abrindo mão desses artifícios, deixando a questão em poder dos economistas da Fazenda, do Planejamento e do Banco Central. Estes acabaram levando as negociações

em âmbito bilateral, reduzindo desta feita, um grande poder de barganha que os países em desenvolvimento do período tinham em mãos, assim como a própria capacidade de “impor” condições.

Conclusão

A partir daí, pode-se perceber o quão crítica era a situação dos países devedores na década de 1980, entre os quais se encontrava o Brasil. O grande crescimento do período do milagre brasileiro finalmente chegara ao fim, dera seus últimos passos na década de 1970 e agora começava a cobrar o seu preço. O incrível aumento das taxas de juros internacionais ocorre justamente quando os grandes devedores mundiais deveriam começar a fazer frente a seus empréstimos. A baixa liquidez internacional e a desconfiança dos bancos credores não deixam outra alternativa aos “insolventes” que não recorrer ao Fundo Monetário Internacional. Este, para a concessão de crédito, impõe severas condições aos países em desenvolvimento, fazendo-os realizar medidas contracionistas. É nesse ponto que as críticas ganham peso.

A problemática do governo brasileiro em fazer frente a suas obrigações não se encontra em *não pagar a dívida*, como muitos críticos evidenciavam, mas sim, em aproveitar a situação em que se encontrava juntamente com seus vizinhos latino-americanos, devido ao montante das dívidas somadas, para exigir certas modificações no sistema internacional como um todo ou simplesmente na questão do pagamento do dinheiro devido. A palavra da vez deveria ser *barganhar*.

No entanto, enquanto os megabancos credores agiam em cartel e unidos nas reuniões, os países devedores encontravam-se sozinhos, em reuniões “bilaterais” com aqueles bancos e com o FMI. O Brasil contribui para tal situação, pois, o governo Figueiredo acabou inibindo o Itamaraty na ação da negociação da dívida, enquanto os economistas da Fazenda, do Planejamento e do Banco Central, com suas visões monetaristas, acabaram não fazendo uso do poder que tinham em mãos.

Dessa forma, as negociações acabaram tomando um caminho de imposição de metas ao país, que não tinham outro resultado possível que não a recessão ou a instabilidade. O abandono do multilateralismo nas negociações, ou melhor, a sua não adoção, foi um dos grandes erros da política externa do período. Para completar o quadro, o governo perdia, com as constantes metas não cumpridas, credibilidade e legitimidade. O Itamaraty, por sua vez, acabou sendo um pouco ofuscado no período devido à grande importância das questões econômicas. Além disso, ele tinha que equilibrar as distintas estratégias do governo. Enquanto os economistas encontravam-se bilateralmente para a renegociação da dívida, a chancelaria agia em órgãos multilaterais e encontrava-se em reuniões para procurar soluções conjuntas para a crise.

Sendo assim, o governo brasileiro não soube utilizar o grande poder de barganha que tinha em mãos, não honrando dessa forma a herança varguista, sendo que, além disso, acabou colocando a chancelaria em condições delicadas. Muitas vezes, inclusive, as alianças do país foram acusadas de flexíveis e suas ações de dúbias. No entanto, estas se davam sempre visando a um maior poder frente às demandas do país. A única questão em que o país não procurou se articular com seus semelhantes foi na renegociação da dívida externa, o grande problema brasileiro da década. Não é a toa que os anos 1980 são conhecidos por década perdida.

ABSTRACT: This article analyses the performance of the Brazilian government in the negotiations during the debt crisis of the 1980s, as well as its consequences for the Brazilian foreign policy of the period. The objective is to prove that the adoption of unilateralism in the foreign policy and the exclusion of Itamaraty in the negotiations brought internal and external conflicts that not only did not contribute for the country to get out of the crisis, but also aggravated it. The article is divided in three parts: a history compilation of the period and of the context of the decade, the negotiation rounds with the creditors and the intention letters to the IMF, as well as an analysis of the consequences of this conduct in the foreign policy and in the crisis of legitimacy of Figueiredo's government.

KEYWORDS: Debt Crisis, 1980's Decade, IMF, Brazilian Foreign Policy, Figueiredo's Government.

Referências

BADO, A.R.L. *Repensando a dívida externa brasileira no período da Nova República – 1985/89: análise da moratória até o processo de redução da dívida*. 1991. 212fl. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

BELUZZO, Luiz G. de Mello; ALMEIDA, Júlio S. Gomes de. *A crise da dívida e suas repercussões sobre a economia brasileira*. In: A Luta pela Sobrevivência da Moeda Nacional – Ensaios em Homenagem a Dilson Funaro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 25-50.

BRUM, Argemiro Jacob. *O Brasil no FMI*. Petrópolis: Vozes, 1984. 168p.

CARNEIRO, Dionísio Dias; MODIANO, Eduardo. *Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno: 1980-1984*. In: A Ordem do Progresso. Rio de Janeiro: Campus, 1989. 460p.

CAVALCANTI, C.B. *Transferência de Recursos ao Exterior e Substituição de Dívida Externa por Dívida Interna*, 1988. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Universidade de Brasília, Brasília.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 3. ed. Brasília: Ed. da UnB, 2008.

CRUZ, Paulo Roberto D. Chagas. *Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta*. Nova Economia, p. 121-143, ago. 1995.

EBELING, Ana Paula. *A renegociação da dívida externa brasileira na década de 1980: a visão do Itamaraty e os condicionantes da capacidade de atuação do Brasil no sistema internacional*, 2007. Trabalho de Conclusão (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

GREMAUD, Amaury P.; SAES, Flavio Azevedo M. de; TONETO Jr, Rudinei. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1997. 247p.

PINHEIRO, Letícia. *Unidades de decisão e processo de formulação de política externa durante o regime militar*. In: *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2000. v. 4.

SENNES, Ricardo. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada*. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004. 608p.

TEIXEIRA, Ivana Pedroso. *A política externa do Governo Figueiredo: o universalismo e suas relações com a Europa Ocidental (1979-1985)*. In: *Cadernos de Estudo Política Externa Brasileira*. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em História, 2000.

A situação dos curdos na Turquia e no Iraque: uma análise comparativa

*Alexandre Spohr
Luiza Andriotti
Josué Gihad Soares*

RESUMO: A situação dos curdos, o maior povo sem Estado no mundo, sempre foi de grande relevância para a dinâmica da Turquia e do Iraque. Para melhor compreender o manejo dessa minoria étnica transfronteiriça, este artigo analisa ambos os casos, comparando-os através de quatro abordagens: estudo dos partidos políticos curdos, análise estrutural, escolha racional e análise cultural. Dessa forma podemos entender os distintos desfechos da situação do povo curdo nos dois países. A partir da análise podemos compreender mais aprofundadamente a importância do poder estatal na manutenção do controle sobre as minorias, uma vez que as diferenças entre os casos decorrem desse elemento.

PALAVRAS-CHAVE: Curdos, Turquia, Iraque, Minorias Étnicas, Partidos Políticos, Oriente Médio.

Introdução

O processo de formação dos Estados nacionais iniciado na Europa Ocidental no século XII foi fruto da luta armada entre diferentes povos e de processos sócio-econômicos profundos. As disputas por delimitação de fronteiras formaram, em alguns casos, Estados sob os quais coexistem diferentes povos. Essa coexistência nem sempre é pacífica: embora a pluralidade de povos seja reconhecida e abarcada pelas instituições políticas de alguns países; em outros, o conflito entre as diferentes nações é constante e reflete-se na estrutura governamental. Geram-se, a partir disso,

fenômenos, como genocídios, guerras civis, regimes de sobreposição de uma etnia sobre as demais, etc.

O presente artigo procura analisar um caso em que a formação de Estados nacionais contíguos separou geograficamente porções de um pretenso grupo étnico. Esse processo levou ao surgimento de uma questão intrincada que acabou por determinar padrões de interação política e social interna e regional. Embora essa configuração se aplique a diversos casos, como os bascos, os hutus e os armênios, o caso escolhido é o dos curdos.

Os curdos são considerados a maior nação sem Estado próprio no mundo. Contudo, sua definição como uma etnia é constantemente criticada, havendo diversas diferenças elementares entre os indivíduos, como idioma, religião e forma de organização da sociedade (BRUINESSEN, 1992). Além disso, são vários os casos em que os indivíduos não mais reconhecem a ideia de união entre os curdos dos diversos países que possuem cidadãos de tal etnia.

Sua disposição geográfica em uma região historicamente marcada por conflitos armados com grandes números de baixas, associada a sua posição geoestratégica como corredor entre três diferentes continentes, aumenta a relevância da questão. Adicionalmente, a existência de vastas reservas de petróleo, bem como a presença das nascentes de dois importantes rios, Tigre e Eufrates, aumenta a tensão entre as diferentes forças políticas regionais. A relevância da presença curda na Turquia e no Iraque torna a análise desses casos bastante interessante para a melhor compreensão de sua situação.

Para melhor entender as diferenças e as semelhanças entre a situação dessa minoria nos dois países, escolhemos alguns níveis de análise a partir de métodos estudados, com grande relevância da abordagem teórica de David Romano (2006). Portanto, dividimos a comparação em quatro abordagens: partidos políticos, análise estrutural, escolha racional, análise cultural.

Partidos Políticos

A presença de partidos políticos que defendiam o nacionalismo curdo é uma constante nos dois casos analisados, sua importância para o desenvolvimento da situação curda nos dois países nos leva a estudar mais aprofundadamente essas organizações. Dois comentários que devem ser feitos antes de se iniciar a elencar as semelhanças e as diferenças entre os dois processos de evolução política do movimento curdo são: a diferença de poder de cada Estado e a quantidade de partidos curdos que desempenharam um papel relevante na articulação do movimento curdo.

O processo de politização curda na Turquia, embora tenha suas origens na mesma época do surgimento do Partido Democrático do Curdistão Iraquiano (KDP), passa por um período de quase completa ausência entre os anos 1940 e

1960. Após esse período, percebe-se uma mudança tão drástica nas características dos partidos que só se faz necessário analisar os partidos políticos que surgiram após esse período (ÖZCAN, 2006). Dessa forma, a análise dos partidos curdos na Turquia se centra no Partido dos Trabalhadores Curdos, enquanto que no Iraque ela se concentra no KDP e na União Patriótica do Curdistão (PUK). No entanto, a principal semelhança que pode ser apontada entre os dois movimentos está na formulação de seus objetivos. Embora ambos já tenham buscado resultados mais fortes, sua atual luta é pela autonomia da região por eles ocupada em cada país, se distanciando muito da ideia da criação de um Curdistão unificado (NACHMANI, 2003; YILDIZ, 2004).

O diferente modo de formação dos partidos representa um dos principais pontos de diferenciação entre os movimentos curdos iraquiano e turco. No Iraque, a formação do KDP se deu através da reunião de tribos com diversos interesses e ideologias e teve como elemento unificador o interesse dos chefes tribais e as punições infligidas aos que não aderissem. Assim, não havia uma grande coesão, o que explica a posterior divisão do partido com a criação do PUK (YILDIZ, 2004). Enquanto isso, na Turquia, a criação do PKK se centrou na elaboração de uma ideologia única, o que foi intensificado com o golpe de 1980, pois nessa época são eliminados os outros partidos curdos da Turquia. Desse modo, a única opção de defesa dos curdos passou a ser o PKK (ÖZCAN, 2006). Portanto, os processos históricos de criação do movimento nacionalista curdo em cada país levaram a um diferente grau de homogeneidade interna dos partidos. Enquanto o PKK conseguiu se desenvolver sobre bases ideológicas fortes e unificadas, a evolução do KDP levou ao agravamento das diferenças internas entre os grupos que o formaram no início, culminando na divisão do partido.

A competição pelo apoio dos curdos entre PUK e KDP no Iraque, principalmente no período de isolamento dos curdos¹, acrescenta um elemento à análise que não possui paralelo com a Turquia. Apesar da força que a união do movimento curdo possa parecer ter no caso turco, a situação dos dois grupos de curdos nos revela a importância de outros elementos para a configuração dos resultados da luta entre o grupo insurgente e o governo central. Isso se comprova, uma vez que a união e a homogeneidade do PKK não foram suficientes para vencer o conflito com o Estado turco, enquanto a desunião curda no Iraque obteve resultados extraordinários com o desenrolar da história iraquiana.

¹ A contenção pelo governo iraquiano das revoltas xiitas, no sul, e curdas, no norte em 1991, levou à intervenção internacional, que culminou no estabelecimento de uma zona autônoma para os curdos no norte, sob coordenação das Nações Unidas, mas com proteção militar dos Estados Unidos e da Turquia. Contudo, o embargo internacional ao Iraque foi acompanhado de um embargo iraquiano à Zona Autônoma, o que provocou um isolamento dos curdos, que passaram a competir por recursos extremamente escassos, divididos sob a liderança dos dois partidos rivais.

A forma de atuação dos grupos de cada país também é muito diferente, já que as ações do PKK se concentraram em estratégia de guerrilha, enquanto que PUK e KDP basearam sua atuação em guerra convencional com o governo iraquiano. Isso pode ser explicado principalmente pela diferença de força entre seus inimigos. A guerra convencional que o PKK empreendeu contra a Turquia resultou em um desastre militar que enfraqueceu enormemente o partido (AHMAD, 1993). Enquanto isso, o apoio dos vizinhos aos curdos iraquianos possibilitava a luta desses contra o governo de forma equiparável. No entanto, ambos os movimentos experimentaram formas diferentes de ataque aos seus opressores.

A legitimidade concedida pelos demais países e o poder de negociação de que os curdos iraquianos dispunham não podem ser equiparados a nada do que os curdos turcos tinham. A possibilidade de negociação entre partidos curdos e o governo central como semelhantes não era possível na Turquia, uma vez que a organização do Estado turco não deixava espaço para tais negociações (ÖZCAN, 2006). Além disso, a manutenção da tática de guerrilha lhe retirava muito da legitimidade internacional que poderia ter, inserindo-se no contexto de combate mundial do terrorismo.

Dessa forma, apesar do alto grau de coesão que o movimento curdo na Turquia possui, isso não foi suficiente para atingir a liberdade que foi alcançada no Iraque. Essa diferença nos resultados dos partidos não é decorrente da coesão interna do movimento, senão da influência de atores internacionais e da fraqueza do governo central. Esses dois fatores permitiram a ascensão política dos partidos a um status de força negociadora independente, com capacidade de se relacionar com países vizinhos e, no caso da Guerra do Iraque, com os Estados Unidos contra o governo de seu país.

Análise Estrutural

As condições estruturais que determinaram o comportamento e definiram as oportunidades do povo curdo tiveram algumas diferenças essenciais entre o caso turco e o iraquiano. Contudo, algumas características podem ser classificadas como semelhantes.

O grau de coesão da elite curda nos dois países se deu de maneira diferente. No caso dos curdos da Turquia, a elite tradicional curda se manteve desligada dos movimentos nacionalistas, pois a elite dos grupos tribais e semi-tribais foi cooptada pelo governo para apoiar o domínio deste sobre aqueles. Além disso, havia grande rivalidade entre os líderes das diferentes tribos curdas englobadas pela Turquia. Embora os *aghas*² tivessem cargos no governo, isso não gerou uma maior possibilidade de revolta curda em relação ao nacionalismo liderada pela elite tradicional, muito

² Elite dos grupos curdos que, no caso turco, recebeu benefícios do governo turco para apoiar a subjugação do povo curdo nas regiões em que indivíduos dessa etnia predominavam.

pelo contrário, esse processo diminuiu as chances disso acontecer. Esse era, desde o início, o objetivo do Estado turco, ou seja, aderir os líderes tribais ao governo e dar-lhes, em troca, bons pagamentos e grandes quantidades de terras para que a elite tradicional curda não organizasse levantes contra a Turquia. Através desse processo, a elite tradicional se transformou em grandes proprietários de terra que viviam nas cidades e que tinham pouquíssimo contato com os camponeses. Logo, a massa camponesa curda pouco se identificava com a elite tradicional, que era dona de grande parte das terras e que, de certa forma, oprimia a população rural. A elite tradicional curda na Turquia era, então, uma elite pouco coesa, que buscava satisfazer seus próprios interesses e que tinha laços muito fracos com os movimentos nacionalistas e com a classe camponesa curda.

Uma elite com uma identidade curda mais forte surgiria nas décadas de 1960 e 1970, na época dos dois golpes de Estado na Turquia. Durante essa época surgia uma massa intelectual de cunho esquerdista que daria origem aos movimentos nacionalistas curdos atuais. Essa massa logo se transformaria na elite intelectual política curda que, ao contrário da elite tradicional dos *aghas*, era mais coesa em relação ao problema curdo e mais próxima à população camponesa (ROMANO, 2006).

Já no caso dos curdos do Iraque, a elite tradicional participou e formou os principais movimentos nacionalistas curdos. O melhor exemplo disso seria Mustafa Barzani, um *agha*. Barzani se transformou em um dos maiores símbolos do nacionalismo curdo no Iraque. Seu sucesso se dava, principalmente, devido aos recursos de que dispunha justamente por ser um líder tribal e grande proprietário de terras. Desse modo, mesmo alguns nacionalistas curdos de tendência esquerdista viam maiores chances de existência de um nacionalismo sob o comando de Barzani. No entanto, mesmo que a elite tradicional fosse ligada aos ideais de nacionalismo, esses movimentos não conseguiram um apoio tão grande da massa camponesa quanto na Turquia. Embora a elite curda iraquiana parecesse ter certa estabilidade e um mínimo de coesão necessária para melhor perseguir seus objetivos, uma divisão na elite curda iraquiana se deu na cisão do movimento nacionalista entre o KDP e o PUK, divisão que só seria superada com a Guerra do Iraque em 2003.

Uma semelhança entre os dois grupos de curdos nos diferentes países era de que, por um bom tempo, as tribos curdas não eram coesas entre si. Havia muita rivalidade entre as próprias tribos o que, na Turquia, impediu que se formasse um grande movimento coeso a favor do nacionalismo. Esse fator fez com que, durante uma das maiores oportunidades de formação de um Estado curdo – isto é, durante a Guerra de Independência turca – os curdos se mantivessem desunidos e, ao contrário de outros povos, não conseguissem estabelecer seu próprio Estado ou região autônoma. No caso do Iraque, a falta de união entre as tribos fez com que as oportunidades dadas pela coroa inglesa nos primeiros anos de estabelecimento do Estado iraquiano não fossem aproveitadas, pois as tribos curdas não conseguiam

nem concordar entre si quanto ao status futuro de sua região. Inicialmente, a rivalidade entre as tribos também dificultou uma adesão em massa ao movimento nacionalista liderado por Barzani, devido ao fato de ele ser um líder representante de apenas uma tribo. Contudo, os acontecimentos futuros levaram a um desenvolvimento diferente da coesão e da participação das elites curdas em relação aos movimentos nacionalistas nos dois países.

Quanto à coesão das elites estatais e à capacidade de repressão do Estado em relação aos curdos há, também, algumas diferenças e, por vezes, semelhanças a serem analisadas. No caso da Turquia, desde o estabelecimento do Estado turco após o Tratado de Lausanne, a elite estatal sempre esteve coesa quando se tratava da situação curda. Mesmo durante os anos de 1960 e 1970 quando uma maior liberdade individual foi concedida, a elite governamental não apresentava indícios de permitir maior liberdade ao povo curdo. Mesmo que não coesa por algumas vezes, como durante os três golpes de Estado do país, em relação à política do governo turco, a elite estatal sempre foi contra a formação de um Estado ou região autônoma curda e até mesmo contra uma aceitação da cultura curda. Dessa forma, o Estado turco sempre manteve um alto grau de repressão contra os curdos, pois também possuía um vasto poder militar, capaz de conter eficientemente as manifestações curdas.

A elite estatal do Iraque, no entanto, não teve uma característica tão estável em relação ao status curdo como a elite turca. Desde o estabelecimento do Estado, a coesão das elites governamentais não mostrou sempre uma mesma tendência em relação aos curdos. Durante a trajetória do Iraque como Estado – desde o Tratado de Sèvres –, houve intensas variações de coesão da elite estatal em relação ao caso curdo. Durante o mandato inglês e a monarquia, os curdos não gozavam de muitos direitos, tendo liberdades contidas pelo governo, contudo, ainda eram reconhecidos como um grupo especial. Além disso, durante essa época, a capacidade de repressão do Estado não era muito forte. Com a derrubada da monarquia, no entanto, chega uma época de oscilações entre repressão e aceitação da causa curda pelo Estado. O pico das repressões estatais aos curdos se deu durante a década de 1980 sob o governo de Saddam Hussein, situação que só começa a mudar a partir da Guerra do Golfo.

Quanto à última variável – o grau de abertura do sistema político – podemos afirmar, novamente, que houve uma estabilidade no caso da Turquia e uma instabilidade no caso do Iraque. Na Turquia, por mais que algumas promessas fossem feitas, a abertura das instituições para os curdos sempre foi mínima. Desde o início do estabelecimento do Estado turco, além de não ter direitos, o povo curdo nem sequer era reconhecido pelas instituições existentes. Situação que sempre se manteve no país e que só começou a mudar nos últimos anos devido à pressão internacional e à necessidade de a Turquia obter boas relações exteriores, principalmente por causa da candidatura à entrada na União Europeia.

No caso do Iraque, a situação já se iniciou de maneira diferente. Mesmo a promessa da coroa inglesa de criação de uma região autônoma curda não sendo cumprida, as próprias resoluções da Liga das Nações permitiram que os curdos do Iraque fossem reconhecidos como um grupo diferenciado, o que nunca existiu de fato na Turquia. Contudo, houve grandes variações no grau de abertura institucional para os curdos. Essa instabilidade gerou épocas de grande abertura ou de possibilidade de abertura institucional – como na época em que a monarquia havia sido derrubada –, mas também gerou épocas de grande grau de fechamento do sistema político, principalmente durante o governo de Saddam.

Vê-se então que, apesar de algumas semelhanças, as diferenças nas variáveis estruturais entre os países resultaram em uma diferente trajetória do povo curdo nos dois casos. Essas diferenças estruturais estão relacionadas à constituição dos dois Estados, que acabou por dar origem a um Estado, no caso da Turquia, constituído de maneira mais independente através da Guerra de Independência e, no caso do Iraque, a um Estado constituído artificialmente após a Primeira Guerra Mundial. O grau de estabilidade dos Estados derivado de suas trajetórias de formação diferentes, então, acaba por ser determinante no desenvolvimento da natureza estrutural de cada caso.

A questão internacional também foi determinante, principalmente na determinação do grau de estabilidade dos Estados estudados. Tendo passado por um período de grande desaprovação internacional, o Iraque foi ainda mais enfraquecido pelo apoio de outros países, principalmente dos vizinhos, aos rebeldes curdos com o intuito de minar as capacidades iraquianas. No caso turco, o apoio de vizinhos foi importante para o crescimento do PKK, no entanto, o Estado turco conseguiu impedir diversos países de manter esse auxílio, tendo detido o apoio sírio e iraniano ao PKK.

Escolha Racional

O exercício da escolha racional pelos curdos na Turquia e no Iraque estava condicionado por estruturas de poder diferenciadas, o que inevitavelmente imprimiu contraste entre os dois casos. Mesmo assim, a simplificação da explicação pelas variáveis estruturais não pode implicar em ignorância quanto aos efeitos que essas tiveram sobre as opções de escolha dos curdos ainda não mobilizados.

Em primeiro lugar, nos dois países, os partidos curdos conseguiram atingir objetivos importantes o suficiente para manter a adesão de seus integrantes. PKK, KDP e PUK mostravam aos participantes do movimento curdo que eles não eram impotentes quanto ao seu próprio futuro. Assim, a partir dos sucessos demonstrados, coube à influência que os semelhantes tinham entre si efetuar o restante do trabalho de maturação do apoio aos partidos.

Contudo, o uso de incentivos e sanções era diferente nos dois países. Enquanto o PKK se revestia de uma ideologia multidimensional, para mostrar de todas as maneiras possíveis aos seus possíveis partidários que os ganhos advindos da luta pela autodeterminação curda seriam significativos, o KDP apoiava-se, sobretudo, em sanções violentas contra os não-aderentes. Isso não significa que a intensidade do combate do PKK aos “partidos curdos coniventes com Ancara” fosse menor, mas sim que a dependência do KDP em relação ao uso da estratégia de sanções era maior do que sua confiabilidade na estratégia de percepção de benefícios por parte de seus aderentes. No caso do PUK, a própria especialização em um “nicho” diferente do KDP sugeriu que tais estratégias não fossem tão necessárias.

Curiosamente, embora o KDP dependesse mais de tais sanções, as opções para a escolha racional no Iraque em geral foram mais amplas do que na Turquia. Embora o KDP tenha monopolizado o título de partido que demonstra resultados reais nas lutas contra Bagdá até o surgimento do PUK, a liberdade de ação de pequenos partidos curdos, sobretudo aqueles de ideologia islâmica, era deveras notável. Na Turquia, opostamente, a repressão constante e severa de manifestações políticas curdas fez com que a escolha racional se fizesse, a partir do surgimento do PKK – e por meio da sobrevivência deste com apoio da Síria –, como a decisão de juntar-se a Öcalan ou ao governo central. Portanto, na Turquia, a perseverança do PKK não estava ligada apenas ao fato de ele ser credível, mas também ao fato de ser o único.

A própria perseguição dos objetivos dos partidos se dava de maneira diferente nos dois países. O PKK teve, pela maior parte de sua existência, uma organização militar baseada na guerrilha; combatentes dificilmente identificáveis, ação difusa e ataques terroristas fizeram parte dos sucessos operacionais sobre o Exército turco. Enquanto isso, o KDP e o PUK mantinham paramilitares numerosos, que controlavam flagrantemente os territórios curdos do norte do Iraque. As chefias desses dois partidos estabeleceram representações internacionais para negociar com países influentes sobre o Iraque, além de sentar à mesa de negociações diversas vezes em Bagdá. Essas configurações diferentes de ação resultaram não apenas do processo de formação dos partidos, mas também de uma análise de custos e benefícios no ambiente político, levando em conta a força repressora dos dois Estados, as suas capacidades de organizar-se militarmente contra eles, entre outros.

É bom frisar, ademais, que a opção de assimilação à cultura nacional sempre esteve presente nos cálculos dos curdos. Às vezes custoso e às vezes vantajoso, escolher o mimetismo entre turcos ou árabes através da migração, do aprendizado do idioma nacional ou por outras formas de ingresso na ideia do “cidadão nacional” de Bagdá ou de Ancara nunca deixou de ser uma opção para os curdos. Apesar de haver ocorrido enormes progressos na construção da identidade curda em ambos cenários, muitas vezes o abandono da causa em prol da “arabização” ou da “turqui-

ficção” de fato ocorreu, pois representava ganhos materiais sedutores aos curdos ainda não-mobilizados politicamente.

Análise Cultural

As construções de arranjos culturais na Turquia e no Iraque partiram de pontos diferentes e caminharam na mesma direção. Contudo, não chegaram a situações muito semelhantes no momento atual.

As duas grandes similitudes entre esses processos de formação da identidade curda residem na maneira como a mídia nacional se estruturava na maior parte do tempo e no resultado inverso que a supressão do movimento nacionalista curdo teve sobre a própria identidade curda (ROMANO, 2006). Mesmo aí, é possível identificar matizes diferenciados e, ainda, objetivos destoantes.

Como se sabe, as ferramentas culturais dos curdos no Iraque contavam com o fator identificador do Acordo Anglo-Iraquiano de 1922, que os reconhecia como uma minoria étnica para a qual seriam garantidos certos direitos. No caso turco, além do próprio Tratado de Sèvres – rejeitado pelo movimento nacionalista dos turcos de Kemal –, não havia nenhuma prescrição de direitos aos curdos, nem mesmo de reconhecimento como minoria. Pode-se dizer que o nível de pertencimento à “comunidade curda” no Iraque foi destarte mais desenvolvido do que na Turquia, determinando os díspares pontos de partida dos movimentos étnicos curdos.

O uso da psicologia social para recrutar participantes dos movimentos/partidos principais nos dois países foi também diferente. Na Turquia, três golpes militares e uma fortíssima e estável capacidade estatal de reprimir movimentos esquerdistas ou dissidentes tolheram todos os movimentos e partidos anteriores ou paralelos à criação do PKK. Isso determinou que os esforços do partido em obter seguidores fossem pautados em uma grande ideologia de base marxista-leninista, com teor nacionalista e de oposição às violações de direitos humanos cometidas por Ancara. Essa grande moldura ideológica era flexibilizada para abarcar todos os grupos que pudessem ser incluídos nela, a fim de fortalecer o partido como a única via imaginável de oposição ao governo central.

Já no ambiente do Iraque, a instabilidade governamental da criação do Estado até a ascensão do Partido Ba’ath permitiu que pequenos partidos curdos – tanto esquerdistas e urbanos quanto tradicionalistas – florescessem na arena política. Eventualmente, dada a configuração social curdo-iraquiana, que não foi tão afetada pela modernização política³, os partidos proeminentes seriam aqueles baseados quase inteiramente no próprio clã ou tribo, e congregavam membros de outras origens (curdas) por resultado de sanções a não-membros e incentivos à

³ O desenvolvimento político em direção à formação do Estado moderno e seu correspondente reflexo sobre a estrutura social se deram de forma mais vagarosa no Iraque do que na Turquia, retardando, de certa forma, a ocorrência de mudanças radicais que dissolvessem os tecidos sociais tradicionais citados (clãs, tribos, campesinato, etc.).

adesão (ROMANO, 2006). Uma assimilação cultural com apelo mais “literalmente nacional” viria somente como resultado da repressão de Saddam Hussein à luta curda dos anos 1980 e 1990.

Os dois sistemas de mídia, na Turquia e no Iraque, eram comandados e/ou vigiados atentamente pelos governos centrais, que filtravam as informações e apresentavam pontos de vista a seu favor. O que podemos entender como diferença advém das ferramentas culturais iniciais. A estratégia de Bagdá era consolidar uma imagem dos curdos como opositores ao sucesso do Iraque, como o grupo étnico que atrasava o desenvolvimento da sociedade iraquiana e, por isso, deveria ser combatido. Em Ancara, em contramão, os curdos não ganhavam atenção midiática: para a visão do “*establishment*”, eles simplesmente não existia, como elucidado por Romano (2006)⁴. Os “turcos das montanhas” habitavam uma região que era pouco avantajada em condições sócio-econômicas por falhas no processo do desenvolvimento nacional turco, e insatisfações com liberdade cultural não eram uma realidade, pois não há etnias reconhecidas pelo Estado turco. Assim, as manifestações mais violentas – nas palavras do governo central, os atos terroristas – deveriam ser reprimidas com força constante e o desenvolvimento econômico deveria ser canalizado para o sudeste, o que terminaria com o padecimento daquela população.

É proveitoso lembrar que, a partir de 1991, houve o surgimento e desenvolvimento de uma mídia curda real no governo regional do Curdistão iraquiano. Em 1991, a Turquia recém eliminava restrições ao uso do idioma curdo em locais públicos – o que, no Iraque, nunca foi necessário. Na realidade, até hoje não existe um nicho da mídia da Turquia especialmente direcionado para a população curda, como resultado da própria interação histórica entre o problema curdo e Ancara. Mesmo assim, o controle da mídia – por Bagdá e pelo governo regional curdo, no Iraque – e na Turquia, somente por Ancara, é mais semelhante do que diferente.

Conclusão

O Oriente Médio é uma região cuja compreensão desafia as capacidades cognitivas de qualquer pesquisador. A aplicação do modelo de formação e de administração estatal originado na Europa numa área de características sócio-políticas marcadamente diferentes do ambiente onde nasceu tal modelo gerou fissuras nas organizações políticas recém-surgidas. Atritos entre Estados por domínio de recursos estratégicos e de porções territoriais, bem como rivalidades étnico-tribais, foram exacerbados nesse panorama.

O aspecto crucial para o desenvolvimento do problema nos dois países é a formação do sistema político em ambos os casos. Enquanto a Turquia foi a herdeira

⁴ “The Turkish education system (including training received during mandatory military service), media, and public discourse in general proceeded as if Kurds did not exist within the country” (ROMANO, 2006, p. 120)

do aparelho administrativo do Império Turco-Otomano, o Iraque se viu em um contexto no qual um Estado nacional teve de ser criado a partir de uma região sob comando inglês, antes periférica em relação ao centro imperial, localizado na Península da Anatólia. A instabilidade que o Iraque presenciou após a criação de seu Estado não encontra paralelo na República da Turquia, cujas capacidades de direção da vida política eram satisfatórias. Uma gerência estatal mais coesa e poderosa permite que um Estado exerça maior controle sobre seus cidadãos, de forma a ser capaz de suprimir desafios à sua unidade político-territorial com maiores sucessos. Assim é o caso turco, no qual a estabilidade permitiu uma repressão maior e contínua à insurgência curda capitalizada pelo PKK, em relação ao cenário análogo do Iraque. A formação política, portanto, pode ser apontada como o fator gerador da natureza da questão curda nos dois países.

Para além da diferença dos sistemas políticos em cada país, a dinâmica internacional tem um papel determinante na atual situação dos curdos. A invasão do Iraque, efetuada pelos Estados Unidos, Reino Unido e aliados, representou uma mudança drástica na inserção política da minoria curda no Iraque. Embora eles já gozassem de um governo autônomo no norte, a Guerra do Iraque permitiu a projeção dos curdos no processo de tomada de decisões políticas de Bagdá. Simultaneamente, na Turquia, a única possibilidade de aquisição de direitos era a adequação turca aos critérios necessários à entrada na União Europeia, a qual é um dos maiores objetivos da atual política externa de Ancara.

A importância da influência internacional na situação atual dos curdos demonstra outra faceta da realidade desse povo. Os principais avanços em direção à autonomia curda que podem ser elencados nos dois países não foram consequências diretas de sua mobilização e de suas ações, mas sim de aberturas repentinas na estrutura política provocadas por acontecimentos que fugiam do alcance dos partidos e das lideranças curdas.

A luta curda presenciou grandes mudanças em seus objetivos nas últimas décadas. A atenuação de suas exigências é um fenômeno comum aos dois movimentos, uma vez que a repressão dos governos fez com que a perspectiva de atingir os objetivos iniciais fosse malograda. Atualmente, a luta por um Curdistão independente e unificado não está mais no discurso de nenhum dos movimentos, e ambos lutam pela autonomia de suas regiões nos seus respectivos países.

Houve uma correlação entre o processo de formação da consciência étnica curda e o processo de formação dos Estados nacionais de cada país, já que o primeiro foi baseado na diferenciação dos curdos com a etnia dominante do país a que pertencem. Na atualidade, a consciência étnica “pancurda” parece não se refletir em suas ações de maneira condizente, visto que são vários os casos em que diferentes grupos entraram em conflito ou aliaram-se aos Estados nacionais contra seus semelhantes.

As possíveis perspectivas para a situação curda nos dois países dependem diretamente dos desdobramentos políticos relacionados com a União Europeia e com os Estados Unidos. Mudanças abruptas na situação do Iraque no passado foram significativas e tenderam a alterar a paisagem política curda de maneira inesperada. Embora imprevisíveis, eventuais mudanças dessa natureza não podem ser ignoradas. Especialmente no caso turco, uma mudança maior na forma de enxergar os pilares do Estado turco, que seria a única forma de melhorar a situação curda, não parece estar a caminho num futuro breve.

ABSTRACT: The Kurdish situation, the largest people without a state in the world, was always of great importance to the dynamics of Turkey and Iraq. To better understand the handling of this cross-border ethnic minority, this article analyses both cases, comparing them through four approaches: study of the Kurdish political parties, structural analysis, rational choice and cultural analysis. Therefore, the developments in the Kurdish people's situation can be better understood. Through the analysis we will be able to understand fully the importance of the State power in the minorities' control, as the differences between cases are caused by this element.

KEYWORDS: Kurds, Turkey, Iraq, Ethnic Minorities, Political Parties, Middle East.

Referências

AHMAD, Feroz. *The Making of Modern Turkey*. London: Routledge, 1993.

BERT, Klandermans; KRIESI, Hanspeter; TARROW, Sidney (Eds.). *From Structure to Action: Comparing Social Movement Research Across Cultures*, International Social Movement Research 1. Greenwich: JAI Press, 1988.

BRUINESSEN, Martin Van. Kurdish society, ethnicity, nationalism and refugee problems. In: KREYENBROEK, Philip G.; SPERL, Stefan. *The Kurds: A contemporary overview*. London: Routledge, 1992. Cap. 2.

ESMAN, Milton J. *Ethnic Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1994.

GUNTER, Michael M. *The Kurds Ascending: The Evolving Solution to the Kurdish Program in Iraq and Turkey*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

HÜRRIYET DAILY NEWS AND ECONOMIC REVIEW, 2010. Disponível em: <http://www.hurriyetdailynews.com/n.php?n=yok-says-yes-to-master8217s-program-on-kurdish-language-and-culture-2010-09-03>. Acesso em: 24 de out. 2010.

- KOIVUNEN, Kristiina. *The Invisible War in North Kurdistan*, 2002. 280f. Dissertação Acadêmica (Ciências Sociais) – Faculty of Social Sciences, University of Helsinki, Helsinki, 2002.
- KREYENBROEK, Philip G.; SPERL, Stefan. *The Kurds: a contemporary overview*. London: Routledge, 1992.
- LOVATT, Debbie. *The Turkey since 1970: Politics, Economics and Society*. New York: Palgrave Macmillan, 2001.
- LUNDGREN, Asa. *The Unwelcome Neighbour: Turkey's Kurdish Policy*. London: I.B. Taurus, 2007.
- MCADAM, Doug; D. MCCARTHY, John; ZALD, Mayer N. *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. New York: Cambridge University Press, 1996.
- NACHMANI, Amikam. *Turkey: Facing a New Millennium: Coping with intertwined conflicts*. Manchester: Manchester University Press, 2003.
- ÖZCAN, Ali Kemal. *Turkey's Kurds: A theoretical analysis of the PKK and Abdullah Öcalan*. Oxon: Routledge, 2006.
- ROMANO, David. *The Kurdish Nationalist Movement: Opportunity, Mobilization and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- ROBINS, Philip. *Turkey: The Kurdish Factor. The Overlord State: Turkish Policy and the Kurdish Issue*. *International Affairs*, v. 69, n. 4, Oct.1993.
- TILLY, Charles. *From Mobilization to Revolution*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company, 1978.
- YILDIZ, Kerim. *The Kurds in Iraq: the Past, Present and Future*. London: Pluto Press, 2004.
- _____. *The Kurds in Turkey: EU Accession and Human Rights*. London: Pluto Press, 2005.
- YOUNG, Crawford. *The Politics of Cultural Pluralism*. London: The University of Wisconsin Press, 1976.

O processo de integração do Leste Asiático sob a perspectiva japonesa¹

*Athos Munhoz
Bruno Magno
Pedro Brites
Rômulo Pitt*

RESUMO: O objetivo deste trabalho é analisar o processo de integração no leste asiático sob a perspectiva do Japão. Iniciando com a análise do histórico deste processo, procurar-se-á identificar as origens e as motivações por trás das engrenagens da integração.

Com este esforço espera-se que este artigo possa responder a algumas questões como: Por que é vital para a região o sucesso da integração? Quais as forças em jogo? Quais são os principais entraves para o desenvolvimento deste processo?

Pretendemos demonstrar que as respostas a estas perguntas estão ligadas ao fator securitário e que muito provavelmente a estabilidade da região depende do sucesso do processo de integração no leste asiático.

PALAVRAS-CHAVE: Integração, China, Japão, Coréia do Sul, ASEAN, Comunidade do Leste Asiático.

¹ Agradecemos o apoio e o auxílio inestimável do Professor Doutor José Miguel Quedi Martins e do colega João Chiarelli, sem os quais esta pesquisa não seria possível.

Introdução

Este trabalho tem o objetivo de remontar as origens do processo de integração no leste asiático e desvendar os seus mecanismos. Para isto serão levados em consideração os aspectos políticos internos e externos dos países envolvidos.

A pesquisa tem como ponto de partida o final do século XIX, período de grandes transformações no extremo oriente responsáveis por incluir as nações desta região no Sistema Internacional. Através de uma análise histórica, passando pelos períodos de guerras, pelas épocas de “milagres econômicos” e chegando aos dias de hoje, procuraremos identificar os desafios impostos ao processo de integração no leste asiático no século XXI.

Ao longo do trabalho também se procurou identificar os objetivos dos diferentes projetos de integração e sua relação com a segurança dos Estados da região. Podemos adiantar que, desde o século XIX, os objetivos relacionados à integração são extremamente semelhantes e as variações ficam por conta dos meios pelos quais estes objetivos são perseguidos. Em suma, será através da análise histórica dos projetos de integração no leste asiático que se tentará vislumbrar as possíveis respostas aos desafios impostos ao extremo oriente no século XXI.

A Restauração Meiji e o pan-asianismo

Podemos traçar as primeiras iniciativas de integração no leste asiático nas tentativas de conquistas frustradas, ocorridas ainda no século XIII, por parte dos mongóis, que perseguiram a unificação de seus domínios no extremo oriente, e posteriormente pelas tentativas japonesas ainda no século XVI de conquista da península coreana.

A Restauração Meiji², em 1868, constitui marco histórico na história do pan-asianismo por marcar a adoção de ideais integracionistas como projeto de Estado, no Japão. O movimento da Restauração foi o responsável pela construção do Estado moderno japonês. O seu objetivo era o de criar um Estado forte e soberano: capaz de se defender das potências ocidentais e interagir com elas em condição de igualdade. Os meios foram a industrialização, um exército forte e a ocidentalização do sistema político.

Era clara a necessidade para o Japão de aprofundar sua relação com os vizinhos, para garantir acesso aos seus recursos. O Japão saía do regime do xogunato³, um período de mais de 200 anos de isolamento, e carecia de recursos (energia,

² A ascensão do Imperador Mutsuhito ao trono em 1868 é considerado o marco da Restauração Meiji. A Restauração Meiji é a denominação do processo que levou a modernização do Estado Japonês e a sua posterior ascensão ao posto de primeira potência não ocidental do século XX.

³ O *Xogunto* ou *bakufu*, consistia em um regime militar ditatorial, comandado pela elite guerreiro-administrativa, os samurais. A última dinastia xogunal, que comandou este sistema feudal, foi a Tokugawa, que perdurou de 1603 a 1868 garantindo a paz, coesão social e a união do Estado japonês.

matéria-prima, alimentos, mão-de-obra e mercados), presentes nos vizinhos, para cobrir os custos do seu processo de industrialização acelerado e do seu crescente exército.

A Restauração foi liderada por um pequeno grupo de samurais, cerca de 20, todos representantes de um segundo escalão da classe samuraica, ou seja, burocratas de seus respectivos *han*⁴ (HALL, 1985). Logo nos primeiros anos do novo governo os novos líderes, ou *genro*⁵, se depararam com uma divisão no que tangia sua relação com os vizinhos. Após acalorados debates, se verificaram divergências sobre a política japonesa sobre a Coreia: parte dos *genro* advogava uma intervenção imediata na península coreana, enquanto o restante acreditava que ainda não era o momento certo para uma expedição militar ultramarina. Os defensores da invasão imediata foram derrotados e exonerados de seus postos no governo.

Este acontecimento levou a uma série de rebeliões, provocadas por ex-samurais revoltosos, no interior do Japão, e que representaram o primeiro grande desafio ao novo Exército Imperial Japonês. A maior e última dessas rebeliões ficou conhecida como a Rebelião de Satsuma. Ocorrida em 1877, foi liderada pelo maior defensor da expedição à Coreia, Takamori Saigo, e resultou em milhares de mortos e feridos, bem como no fim definitivo da classe samuraica.

O desafio imposto pelas rebeliões permitiu a consolidação do Exército Imperial Japonês e de seu sistema de alistamento obrigatório independente de classe ou posição social. Ironicamente, as rebeliões acabam contribuindo para melhorias no exército e na marinha imperiais que irão permitir a conquista de Taiwan em 1895 e posteriormente da Coreia em 1910. Neste momento o reino coreano era apenas um Estado tributário da China da dinastia Qing, enquanto esta sofria com intervenções de potências ocidentais. Esta relativa fraqueza das nações asiáticas frente aos “bárbaros” ocidentais criaram um solo fértil para o surgimento de ideais pan-asianistas.

No final do século XIX, tanto na China como no Japão, surgia a noção de que os povos asiáticos deveriam se unir para fazer frente às agressões ocidentais. Como consequência surgiu no Japão uma série de organizações apoiadas pelo governo para promoção do ideal pan-asianista. Estas organizações imaginavam o Japão e China unidos em posições iguais no comando dos rumos do leste asiático (HOTTA, 2007).

⁴ *Han*: denominação dos feudos dos senhores ou *daymio* no tempo do xogunato.

⁵ “*Genro*” é designação usada no Japão para os samurais que promoveram a restauração Meiji. A literatura anglo-saxônica utiliza a expressão “oligarcas”. Contudo, entre nós, o termo oligarca é utilizado usualmente para designar a classe dos latifundiários, cujo poder depende do controle de recursos naturais e mão de obra. No Japão o que mais se aproxima disto são os *daimyos*, justamente contra os quais se levantaram os *genro*, portanto, “oligarca” induz a erro de interpretação. Além disto “caudilho” em nosso meio é utilizado para designar líderes cujo poder emana do carisma, ou prestígio, e da interferência na política através de bandos armados. A designação “caudilho” aproxima-se mais dos *genro*, samurais intermediários, dotados de liderança e carisma, hábeis no uso de armas e na conduta de tropas (HALL, 1985, p. 246-247).

Esta posição, já formulada no Japão no século XIX, continua atual. Também permanecem atuais os desafios internos que tal proposição suscita. Vista em retrospecto, toda história política do Japão anterior à II Guerra Mundial, é a da luta entre os que pretendiam obter esta unificação em conserto com os vizinhos (Konoe e Hatoyama) e daqueles que pretendiam obtê-la pela força (Saigo e Tojo)⁶.

Os ideais pan-asianistas pautaram a política externa japonesa a partir do final do século XIX, contribuindo também para a revolução nacionalista do Dr. Sun Yat-sen⁷ em 1911 na China, que contou com inestimável auxílio japonês (SATO, 2007). Neste momento, boa parcela das elites coreanas e chinesas via com bons olhos o fortalecimento japonês. Porém, devido à ascensão do militarismo, a vingança da classe samuraica despojada, o ideal pan-asianista foi distorcido. O pan-asianismo acabou sendo reduzido a um pretexto para as políticas colonialistas que o Japão assumiu a partir de meados da década de 1920.

A Grande Esfera de Co-Prosperidade do Leste Asiático

Em 1918 iniciou no Japão o período conhecido como Democracia Taisho⁸. Este período se estenderia até 1932 e ficou conhecido pela ampliação dos direitos de voto do povo japonês, bem como pelos gabinetes presididos por primeiros ministros eleitos pela Dieta⁹. Entretanto, é neste mesmo período que começa a florescer o germen militarista no Império do Japão.

Após sucessivos cortes no orçamento militar e planos dos governantes civis de reduzir o ímpeto expansionista das forças armadas, os militares se utilizaram dos códigos ancestrais do bushido e de dispositivos constitucionais, que na prática permitiam uma auto-gestão das forças, para aos poucos tomarem o poder. Também em favor dos militares, contam os graves problemas que o Japão enfrentava na época, tais como o grande terremoto de Tóquio de 1923, a superpopulação, a escassez de terras agricultáveis e a crise econômica mundial do final da década de 1920.

Foi necessário, entretanto, mais do que uma conjuntura desfavorável para se por um fim à “Democracia Taisho”; neste período, seis primeiros ministros foram assassinados. Durante este período, além dos assassinatos, os militares também empreenderam expedições sem a autorização de Tóquio, o que forçava o gabinete civil a praticar uma diplomacia de *fait accompli*. Foi dessa forma que se deu o famoso

⁶ Konoe, Hatoyama e Tojo terão os seus papéis devidamente analisados a seguir.

⁷ Dr. Sun Yat-sen – Sun é conhecido como o grande responsável pelo surgimento da República Chinesa, pelo papel desempenhado na queda da Dinastia Qing. Sendo, inclusive, o primeiro presidente da República Chinesa.

⁸ *Era Taisho* (1912-1926) – Expressão usada para designar o reinado do Imperador Yoshihito (pai de Hirohito), que faleceu em 1926. Contudo, costuma-se emprestar a denominação (Taisho) para designar o período democrático que se estende de 1918 até os primeiros seis anos da Era Showa (1926-1989) do reinado de Hirohito.

⁹ No período anterior a “Democracia Taisho”, os gabinetes não eram escolhidos pelo partido que formava maioria na Dieta, e sim pelo Conselho Privado do Imperador, resultando nos chamados gabinetes “transcendentais”.

incidente de Mukden em 1931¹⁰, que resultou na invasão japonesa a Manchúria e que culminou na segunda guerra sino-japonesa. As hostilidades contra os vizinhos asiáticos tiveram forte oposição por boa parte dos políticos civis. Dessa forma a Democracia Taisho teve o seu fim em 1932 com o retorno dos gabinetes nomeados pelo Conselho Privado do Imperador.

Destarte, tais acontecimentos no Japão ditaram os rumos no leste asiático. Após o incidente de Mukden, um forte sentimento anti-nipônico cresceu nas populações chinesas e coreanas. O sentimento pan-asianista nestes países tomou, assim, a forma de união na resistência contra a ameaça japonesa. No Japão, o ideal também foi distorcido e o pan-asianismo tornou-se a justificativa pela qual o Império Japonês deveria estabelecer seu domínio sobre as nações vizinhas. A visão de um leste asiático integrado previa um sistema de nações altamente hierarquizado no qual o Japão seria o líder natural.

Os eventos que seguem irão culminar na entrada do Japão na II Guerra Mundial. Entretanto, ainda existia algum grau de discordância no governo japonês acerca do nível de interferência nas nações ocupadas, bem como qual seria a extensão da zona de influência japonesa.

Neste sentido, o príncipe Fumimaro Konoe e o general Hideki Tojo representavam o embate destas idéias. O primeiro defendia a cessão imediata das hostilidades contra os vizinhos e que estes deveriam tomar um papel mais pró-ativo em sua aliança com o Japão, que se materializaria na Grande Esfera de Co-prosperidade do Leste Asiático (COOX, 1976). Já Tojo, impressionado pelas vitórias conquistadas facilmente em um primeiro momento, defendia a rendição incondicional da China e um leste asiático completamente dominado pelos japoneses, tendo a Grande Esfera como um instrumento para cumprir seus objetivos¹¹ (COOX, 1976).

Tojo venceu o embate com Konoe, levando a guerra até as últimas consequências e exaurindo seu exército forçado a lutar em duas frentes. O resultado foi a rendição incondicional japonesa em 1945, após ter o exército Kwantung derrotado em apenas uma semana pelos soviéticos e dois bombardeios nucleares nas cidades de Hiroshima e Nagazaki, realizado pelos estadunidenses. Outra consequência foi a herança do sentimento anti-nipônico por parte de seus vizinhos, fato que terá pesada influência sobre a política externa japonesa nos anos vindouros.

Neste momento importa ressaltar, além da clara confusão ocorrida entre política externa e política de defesa por parte dos japoneses, os motivos básicos

¹⁰ *Incidente de Mukden* – Ocorrido a 7 de setembro de 1931, foi um ato de sabotagem perpetrado por oficiais militares japoneses com um intuito de provocar um *casus belli* contra a República da China. Apesar de não ter sido autorizado pelo governo de Tóquio o incidente acabou sendo o estopim que provocou a segunda guerra sino-japonesa.

¹¹ Em novembro de 1943 ocorre a *Conferência do Grande Leste Asiático* que reuniu os chefes de governo e de estado da Esfera de Co-prosperidade. Apesar de inicialmente arquitetada como um grande golpe de propaganda por Tojo, a conferência mostrou ao comando militar que estruturas diplomáticas de cooperação podiam funcionar de forma mais eficiente do que o simples uso da força.

que lançaram o Japão em direção à integração a qualquer custo. O Japão era um país extremamente pobre no que se refere a recursos naturais e terras agricultáveis, além de, no período, sofrer com o *boom* populacional provocado pelo rápido surto de industrialização. Logo, se tornava vital para o Império Japonês encontrar uma maneira de se inserir nos mercados vizinhos e eliminar a competição ocidental. Em um primeiro momento o ideal pan-asianista cumpriu esta função, conquanto posteriormente é através da expansão militar que se tentará cumprir estes objetivos. Pode-se dizer que neste momento a proposta original de Takamori Saigo da década de 1870 finalmente se tornava vitoriosa, lançando o Japão em confrontação direta com seus vizinhos. Todas estas necessidades, que impulsionaram o movimento de integração no final do século XIX e início do XX, ainda hoje estão presentes moldando os objetivos de segurança das três principais nações do leste asiático, China, Japão e Coreia do Sul.

Pós-guerra

O imediato pós-guerra foi de mais sofrimento e guerras para os Estados do leste asiático. O Japão sofria com os expurgos indiscriminados e a política de reparação de guerra imposta pela força de ocupação estadunidense comandada pelo general Douglas MacArthur. A China mergulhou em um período de guerra civil que resultaria no exílio do governo de Chiang Kai-shek e na emergência da República Popular da China, que inicialmente seria excluída do Sistema Internacional. Por sua vez a Coreia seria dividida em duas em uma das guerras mais sangrentas da história, na qual a China também sofreu com milhões de baixas, a Guerra da Coreia, também comandada por MacArthur. O século XX ainda prosseguiria com mais conflitos na região, como a guerra de atrito entre as “duas chinas” (1958-1979) e a guerra no Vietnã, Laos e Camboja (1959-1975).

Com este cenário trágico e o trauma anterior imposto pela II Guerra Mundial seria necessário primeiro a reconstrução dos países da região para a posterior inauguração de um novo capítulo no processo de integração da região. Esta reconstrução se dá em momentos diferentes em cada país, mas mais uma vez é o Japão que dá o primeiro passo em direção à cooperação.

Em 1948 se dá início à chamada política do “curso reverso”, na qual os norte-americanos cessariam com o programa de reparações de guerra e os expurgos, apoiando a reconstrução da economia e da base industrial japonesa. O curso reverso se fez necessário devido à ascensão de Mao Tsé Tung na China, frustrando os planos estadunidenses de se apoiar na China como base aliada contra o comunismo no extremo oriente. Logo, os EUA contam com a reconstrução japonesa para a manutenção de um aliado forte no leste asiático. Inicialmente a reconstrução japonesa se dá através de sua relação preferencial com os EUA, do minimalismo diplomático e

do economicismo, princípios que ficaram consagrados na famosa Doutrina Yoshida (PERES, 2009).

Entretanto, uma das maiores figuras políticas da época, Ichiro Hatoyama¹², acreditava que o Japão não deveria dar as costas à Ásia. Ele defendia que o Japão deveria se manter como um país neutro no contexto da guerra fria, advogando assim o reatamento das relações com a URSS e a República Popular da China (RPC). Hatoyama também defendia a manutenção de um “Estado normal” no Japão, e assim sua posição contribuiu grandemente para a criação das Forças de Auto Defesa do Japão (FADJ) (ITOH, 2003).

Em 1954, Ichiro Hatoyama assumiu o posto de primeiro ministro, defendendo os princípios acima citados. Com isso, o Japão reassumiu as relações com a URSS, garantiu o ingresso japonês na ONU e arquitetou sua entrada no movimento dos não-alinhados (ITOH, 2003). Sendo assim, o Japão liderado por Ichiro Hatoyama participou da Conferência de Bandung ainda em 1955, este foi o primeiro esforço japonês para sua reaproximação com a Ásia. É neste momento que se iniciam as negociações para retomada de relações oficiais com a RPC (HOOK *et al.*, 2005).

Doutrina Fukuda

A Conferência de Bandung marcou os primeiros passos da retomada japonesa do processo de integração do leste asiático. Porém, desta vez, as iniciativas japonesas seriam muito mais discretas; elas se dariam na esfera dos meios de pagamento (BUENO *et al.*, 2010). Devido à sua fragilidade militar e aos constrangimentos impostos pela relação preferencial com os EUA, foi elaborada uma estratégia de diplomacia via meios de pagamento, onde os recursos das reparações de guerra e das Assistências Oficiais para o Desenvolvimento (ODA, na sigla em inglês) passaram a ser usados visando permitir ao Japão atingir seus objetivos políticos externos (CHIARELLI, 2009).

A ODA tornou-se uma das peças-chave na retomada das relações amistosas do Japão com os seus vizinhos, visto que estes capitais propunham reparar e promover o desenvolvimento da economia dos países asiáticos, além da utilização – por parte do governo japonês – na reestruturação de uma cadeia produtiva de capitais para promover o desenvolvimento da sua própria economia, viabilizando aquilo que Giovanni Arrighi (1997) descreveu como “subcontratação japonesa”, isto é, disseminar a cadeia produtiva manufatureira para uma diversidade de segmentos em diversos países.

¹² *Ichiro Hatoyama* foi um dos principais opositores a ditadura de Tojo na década de 1940 e posteriormente a política de reparações e expurgos indiscriminados de MacArthur. Principal político japonês do imediato pós guerra, teve o seu expurgo decretado por MacArthur na ocasião em que tomaria posse como Primeiro Ministro em 1946. Nomeou Shigeru Yoshida, o Primeiro Ministro mais longo da história do Japão pós-guerra, como seu sucessor e teve importante papel nos bastidores na articulação da política do “curso reverso”. Retornou ao cenário político como Primeiro Ministro em 1954 (ITOH, 2003).

Esta política promoveu a interdependência entre os países da região consolidando a integração econômica entre os países do leste e sudeste asiático. Isto garantiu o acesso japonês privilegiado aos mercados e rotas comerciais do sudeste asiático, essenciais para o abastecimento de energia e matéria-prima para as indústrias japonesas. A “subcontratação japonesa” também foi responsável pelo espraiamento do milagre econômico japonês, o que resultou no surgimento dos famosos “tigres asiáticos” e no próprio milagre chinês.

A Doutrina Fukuda representou a consolidação da diplomacia econômica em direção a Ásia, demonstrando publicamente, pela primeira vez após a II Guerra Mundial, a importância que o sudeste asiático tinha para o Estado japonês. Esta doutrina, lançada em 1977, preconizava a reaproximação do Japão com o leste asiático, em especial com os países da ASEAN¹³, a ser feita através do “*heart-to-heart understanding*” (HOOK *et al.*, 2005, p. 222), ou seja, da congruência de visões acerca de questões econômicas e políticas. Dessa forma, ficaram demonstradas as limitações da relação preferencial do Japão com os Estados Unidos e, pela primeira vez após a Segunda Guerra Mundial, o Japão manifestou a vontade de exercer um papel mais relevante na política asiática através de uma política de Estado.

E nisto se resumiu o processo de integração no leste asiático até o término da guerra fria. Com o fim do sistema bipolar, a crise econômica japonesa e as novas necessidades da RPC que surgem durante a década de 1990 – necessidades estas que muito se assemelham as do Império do Japão no início do século XX – trarão novos desafios ao processo de integração no século XXI.

A Comunidade do Leste Asiático

No Leste Asiático podemos utilizar como evento marco para o fim da Guerra Fria os “Protestos da Praça de Tiananmen”, ocorrido em meados de 1989. Milhares de estudantes, oriundos da emergente classe média chinesa, reuniram-se nesta praça para exigir uma série de reformas dentro do Partido Comunista Chinês. O resultado deste protesto acabou sendo a morte de algumas centenas de manifestantes, ou até milhares, dependendo da fonte.

Àquela época imaginava-se que o evento era apenas o prenúncio do desmanche da República Popular da China (RPC), assim como estava ocorrendo com a vizinha União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Porém testemunhou-se justamente o oposto, e a década de 1990 foi marcada pela ascensão do “dragão chinês”. Mas não somente isto, também marcou o distanciamento asiático das diretrizes ocidentais (HUNTINGTON, 1996).

13 ASEAN – *Association of Southeast Asian Nations*, ou em português, Associação das Nações do Sudeste Asiático. Hoje a Asean é formada por: Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura, Tailândia, Brunei, Myanmar (antiga Birmânia), Camboja, Laos e Vietnã.

Neste momento o governo japonês do Primeiro Ministro Kiichi Miazawa, procurando defender os investimentos japoneses na China, declarou: “não permitiremos que noções abstratas de direitos humanos afetem nossas relações com a China” (HUNTINGTON, 1996). Desta forma o Japão dá início a uma política mais voltada para o continente asiático, impedindo que um embargo ocidental recaísse sobre a China, como europeus e estadunidenses pretendiam impor. Este não foi um evento isolado, uma vez que os Estados da ASEAN, Hong Kong e a Coréia do Sul também não viam com bons olhos os “sermões ocidentais” que recaíam também sobre Indonésia, Mianmar e outros estados. Estados acusados de cometer violações aos direitos humanos (HUNTINGTON, 1996).

Esta movimentação em direção aos vizinhos, contudo, não encontrou consenso entre os atores políticos internos dos seus respectivos países. Este consenso ocasionou a atual correlação de forças políticas existente no Leste Asiático. Na China, as duas alas do Partido Comunista, o Grupo de Xangai e a Juventude Comunista. No Japão, o Partido Liberal-Democrata (PLD) e seus dissidentes, que fundaram o Partido Democrata do Japão (PDJ). Por sua vez, na Coréia do Sul, a rivalidade entre o Grande Partido Nacional (GPN) e o Partido Democrata (PD).

Na China, após o incidente de Tiananmen, o Grupo de Xangai toma o poder, através da presidência de Jiang Zemin. O Grupo de Xangai foi responsável pelo crescimento vertiginoso da China na década de 1990. Entretanto, o modelo de crescimento foi extremamente desigual, centrado nos grandes centros urbanos do litoral, principalmente Xangai. Este movimento de crescimento acabou gerando um abismo em termos de renda entre o litoral industrializado e o interior rural. Os efeitos colaterais deste crescimento desigual é hoje um dos principais desafios enfrentados pelo atual governo chinês. No plano externo, o governo de Jiang Zemin assumiu, em grande parte, uma postura de *low profile* e deu preferência as relações com Rússia e Estados Unidos.

O Grupo de Xangai também ficou conhecido pela corrupção e por práticas clientelistas de política (*guanxi*), pelo descomprometimento com a agenda verde e pela postura agressiva com relação aos seus vizinhos nipônicos e sul-coreanos.

Já a facção da Juventude Comunista, que é formada por políticos que foram contrários à reação do governo no incidente de Tiananmen (na ocasião, a posição era liderada por Zhao Ziyang, que caiu em desgraça dentro do partido depois de afirmar sua simpatia pela causa estudantil), assumiu o governo da RPC em 2001 com a presidência de Hu Jintao. Hu chegou ao poder tendo como metas primordiais a distribuição de renda, a adoção de uma agenda verde, o combate ao *guanxi* e a aproximação com seus vizinhos japoneses e sul-coreanos. Estas metas foram adotadas pelo Partido Comunista Chines (PCCh) em 2007 no 17º Congresso do Partido.

No Japão, o embate se dá entre o PLD e o partido formado por seus dissidentes, o PDJ. No início da década de 1990 se inicia o processo de desgaste do PLD, que já se encontrava a quase 50 anos no poder. Em 1993 é formado o

gabinete anti-PLD, que apesar de sua curta duração foi responsável por trazer à tona os principais nomes do atual cenário político japonês, Ichiro Ozawa, Naoto Kan e Yukio Hatoyama, que mais tarde criariam o PDJ.

A partir de 2001, o PLD, sob a liderança de Junichiro Koizumi, tomou uma postura de maior alinhamento com os EUA, desconstruindo os esforços tomados tanto na Doutrina Fukuda, quanto no incidente de Tiananmen. Além disso, o governo de Koizumi também foi responsável por um grande aumento na desigualdade de renda e pela implantação de políticas liberais.

Foi somente em 2009 que o PDJ alcançou o poder, através de Yukio Hatoyama, neto de Ichiro. Hatoyama lançou como metas o combate à desigualdade de renda, o reaquecimento da economia através do desenvolvimento de tecnologia verde e a recuperação do papel dos políticos frente aos burocratas. No plano externo Hatoyama, assim como seu colega Hu, buscou uma reaproximação com seus vizinhos (China e Coreia do Sul), lançando o projeto da Comunidade do Leste Asiático (THE DEMOCRATIC PARTY OF JAPAN, 2009).

Por último, na Coreia do Sul, vemos a dicotomia entre o GPN e o PD. Enquanto o PD defendia uma política de aproximação com seus vizinhos, o que incluía também o seu irmão ao norte através da *Sunshine Policy*, o seu adversário, o GPN, defendia um maior alinhamento com os EUA e uma política mais agressiva com relação ao norte. Hoje o GPN está no poder com o presidente Lee Myung-Bak. A postura de Lee perante aos eventos que se desenrolaram no ano de 2010 foi extremamente negativa, no que tange a sua relação com os vizinhos, tornando a sua aliança com os EUA um grave fator destabilizante na região.

Conforme disposto acima, percebe-se que as forças políticas presentes nos três países, China, Japão e Coreia do Sul, defendem projetos extremamente semelhantes. Em cada país vemos uma força pró-integração e pró-distribuição de renda, e uma força pró-alinhamento com os EUA e pró-liberalismo econômico. A alternância de poder entre essas duas forças em seus respectivos países, entretanto, freqüentemente resultou em desencontro nas políticas adotadas em relação aos vizinhos.

Em 2009, contudo, temos as duas maiores potências da região alinhadas politicamente, na China com a liderança de Hu Jintao, representando a Juventude Comunista, e no Japão com a ascensão de Yukio Hatoyama e do PDJ. Este alinhamento provocou o maior avanço em direção à integração do leste asiático em décadas. Com isto, verificou-se uma série de declarações oriundas de Pequim e Tóquio clamando pela necessidade da integração entre China, Japão e Coreia do Sul e de que esses países deveriam liderar em conjunto o desenvolvimento e os rumos políticos da região.

Foram relevantes os resultados obtidos em um período de tempo tão exíguo. As conversações para a criação de acordos de livre comércio entre China, Japão e Coreia do Sul foram retomadas, a agenda para cooperação também foi

retomada e a proposta japonesa de criação da Comunidade do Leste Asiático foi amplamente aceita. Foram responsáveis por estes avanços as reuniões de cúpula trilaterais (China, Japão e Coreia do Sul), uma novidade dos anos de 2010, que culminaram a 29 de maio daquele ano na criação da Secretaria Permanente de Cooperação entre os três países.

Porém, uma série de eventos desestabilizadores ocorreu ao longo de 2010, pondo em risco os avanços realizados em direção à integração, iniciando pelo naufrágio da embarcação da marinha sul-coreana *Cheonan*, ocorrido em março deste ano. O incidente aumentou ainda mais a tensão entre as duas Coreias e causou instabilidade política nos países vizinhos. Conseqüentemente, este evento teve influência determinante sobre o imbróglcio causado pela tentativa de realocação da base estadunidense de Futenma em Okinawa em maio de 2010. O resultado foi a renúncia do premiê Hatoyama e o início da desestabilização do governo do PDJ. Outro grave incidente foi o aprisionamento da tripulação de um barco chinês nas águas contestadas da ilha de Senkaku/Diaoyu em setembro do ano corrente. Devido à situação frágil em que o governo do PDJ se encontrava, o acontecimento tomou proporções exageradamente grandes, causando um grave deterioramento nas relações sino-japonesas.

Mas o maior ponto de tensão na região se deu com dois eventos consecutivos: a troca de salvas de artilharia entre as Coreias do Sul e do Norte na zona disputada, e os exercícios militares conjuntos entre Coreia do Sul e Estados Unidos no Mar Amarelo (região extremamente sensível para os chineses). Em ambos os casos, prevaleceu a atitude dos países de afirmarem sua superioridade através da queda de braço militar, testando um a reação do outro governo. Juntamente com o afundamento do *Cheonan*, os últimos desdobramentos de 2010 condicionam uma situação delicada na península e alimentam a desconfiança entre os principais atores na região. Assim, demonstrou-se o efeito desestabilizador que os Estados Unidos e o presente governo sul-coreano possuem atualmente.

Estes eventos combinados com o processo sucessório dos três países em 2010 e 2011 devem provocar mais uma vez um relativo afastamento entre eles. Lembrando que, ao menos na China, é praticamente certo que o Grupo de Xangai assuma o poder em 2012, na figura do atual vice-presidente Xi Jinping, fato que por si só pode representar um duro golpe no processo de integração no leste asiático.

Hoje, a crise suscitada pelo terremoto de Tohoku seguido de tsunami, além da crise nuclear de Fukushima, colocou em xeque o já fragilizado governo do PDJ. O resultado foi um racha interno no partido, colocando de um lado a facção de Hatoyama e Ozawa, que se mantém ligada a plataforma proposta em 2009, e a facção de Kan e Yoshihiko Noda, o atual Primeiro Ministro, que defende um governo de coalizão e um alinhamento com EUA, Vietnã e Índia em contraposição a China.

Já na China, a questão dos litígios marítimos, principalmente as ilha Spratly e Paracelso no Mar da China Meridional, e a disputa com o Japão pelas ilhotas de

Diaoyu/Senkaku, tomaram o topo da agenda diplomática chinesa. Caso não se atinja uma base comum para o diálogo no que concerne a solução destes litígios, a disputa por esses territórios pode se tornar uma nova fonte de conflitos, distanciando ainda mais a região do caminho para a integração.

Integração e Segurança

Como pudemos observar pelas seções acima, algum projeto de integração para o leste asiático esteve em execução pelo menos desde o final do século XIX. Mas por quê esta é uma questão tão recorrente nesta região? A resposta é simples: esta é uma forma de superar os custos da modernização, ainda hoje o Japão lida com os resquícios da classe samuraica, encarnados na parceria corporações-burocracia. E, a China, com os resquícios do maoísmo que impedem a conversão das alas do PCCh em partidos para superação efetiva do comunismo por uma democracia multipartidária; a Coreia mistura o pior da herança da China e do Japão, no norte há o stalinismo e o anticomunismo exacerbado do militarismo do sul.

Além disso, os três países da região possuem objetivos econômicos e de segurança extremamente semelhantes. China, Japão e Coreia do Sul possuem carência de recursos energéticos e de terras agricultáveis em seus territórios. Os três têm como objetivo vital para a sua sobrevivência a garantia das rotas de suprimento de petróleo e insumos dos estreitos do sudeste asiático. Além disto, os três também possuem economias complementares: a China possui mercado e mão-de-obra, o Japão possui capitais e liderança na tecnologia de ponta enquanto a Coreia desponta como um destino seguro a investimentos estrangeiros.

Tendo em mente os fatores acima citados, se torna clara a necessidade que estes países têm de aprofundar suas relações com as nações da ASEAN. Neste sentido, a região da ASEAN representa seguridade alimentar e energética, além de uma grande ampliação dos mercados do leste asiático. Desta forma, a governança nucleada em regiões é a melhor forma de investir nos recursos do sudeste asiático para os países núcleo da região do leste asiático (Japão, Coreia do Sul e China). Não é a toa que o projeto da Comunidade do Leste asiático tinha como objetivo final se expandir em direção à ASEAN mantendo como líderes do bloco Japão, China e Coreia do Sul.

Dizemos que o processo de integração é o melhor caminho devido ao fato de que a integração entre o leste asiático e a ASEAN é inevitável. A integração entre as regiões é um processo que veio ganhando força durante todo o século XX, e neste sentido a integração seria a única forma de evitar um acirramento na competição entre os principais países do leste – que muito provavelmente resultaria em guerra, como tantas vezes já ocorreu na história desta região.

Desta forma, o processo de integração se torna uma questão de segurança ainda mais abrangente, pois não seria apenas uma solução para suprir as carências

da região e otimizar as vantagens da complementaridade das economias destes países, mas também a única forma de garantir a paz e a estabilidade da região, afastando o fantasma da guerra.

A integração também se manifesta como elemento de segurança na dimensão externa. Somente com uma política de defesa integrada que China, Japão e Coreia do Sul poderão suprimir as dependências e as ameaças provocadas pela presença estadunidense na região. A manutenção da rivalidade entre estes três países representaria a impossibilidade de Japão e Coreia do Sul desatrelarem sua defesa do guarda-chuva estadunidense, tornando a política externa destes países cada vez menos independente e os afastando ainda mais do governo chinês, o que resultaria em um leste asiático cada vez mais instável.

Huntington, em sua obra “O Choque de Civilizações”, levanta um cenário de guerra central entre o oriente e o ocidente. China e Japão seriam o núcleo do bloco oriental devido às suas afinidades, já citadas anteriormente (HUNTINGTON, 1996). O evento catalisador da guerra seria justamente a disputa pelas rotas e recursos do sudeste asiático. Apesar do cenário ser trágico, hoje ele é considerado plausível, e assim é possível ver o processo de integração do leste asiático como uma forma de afastar a possibilidade. Uma vez este processo ter sido bem sucedido, diminuiriam drasticamente os motivos para a tensão entre os atores da região e se garantiria a superioridade asiática em sua própria região, tornando os EUA não mais tão competitivos nesta. O resultado seria um Sistema Internacional multipolar menos assimétrico, e assim mais estável, do que o atual.

Conclusão

Com esta pesquisa procurou-se identificar, através da análise histórica, os mecanismos e objetivos das forças por trás do processo de integração no leste asiático. Partindo do século XIX e percorrendo os projetos de integração até os dias de hoje, podemos constatar uma grande variação nos mecanismos, enquanto os seus objetivos permanecem praticamente inalterados.

Enquanto testemunhamos a relação entre vizinhos evoluir da pressão ideológica ou militar para um relacionamento econômico e diplomático altamente racionalizado, podemos inferir que os objetivos por trás destes movimentos continuam os mesmos. Eles são basicamente a garantia de mercados, de recursos naturais e de rotas comerciais. Além de inalterados, os objetivos também são semelhantes entre os países da região, visto que China, Japão e Coreia do Sul sofrem, ou sofreram, de falta de recursos naturais em seus territórios, falta de terras agricultáveis, explosões populacionais e dependência sobre as rotas comerciais dos estreitos do sudeste asiático.

Neste sentido, faz-se necessária a via da cooperação para estes países, pois somente desta forma será possível a entrada nos mercados do sudeste asiático sem

configurar uma corrida imperialista e, ao mesmo tempo, aproveitar a complementaridade das economias dos leste. O condomínio entre os países do leste asiático, então, afastaria a ameaça de instabilidade e a possibilidade de guerra.

O histórico conflituoso da região, os elevados índices de desigualdade de renda e os altos índices de pobreza na China e no sudeste asiático, somados às necessidades comuns dos países da região, podem acirrar a competição entre os vizinhos, o que pode levar a uma crescente desestabilização na região, provavelmente resultando em conflitos. Se somarmos a este cenário a influência externa, o cenário é ainda pior, tornando o cenário de guerra de Huntington demasiadamente plausível (1996).

Somente a integração do leste asiático seria capaz de garantir a cooperação no que concerne ao investimento nos recursos da região da ASEAN, além de garantir a supremacia asiática sobre a região, afastando os competidores externos. Logo, não só a região se tornaria mais estável, como também o próprio Sistema Internacional se tornaria mais equilibrado, através de uma multipolaridade menos assimétrica, garantida pela governança nucleada em regiões.

Embora seja claro que mudanças no contexto interno dos três países afetarão a dinâmica da integração, o futuro deste processo ainda é nebuloso. Conforme demonstrado, ainda não há um consenso interno nos países envolvidos, o que torna o futuro da região incerto. O processo ainda deve ser alvo de futuras pesquisas e continuado monitoramento.

ABSTRACT: This article's objective is to analyze the integration process in East Asia under Japanese perspective. Beginning with a historical analysis of this process, we will try to identify the origins and motivations behind the integration gears.

With this effort we hope that this article can answer some questions like: Why is so vital to that region the integration success? Which are the major forces in game? Which are the major obstacles to the development of this process?

We intend to show that these answers are linked to the security issue and is very likely that the region's stability depends on the success of integration process in East Asia.

KEYWORDS: Integration, China, Japan, South Korea, ASEAN, East Asian Community.

Referências

ARRIGHI, Giovanni. *A Ilusão do Desenvolvimento*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

BUENO, Eduardo U.; CHIARELLI, João; MAGNO, Bruno. *O Processo de Integração Asiática como Sucessão de Redes Capitalistas*. VI Encontro com o Japão, Porto Alegre, 2010.

CHIARELLI, João. *Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) como ferramenta política: Mecanismos de integração regional*. Trabalho de Conclusão de Curso de Ciências Sociais, UFRGS, 2009.

COOX, Alvin D. *Tojo*. Rio de Janeiro: Editora Renes, 1976.

HALL, John Whitney. *El Império Japonês*. Cidade do México/Madrid/Bogotá: Siglo XXI, 1985.

HOOK, Glenn D. *et al. Japan's International Relations*. Londres: Routledge, 2005.

HOTTA, Eri. *Pan-Asianism and Japan's War 1931-1945*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2007.

HUNTINGTON, Samuel P. *O choque das civilizações e a recomposição da nova ordem mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

ITOH, Mayumi. *The Hatoyama Dynasty: Japanese political leadership through the generations*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2003.

NAKAMURA, Kichisaburo, *The formation of modern Japan: as viewed from legal history*. Tokyo: Nakamura Kichisaburo Centre for East Asian Cultural Studies, 1962.

PERES, Lorenzo de Aguiar. *A elite política japonesa e a definição de uma estratégia nacional: as limitações da Doutrina Yoshida*. Sociologia e Política. I Seminário Nacional Sociologia e Política UFPR, 2009. Disponível em http://www.humanas.ufpr.br/evento/SociologiaPolitica/GTs-ONLINE/GT2/EixoI/elite_politica_japonesa_LorenzoPeres.pdf

SATO, Kazuo. *Sun Yat-sen's 1911 Revolution had Its Seeds in Tokyo*. Japan Focus. 2007. Disponível em: <http://www.japanfocus.org/-Sato-Kazuo/2587>. Acesso em: 25 de nov. 2010.

THE DEMOCRATIC PARTY OF JAPAN. 2009 Change of Government: The Democratic Party of Japan's Platform for Government. Disponível em: <http://www.dpj.or.jp/english/manifesto/manifesto2009.pdf>. Acesso em: 14 de out. 2010.

UEHARA, Alexandre Ratsuo. *A Política Externa do Japão no Final do Século XX: O que Faltou?* São Paulo: Editora Annablume, 2003.

WOLFEREN, Karel Van. *The Enigma of Japanese Power*. New York: Vintage Books, 1990.

A legitimidade das intervenções humanitárias da ONU

Rafaella Soares Espinola
Anna Victoria Medeiros Escorel Almeida
Cibelle Leandro da Silva Maia

RESUMO: No pós-Guerra Fria, a violação dos direitos humanos passou a ser entendida como uma ameaça à paz e à segurança internacional. Neste período, a atuação da ONU foi ampliada devido ao fim da bipolaridade, que dificultava suas ações em decorrência do poder de veto dos EUA e da URSS. Tais intervenções provocaram um amplo debate na comunidade acadêmica e internacional em relação à sua legitimidade. Neste contexto, o presente artigo objetiva discutir a legitimidade das intervenções humanitárias realizadas pela ONU, apresentando os fundamentos teóricos e práticos que embasam ambos os lados da discussão e expondo, *pari passu*, algumas definições necessárias ao entendimento do tema. Posteriormente, analisaremos em que condições tais intervenções seriam justificadas e legitimadas ao mesmo tempo em que exporemos exemplos de intervenções humanitárias já realizadas pela ONU ao longo de sua existência.

PALAVRAS-CHAVE: ONU, Direitos Humanos, Intervenções Humanitárias, Legitimidade.

Introdução

Frente à nova conjuntura mundial, onde a soberania é cada vez mais questionada e as fronteiras vão sendo transbordadas¹, a soberania dos Estados vem passando por processos de modificação, nos quais há nota-se uma evidente tendência a relativização de seu conceito não podendo mais ser vista como absoluta frente ao cenário internacional. A priori, em sua concepção tradicional, a soberania era entendida como ausência de subordinação a qualquer entidade estrangeira, no entanto², com a evolução da sociedade e a emergência dos direitos humanos, globalizados e sem fronteiras, fortifica a tendência contemporânea de mitigar o direito soberano ilimitado.

A ONU, como organização mediadora e responsável por salvaguardar a ordem e a paz, orientando as relações entre os Estados, é capaz de realizar intervenções humanitárias, a fim de aprimorar o cumprimento dos seus objetivos, reforçando, assim, os demais meios coercitivos falham. Entretanto, mesmo com essa progressiva mudança na forma de se entender o sistema-mundo, na qual, segundo a doutrina moderna, os Estados deixam de ser os únicos atores internacionais e onde existem leis que ultrapassam as fronteiras dos países, ainda existem muitos renomados internacionalistas que questionam a legitimidade dessas ações de intervenção realizadas pela Organização das Nações Unidas, a citar Noam Chomsky e Liliana Jubilit.

Não há definição consensual de intervenção humanitária. Contudo, a expressão é comumente usada para descrever o uso da força para proteger vidas humanas. Gareth Evans e Mohamed Sahnoun a definem como sendo uma “[...] coercive action against a State to protect people within its border from suffering grave harm”³. Em se tratando de uma ação coercitiva, as intervenções humanitárias, assim como as intervenções em geral, podem abranger vários tipos de ação variando de sanções econômicas até intervenções militares⁴, e podem ser realizadas por um único Estado, por um grupo de Estados ou por uma Organização Internacional. Do ponto de vista do exercício da ação, as intervenções mais controversas são as de caráter predominantemente militar, já que o uso da força é limitado pela Carta da ONU e essa não prevê autorização do uso da força para propósitos humanitários, o que faz com que haja dúvidas sobre a legalidade das intervenções humanitárias.

Principalmente no pós Guerra Fria, os direitos humanos vêm ocupando papel de destaque na agenda internacional; sua violação passa a ser entendida como um motivo de instabilidade sistêmica, uma ameaça à paz e à segurança nas relações inter e intra- estatais. Nesse contexto, a importância e campo de ação das

¹ PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Globalização*. In: SUNDFELD, Carlos Ari; VIEIRA, Oscar Vilhena (Org.). *Direito Global*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

² LAFER, Celso. *Os dilemas da soberania*. Digesto Econômico. São Paulo. p. 161, 1978.

³ EVANS, G.; SAHNOUN, M. *Pluralism and the state: beyond sovereignty*. p. 99, 2008.

⁴ HENKIN, L. Humanitarian Intervention. *Studies in Transnational Legal Policy*, 26, p. 391, 1994.

Nações Unidas foram ampliados, embora ainda se questionem as conseqüências da ampliação desse poder, indagando-se até que pontos as mesmas não denigrem o direito, há séculos consolidado, e assegurado aos Estados, de poder soberano no que se refere à política, economia e cultura dentro do seu território.

A combinação de desenvolvimento do regime do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o fim da Guerra Fria e várias crises humanitárias catastróficas (especialmente em Ruanda em 1994 e em Kosovo em 1999) aprimorou o debate relativo às intervenções humanitárias e destacou a necessidade de reconciliar o conceito de soberania e a proteção dos direitos humanos no Direito Internacional, e, com isso, consolidar a legitimidade da intervenção, por meio do estabelecimento de regras claras para o uso de desse procedimento.

Dentro das Relações Internacionais, várias são as teorias que abordam tal tema, as quais divergem consideravelmente. Enquanto a corrente neoliberal acredita que as instituições internacionais possuem um papel importante no sistema internacional, a corrente realista afirma que as mesmas só são capazes de afetar minimamente o comportamento dos Estados⁵. Delimitá-las dentro do contexto de argumentos a elas adequado será um dos meios de aprimorar as bases dos posicionamentos a favor ou contra a questão em foco, concomitantemente, exemplificaremos esses posicionamentos com o menção a alguns casos práticos que sirvam para exemplificar tais posturas.

Objetiva-se, através de uma abordagem mais profunda, contribuir com o debate acadêmico e analisar em que condições tais intervenções serão justificadas e legitimadas, dentro da concepção neoliberal de soberania.

Através de uma pesquisa em fontes bibliográficas e documentais, além de uma análise de casos práticos significativos, este texto pretende auxiliar quem pretende participar de uma discussão sobre o direito e a legitimidade das intervenções humanitárias em bases científicas. Através de uma série de sugestões confirmadas pelo bom senso e pela experiência c, convidamos o leitor a pensar, concomitante a leitura do artigo, conceitualmente a realidade empírica.

Conceitos e definições

ONU

Fundada logo após a Segunda Guerra Mundial, em 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada com o propósito de garantir a segurança e manter a paz internacional. Esta instituição internacional busca ainda reforçar os laços entre as Nações, promover o desenvolvimento econômico e social dos Estados e proteger

⁵ WALTZ, K.N. *Theory of International Politics*. Reading, Mass: Addison-Wesley, 1979.

os Direitos Humanos. Seus membros são unidos por um tratado internacional, a Carta da ONU, que profere os direitos e deveres dos estados membros.

A organização sucedeu a Liga das Nações, que foi criada em 1919, com propósitos similares, depois da Primeira Guerra Mundial. Entretanto, a Sociedade da Liga das Nações fracassou, sobretudo, devido à não participação dos Estados Unidos na Sociedade e impotência diante da eclosão da Segunda Guerra Mundial.

A ONU é constituída por seis órgãos principais, isto é, a Assembléia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela, o Tribunal Internacional de Justiça e o Secretariado. Estes órgãos estão localizados na sede principal da ONU em Nova York, exceto o Tribunal Internacional de Justiça, que se situa em Haia, na Holanda. Existem ainda órgãos especializados como a OMS (Organização Mundial de Saúde), o Banco Mundial e o FMI (Fundo Monetário Internacional) que trabalham em áreas específicas e que fazem parte do Sistema das Nações Unidas.

Atualmente a ONU possui 192 países-membros e os idiomas oficiais da organização são o inglês, o francês, o espanhol, o árabe, o chinês e o russo. O orçamento das Nações Unidas, financiado pelos próprios países membros em função de sua riqueza e desenvolvimento econômico, é de 4, 17 bilhões de dólares⁶.

O Conselho de Segurança, órgão responsável pela segurança e paz internacionais, é formado por 15 membros, dos quais 5 (Estados Unidos, Rússia, Grã-Bretanha, França e China) são permanentes e possuem poder de veto. Os 10 membros não permanentes são eleitos para mandatos de dois anos pela Assembléia Geral.

Direitos Humanos

Os direitos humanos, como os conhecemos hoje, têm sua origem na modernidade europeia dos séculos 16 em diante, apesar de alguns autores sustentarem que seu surgimento possa ser remontado a antigas formulações do direito na Antiguidade, verificada especialmente no Antigo Egito e Mesopotâmia, onde o Código de Hamurabi representou a primeira codificação em defesa de uma série de direitos ao homem como a vida, a propriedade, a honra, a dignidade, entre outros. Ao longo do tempo tais direitos foram reforçados ganhando maior ênfase com as revoluções burguesas (MORAES, 2006).

Com a criação da ONU, em 1945, grande parte dos líderes políticos vencedores da Segunda Guerra Mundial percebeu que a garantia e promoção dos direitos fundamentais do homem era condição *sine qua non* para a manutenção de uma paz duradoura. Desta forma, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos

⁶ De acordo com o Centro de Informações das Nações Unidas. Disponível em: <http://rio.unic.org/index.php?option=com_content&task=view&id=84&Itemid=109>. Acesso em: 12 de mar. 2010.

Humanos foi estabelecida como um dos primeiros atos da Assembléia Geral das Nações Unidas.

A Declaração foi uma das mais importantes conquistas dos direitos humanos fundamentais em nível internacional e reforçou os ideais democráticos e políticos reivindicados nas revoluções burguesas, em especial àqueles que marcaram a Revolução Francesa de 1789 (liberdade, igualdade e fraternidade), no qual o primeiro artigo da Declaração faz alusão: “Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. São dotadas de razão e de consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade”⁷.

É importante lembrar que a Declaração prevê apenas normas de direito material e não estabelece nenhum órgão jurisdicional internacional que garanta a eficácia dos princípios e direitos nelas previstos. O poder de veto dos cinco membros permanentes da ONU é um exemplo disso, reforçando os interesses individuais dos Estados em detrimento dos interesses coletivos.

Posteriormente, a proteção internacional dos direitos humanos intensificou-se com a aprovação de diversas declarações e tratados internacionais tais como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 1966 e a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura em 1985, por exemplo.

Atualmente, existem inúmeras definições para o conceito de direitos humanos. Para Moraes (2006, p. 21), por exemplo, os direitos humanos fundamentais representam:

O conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano que tem por finalidade básica o respeito à sua dignidade, por meio de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal, e o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana.

Luño, por outro lado, considera-os como “[...] um conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, concretizam as exigências da dignidade, da liberdade e da igualdade humanas” (*Apud* Moraes, 2006, p. 22). Este conjunto deve ser reconhecido pelos ordenamentos jurídicos nacionais e internacionais, o que pressupõe um caráter universalista.

Na concepção liberal dos direitos humanos, os direitos humanos representavam a expressão das lutas revolucionárias feitas pela burguesia contra o despotismo dos Estados absolutistas, cujo objetivo era a defesa de alguns direitos como de ir e vir, liberdade de expressão e religiosa ou de associação. Esta concepção foi criticada com as transformações econômicas e sociais advindas da Revolução Industrial onde os direitos humanos foram associados aos interesses das classes dominantes em uma concepção mais socialista.

⁷ Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/livros/edh/br/pbunesco/i_01_anotacoes.html#1>. Acesso em: 4 de fev. 2010.

Na visão contemporânea dos direitos humanos, surgiram novas aspirações sociais denominadas de “direito da solidariedade”, que complementariam os “direitos econômicos e sociais” e “direitos de liberdade” reivindicados no início. Os direitos de solidariedade incluem o direito ao desenvolvimento, o direito a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, o direito a paz e o direito a propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade (MORAES, 2006).

Contudo, é a efetiva garantia de cumprimento dos direitos humanos que constitui a real preocupação atual e, neste contexto, o papel da ONU por meio de suas intervenções humanitárias é fundamental. Nesta visão, faz-se necessária a criação de um sistema jurídico que assegure a observância dos direitos e liberdades proclamados.

Intervenções Humanitárias

As primeiras intervenções humanitárias foram realizadas por grandes potências que intervieram em território de terceiros com o intuito de defender seus cidadãos, lá residentes, de alguma ameaça extrema ou desastre natural. O argumento era baseado nos direitos civis e políticos, onde o país interventor proclamava a defesa de seus cidadãos acusando o outro Estado de mal administrar e governar seu país.

Coady acredita que por intervenção se entende “[...] o ato internacional de um Estado ou grupo de Estados ou ainda uma agência internacional exercendo uma autoridade em algo que é considerado, normalmente, políticas e práticas internas a outro Estado ou grupo de Estados.” (*apud* GIANNINI, 2008, p. 138)

Neste sentido, as intervenções humanitárias podem ser definidas, atualmente, como “[...] uma tentativa de tornar mais eficiente a assistência humanitária aos não-combatentes atingidos pela eclosão de conflitos étnicos e nacionais ao redor do globo.” (RODRÍGUES *apud* GIANNINI, 2008, p. 74) A assistência humanitária ocorre em situações de desastres naturais ou situações de emergência causadas pelo homem, como as guerras, e quando o Estado envolvido não possui condições de auxiliar as vítimas, embora seja, em princípio, necessário o consentimento deste Estado para que ela possa acontecer.

Muitos autores acreditam que a permissão não é um elemento essencial para a definição, uma vez que a não autorização de uma intervenção, muitas vezes, não impede sua realização, como no caso do Iraque em 2003. Neste sentido, o termo intervenção abarca uma conotação negativa, visto que não descarta o uso da força, como no caso das intervenções militares. O termo humanitário, por sua vez, corresponde ao objetivo da intervenção, trazendo, por outro lado, uma conotação positiva em relação ao agente interventor.

As intervenções humanitárias atuam em situações onde indivíduos, cujos direitos humanos estão sendo violados e, de acordo com Holzgrefe, se traduzem pela ameaça ou uso da força de um Estado ou grupo de Estados que objetivam

“[...] a prevenção ou o fim de violações dos direitos humanos fundamentais de indivíduos que não sejam seus próprios cidadãos, sem a permissão do Estado cujo território é o sujeito da intervenção.” (*apud* GIANNINI, 2008, p. 140)

É importante ressaltar que os direitos humanos fundamentais, como o direito à vida, são o principal foco desse tipo de intervenção, que está frequentemente relacionada ao sofrimento humano extremo ou a uma massiva violação dos direitos humanos.

No caso da ONU, as intervenções humanitárias podem recorrer ao uso da força ou simplesmente à assistência humanitária. O uso da força é regulamentado pelo Conselho de Segurança, enquanto a assistência humanitária é competência das agências especializadas da organização, que são coordenadas pelo Escritório das Nações Unidas para Assuntos Humanitários, criado em 1998.

Fundamentos teóricos e práticos das intervenções humanitárias

Argumentos a favor

Antes de iniciarmos este intenso e prolongado debate, é importante analisarmos diversos conceitos assaz relevantes e que ainda não foram debatidos neste ensaio. Dentre eles, estão os de *peace keeping*, *peacemaking* e *peace enforcement*. Estes três termos geram certa confusão, por isso nosso interesse em diferenciá-los. O primeiro diz respeito à preservação da paz mediante supervisão internacional. Para evitar que os conflitantes se ataquem, coloca-se entre eles uma “barreira”. Geralmente essa “barreira” é realizada por soldados neutros – os “*peacekeepers*” – da ONU ou de nações neutras. Os soldados não ajudam a negociar o acordo de paz, apenas têm a obrigação de manter a trégua entre as partes. Já o *peacemaking* se refere ao processo de formação do acordo de paz. Embora possa ser realizado entre as partes conflitantes, sem intervenção externa, geralmente há um mediador, que auxilia no processo de acordo e negociação dos problemas. Usualmente, os negociadores são diplomatas oficiais, mas os cidadãos comuns estão se envolvendo nesse processo cada vez mais. A “*citizen diplomacy*”, como é chamada, ainda não negocia acordos finais, porém está se tornando um “caminho” para o início das negociações, sendo estas finalizadas pelos diplomatas. No *peacemaking* há uma compreensão de que os Estados litigantes não são mais capazes de garantir os direitos humanos de seus cidadãos, logo se torna necessário que a comunidade internacional intervenha em seu favor veementemente. Deste modo, nossa compreensão é a de que as intervenções humanitárias compõem esta última definição e não só a primeira, pouco influente. No entanto, ainda é interessante para o nosso estudo a compreensão de *peace enforcement*, que é a utilização de força militar, ou mesmo a ameaça de

seu uso, normalmente com autorização internacional, para compelir a conformidade com o regramento internacional designado a manter ou restaurar a paz e a ordem. O *peace enforcement* é visto por muitos estudiosos como uma terceira via, situando-se entre o *peace keeping* e uma atuação militar em larga escala. Deste modo, percebemos que a visão de *peace enforcement* também é relevante para o estudo da soberania, porquanto a sua aplicação pode, baseado em alguns entendimentos, vir a ferir a soberania nacional. Em sua conceituação fica claro que a autorização para a utilização da força militar advém da sociedade internacional, não necessariamente de um pedido de ajuda do governo em problemas – na prática, é muito raro que o governo peça ajuda, visto que não quer demonstrar perante o mundo todo que não consegue lidar com os problemas internos de seu país e seu povo.

Outro conceito extremamente significativo e que será conclamado neste artigo diversas vezes é o do Princípio da Responsabilidade de Proteger. Este princípio se ampliou ao longo da existência da ONU e significa que as vítimas de qualquer desastre humanitário – guerras, desastres naturais etc. – têm direito a auxílio internacional, inclusive de tropas estrangeiras, caso seu próprio governo não tenha condições ou não queira ampará-los. Este conceito, a partir de 2005, foi adotado unanimemente na ONU e é uma evolução explícita dos padrões mundiais.

Também não podemos dissociar o conceito de soberania desta discussão, pois defende-se que, ao se intervir em um determinado Estado, mesmo em nome dos direitos humanos, está ocorrendo uma grave violação do Princípio da Soberania, no qual cada Estado é responsável pelo que ocorre dentro de suas fronteiras, devendo respeitar os limites dos outros e ali não intervir. Este argumento, infelizmente, ainda tem sido utilizado pelos Estados para evitar a intervenção da ONU dentro de seu território, embora os mesmos utilizem o Princípio da Responsabilidade de Proteger para pedir – muitas vezes exigir – a intervenção nos países que lhes convêm.

Com a compreensão destes conceitos, podemos continuar nosso debate. Como vimos, com o surgimento da Organização das Nações Unidas no pós-Segunda Guerra Mundial, o debate sobre a defesa constante dos direitos humanos ganhou força. Com a queda da União Soviética e conseqüente fim da Guerra Fria, esta defesa foi ainda mais acirrada, já que a comunidade internacional em sua maioria passou a relacionar os flagelos humanos às ameaças à paz e à segurança coletiva. Neste momento, as teorias das Relações Internacionais, até então também influenciadas pela estrutura de poder bipolar, tentaram explicar se os organismos internacionais funcionariam ou não e também as intervenções, já que realizadas por eles. Nesta parte do trabalho, focaremos nas teorias que defendem as instituições internacionais e sua forte influência no sistema internacional, pois auxiliam na legitimação das intervenções humanitárias.

Para os teóricos institucionalistas liberais, as instituições são assaz importantes no sistema internacional, visto que elas reduzem custos de transações entre os Estados, diminuem as possibilidades de enganação entre eles, aumentam os

fluxos de informação entre os Estados, diminuindo as incertezas sobre suas ações futuras, descentralizam o poder, aperfeiçoam os arranjos cooperativos, asseguram a distribuição dos ganhos com a cooperação a longo prazo e ajudam a coordenar os conflitos distributivos. Com tudo isso, demonstra-se que as organizações internacionais possuem legitimidade suficiente para se impor e intervir em dado Estado caso seja necessário, ou seja, para essa teoria, as intervenções são legítimas e válidas.

Os teóricos funcionalistas e neo-funcionalistas também defendem as instituições internacionais, pois estas são as responsáveis por gerar uma interação cada vez maior entre os Estados, levando, por fim, ao que David Mitrany denominou sistema de paz, ou seja, o surgimento de uma comunidade política menos particularista o Estado, criada através da administração técnica e do aprendizado coletivo. Logo, estas instituições possuem legitimidade suficiente para serem responsáveis por realizar intervenções humanitárias em países que precisem.

Durante muito tempo, o conceito de soberania foi quase absoluto. Isso significava que cada Estado possuía o monopólio legal do uso coercitivo da força sobre a população que habitava seu território, inclusas suas colônias. Os defensores das intervenções humanitárias passaram a defender que essa soberania deveria ser relativizada quando o Estado⁸ não pudesse mais prover os bens necessários à sobrevivência dos seus cidadãos ou utilizasse essa sua força provocando, em casos extremos, genocídio. Estes foram os argumentos utilizados nas intervenções realizadas na Somália (1991), em Ruanda (1994)⁹ e na Bósnia (1992), por exemplo. A comunidade internacional passou também a adotar essa argumentação de que organizações internacionais ou Estados por elas incumbidos podem intervir caso alguma população não esteja mais protegida pelo seu próprio Estado. Como mostra Cusimano (*apud* REGIS, 2006, p. 10):

Essas intervenções abriram precedentes para tornar, ainda mais, relativo o exercício da prerrogativa estatal da soberania, em questões humanitárias. No passado, dentro das fronteiras internas de cada Estado, somente ele tinha o direito de impor a ordem, mesmo em situações de violações de Direitos Humanos, ou da falta do atendimento às necessidades humanas básicas, como por exemplo, fome ocasionada por guerra ou por desastres naturais.

A partir da década de 1990, com o aprofundamento da globalização – principalmente informacional – esse consenso foi se espalhando, tornando-se assunto de todos. A opinião pública agora, do mesmo modo, se revolta e exige intervenções em casos de violação dos direitos humanos.

O Direito Internacional foi outro que se adaptou aos novos tempos. Como sabemos, embora este ramo do Direito esteja cada vez mais consolidado por meio

⁸ Sempre os Estados da periferia, vale salientar.

⁹ É importante lembrar que a França enviou tropas para Ruanda sob a bandeira da ONU de acordo com a resolução 929 desta organização, bem como de acordo com o capítulo VII da sua Carta.

de tratados e acordos, o Direito Internacional Costumeiro ainda é muito utilizado. Alguns de seus conceitos, como o de soberania, adaptaram-se rapidamente a essa evolução das intervenções humanitárias e este Direito igualmente já legitima estas intervenções, no momento em que sentencia que os Estados não permanecerão soberanos quando estiverem realizando graves violações aos direitos humanos, ficando neste caso sujeitos a quaisquer intervenções que venham a ocorrer. Como afirma André Régis (2006): o Estado deve ser reconhecido como servente do seu próprio povo, e não o oposto.

Resumindo, a defesa das intervenções humanitárias se baseia nos seguintes argumentos:

a) *Peace making*: os Estados não são mais capazes de proteger e garantir bens necessários aos seus cidadãos, podendo sofrer a interferência internacional para a defesa dos direitos humanos básicos. Este argumento é visível na Carta da ONU, especialmente no seu artigo inicial e em outras partes, como no Capítulo VII;

b) Princípio da Responsabilidade de Proteger: os organismos internacionais podem intervir em Estados que violarem os direitos humanos, seja não provendo aos seus habitantes bens necessários à sobrevivência, seja utilizando seu poder coercitivo causando genocídio. Também previsto na Carta, nos itens supracitados;

c) Princípio da Soberania Relativizada: Este princípio deixa de ser preponderante quando ocorrerem as violações citadas nos outros dois tópicos;

d) Opinião pública: forte mobilização contra violações dos direitos humanos;

e) Direito Internacional: mudanças em alguns de seus conceitos levaram à defesa dos direitos humanos tanto em tratados e acordos quanto no Direito Internacional costumeiro. O Direito Internacional é citado expressamente no artigo 1º da Carta da ONU, mostrando a sua importância crescente.

Argumentos contra

Um dos mais relevantes choques axiológicos do cenário internacional ocorre entre os conceitos de soberania e direitos humanos. Esse choque apresenta duas dimensões. Por um lado, ele envolve a questão da legitimidade e, por outro lado, ele envolve a questão da legalidade. Esse conflito é evidenciado na prática de intervenções humanitárias quando uma norma central do cenário internacional – a soberania – é questionada à luz da necessidade da proteção de direitos humanos.

Em função dessa característica peculiar, intervenções humanitárias têm sido debatidas e praticadas há anos, sem que se chegasse a um consenso em relação à legalidade e à legitimidade do uso da força com propósitos humanitários, fazendo com que decisões tivessem que ser tomadas caso a caso.

As intervenções humanitárias são comumente vistas pelos liberalistas como fruto da benevolência de um país, que se preocupa em resguardar os direitos de outro, o qual esteja a passar por uma situação calamitosa. Mas, na opinião de

diversos estudiosos, somente o propósito de alcançar certo interesse fundamental e próprio de tal um país é capaz de levá-lo a guerra. Joseph Nye argumenta que o interesse nacional é um conjunto de prioridades compartilhadas que podem ajudar a estabelecer relações com o mundo. Tais prioridades são mais amplas que os interesses estratégicos e podem incluir – e com frequência inclui – questões relacionadas com os direitos humanos e a democracia. De acordo com Nye, “[...] uma definição democrática do interesse nacional não aceita a diferença entre uma política exterior baseada na moralidade e uma baseada no interesse”¹⁰.

Mas, independente do valor atribuído ao interesse nacional, o certo é que isto não significa que o emprego dos instrumentos militar, econômico e político tradicionais de poder devam continuar a serem empregados da maneira ad hoc, como vêm sendo aplicados desde a década de 90, em situações concretas com as que vão ser mencionadas a seguir. A partir de tal década, o argumento humanitário foi, majoritariamente aceito pela comunidade internacional como justificativa plausível para a intervenção militar, fato jamais ocorrido anteriormente. A destacar, como exemplo a essa nova postura, o caso que aconteceu em Kosovo¹¹, no final do ano de 1999, no qual forças militares foram usadas como um instrumento qualquer de solução de controvérsias. Além de ter ficado evidente que a OTAN estava agindo tanto em prol do estrito interesse de seus membros e da segurança européia quanto, de igual maneira, em apoio aos direitos humanos e às liberdades individuais.

Está cada vez mais perceptível dentro da análise neorealista hodierna, que a maioria dessas ações, legitimadas por serem realizadas por um órgão supranacional, que em tese não representaria interesse específico de nenhum país, são apenas desculpas para que as potências mais facilmente atinjam seus objetivos, que majoritariamente são de aumentar a dominação e conseqüente subordinação dos demais a seu interesse. E que, embora novos compromissos normativos em relação à garantia e promoção dos direitos humanos tenham sido assumidos, a fraqueza do mecanismo de aplicação/coerção desses novos compromissos possibilitou que as intervenções pela força fossem acionadas, com maior frequência e vigor, como meio de coerção às normas humanitárias globais, consolidadas pelos instrumentos de Direito Internacional ratificados pela maioria dos Estados.

Neste contexto, estas missões assumem características impositivas, já que, majoritariamente, admitem a utilização de todos os meios necessários para que se cumpra o mandato da organização. Outra característica marcante é a falta de importância dada ao consentimento ou não do país anfitrião. Nas palavras de Doyle e Otunnu, as operações de imposição da paz são:

[...] ação implementada com ou sem a autorização das partes para assegurar um mandato de cessação de fogo pelo Conselho de Segurança tendo como

¹⁰ NYE, 1999, p. 23-24.

¹¹ Em 24 de março de 1999, as nações da OTAN declararam publicamente a guerra contra a Iugoslávia.

base a autoridade do capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Tais forças militares são compostas por armamentos pesados e forças nacionais operando sob direção do secretário-geral (OTUNNU; DOYLE, 1998, p. 2).

Contudo, a nova conjuntura internacional, na qual é eminente o valor dos Direitos Humanos, não mais se pode ser omissa ao uso ilimitado da força, mesmo essa sendo adotada dentro de uma Organização Internacional com o fim de garantir e salvar vidas, corrigir males e manter a paz. Estamos numa era na qual as intervenções dos órgãos supranacionais podem ser vistas como importantes, mas não vitais. Em tais instâncias, a dirigência estadunidense, apoiada por grande parte da mídia ortodoxa internacional, talvez esteja disposta a usar a força militar por razões humanitárias¹², mas que, na verdade, fica-se implicitamente demonstrado que essas razões, na verdade, servem para salvaguardar os seus interesses nacionais de potência atual, como poderíamos pensar nos mesmos como estritos defensores da humanidade, se os mesmos não são, ao menos, signatários do Tribunal Penal Internacional e de acordos ambientais, argumentando que esses instrumentos, com base em argumentos não demonstrados de forma empírica ou normativa, são mais prejudiciais que benévolos para a humanidade. Tanto a aparência quanto a substância da ONU servem para manter o império dos mais fortes, fazendo-os assumirem responsabilidade por todo o mundo, as quais, serão justificativas para aumentarem seu poder. Devemos avaliar essas justificativas de intervenções no caso de violações de direitos humanos, que na verdade, em sua maioria, tem outros motivos, diferente da defesa incondicional desses direitos, o que acaba fazendo com que a provável proteção torne-se, de fato, um outra forma de violação aos princípios jurídicos basilares da sociedade internacional, principalmente a capacidade de auto-determinação dos povos. Dentro dessa lógica os Direitos Humanos vem se consolidando internacionalmente como uma espécie de referencial ético ao qual os Estados recorrem para legitimar suas ações.

É preciso refletir se ainda é possível aceitar, dentro do problema da ingerência humanitária, que a pretexto de uma moralização do direito e das relações internacionais haja uma radicalização da “politização humanitária” sem regras claras e sem um verdadeiro consenso da comunidade internacional. Na política hodierna, torna-se notório que as preocupações internas também condicionam as aplicações de política exterior. Os argumentos que presumem que existem distinções claras entre os interesses nacionais internos (domésticos) e os externos (estratégicos) são geralmente fracos.¹³ O verdadeiro interesse do país se vê refletido com maior honestidade na distinção imprecisa *entre* os interesses internos e os externos, quando os países, principalmente as potências com poder de veto, são favoráveis ou não a uma

¹² MEILINGER, Phillipe. *Beware of the 'Ground Nuts*. Chicago Tribune, 1999.

¹³ CLINTON, W. David. *The Two Faces of National Interest (As Duas Caras do Interesse Nacional)*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, p. 54-55, 1994.

determinada ação humanitária. As questões tais como a “ordem mundial favorável” ou a “promoção de valores” podem entrar no reino dos interesses estratégicos vitais fundamentais com mais frequência do que comumente se pensa.

Podemos citar como exemplo a invasão do Iraque (2003), a qual talvez se assente numa cadeia difícil de causas e acontecimentos que devem ser considerados em relação com a idéia do “interesse”: Num mundo ideal, o apoio aos direitos humanos não entraria em conflito com os interesses “absolutos” pelos quais os estadunidenses poderiam dar a vida. No Iraque, de maneira adequada ou não, os estadunidenses estavam dispostos a aceitar grandes sacrifícios à dignidade humana, até um número inestimável de mortes, disposição que não foi vista para salvaguardar as lutas perpétuas na Chechênia ou uma invasão da Coreia do Norte sobre o território da Coreia do Sul (2005), por uma razão primordial: os estadunidenses, os quais dominam os interesses da ONU, são reticentes a aceitar mortes, ou até a intervir, quando suas únicas metas de política exterior são os “interesses humanitários não retribuídos”¹⁴ ou quando essa intervenção seja capaz de gerar risco a sua própria segurança. Não é nada fácil traduzir, em discurso racional, erros do que se passou há pouco no território iraquiano e a indignação, por parte de muitos, com o governo Bush. Mas ainda que sujeita às emoções, a humanidade, representada por seus líderes, mesmo que não consiga se chegar a um consenso racional, não pode dispensar uma análise racional, a indignação deve se voltar tanto para a questão da morte de seres humanos inocentes, como, principalmente, para crítica ao desrespeito aos direitos legalmente assegurados. Quanto mais se posterga a análise das conseqüências de se permitir essas chamadas “guerras justas”, ou seja, guerras que visam a proteção dos Direitos Humanos, mais violações as regras internacionais podem vir a serem reiteradamente repetidas. Uma simples análise histórica nos mostra que os americanos, principais responsáveis por essas “ações humanitárias”, adotam posturas reiteradamente iguais, não as modificando através de um aprendizado pelos deslizes cometidos, ou seja, pelas ações que apesar de causarem danos a população foram ineficazes na solução do problema ou até mesmo o agravaram. Grande parte das violações às normas supranacionais cometidos na Somália foram cometidos no Iraque, no Afeganistão, a pergunta é: quem vai ser o próximo.

No caso da Somália quando os primeiros soldados estadunidenses aportaram nas praias de Mogadíscio, em 9 de dezembro de 1992, a Somália já estava entregue ao caos e à anarquia há quase dois anos. A derrubada do antigo ditador, o general Mohammed Siad Barre, havia ocorrido em 27 de janeiro de 1991 e o subsequente mergulho no estado de anarquia e guerra geral que aconteceu de forma progressiva e rápida a partir dessa data. A chegada das forças dos EUA, que compunham a Unified Task Force (Unitaf), pode ser tomada como o verdadeiro início da ação do que se convencionou chamar de “intervenção humanitária”, pois foi quando

¹⁴ NYE, 1999, p. 32.

se verdadeiramente aplicou-se os métodos interventivos. O catalisador dessa ação, aprovada pelo Conselho de Segurança, foi a concordância ou, ao menos, ausência de oposição, da população norte americana e da comunidade internacional como um todo, que assistiu pela mídia às imagens do famélico povo somali morrendo de inanição enquanto inúmeras milícias lutavam entre si pelo controle da capital, Mogadíscio, e das demais regiões nas partes central e sul do país.

Mas, a comprovar o que se tem tentado mostrar até então, a partida dos últimos soldados das tropas dos EUA, em 25 de março de 1994, a qual também teve como grande catalisadora a opinião pública, que assistia a corpos, tanto americanos, como somalis, sendo arrastados pelas ruas. A Somália permaneceu praticamente a mesma: ainda era vista como uma “terra de ninguém”; o povo somali ainda sofria com a falta de alimentos, remédios e roupas; as instituições estatais permaneciam inexistentes e os líderes ainda lutavam entre si para manter e expandir suas conquistas territoriais, ou seja, a intervenção não assegurou a paz, a dignidade, nem nenhum outro direito fundamental de forma eficaz aquele povo.

Não se pode esquecer que, na maioria das operações de intervenção humanitária, as decisões tomadas na tentativa de reconstruir o Estado são tomadas sem uma prévia consulta da sociedade civil, em vez disso, os líderes armados e beligerantes foram alçados à condição de políticos e a eles foram dadas as prerrogativas de decidir sobre o futuro do país. Desta forma, é até indispensável mencionar, a cultura somali foi secundarizada, bem como até hoje, pouco se tem importado os costumes e valores dos países aos quais se destinam essas intervenções. A legitimidade dessas ações é posta em análise frente a ser construídas em cima de um constante uso da força e de um consentimento fraco ou mesmo sobre a ausência deste.

Além disso, a ONU é uma organização baseada em “Estados soberanos” e que, como estabelece a própria carta da organização, é guiada segundo os princípios de soberania, não-intervenção e autodeterminação dos povos. O novo contexto normativo que colocava o elemento humanitário como justificativa legítima para intervir militarmente autorizou o recurso às chamadas intervenções humanitárias sob os auspícios do sistema ONU. Contudo, tal desenvolvimento passou a coexistir em forte tensão com os princípios tradicionais sobre os quais o sistema internacional foi edificado, em especial o princípio da auto-determinação.

Existe uma tensão (se não uma contradição flagrante) entre as regras de ordem mundial formuladas na Carta da ONU e os direitos articulados na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DU), estabelecido principalmente sob iniciativa dos EUA, com a importante participação de outras influentes potências como a França e a Inglaterra depois da Segunda Guerra Mundial. A Carta proíbe a força que viole a soberania de um Estado; a DU garante os direitos dos indivíduos contra os estados opressores.

Ou seja, a ONU foi criada em um cenário internacional que optou por uma abordagem positivista e que valorizava a não-intervenção como um reflexo da

soberania estatal¹⁵. Nesse sentido, as competências da ONU incluem “praticamente todas as questões mais importantes das relações internacionais e especialmente as relativas à manutenção da paz e segurança internacionais”¹⁶. Assim sendo, na Carta da ONU existem várias limitações sérias ao uso da força pelos Estados-membros, os quais concordaram em “[...] evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas”¹⁷. Em relação ao uso da força pela própria ONU, o mesmo só está autorizado com o objetivo de manter a paz e segurança internacionais ou no caso de legítima defesa preventiva ou repressiva¹⁸. Tal limitação é reforçada pelo fato de a ONU não ter a obrigação de exigir forçadamente o respeito ao Direito Internacional, a não ser quando o Conselho de Segurança decida imponha esse dever¹⁹. Assim, o recurso à força na Carta da ONU é bem limitado, e textualmente não autoriza ações militares com propósitos humanitários.

A não intervenção constitui um princípio e norma de Direito Internacional, mais concretamente consagrado pela Carta das Nações Unidas. Fazendo jus de uma abordagem legalista que defende que a falta de autorização expressa equivale à proibição do uso da força para propósitos humanitários se legitimarmos essas intervenções, mesmo as que aleguem ser por motivos altamente morais e humanos, estaremos em contradição com o clássico princípio da não violação da soberania dos Estados.

Neste contexto, e abordando esta temática do ponto de vista teórico, os realistas e os neo-realistas, corrente que demonstra as maiores dúvidas quanto à eficácia da ingerência humanitária, vem-nos fornecer argumentos que salvaguardam tal postura. Em primeiro lugar, partem do princípio de que os Estados são os principais atores das relações internacionais, acrescentando ainda que os mesmos não intervêm por razões humanitárias, senão para defender os interesses nacionais. O segundo argumento refere-se ao problema de que a uma legitimação da intervenção humanitária poderia originar um recorrente uso abusivo deste direito, em sua maioria aliado ao uso da força, uma vez que os realistas consideram a ingerência humanitária uma justificativa para a execução de um interesse próprio (estatal). Já o terceiro, tem a ver com a seletividade da resposta, ou seja, a aplicação do princípio da ingerência humanitária é feita de forma seletiva. Finalmente, o último argumento faz alusão aos princípios morais. A questão que se coloca neste âmbito é a seguinte: quais os princípios morais que orientam a ingerência humanitária? De fato, não há consenso nenhum quanto a tais princípios.

¹⁵ FRANCK, T. *Recourse to force- State action against threats and armed attacks*. Op. cit., p. 2.

¹⁶ WEISSBERG, G. *The international Status of the United Nations*. London. Oceana, p. 10, 1961.

¹⁷ Carta da ONU, artigo 2,4.

¹⁸ Carta da ONU, artigo 42.

¹⁹ FRANCK, T. *Recourse to force- State action against threats and armed attacks*. Op. cit., p. 110.

Partidários dessa postura, grandes estudiosos, como Waltz e Henkin defendem que não se pode deixar que nenhum Estado ou grupo de Estados determine as decisões internacionais, ignorando as opiniões dos demais. Com efeito, as violações dos direitos humanos são demasiado comuns, e, se fosse permissível remediá-las recorrendo ao uso de coerção proveniente de outros Estados, nenhuma lei poderia proibir o uso da força por parte de praticamente qualquer Estado contra qualquer outro. Os direitos humanos podem ser protegidos com outros meios, pacíficos, não abrindo a porta à agressão e destruindo o principal avanço do direito internacional que proclama a ilegalidade da guerra e proíbe o uso da ilegítimo da força, prega o uso e outras medidas coercitivas, como sanções econômicas e políticas.

Após análises de fatos práticos junto a tão renomados posicionamentos teóricos podemos perceber que nem os princípios reconhecidos do direito internacional e da ordem mundial, nem as solenes obrigações dos tratados, nem as decisões do Tribunal Internacional permitem explicitamente ou regulam tais intervenções. Devemos avaliar cuidadosamente as consequências de tais violações, e, principalmente, devemos considerar não apenas como os líderes mundiais agem ou os que eles afirmam ser ações dentro que estão de acordo com os ditames da moral. A experiência relativamente pacífica da década de 1990 e dos primeiros anos do século XXI mostra, pelo menos para os países ocidentais, uma resposta afirmativa à pergunta: seria a concepção de direitos humanos apontada nos documentos da ONU a melhor para todos os povos?

Resumindo, os argumentos contrários as intervenções humanitárias se baseia nos seguintes argumentos:

- a) Somente o propósito de alcançar certo interesse fundamental e próprio de um país é capaz de levá-lo a intervir, visto que a regra é a não-intervenção;
- b) Princípio da restrição do uso indiscriminado da força;
- c) Falta de consenso a respeito do que é moral ou não.

Considerações finais

O tema das intervenções humanitárias é muito polêmico e o presente trabalho não visa o fim deste debate, mas o seu desenvolvimento. Como sentenciou Hedley Bull, as intervenções são analisadas desde o começo do estudo das relações internacionais e, por isso, muitas vezes, parece não haver mais nada a ser dito sobre elas. No entanto, esse é um dos temas que deve ser estudado sempre, pois as circunstâncias em torno das intervenções sempre se modificam.

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o debate acerca dos direitos humanos – e, com ele, sobre a legitimidade das intervenções humanitárias – ganhou força e espaço na comunidade internacional. No entanto, na medida em que o discurso de intervir em outros países na defesa destes direitos passou a ser

deturpado, ficamos sem saber ao certo quando estas intervenções em outros países deveriam ocorrer realmente.

A deturpação do discurso dos direitos humanos já supracitada se dá devido aos interesses iminentemente econômicos e políticos dos Estados dominantes. Com a anarquia internacional, é difícil que estes Estados aceitem ceder parte de seus interesses em favor daqueles países com esparsos – ou nenhum – recursos. No entanto, seria muito relevante para a verdadeira consolidação dos direitos humanos e das intervenções em seu nome que as mesmas não ocorressem devido a esses interesses individuais, mas gerais.

Não há solução que não seja de grande complexidade para esta questão. Todavia, se mesmo com todas as dificuldades atuais, o cooperativismo e as organizações multilaterais conseguirem se fortalecer e se manter autônomas, pode-se imaginar um futuro sistema internacional baseado na real defesa dos direitos humanos e no qual as intervenções humanitárias sejam utilizadas de fato quando indispensáveis e para o auxílio da população necessitada.

ABSTRACT: In the post-Cold War, the violation of human rights began to be considered as a threat to peace and international security. At this period, the UN action was enlarged due to bipolarity, which made its actions difficult because of the American and soviet veto power. These interventions provoked a huge debate in the academic and international community related to its legitimacy. In this context, the present article wants to discuss the legitimacy of humanitarian interventions realized by UN, presenting the theoretical and practical fundaments which base both sides of the discussion. It also exposes some necessary definitions to the understanding of the theme. Later, it will analyse in which conditions interventions would be justifiable and legitimate. At the same time, it will present examples of humanitarian interventions already realized by UN through its existence.

KEYWORDS: Human Rights, Humanitarian Interventions, Legitimacy, UN.

Referências

ALMEIDA, Francisco Antonio de M. L. Ferreira. O Princípio da Não Ingerência e o Direito Internacional Humanitário. In: *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*. v. LXXI. Coimbra, p. 373-401, 1995.

ALMEIDA-DINIZ, Arthur J. *Novos Paradigmas em Direito Internacional Público*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995.

ALVES, J.A. Lindgren. O Contrário dos Direitos Humanos (explicitando Zizek). In: *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010264452002000100005&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 26 de ago. 2008.

AMARAL, Renata Vargas. *Análise jurídica de intervenção humanitária internacional. Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 1165, 9 set. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8861>>. Acesso em: 27 de ago. 2008.

BERDAL, Mats. As operações de manutenção de paz das Nações Unidas e o uso da força: a impossibilidade de evitar decisões difíceis. In: *Nação e Defesa*, n. 91, 1999, p. 45-64.

BIILL, Juliana de Castro. **Intervenção Humanitária no Conflito da Somália**. 2006. 57p. Monografia apresentada para conclusão do curso de Direito – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/rev_82/MonoDisTeses/JulianaCastro.pdf>. Acesso em: 20 de nov. 2008.

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

CARMONA, Mafalda; SILVA, Maria de Fátima B.; VIEIRA, Maria Inês A.; FIGUEIREDO, Susana Vital de. **Direito de Intervenção Humanitária**. In: *Revista Jurídica*, n. 20. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1996.

CENTRO DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O BRASIL (UNIC Rio de Janeiro). Conheça a ONU. Disponível em: <http://rio.unic.org/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1>. Acesso: 19 de nov. 2008.

CHOMSKY, Noam. *Os bombardeamentos atuais*: por detrás da retórica. Disponível em: <<http://www.udc.es/dep/lx/cac/sopirrait/sr070.htm>> Acesso em 21 de nov. 2008.

CONFLICT RESEARCH CONSORTIUM, University of Colorado, EUA. Disponível em: <<http://www.colorado.edu/conflict/peace/treatment/peacemkg.htm>> Acesso em: 25 de set. 2008.

GIANNINI, Renata Avelar. A organização das Nações Unidas e o desafio das intervenções humanitárias, 2008. 195p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). PUC-SP/UNESP/UNICAMP, São Paulo, 2008.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa A. *Organizações Internacionais*: história e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HERKENHOFF, João Baptista. *História dos Direitos Humanos no Mundo*. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/herkenhoff/livro1/dhmunido/index.html>>. Acesso em: 20 de nov. 2008.

HOSLE, Vittorio. *A Guerra contra o Iraque foi uma Guerra justa?* Disponível em: <<http://www.hottopos.com/videtur20/hosle.htm>> Acesso em 20 de Nov. 2008.

JUBILUT, Liliana Lyra. *A responsabilidade de proteger é uma mudança real para as intervenções humanitárias?* Disponível em: <<http://www.cedin.com.br/revista-eletronica/artigos/Liliana%20Jubilit%20DIH.pdf>> Acesso em: 21 de nov. 2008.

MARQUES, Ivan Contente. *Intervenções Humanitárias: aspectos políticos, morais e jurídicos de um conceito em (trans)formação*. 2007. 211p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa San Tiago Dantas, São Paulo, 2007. Disponível em: <www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/defesas/ivanmarques.pdf>. Acesso em: 27 de ago. 2008.

MERRIAM-WEBSTER DICTIONARY. Disponível em: <<http://www.merriam-webster.com/>>. Acesso em: 25 de set. 2008.

McDONALD, Glenn Steven. *Peace enforcement: Mapping the “Middle Ground” in Peace Operations*. Tese apresentada à Université de Genève para obtenção do Doutorado em Relações Internacionais. Genebra, 2001. Disponível em: <<http://www.unige.ch/cyberdocuments/theses2001/McDonaldG/these.html>> Acesso em: 05 de ago. 2009.

MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 2006.

NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL. *Conheça a ONU*. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/conheca_onu.php>. Acesso em 09 de nov. 2008.

PESTANA, Eugênia Kimie Suda Camacho. *Ingerência humanitária: Um novo paradigma em formação*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/senado/unilegis/pdf>> Acesso em: 19 de nov. 2008.

SILVA, Alexandre dos Santos. *A intervenção humanitária em três quase-Estados africanos: Somália, Ruanda e Libéria*. 2003. 214p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/cgi-bin/PRG_0599.EXE/4735_1.PDF?NrOcoSis=11609&CdLinPrg=pt> Acesso em: 20 de nov. 2008.

REGIS, André. Responsabilidade de Proteger no Direito Internacional Humanitário. In: *Prim@facie*, ano 5, ano 2006, n. 9. Disponível em: <<http://rbr4.dizinc.com/~ppgcj/gerencia/docs/19062007031516.pdf>>. Acesso em: 23 de ago. 2008.

TOSI, Giuseppe. *Anotações sobre a história conceitual dos direitos do homem*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/livros/edh/br/pbunesco/i_01_anotacoes.html#1>. Acesso em: 20 de nov. 2008.

KRIEGER, Zanvyl; ROTH, Ariel I. Nuclear
Weapons in Neo-Realist Theory. *International
Studies Review* 9:3, 369-384.
Data da publicação online: 1-Sep-2007

Resenhado por Cristiana Maglia

O debate das relações internacionais nos últimos vinte anos tem sido majoritariamente pautado por uma busca do entendimento do mundo que emerge no pós-Guerra Fria dentro do processo histórico. Em contraponto com a série de interrogações em relação ao fim da URSS, é fato que da era terminada restou um mundo detentor de um arsenal atômico gigantesco capaz de provocar o Armagedom. Em meio a isso, o papel do armamento nuclear na distribuição de poder no sistema é um tema indubitavelmente atual, dado que, desde o seu surgimento, as armas nucleares estiveram associadas ao dilema da segurança devido a sua enorme capacidade de destruição, se tornando ainda mais presentes em meio às interrogações do mundo hoje. Partindo desse princípio, é importante salientar que, na última década, mais países foram reconhecidos como Estados nucleares, aumentando a complexidade da questão da dissuasão. Dessa forma, a teoria de Relações Internacionais ainda hoje tem se preocupado em investigar o papel das armas nucleares no sistema internacional. Dentro do neo-realismo estrutural, particularmente, este é um dos pontos fundamentais de divergência entre seus dois principais autores, Kenneth Waltz (1979) e John Mearsheimer (2001), e justamente essa é a abordagem de Zanvyl Krieger e Ariel Ilan Roth (2007) no artigo alvo dessa resenha.

A principal semelhança entre Waltz e Mearsheimer é que ambos crêem que o objetivo do Estado é garantir a própria segurança imerso em uma estrutura sistêmica, elegendo o Estado como ator principal das Relações Internacionais, rejeitando a teorização defendida por Hans Morgenthau, que salienta os pressupostos

fixos da natureza humana para responsabilizar os resultados nas Relações Internacionais. As diferenças são quanto ao entendimento de segurança: para Waltz, os Estados procuram segurança na preservação do *status quo*, através da manutenção de seu poder perante aos outros Estados; Mearsheimer acredita que os Estados só estarão seguros quando eliminarem todos os seus rivais, numa clara obrigação de política expansionista, no desejo de alcançar a hegemonia global, ou no mínimo, a única hegemonia regional. Outra divergência apontada por Krieger e Roth é a expressa na análise de Glenn Snyder, que propõem que uma das diferenças entre os teóricos reside na quantidade de risco que os Estados estão dispostos a tolerar: enquanto que os Estados para Mearsheimer estão assombrados pelo medo e em busca de segurança absoluta, os Estados na teoria de Waltz estão dispostos a viver com uma pequena quantidade de segurança.

Por seguinte, é proposto o estudo da teoria de Waltz para a explicação da qualidade absoluta das armas nucleares. Segundo sua teoria, a decisão de um Estado ir para a guerra é um ato racional, sujeito a considerações de custos e benefícios, tendo em conta como a guerra afetaria a concretização de segurança. Segundo Waltz, nunca é racional participar de uma guerra onde existe a possibilidade de uma troca nuclear, visto que seu desfecho é totalmente previsto como imensa destruição, logo, a probabilidade de uma grande guerra entre Estados com armas nucleares se aproxima de zero.

Para Waltz, os Estados que detêm armas nucleares atingiram um nível absoluto de segurança graças à certeza de seus resultados devastadores e sua inadequação para fins ofensivos. Devido ao logro da segurança, objetivo supremo dos Estados, um mundo nuclear será pacífico entre as grandes potências, já que sua segurança não pode ser melhorada para além do nível absoluto que já possuem. A segurança dos Estados em um mundo nuclear não é julgada, em comparação com as armas nucleares do que seriam seus rivais, mas depende apenas da invulnerabilidade de suas próprias forças nucleares. Já Mearsheimer, segundo os autores, tem sua posição sobre o efeito dissuasivo das armas nucleares dividida em três períodos, marcados pelas publicações de *Conventional Deterrence* (1983); *International Security* (1990); e *The Tragedy of Great Power Politics* (2001).

No primeiro período, apesar de ter uma análise de guerra sob a ótica de diferentes estratégias de combate (desgaste; *blitzkrieg* e os objetivos limitados), Mearsheimer não assume uma postura de distinção do papel que as armas nucleares poderiam desempenhar na guerra (ou na prevenção dessa), como se a presença dos arsenais nucleares tivessem pouco impacto sobre a probabilidade de luta.

O segundo período, coincide com o fim da Guerra Fria, levando Mearsheimer a ver as armas nucleares como estabilizadoras, dando um incentivo a proliferação (que seria benéfica ao sistema internacional) de armas nucleares para os atuais Estados não-nucleares como um esforço para promover a estabilidade nas

regiões que ele crê como cheias de conflitos potenciais, assim fazendo com que um erro de cálculo seja impossível na projeção dos custos da guerra.

No terceiro período, Mearsheimer explicita claramente as hipóteses, a teoria e as conclusões de seu realismo ofensivo, na busca dos Estados por uma hegemonia incontestável. Aqui, o teórico postula que apesar de todas as mudanças que ocorreram ao longo do século XX, as tendências recorrentes e as dinâmicas das relações internacionais não foram alteradas, afastando a especulação sobre os efeitos da pacificação de armas nucleares. Mearsheimer conclui que a posse de armas nucleares por uma, ou mais, grandes potências no sistema não altera a relevância de qualquer hipótese de expansão do realismo ofensivo ou das afirmações sobre a primazia do poder contínuo da terra no mundo contemporâneo. Em *Tragedy of Great Power Politics*, o autor postula que os Estados reconhecem que a destrutividade absoluta das armas nucleares, permitindo uma guerra de nível sub-nuclear, com a restrição do uso de armas nucleares, dando segurança para uma guerra convencional¹.

Na conclusão dos autores, Mearsheimer parece ter uma posição ambígua sobre o impacto dissuasivo das armas nucleares, pois, de um lado, mesmo que o teórico nunca tenha afirmando nada sobre sobrevivência à guerra nuclear, suas conclusões mostram que sobreviver só é possível se as potências nucleares não aumentarem o nível de reciprocidade nuclear, mantendo-o baixo para que a intensificação não chegue ao esvaziamento do arsenal. Por outro lado, Mearsheimer afirma que a posse de armas nucleares pelos dois litigantes não significa que a guerra não pode ocorrer entre eles ou que eles venham a recusar a guerra como uma ferramenta a ser usada para obter segurança máxima. Uma vez que as armas nucleares não proporcionam segurança em si mesmas, segundo Mearsheimer, as grandes potências continuam lutando para conseguir um domínio sobre a sua região e buscando eliminar os concorrentes.

A última seção do artigo apresenta dois problemas a serem solucionados pelas teorias neo-realistas estruturais dos dois teóricos analisados. A primeira problemática diz respeito à aquisição de armas nucleares por novos países, como Irã e Coreia do Norte, países menos simpáticos para com os Estados Unidos, e como a questão da dissuasão entre um desses países e os Estados Unidos seria levantada. Segundo os autores, é bastante claro de uma perspectiva waltziana que a dissuasão nuclear, mesmo que se materialize em apenas uma pequena força nuclear, ainda se torna robusta, tornando-os seguros no sentido absoluto da possível invasão de outra grande potência nuclear. Segundo Waltz, assim, os Estados caminharão para uma forma mais relaxada e evoluída, ou em um panorama menos agradável, países como Irã e Coreia do Norte se sentiriam mais seguros em seu comportamento

¹ “Paradoxo da estabilidade-instabilidade” de Glenn H. Snyder, que postula que potências nucleares podem formar uma guerra convencional sem um grande conflito nuclear, podendo resultar não em destruição das tais, mas em ganhador e perdedor.

antagonista aos Estados Unidos, graças ao seu guarda-chuva nuclear, que esvazia a possibilidade de retaliação militar do último. Entretanto, o fato de a teoria neo-realista estrutural não predizer comportamentos de política externa, como o fato de não sabermos o que acontecerá com uma potência nuclear antagônica aos Estados Unidos, faz com que os autores do artigo caracterizem a teoria como não específica.

Já do ponto de vista do realismo ofensivo, a aquisição de armas nucleares pelos países supracitados só complica, mas não chega a diminuir a necessidade de os EUA se esforçarem para proteger-se através da manutenção de sua hegemonia regional e seus esforços para evitar a ascensão de outras potências hegemônicas regionais, com ou sem armamento nuclear. O principal ponto do realismo ofensivo é que, segundo os autores Roth e Krieger, a mera posse de armas nucleares não é um impedimento suficientemente forte para evitar todas as guerras.

É possível perceber no decorrer do artigo, que mesmo com a exposição dos dois autores, Mearsheimer parece ser menos crível que Waltz, visto que os autores apontam a posição do primeiro, sobre o efeito da dissuasão nuclear, como insatisfatória, por não oferecer um tratamento explícito da questão como faz Waltz. Mearsheimer aparece como um teórico que, por não ter uma posição concreta ao longo de seus trabalhos sobre dissuasão nuclear, mostra ambigüidade e deixa a desejar na solução de problemas, como quando na resolução da segunda problemática, sobre proliferação nuclear para grupos terroristas, Roth e Krieger chegam a escrever que as teorias de Waltz e Mearsheimer são questionáveis quanto à utilidade para o estudo de dissuasão nuclear, dado que ambos afirmam a primazia continuada de estados como a unidade de consequência na política internacional. Ou seja, grupos terroristas não possuem território, população ou adornos de soberania, o que os deixa fora da realidade estrutural da teoria neo-realista. É importante salientar que esses grupos estão, na maioria das vezes, ligados a Estados fracos, que os financiam, e que utilizam da não-legitimidade do terrorismo para ir contra outros Estados, continuando o Estado com principal ator das Relações Internacionais. O fato de só os Estados terem acesso a estudos avançados sobre a tecnologia nuclear e para financiar um armamento nuclear falsifica a tese levantada no fim do artigo.

Referências

KRIEGER, Zanvyl; ROTH, Ariel I. *Nuclear Weapons in Neo-Realist Theory*. International Studies Review v. 9, n. 3, p. 369-384. Online publication date: 1-Sep-2007

“Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional”

Normas de Submissão

Serão aceitos somente artigos inéditos relacionados ao tema da Revista, produzidos por alunos de graduação, regularmente matriculados.

Todos os artigos adequados às normas requeridas pela revista serão avaliados pelo Conselho Editorial da revista. O parecer desse conselho será decisivo para a publicação do artigo, sendo que qualquer modificação substancial será previamente acordada com o autor.

Os artigos podem ser escritos em português, em espanhol ou em inglês.

Os artigos deverão estar de acordo com as seguintes normas técnicas para sua avaliação:

Margens de três centímetros e espaçamento duplo entre as linhas;

Tipologia Times New Roman, tamanho da fonte 12;

O texto deve conter entre 25 e 45 mil caracteres, incluídos os espaços;

Deve constar o título do artigo na língua original e em inglês;

Deve constar, no início do artigo, um resumo na língua original de 500 a 800 caracteres, sintetizando os propósitos e conclusões do autor, além de 4 a 6 palavras-chave; no final do artigo, após as referências, devem constar o resumo e as palavras-chave, traduzidos para o inglês.

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

As notas de rodapé devem ser de natureza substantiva e complementar ao texto, sendo alocadas no final da página. O espaçamento no texto da nota deve ser simples e entre as notas, duplo; o tamanho da fonte deve ser 10 e a tipologia, mantida;

As citações, quando necessárias, deverão ser mantidas no corpo do texto quando menores de quatro linhas, entre aspas duplas e sem itálico; quando ultrapassarem esse limite, deverão constituir um parágrafo independente, com margem de

quatro centímetros, fonte 10 e espaçamento simples entre linhas e sem aspas. Ao final da citação, é obrigatória a adição, entre parênteses, do sobrenome do autor original, ano da publicação em questão e número da(s) página(s);

A divisão do texto em seções deverá ser feita de acordo com os seguintes critérios:

São empregados algarismos arábicos na numeração.

O indicativo de seção é alinhado na margem esquerda, precedendo o título, dele separado por um espaço.

Deve-se limitar a numeração progressiva até a seção quinária.

O indicativo das seções primárias deve ser grafado em números inteiros a partir de 1.

O indicativo de uma seção secundária é constituído pelo indicativo da seção primária a que pertence, seguido do número que lhe for atribuído na sequência do assunto e separado por ponto. Repete-se o mesmo processo em relação às demais seções; Exemplo:

Seção primária	Seção secundária	Seção terciária	Seção quaternária	Seção quinária
1	1.1	1.1.1	1.1.1.1	1.1.1.1.1
2	1.2	1.1.2	1.1.1.2	1.1.1.1.2
3	1.3	1.1.3	1.1.1.3	1.1.1.1.3

Não se utilizam ponto, hífen, travessão ou qualquer sinal após o indicativo de seção ou de seu título;

Destacam-se gradativamente os títulos das seções, utilizando os recursos de negrito, itálico ou grifo e redondo, caixa alta ou versal e outro. O título das seções (primárias, secundárias etc.) deve ser colocado após sua numeração, dele separado por um espaço. O texto deve iniciar-se em outra linha.

Todas as seções devem conter um texto relacionado com elas.

Quando for necessário enumerar os diversos assuntos de uma seção que não possua título, esta deve ser subdividida em alíneas.

Quando as alíneas forem cumulativas ou alternativas, pode ser acrescentado, após a penúltima, e/ou conforme o caso. As alíneas, exceto a última, terminam em ponto-e-vírgula;

A disposição gráfica das alíneas obedece às seguintes regras:

o trecho final do texto correspondente, anterior às alíneas, termina em dois pontos;

as alíneas são ordenadas alfabeticamente;

as letras indicativas das alíneas são reentradas em relação à margem esquerda;

o texto da alínea começa por letra minúscula e termina em ponto-e-vírgula, exceto a última que termina em ponto; e, nos casos em que se seguem subalíneas, estas terminam em vírgula;

a segunda e as seguintes linhas do texto da alínea começam sob a primeira letra do texto da própria alínea.

Quando a exposição da idéia assim o exigir, a alínea pode ser subdividida em subalíneas. As subalíneas devem começar por um hífen, colocado sob a primeira letra do texto da alínea correspondente, dele separadas por um espaço. As linhas seguintes do texto da subalínea começam sob a primeira letra do próprio texto.

Quaisquer gráficos, tabelas, esquemas ou assemelhados devem ser enviados separados do artigo, em anexo, sendo que esses devem ser diretamente reproduzidos pelo autor;

Esclarecimentos sobre a normalização exigida devem ser consultados nos termos estabelecidos pela ABNT para artigos em periódicos científicos (NBR – 6022)

Endereço para envio

Os artigos deverão ser enviados em anexo para o e-mail **perspectiva_submissao@hotmail.com**, em arquivo “*.doc”. No campo “Assunto” pede-se que seja incluída a mensagem “*Artigo para Publicação*”. No corpo do e-mail enviado, deverão constar identificação completa, especificando nome, CPF, instituição de estudo, curso, número de matrícula, e-mail para contato, data de submissão do artigo e quaisquer outras informações curriculares que o autor deseje relacionar à sua pessoa.

Qualquer dúvida sobre os parâmetros aqui estabelecidos pode ser respondida pelo e-mail **revistaperspectivari@gmail.com** .

Atenciosamente,
Conselho Executivo

Editoração e impressão:

