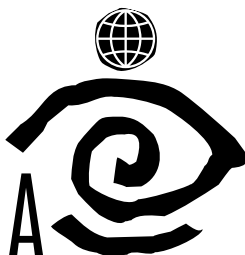


REVISTA PERSPECTIVA



REFLEXÕES SOBRE A TEMÁTICA INTERNACIONAL

CENTRO ESTUDANTIL DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
DA UFRGS

ANO 03 - Nº 04
MARÇO 2010

GUSTAVO MÜLLER

MÁRIO AUGUSTO BRUDNA SOGARI, HÂNDER COSTA LEAL &

YURI POSSAPP

CÁSSIA MORAES & RAFAEL GUERRA

FILIPPE BRUM CUNHA, KARINE LISBOA & STÉFANO MARQUETTO

LUCAS DE FREITAS

FERNANDA BURIL ALMEIDA & TIAGO CHACON MACIEL

ENRIQUE VENTURA, EZEQUIEL CAPELETTE & TIAGO LAZZARI

ADRIANA SUZART DE PÁDUA

DENISSE CAROLINA MUÑOZ FERRERO

HELENA MELCHIONNA

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

Presidente: Ana Paula Ranzi

CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Coordenador: Prof. Paulo G. Fagundes Vizentini

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. Luiz Dario

Teixeira Ribeiro (UFRGS), Prof. Marco Aurélio

Chaves Cepik (UFRGS), Prof^a. Miryam Colacrai

(UNR – Argentina), Prof^a. Marianne Wiesebron

(Universiteit Leiden – Holanda), Prof. Manuel Loff

(Universidade do Porto – Portugal), Prof. Paulo

Gilberto Fagundes Vizentini (UFRGS), Prof.

Ricardo Antônio Silva Seitenfus (UFSM).

Membros ad hoc: Prof. Enrique Serra Padrós (UFRGS),

Fabrizio Schiavo Ávila (UFRGS), Hugo Carlos

Arend Neto, Prof. Lucas Kerr de Oliveira (UFRGS),

Luíza Galiazzi Schneider, (UFRGS), Thomaz

Francisco Silveira de Araujo Santos (UFRGS).

COMISSÃO EXECUTIVA: Anaís Medeiros Passos,

Ana Júlia Possamai, Guilherme Ricardo Tissot,

Jéssica Delabari de Lima, Joana Oliveira de Oli-

veira, Pedro dos Santos de Borba.

EQUIPE TÉCNICA: Cláudia Regina Possamai (projeto gráfico), Gregório Deon Carpegiani (ilustração)

EDITORIAÇÃO: Ana Elizabeth Soares de Azevedo

REVISÃO: Alessandro Chmiel dos Santos

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 assinalados 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.

Email: revistaperspectivari@gmail.com

Telefone: (051) 3308-3508

<http://www.ufrgs.br/revistaperspectiva>

<http://twitter.com/perspectivari>

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 3, n. 4 (fev./
mar. 2010). - Porto Alegre : UFRGS/FCE/CERI, 2008 -

Semestral.

ISSN 1983-9707.

1. Relações exteriores : Política. 2. Relações internacionais. 3. Política internacional. 4. Áustria: Política. 5. Segurança internacional : América Latina. 6. Parceria estratégica : Brasil : França. 7. Diplomacia : Brasil. 8. Governo Fernando Henrique Cardoso : Política. 9. Uruguai : Política.

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 co-nhecimento 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 undergraduate students of international relations and 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 de la carrera de Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul que tiene como objetivo también el intercambio del conocimiento entre estudiantes del Brasil y de países extranjeros.

Perspective: Pensées sur les Thèmes Internationaux a comme objectif principal 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 des pays étrangers.

Sumário

EDITORIAL	9
-----------------	---

ARTIGOS

A Parceria Estratégica Brasil-França (2005-2009): Condicionantes e Perspectivas <i>Gustavo Müller</i>	13
--	----

A Consolidação da Amazônia: Tratados de Navegação e a Diplomacia da Gestão Rio Branco <i>Mário Augusto Brudna Sogari</i> <i>Hánder Costa Leal</i> <i>Yuri Possapp</i>	43
---	----

A Política Externa de FHC: Neoliberalismo e Autonomia pela Integração <i>Cássia Moraes</i> <i>Rafael Guerra</i>	55
---	----

Operação Condor: a Aliança entre os Países do Cone Sul Latino-Americano contra os Movimentos Oposicionistas <i>Filipe Brum Cunha</i> <i>Karine Lisboa</i> <i>Stéfano Marquette</i>	67
--	----

O Ressurgimento da Extrema Direita na Áustria: Razões de um Fenômeno Recorrente e Contraditório <i>Lucas de Freitas</i>	83
---	----

Multilateralismo por Conveniência e Unilateralismo por Necessidade: A Guerra do Iraque e a Mudança de Postura Norte-Americana <i>Fernanda Buril Almeida</i> <i>Tiago Chacon Maciel</i>	97
---	----

As Relações Internacionais da Revolução Mexicana <i>Enrique Ventura</i> <i>Ezequiel Capellette</i> <i>Tiago Lazçari</i>	115
--	-----

Defesa e Segurança no Contexto da Revolução Bolivariana: Implicações para o Continente Americano <i>Adriana Suzart de Pádua</i>	129
---	-----

La Política Exterior de Uruguay: Del Retorno Democrático al Gobierno de la Izquierda (1985-2009) <i>Denisse Carolina Muñoz Ferrero</i>	149
--	-----

RESENHA

Christopher Clapham, Jeffrey Herbst and Greg Mills (org.) – Big African States

Helena Melchionna 167

ENTREVISTA

Entrevista com Gustavo Soto Santiesteban, pesquisador do Centro de Estudos Aplicados sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

CEADESC/Bolívia) 173

Summary

EDITORIAL	9
-----------------	---

ARTICLES

Franco-Brazilian Strategic Partnership (2005-2009): Conditionings and Perspectives	
--	--

<i>Gustavo Müller</i>	13
-----------------------------	----

Safeguarding the Amazon Region: Navigation Treaties and the Diplomacy of Rio Branco's Administration	
--	--

<i>Mário Augusto Brudna Sogari</i>	
------------------------------------	--

<i>Hánder Costa Leal</i>	
--------------------------	--

<i>Yuri Possapp</i>	43
---------------------------	----

Fernando Henrique Cardoso's Foreign Policy: Neoliberalism and Autonomy to Integration	
---	--

<i>Cássia Moraes</i>	
----------------------	--

<i>Rafael Guerra</i>	55
----------------------------	----

Operation Condor: The Alliance between the Latin American Southern Cone Against Opposition Movements	
--	--

<i>Filipe Brum Cunha</i>	
--------------------------	--

<i>Karine Lisboa</i>	
----------------------	--

<i>Stéfano Marquette</i>	67
--------------------------------	----

The Revival of Austrian Extremists: Reasons of a Contradictory and Recurrent Phenomenon	
---	--

<i>Lucas de Freitas</i>	83
-------------------------------	----

Multilateralism by Convenience and Unilateralism by Necessity: The Iraq War and the Changing on American Position	
---	--

<i>Fernanda Buril Almeida</i>	
-------------------------------	--

<i>Tiago Chacon Maciel</i>	97
----------------------------------	----

International Relations of the Mexican Revolution	
---	--

<i>Enrique Ventura</i>	
------------------------	--

<i>Ezequiel Capellette</i>	
----------------------------	--

<i>Tiago Lazzeri</i>	115
----------------------------	-----

Defense and Security in the Context of the Bolivarian Revolution: Implications for the American Continent	
---	--

<i>Adriana Suzart de Pádua</i>	129
--------------------------------------	-----

The Uruguay's Foreign Policy: since the Democratic Return to the Left Government (1985-2009)	
<i>Denisse Carolina Muñoz Ferrero</i>	149

REVIEW

Christopher Clapham, Jeffrey Herbst and Greg Mills (org.) – Big African States	
<i>Helena Melchionna</i>	167

INTERVIEW

Interview with Gustavo Soto Santiesteban, researcher at the Center of Applied Studies on Economical, Social and Cultural Rights (CEADESC/Bolivia)...	173
--	-----

Editorial

Saudamos a publicação do quarto número da revista *Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional*, agradecendo a todos que contribuíram para a sua realização. Com ele, *Perspectiva* completa seu segundo ano de existência, ampliando sua circulação e buscando sempre o diálogo com outras áreas do conhecimento. É com satisfação que verificamos o reconhecimento desse trabalho na comunidade acadêmica de Relações Internacionais, seja através de estudantes interessados em divulgar seu trabalho como docentes, seja por pós-graduandos dispostos a avaliar com rigor os artigos e resenhas submetidos. Avaliamos positivamente essa tendência, mas não negligenciamos nenhuma das dificuldades encontradas ao longo desses dois anos.

Ao rever os objetivos principais de *Perspectiva* em sua origem, podemos constatar um avanço significativo no que então chamamos de “criação de veículos permanentes para a publicação da produção intelectual de graduandos em áreas relacionadas às Relações Internacionais”. Esse avanço não é reputado somente pela consolidação deste periódico, mas pela criação e difusão de outras publicações voltadas à iniciação científica de Relações Internacionais no Brasil, como os Cadernos de Relações Internacionais (PUC-Rio) e *Ágora Global* (UFF), além da *Fronteira* (PUC-MG), criada já em 2000. Na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), assistimos a um movimento análogo nas Ciências Humanas e Sociais, com a criação dos periódicos *Historiar* (na área de História) e *Todavia* (Sociologia, Antropologia e Ciência Política). A importância desse movimento não deve ser menosprezada. A abundância e a qualidade da produção acadêmica de graduação apontam para um maior protagonismo intelectual desses estudantes que, para além de leitores e absorvedores de conhecimento, consideram-se sujeitos de produção do mesmo já em seus anos de graduação. Ao invés de louvar a maturidade desses estudantes-autores, talvez seja necessário salientar as dificuldades interpostas à consolidação dessas publicações de graduação, que – ao mesmo tempo em que desafiam o monopólio de pós-graduandos e doutores na produção de conhecimento – precisam se enquadrar no modelo e nos parâmetros dos

periódicos convencionais. Tanto órgãos de fomento, como de avaliação, ainda não incorporaram a existência da categoria de publicação de iniciação científica, o que se torna um desserviço a sua difusão. Acreditamos que essa é uma discussão que precisa ser aprofundada a partir das experiências que vemos surgir no cenário nacional, a fim de que possamos delinear parâmetros e orientações para periódicos dessa natureza e, assim, estimular sua propagação nas universidades brasileiras.

Neste número, *Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional* revela um interesse particular de seus autores pelas relações internacionais da América Latina e pela política externa brasileira, tanto na perspectiva histórica quanto politológica. Gustavo Müller apresenta um estudo rigoroso acerca da aproximação estratégica entre Brasil e França, um tema ainda candente na agenda internacional brasileira. Em seguida, trazemos um estudo histórico de política externa brasileira, em que os autores analisam o pragmatismo brasileiro em relação à questão amazônica ao longo da chancelaria do Barão de Rio Branco. Cássia Moraes e Rafael Guerra abordam a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso, cruzando as ideias de globalização neoliberal e interesse nacional, através do conceito de autonomia pela integração. O trabalho seguinte, de Karine Lisboa, Filipe Cunha e Stéfano Marquette, enfoca a cooperação securitária dos regimes militares do Cone Sul, salientando o grau de cooperação regional atingida para a repressão política. Lucas Freitas, a partir de sua vivência na Universidade de Viena (2007-2008), busca, em seu artigo, refletir sobre um fenômeno recorrente verificado nas últimas décadas do século passado, qual seja, o ressurgimento de grupos de extrema direita, tomando a Áustria como exemplo de tal manifestação. A questão dos direitos humanos aliada às teorias de Relações Internacionais é abordada por Janine Souza e Samara Ferreira, no artigo *O Conflito entre o Paradigma Realista e o Idealista das Relações Internacionais nas Intervenções Humanitárias*, que faz uso de exemplos de intervenções no continente africano. Os três últimos artigos tratam da temática latino-americana: a Revolução Mexicana é analisada por Enrique Ventura, Ezequiel Capellet e Tiago Lazzari; a Revolução Bolivariana, sob a ótica da defesa e segurança, é apresentada no artigo de Adriana Suzart de Pádua; e, por fim, a Política Externa do Uruguai é examinada por Denisse Ferrero, da Universidade da República do Uruguai.

A publicação *Big African States*, de Christopher Clapham, Jeffrey Herbst e Greg Mills, de 2006, foi resenhada por Helena Melchionna e contempla uma interessante análise crítica acerca de seis Estados africanos, sua extensão territorial e disfuncionalidades que implicam no desenvolvimento destes. Por fim, contamos com uma entrevista com Gustavo Soto, do Centro de Estudos Aplicados sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CEADESC) da Bolívia, realizada na ocasião do 10º Fórum Social Mundial, ocorrido na região metropolitana de Porto Alegre em janeiro deste ano.

A revista *Perspectiva* convida, assim, nossos leitores a adentrarem nas leituras deste vasto campo multidisciplinar das Relações Internacionais, através dos artigos, resenhas e entrevistas aqui citados. Boa leitura!

Conselho Executivo

A Parceria Estratégica Brasil-França (2005-2009): Condicionantes e Perspectivas

*Gustavo Müller**

RESUMO: O artigo analisa a intensificação das relações entre Brasil e França que levou ao estabelecimento de uma parceria estratégica sem precedentes. Com foco na área de segurança, defende que há uma convergência de interesses dos dois países na busca pelo multilateralismo, assim como frente aos novos desafios mundiais. No longo prazo, a cooperação bilateral pode constituir-se como alavanca para entronização do centro de decisão da digitalização e para a construção de uma Base Industrial de Defesa na América do Sul. Ao final, conclui-se que a França vertebrava o eixo sul-norte das Relações Internacionais do Brasil e que a aliança auxilia na inserção brasileira autônoma no mundo de grandes blocos e nações.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil, França, Acordo Militar, Parceria Estratégica, Programa F-X 2, Submarino nuclear.

* Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: gustavogmuller@gmail.com

Introdução

Na ocasião da visita do presidente francês Nicolas Sarkozy ao Rio de Janeiro, em dezembro de 2008, os chefes de Estado de Brasil e França assinaram um Plano de Ação para Parceria Estratégica no qual se consideram parceiros privilegiados e manifestam intenção de trabalharem juntos por mudanças da governança mundial. Trata-se da evolução da “parceria possível”, expressão empregada por Carlos Antônio Lessa (2000, p. 234) para caracterizar as relações franco-brasileiras durante segunda metade da década de 1990, para uma parceria estratégica que implica na coordenação de esforços e de agendas no presente e no futuro arranjo do sistema internacional.

Na área de defesa, a cooperação bilateral intensifica-se desde meados dos anos 2000, no final do governo Chirac na França e no início do governo Lula da Silva no Brasil, como afirma este mesmo em entrevista (2009, online). Demonstram essa aproximação os acordos de Cooperação para Aeronáutica Militar e para Tecnologias Avançadas em 2005 e o de Estatuto das Forças em 2008, através dos quais França e Brasil concedem benefícios recíprocos para suas Forças Armadas e também para pesquisa e desenvolvimento. Além disso, o Brasil fechou contrato com empresas francesas em 2009 para fornecimento de material bélico, um total de 8,6 bilhões de euros, com prazos de entrega e de pagamento até 2029 (BRASIL, 2009), marcando, assim, uma tendência concreta de aproximação estratégica franco-brasileira para, no mínimo, a próxima década, e pela qual ambos se influenciarão mutuamente.

A partir dessas colocações, pretende-se encontrar o porquê da aproximação securitária franco-brasileira dos últimos anos¹, um foco específico dentro de uma área muito mais abrangente que são as Relações Internacionais, a confluência das agendas francesa e brasileira de política externa e a integração sul-americana. Esses demais aspectos serão tratados indiretamente. O objetivo principal é, partindo-se de um panorama histórico recente, confirmar essa aproximação, analisar os seus condicionantes e as perspectivas em torno da parceria estratégica.

Histórico das Relações Bilaterais Securitárias²

Essa parceria é, como sustenta Martins Filho (2009, online), a primeira grande aproximação do Brasil com outro país na área de defesa desde o final da

¹ Sabe-se que o conceito de segurança (securitário ou da área de segurança) vem sendo alargado nos últimos anos, chegando a tratar de tudo o que ameaça a existência do Estado, da sociedade, do indivíduo e de seu meio, englobando diversos aspectos sociais, econômicos e até mesmo ambientais (BUZAN; WAEVER, 2003). Entretanto, trabalha-se aqui com a segurança na sua abordagem realista mais clássica, a militar e interestatal. Dar-se-á o mesmo sentido, então, para as expressões “cooperação securitária” e “cooperação na área de defesa”.

² Para uma síntese da cronologia, ver Anexo 1.

Guerra Fria. Empiricamente, ela encontra apenas dois exemplos similares no pós-Segunda Guerra Mundial: o Acordo de Assistência Militar com os Estados Unidos, que se estendeu de 1952 até sua denúncia por Geisel em 1977, e o Acordo de Cooperação Nuclear com a Alemanha de 1975, que culminou na construção das primeiras duas usinas de Angra dos Reis.

A primeira cooperação securitária relevante entre a França e o Brasil republicano deu-se em 1919 quando chega ao Rio de Janeiro, fruto de negociações paralelas durante assinatura do Tratado de Versalhes, a missão militar francesa encarregada de reestruturar o Exército Brasileiro (TAVARES, 1979, p. 267-280)³. Ao longo do Entre-guerras, a França representou a grande referência para as Forças Armadas brasileiras, sendo eclipsada somente ao final da década de trinta devido a uma maior inserção estadunidense.

Após a Segunda Guerra Mundial, a continuidade da parceria com a França torna-se inviável devido à forte hegemonia norte-americana e à fraqueza francesa ao término da guerra. Observa-se, assim, o predomínio dos armamentos dos Estados Unidos nas compras brasileiras e as iniciativas alemãs de aproximação, efetivadas nas usinas nucleares. Nos anos de 1960 e 1970, o Brasil procurou França, Estados Unidos e Alemanha para associá-los ao seu programa nuclear, porém apenas este último “mostrou-se disposto a negociar transferência de tecnologia” (OLIVEIRA, 1999, p. 143). As exceções do período são pontuais: nos quartéis, o pensamento militar brasileiro foi influenciado pela doutrina francesa de Guerra Revolucionária, com efeitos na Doutrina de Segurança Nacional (MARTINS FILHO, 2008). Além disso, em 1976 é assinado um Acordo de Cooperação Técnico-Militar pelo qual a França disponibiliza conselheiros que auxiliam no controle do tráfego aéreo, sendo que o país forneceu três das quatro unidades do SINDACTA (Sistema Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo, embrião de um sistema brasileiro de C₄ISR) nessa década. No nível de governos, é a partir de meados da década de 1990 que “diversas iniciativas foram empreendidas para modificar aquele velho quadro de desinteresse e de desinformação” (LESSA, 2000b, p. 49).

O conceito de “estratégico” passou a reger as relações franco-brasileiras a partir dos mandatos de Jacques Chirac e Fernando Henrique Cardoso, ainda que o viés econômico prevalecesse sobre os demais. Em 1996, assinou-se um Acordo-Quadro de Cooperação que instituiu uma comissão bianual para tratar das relações bilaterais, mas que não invocou uma parceria para a área de defesa⁴. No ano

³ Em linhas gerais, Lyra Tavares (1979, p. 267-280) e Voltaire Schilling (2009) apontam que os militares brasileiros admiravam seus colegas franceses pela conduta durante as batalhas na Frente Ocidental: os marechais Joffre e Petain desfrutavam de grande popularidade nos quartéis devido às campanhas de Marne e Verdun. A partir dessa admiração, foi feita a opção pela doutrina francesa de defesas fixas e de grande concentração de infantaria.

⁴ Para um resumo dos acordos assinados recentemente, ver anexo 2.

seguinte, durante encontro dos presidentes na Guiana Francesa, a fronteira comum entre o estado brasileiro do Amapá e território francês de ultramar foi reconhecida como ponto de comunicação entre o Mercosul e a União Europeia e a França apresenta-se como porta de entrada para o projeto europeu de integração. Ainda durante o governo FHC, a França foi o único país europeu a participar do primeiro exercício aéreo Cruzeiro do Sul (CRUZEX) que reuniu também aeronáuticas da Argentina, do Brasil e do Chile na cidade de Canoas/RS⁵.

Essa reaproximação realizou-se em consonância com a política externa brasileira do período que, como afirma Vizontini (2004b, p. 103), buscou aliança com outros blocos político-econômicos para minimizar a influência norte-americana e a iniciativa da ALCA. Entretanto, somente nos anos 2000 o termo “estratégico” passa a abarcar também uma parceria securitária mais concreta.

Ao longo de seu primeiro mandato, entre 2003 e 2006, o presidente Lula encontrou-se sete vezes com seu colega francês Jacques Chirac, seja através de visitas oficiais ou de cúpulas e eventos multilaterais⁶. Em julho de 2005, uma comitiva presidencial acertou em Paris o fornecimento de doze caças franceses Mirage 2000, por 60 milhões de euros, que seriam comissionados na base aérea de Anápolis (JANES, 2008). A compra viabilizou uma capacidade mínima de defesa da capital federal face ao cancelamento do programa F-X BR⁷ no início do mesmo ano. Na mesma visita oficial, Lula foi convidado de honra para assistir ao desfile de 14 de julho no Champs-Élysées e foram assinados dois acordos – um relativo à cooperação na área da aeronáutica militar e um protocolo de intenções na área de tecnologias avançadas – que estimulam a coordenação de empresas públicas e privadas e a troca de experiências.

Nesse sentido, foram criados grupos de trabalho para tratar de energia nuclear, tecnologias de defesa e inovação tecnológica, entre outras áreas, cuja função é também vislumbrar as possibilidades de cooperação para fornecimento de material de defesa, especialmente no âmbito da aeronáutica. Por fim, Jacques Chirac confirma o apoio francês à candidatura brasileira a uma vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU e ambos os presidentes salientam a importância da data para a relação Brasil-França. Devido a essas ações concretas,

⁵ A França participou de todos os exercícios Cruzex desde sua primeira edição em 2002. O evento é bianual, ocorrendo em anos pares. Esse treinamento simula o combate entre aeronaves e envolve forças áreas do Brasil e de alguns países sul-americanos como Argentina, Chile e Venezuela. A sua última edição teve sede em Natal/RN em 2008.

⁶ Segundo a Agenda do Presidente, disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/presidente/agenda/>>, foram quatro encontros durante fóruns multilaterais (nos Estados Unidos, no México e na Suíça) e três visitas oficiais.

⁷ O programa F-X BR foi instituído em 1999 e objetivava a renovação dos vetores de superioridade aérea brasileiros, em especial dos defasados Mirage III projetados na década de 1950 em uso pelo Brasil havia 33 anos, através de seleção para compra de caças de última geração. Com orçamento de 700 milhões de dólares, foi cancelado oficialmente em fevereiro de 2005.

a visita oficial de Lula da Silva e sua comitiva durante a festa nacional francesa de 2005 tornou-se um marco da intensificação da cooperação bilateral securitária.

No ano seguinte, é a vez de Chirac visitar o Brasil. Através da Declaração de Brasília de 25 de maio de 2005, os chefes de Estado saudaram os trabalhos dos grupos criados meses antes que, no entender deles, já apresentavam resultados práticos. Assinalou-se também a intenção de se criar um mecanismo de consultas políticas franco-brasileiro relacionado à parceria estratégica. Quase um ano mais tarde, em maio de 2007, Jacques Chirac dá lugar a seu substituto, o candidato de direita Nicolas Sarkozy, que manteria, em linhas gerais, uma vontade política de aprofundar as relações franco-brasileiras. Até hoje, entre reuniões de trabalho e visitas oficiais, Lula e Sarkozy encontraram-se oito vezes, sem contar ainda outros diálogos de alto nível entre ministros da Defesa e das Relações Exteriores, o que traduz um relacionamento bilateral com frequência e intensidade sem precedentes.

Em junho de 2007, o recém empossado Ministro da Defesa francês, Hervé Morin, e o seu colega brasileiro, Waldir Pires, declaram intenção de cooperarem em suas áreas. Essa proposta concretiza-se um semestre depois, quando Morin e o novo ministro brasileiro, Nelson Jobim, assinam em Paris, em 29 de janeiro de 2008, o Acordo Relativo à Cooperação no Domínio da Defesa e ao Estatuto de suas Forças. Os presidentes, por sua vez, saudariam sua assinatura no mês seguinte, reunidos em São Jorge do Oiapoque, concordando também em dar prosseguimento à cooperação entre forças armadas francesas presentes na Guiana e as forças brasileiras.

Quando em vigor, esse tratado dotará o pessoal militar e civil a serviço dos Ministérios de Defesa de ambas as partes de condições diferenciadas, estabelecendo como deverão comportar-se quando estacionados no país anfitrião, quais as responsabilidades do país remetente e qual a jurisdição a ser aplicada em diferentes situações. O SOFA⁸ fornecerá, com isso, as bases legais para a cooperação securitária nos territórios de Brasil e França (MIGNON, 2009, p. 5). Esse acordo esclarece, inclusive, que a parceria poderá assumir as seguintes formas: cooperação para pesquisa e desenvolvimento; logística e aquisição de produtos, serviços e equipamentos de defesa; reuniões de diversos níveis de comando; intercâmbio estudantil, cursos e seminários; treinamentos, instrução e exercícios conjuntos e, por fim, compartilhamento de conhecimentos e de experiências adquiridas durante operações e missões de paz. Portanto, toda uma gama de possibilidades a serem exploradas.

O Ministro da Defesa francês retribuiu a visita ainda em 2008 quando se encontrou com Celso Amorim e Nelson Jobim em Brasília. Ao final do ano, Sarkozy visitou oficialmente o Rio de Janeiro, fazendo-se presente na II Cúpula Brasil-União Europeia, pois a Presidência rotativa do bloco estava a cargo do

⁸ Sigla, em inglês (Status of Forces Agreement), para Acordo sobre Estatuto das Forças.

Hexágono. Aproveitando a ocasião, os presidentes Lula e Sarkozy também discutiram a agenda bilateral e adotaram um Plano de Ação para a parceria estratégica entre França e Brasil, reafirmando intenção de serem parceiros privilegiados. O documento dedica um capítulo à área da defesa, onde assinalam-se as possibilidades de parceria para a aeronáutica militar, para digitalização do campo de operações através do projeto “combatente brasileiro do futuro” e para o desenvolvimento conjunto de redes de vigilância e de comunicação. Em todos esses pontos, a França aparece, em linhas gerais, como fornecedora de tecnologia, e o Brasil, como o país receptor e beneficiado. Por fim, o plano é ainda mais específico quando se refere ao fornecimento e à produção de helicópteros de transporte e de submarinos da classe Scorpène, sendo que essa última negociação é tratada separadamente no Acordo na Área de Submarinos.

Finalmente, o último grande encontro entre os presidentes deu-se em 7 de setembro de 2009, em Brasília. Sarkozy visitou a cidade como convidado de honra do desfile militar que celebrou a independência do Brasil, no qual também participaram tropas francesas, e o assistiu ao lado do presidente Lula. Na ocasião, recebeu a Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul no seu grau Grande Colar, a mais alta condecoração do Estado brasileiro. Durante a visita, finalizaram-se os acordos para compras de submarinos e helicópteros, fez-se um balanço da implementação do Plano de Ação e os chefes de Estado anunciaram abertura de negociações para a compra brasileira junto à França de caças Rafale, da Dassault, ao abrigo do programa F-X 2, indicando o favoritismo político francês na concorrência.

Durante essa visita de Estado, Lula e Sarkozy emitiram declaração conjunta na qual analisam, além de outros aspectos, a cooperação em curso na área de defesa. Destacaram que através dos acordos que envolvem submarinos e helicópteros, “pela primeira vez, engenheiros e técnicos brasileiros e franceses trabalharão juntos no desenvolvimento e na produção de equipamentos de defesa” (SILVA; SARKOZY, 2009b). Os ministros da defesa também publicaram declaração conjunta de intenções na qual se comprometem a encorajar e favorecer a criação de empreendimentos de interesse comum e a desenvolver cooperação tecnológica e industrial.

Essa cronologia demonstra a intensificação das relações bilaterais que se manteve mesmo frente à alternância dos governos. Uma vez comprovada a parceria, cabe agora buscar os condicionantes estratégicos que a impulsionam.

Condicionantes Estratégicos e a “Aliança para Mudança”

Apesar dos diferentes índices socioeconômicos e de estarem localizados em diferentes regiões do globo, Brasil e França apresentam pontos comuns em

suas agendas de política externa. Também partilham condicionantes estratégicos específicos à área de defesa que influem direta ou indiretamente na adoção e na evolução da cooperação securitária. Ambos procuram inserir-se com autonomia no sistema internacional, em favor do multilateralismo, o que permite aos seus governos projetarem juntos, como fizeram Lula e Sarkozy (2009a) através de artigo, “uma ‘Aliança para Mudança’, a fim de promover [...] uma ordem mundial mais democrática”, onde está inserida a parceria bilateral. Os atuais presidentes reafirmam essa afinidade entre seus países quanto a objetivos e a interesses no cenário internacional, colocando a atual concertação franco-brasileira em um patamar sem precedentes nas relações bilaterais (SARKOZY, 2009; SILVA, 2009).

Independência Nacional e Desalinhamento

Fundamental para elaboração de acordos de defesa viáveis é uma mínima margem de manobra frente à hegemonia, principalmente quando tratamos de países da América Latina e da Europa, tradicionais zonas de influência dos Estados Unidos. Na França, o *sacro-saint principe de l'indépendance nationale*⁹ esteve presente durante o governo Chirac, como esclarecem Lombart (2009) e Aquino (2003), e a sua observância é uma tendência histórica baseada na pretendida universalidade, no nacionalismo e na ideia da grandeza do país (LESSA, 2000, p. 45). No início do século, Lessa já assinalava esse processo ao afirmar que:

A rota de afirmação da França como potência de porte médio passa pela adoção de posturas que, frequentemente, conduzem a divergências com os EUA. Essa tendência tornou-se ainda mais pronunciada desde meados da década de noventa, [...] a decisão de tentar fazer avançar o processo de integração pela via [...] menos dependente em relação à liderança mundial (2000, p. 53).

No governo Sarkozy, mesmo diante do reingresso francês ao Comando Integrado OTAN em 2009¹⁰, também nota-se traços desse princípio como, por exemplo, no Livro Branco da Defesa de 2008 que objetiva, entre outros aspectos, uma autônoma projeção militar e uma independente dissuasão nuclear (COURT DE COMPTES, 2009; FRANÇA, 2008, p. 169-173, 266). Entre os cinco maiores

⁹ Princípio sagrado da independência nacional. De tradição gaulista, apresentava a França como terceira via da Guerra Fria a partir dos anos 60 e, ao término do conflito, projeta a presença efetiva do país num mundo multipolar.

¹⁰ A França havia deixado a OTAN em 1966, na presidência do General De Gaulle que a via como reflexo das posições de Washington. O impacto do retorno para o governo Sarkozy, no entanto, deve ser relativizado, pois o processo já havia iniciado antes com as tentativas dos governos Mitterrand, socialista (AQUINO, 2003), e Chirac, de tradição gaulista (LASSERRE, 2009, online). O reingresso também não se dá de forma plena porque o país não integrará a estrutura nuclear da organização.

países da União Europeia, a França tem a menor presença militar dos Estados Unidos, não abriga bases ou sede de algum comando (IISS, 2008)¹¹.

Com relação ao Brasil, percebem-se dois grandes momentos em direção a uma mínima autonomia na área de defesa. Primeiro, a denúncia do Acordo de Assistência Militar com os Estados Unidos em 1977 que constituiu o marco notável da diminuição da influência norte-americana nas questões militares: “a partir da década de 1970, o Brasil passa a produzir 80% de seu material bélico, importando os 20% restantes de países com mínima participação americana” (VIZENTINI, 2004a, p. 223). Segundo, uma maior capacidade de negociação obtida a partir dos anos 2000, quando também se intensificam as relações entre Brasil-França:

O “desalinhamento da política” externa em relação ao “consenso” liberal norte-atlântico como forma de recuperar a “capacidade de negociação”. [...] o Brasil age com otimismo e vontade política, criando constantemente fatos políticos na área internacional. [...] Isso capacita o país para iniciativas como o ingresso num Conselho de Segurança da ONU reformado, como membro permanente. *Enfim, o Brasil desenvolveu uma diplomacia própria* (VIZENTINI, 2007, p. 244, grifo nosso).

No meio militar, a busca por autonomia estratégica surge primeiro na Marinha Brasileira, nos anos 1970. No Exército, embora com menor intensidade, “a intenção de construção de potência trazia inevitavelmente na mesa a necessidade de desenvolver a capacidade estratégica brasileira e de diminuir suas vulnerabilidades” (MARTINS FILHO, 2006, p. 58) e “sem mudanças do referencial estratégico, chegou-se à necessidade de autonomia tecnológica” (MARTINS FILHO, 2006, p. 86). Esse comportamento é atual e foi recentemente levantado pela Estratégia Nacional de Defesa.

Afinidades Internacionais

Brasil e França convergem em outros temas internacionais que, de certo modo, fornecem suporte à aproximação securitária. Em linhas gerais, suas políticas internacionais estão inseridas num contexto de integração regional, onde constituem um dos pilares. Trata-se de um processo mais maduro para a França e embrionário para o Brasil, mas para o qual este país concede importância de Estado. Em segundo lugar, defendem *reformas da governança global* e das instituições internacionais,

¹¹ A Alemanha abriga a maior base norte-americana no exterior, mais de sessenta mil soldados. O Reino Unido conta com a sede do Comando Estratégico na Europa, com mais de dez mil militares. A Itália tem uma sede do Comando Europeu e cerca de dez mil soldados. A Espanha abriga em torno de mil militares norte-americanos na base aérea de Morón de la Frontera. A França tem apenas 69 militares. Há inclusive menos militares norte-americanos no Hexágono do que na Rússia (76), notoriamente tradicional rival estadunidense (IISS, 2008).

tais como o FMI, o Banco Mundial, o Conselho de Segurança da ONU e um recém logrado novo status para o G20, a fim de remediar “o patente déficit de representatividade e de coerência do sistema multilateral” (LULA DA SILVA; SARKOZY, 2009a). Por fim, ambos engajam-se na busca pela multilateralidade com seus importantes pesos no sistema internacional: o Brasil privilegia as relações sul-sul no atual governo, buscando espaços não ocupados e mantendo diálogos prósperos com colegas emergentes no âmbito do G20, do IBAS e dos BRICs (VIZENTINI, 2007, p. 244-245), enquanto a França ainda possui uma das mais vastas inserções internacionais do mundo, em declínio, mas apoiada em ex-colônias e no seu legado histórico-cultural¹². Nesse sentido, ambos os países consideram-se atuantes na nova ordem mundial e “desejam oferecer ao mundo sua visão compartilhada de um novo multilateralismo” (SILVA; SARKOZY, 2009a).

Os dois Estados também se projetam sobre a *África*. A aproximação com o continente é ponto destacado da política internacional do Brasil, principalmente com a África Austral e os países de língua portuguesa: “é fato que a África possui posição privilegiada na estratégia de inserção internacional [...] do governo Lula” (VIZENTINI; PEREIRA, 2009, online), o que se concretiza em viagens presidenciais e em parcerias¹³. A França, por sua vez, apesar de estar perdendo posição relativa no continente frente a países como China e Índia, ainda mantém interesses históricos que passam por suas ex-colônias e por acordos de cooperação em diversas áreas, incluindo a da defesa. Nesse contexto, em 2005 já se vislumbrava uma parceria conjunta do Brasil e da França com países africanos através de grupo de trabalho. Em 2008, no Plano de Ação da Parceria Estratégica, ficou expressa a intenção de fortalecer a cooperação em terceiros países, em particular na África.

Na via diplomática, a reciprocidade vem sendo factual e de alto nível político. Por um lado, a França suporta, entre outras reformas, a candidatura brasileira ao *Conselho de Segurança da ONU* a partir do governo Chirac e vem intensificando esse apoio desde o começo do mandato de Sarkozy. Por outro lado, o Brasil reconhece interesse do Estado francês na *Amazônia* e na consequente participação nas atividades ligadas ao Tratado de Cooperação da Amazônia, através da Guiana Francesa. O território ultramarino limita-se com o Brasil ao longo de 730 quilômetros – a maior fronteira exterior da França –, constitui enclave territorial francês de 86 mil quilômetros quadrados na América do Sul e, por consequência, suporte para sua inserção na região amazônica. Trata-se de um ponto de ligação entre França e Brasil, mas também entre União Europeia e

¹² Organização Internacional da Francofonia, por exemplo, tem 56 estados-membros, sendo que 32 adotam o Francês como língua oficial. Ademais, a França conta com a segunda maior rede diplomática do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos, tendo 156 embaixadas.

¹³ O Brasil também se insere na África através da Comunidade de Países de Língua Portuguesa e da participação na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, com sede em Brasília.

Mercosul. A Guiana Francesa abriga também o Centro Espacial Guianense de Kourou, de importância estratégica para o programa espacial francês e europeu, além de base para inúmeros lançamentos desde 1973 por localizar-se próximo à Linha do Equador.

Finalmente, Brasil e França também se apresentam, um para o outro, como *portas de entrada para suas regiões*. Tanto a Europa Ocidental quanto a América Latina despertam interesse da França e do Brasil, respectivamente. A importância da América Latina para a França vem alternando-se ao longo do tempo. Desde uma postura ativa de inserção que no século XIX, baseada nos preceitos culturais e universalistas¹⁴, até uma apatia no pós-Segunda Guerra, quando passou a ser impossível concorrer com a influência norte-americana. Hoje, o Brasil é a plataforma para inserção da França em uma região esquecida por ela nas últimas décadas.

Já a Europa Ocidental, como aponta Lessa (2000), funciona para a política externa brasileira como contrapeso à poderosa órbita gravitacional dos Estados Unidos, onde o Brasil sempre encontrou receptividade. Trata-se, portanto, de uma alternativa para todas as dimensões das relações internacionais. Não apenas político-econômica, mas também estratégica, para a área de segurança e de defesa, para a compra e desenvolvimento de armamentos.

Novas Políticas de Defesa

O Acordo de Relativo à Cooperação no Domínio da Defesa e ao Estatuto de suas Forças repercutiu na França de tal maneira que se elaborou um relatório na Assembleia Nacional Francesa, recomendando a aprovação do mesmo e afirmando que tanto Brasil como França vêm dando passos importantes no sentido de atualizar suas forças e adaptá-las aos novos desafios da guerra: “O Brasil recentemente lançou uma reforma, similar à francesa, a fim de modernizar consideravelmente a organização, o funcionamento e o equipamento de suas forças” (MIGNON, 2009, p. 5, tradução nossa). Ambas ainda encontram-se na fase do discurso e das intenções expressas em documentos, mas é relevante analisá-las como indicadores de interesses e de movimentos convergentes.

Como aponta Saint-Pierre (2009, p. 30, tradução nossa), “Poucas vezes na sua história o Brasil manifestou seus propósitos de defesa em sua política externa com a consistência e profundidade atual”. Isso decorre da publicação de diferentes documentos a partir de 2005 que expressam as intenções de reformar e atualizar as Forças Armadas e que introduzem novos conceitos de seu emprego e da defesa do Brasil face ao sistema internacional. Em meados de 2005 é aprovada a

¹⁴ Quando se cunhou o termo “América Latina”, de autoria francesa, facilitando a inserção do país na porção ibérica da América.

nova Política de Defesa Nacional que apresenta o atual cenário mundial como mais imprevisível do que a bipolaridade da Guerra Fria, explicitando a necessidade de pensar a Defesa Nacional de modo compatível com a nova estatura político-estratégica do país. O documento também confere importância à dissuasão, ou ainda, importância “à existência de uma capacidade militar com credibilidade e apta a gerar efeito dissuasório” (SAINT-PIERRE, 2009, p. 5, tradução nossa). Em 2007, Lula anuncia o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), incluindo também a área de defesa e em consonância com a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID) de 2005. Ambas as iniciativas estimulariam, *grosso modo*, a reestruturação e o fortalecimento da BID.

Finalmente, em 2008, publicou-se a Estratégia Nacional de Defesa, equivalente brasileiro aos livros brancos de outros países, que “contempla aspectos que haviam sido insuficientemente tratados e arrisca desenhar a definição do que poderíamos chamar de ‘grande estratégia’” (SAINT-PIERRE, 2009, p. 22, tradução nossa), privilegiando dois importantes conceitos para as Forças Armadas: flexibilidade – fazer-se presente no grande território nacional de modo a deixar o inimigo constantemente desequilibrado – e a elasticidade – capacidade de aumentar a dimensão das forças em caso de necessidade –. Ela aborda, inclusive, os meios necessários para assegurar sua eficácia, ficando claro, então, o papel fundamental do domínio de tecnologias com ênfase nos setores cibernético, espacial e nuclear. “Nos três setores, as parcerias com outros países e as compras de produtos e serviços no exterior devem ser compatibilizadas com o objetivo de assegurar espectro abrangente de capacidades e de tecnologias sob domínio nacional” (BRASIL, 2008, p. 24).

O esclarecimento internacional das percepções brasileiras parece ser também ponto de barganha para a evolução da parceria e das negociações de armamentos com transferência de tecnologia e conhecimento:

[...] as viagens empreendidas pelo Ministro da Defesa, Nelson Jobim [em 2008], buscando mercado onde reequipar o deteriorado parque bélico das Forças Armadas brasileiras, mostraram a necessidade de contar com um documento que [...] deixasse claras intenções brasileiras em sua área de projeção. Alguns governos, *especialmente europeus*, ainda que estivessem ávidos a realizar vendas que ajudariam seus países em meio à crise econômica [...], condicionaram as negociações a uma perspectiva mais clara da política de defesa brasileira (SAINT-PIERRE, 2009, p. 20, tradução e grifo nossos).

Os movimentos rumo à atual parceria Brasil-França, nos seus diversos níveis da área de defesa que vão desde compra e venda de armas até exercícios militares, passando pelo ponto crucial da transferência de conhecimentos estratégicos, inserem-se nesse conjunto de intenções de melhorar a capacidade

nacional de dissuasão e de projeção. O governo francês, por sua vez, também publicou recentemente sua política nacional de defesa na forma de livro branco.

O documento, de junho de 2008, reafirma a importância da dissuasão nuclear e da capacidade de projeção estratégica e tática, alterando a escala de prioridades das Forças Armadas francesas. Tal política contrasta com a anterior desativação de vetores nucleares que se iniciou no governo socialista de Mitterrand e perpassou o governo Chirac, quando a França reduziu a sua capacidade de dissuasão independente¹⁵. Trata-se de uma situação oposta ao atual texto do Livro Branco de Defesa:

Frente a uma diversidade de situações nas quais a França poderá se encontrar engajada, a credibilidade de nossa dissuasão na possibilidade de o chefe de Estado dispor, *de maneira independente*, de uma gama de opções suficientemente largas e de um conjunto de meios diversos (FRANÇA, 2008, p. 69-70, tradução e grifo nossos).

Essa mudança influi no desenvolvimento de futuros armamentos, inclusive com alteração do calendário de compras e com revisão dos programas de reaparelhamento¹⁶. Tem-se também o objetivo de alcançar um novo modelo de forças armadas em 2025, e não mais em 2015. “Todas essas evoluções terão, evidentemente, efeito sobre a atividade e os resultados financeiros da Indústria de Armamentos e, por consequência, na Base Industrial e Tecnológica de Defesa¹⁷” (COURT DE COMPTES, 2009, p. 687, tradução nossa).

As Atuais Parcerias e as Perspectivas de Cooperação

Muitas parcerias já estão em cursos e outras são atualmente vislumbradas no contexto da aproximação estratégica aqui trabalhada. Nesse sentido, o Relatório da Assembleia Nacional francesa dá importância e resume atual conjuntura em quatro eixos:

Situado na esfera de influência tradicional dos Estados Unidos, o Brasil não mantém, entretanto, relações intensas com esse país na área militar. [...]

¹⁵ Entre 1991 e 1997, a França diminui seus veículos de entrega nucleares na proporção de 2,5 para 1 (250 para 100), tendo desativado também as armas baseadas em plutônio, mísseis baseados em terra, os Mirage IV – espinha dorsal do arsenal estratégico – e o mísseis Hades. Além disso, a França é o primeiro Estado nuclear a abandonar testes por completo, em 1996. Sobre o porquê de excluir a França do atual balanço internacional de armas estratégica, ver Fabrício Avila (2008, p. 31-33) e GlobalSecurity.org, sessão França, disponível em: <<http://www.globalsecurity.org/wmd/world/france/nuke.htm>>. Acesso em: 1º/11/2009.

¹⁶ Um exemplo é a perda de espaço dos blindados mais pesados (tanques Leclerc ou obuseiros autopropulsados AUF1), importantes para os cenários de engajamento da Guerra Fria, frente aos veículos mais leves (Viatura Blindada de Combate de Infantaria) que podem ser aerotransportados, dotando a força de uma maior projeção estratégica.

¹⁷ Definida como “conjunto de capacidades científicas, tecnológicas e industriais necessárias a atender os requisitos da defesa” (COURT DE COMPTES, 2009, p. 687).

nenhuma presença militar permanente se encontra em solo brasileiro. Inversamente, numerosas cooperações são promovidas com a França, e poderiam se desenvolver em setores cruciais. *A cooperação militar [da França] com o Brasil segue quatro eixos principais: aumento de capacidade, troca de experiências, apoio às exportações e apoio a atividades de segurança* (MIGNON, 2008, p. 10, tradução e grifo nossos).

Cooperações e Compras Recentes

Desde 1993, a cada ano dois ou três oficiais brasileiros frequentam os estudos do Colégio de Defesa em Paris. Encontros militares regulares ocorrem na fronteira entre o Amapá e a Guiana francesa, com objetivo de melhorar a vigilância no local. Quanto às marinhas, a troca de informações e a divisão de tarefas também são efetivadas com vistas a combater irregularidades nos mares. No setor aéreo, a França tem participado dos exercícios conjuntos das forças sul-americanas e há ainda uma cooperação para formação de pilotos (MIGNON, 2008, p. 11).

Nessa linha, ao final de 2008, os dois governos fecharam acordo bilionário de fornecimento de equipamentos de defesa ao Brasil, compra confirmada durante visita de Sarkozy ao Brasil em sete de setembro do presente ano¹⁸. Pelo contrato, a França, através da empresa estatal DCNS e da Eurocopter do grupo EADS, fornecerá cinco *submarinos* e cinquenta *helicópteros* pelo valor total de 8,647 bilhões de euros (BRASIL, 2009, online). O pagamento será financiado por um consórcio de bancos franceses liderado pelo francês BNP Paribas, com parcelamentos até 2029. O valor das negociações representa, em câmbio de hoje¹⁹, 42% de todo o orçamento de defesa aprovado para 2009. Se retirarmos do orçamento os gastos com Previdência Social do Ministério da Defesa, o percentual sobe para aproximadamente 78%²⁰. O contrato é, portanto, relevante não apenas na área estratégica, mas também financeiramente, podendo ser considerado o maior investimento brasileiro em armamentos da história recente.

O acordo inclui, então, cinquenta helicópteros de transporte EC-725 *Cougar* a serem construídos inteiramente no Brasil pela Helibrás, filial da Eurocopter (que por sua vez é subsidiária de EADS), em Minas Gerais, e entregues até 2016. Inclui a construção, pela empresa nacional Odebrecht²¹, de uma base naval e de

¹⁸ O Anexo 4 resume os montantes envolvidos.

¹⁹ Considera-se 2,58 Euros para cada Real.

²⁰ Para 2009, foi aprovado um orçamento de 52,153 bilhões de reais para o Ministério de Defesa, dos quais 23,627 bilhões de reais são para gastos com a Previdência Social (dados da Câmara dos Deputados).

²¹ A construção fica a cargo de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), constituída pela Odebrecht (50%), DCNS (49%) e Governo Federal (1%). A União terá, portanto, um “golden share” e participará do Conselho Administrativo.

um estaleiro em Itaguaí, Rio de Janeiro, que deve estar pronta em 2014 e que ficará responsável por quatro submarinos convencionais da classe Scorpène.

Por fim, o contrato também inclui a construção e a tecnologia de um casco de submarino pronto para receber um reator nuclear desenvolvido pelo Brasil. Segundo expresso no acordo, a França participará apenas da construção e da concepção da parte não-nuclear do SNBR (Submarino Scorpène Nuclear Brasileiro). Tanto o casco como os outros quatro submarinos devem ser entregues até 2021 (BRASIL, 2009). Nesse contexto que prevê a produção local, já há diversas empresas interessadas na nacionalização das tecnologias que serão cedidas pela França.

Um *submarino de propulsão nuclear* é objetivo da Estratégia Nacional de Defesa além de um antigo sonho da Marinha do Brasil que ganhou força a partir da valorização da Amazônia Azul e da descoberta de petróleo na camada do pré-sal.

Importa notar que um submarino de propulsão nuclear fornece uma grande mobilidade estratégica baseada no ilimitado tempo de imersão do equipamento que é condicionado apenas à capacidade da tripulação de permanecer embaixo d'água (até seis meses nos Estados Unidos). O SNBR poderá operar em águas profundas, sem dependência da atmosfera e com uma velocidade até seis vezes superior ao modelo convencional²². Graças a esses fatores e ao baixo ruído do seu reator comparado a um motor diesel-elétrico, um submarino nuclear é mais furtivo que um modelo convencional, sendo de difícil detecção. O governo brasileiro escolheu, assim, atualizar a sua frota de submarinos convencionais através da parceria com a França que também o auxiliará no antigo objetivo de tornar-se a sétima nação do mundo dotada de submarino de propulsão nuclear para defesa de seus mares²³.

Além dessas compras, o Brasil já conta com outras armas de procedência francesa²⁴. O Hexágono é, tradicionalmente, um fornecedor de mísseis, helicópteros e aviões para as Forças Armadas brasileiras, sendo responsável pela fabricação dos dois últimos vetores de superioridade aérea, os já aposentados Mirage 3E, com mais de trinta anos de serviço, e os atuais Mirage 2000, principais caças na ausência de definição do programa F-X 2. O novo contrato adiciona, assim, os submarinos a esse conjunto de armas.

A atual participação francesa dá-se principalmente nos campos naval e aéreo, sendo até agora indireta na força terrestre. O tamanho das atuais compras, aliado aos armamentos já comissionados e às expectativas de cooperação, qualificariam a França a retomar um posto entre os maiores fornecedores de materiais

²² O anexo 5 resume as diferenças entre um submarino convencional e outro de propulsão nuclear.

²³ Os outros seis países são os Estados Unidos, o Reino Unido, a Rússia, a China, a própria França e, recentemente, a Índia.

²⁴ O Anexo 6 expõe os sistemas de armas de origem francesa comissionados nas Forças Armadas Brasileiras.

de defesa para o Brasil – senão o principal –, posto este perdido na Segunda Guerra Mundial.

Finalmente, além das atuais armas comissionadas e das recentes negociações, há também diversas outras perspectivas que vêm sendo abertas com base nos documentos e nos encontros bilaterais já expostos. Elas envolvem, por exemplo, coordenação entre os projetos de modernização, integração e digitalização do campo de batalha e dos equipamentos dos soldados: de um lado o programa francês FELIN e de outro o programa *Combatente do Futuro* (ou Combatente Brasileiro – COBRA²⁵). Ambas as iniciativas levam a digitalização aos níveis abaixo das brigadas, ou seja, ao nível da tática, com impacto em toda a estrutura de comando e controle (C₂), transmitindo e interpretando a realidade da batalha instantaneamente. Através de sensores e receptores, cada soldado torna-se um ponto de envio e recebimento de informações numa rede digital coordenada por radares e satélites. Essa interação permite, por exemplo, a guiação de projéteis a longa distância em tempo real a partir de dados recebidos por sensores e câmeras do infante. O COBRA é uma das prioridades da Estratégia Braço Forte, publicada pelo Exército.

Também se intensifica a parceria na área espacial, através da cooperação das agências de Brasil e França, especialmente em torno do *Satélite Geoestacionário Brasileiro* (SGB) para o Ministério da Defesa. Esse projeto tem fundamental importância para a autonomia estratégica do Estado e relaciona-se diretamente com os demais projetos de modernização das Forças Armadas²⁶. “Para o futuro, há possibilidade de cooperação no desenvolvimento de sistemas de comunicação militar ou de lançadores” (BRASIL, 2009d, online). O SGB deve custar cerca de um bilhão de dólares e sua missão principal será a “defesa do espaço aéreo e territorial com desdobramento para outras funções” (CATANHÊDE, 2008, online), monitorando toda a faixa que vai do Amapá ao norte do Paraná (JOBIM,

²⁵ Ambos os programas são versões locais do programa estadunidense de soldados digitais, o Land Warrior. Para mais informações sobre o a digitalização das tropas estadunidenses, consultar Martins (2008, p. 81). O FELIN (sigla em francês, *Fantassin à Équipements et Liaisons Intégrés*) equipa o soldado com um sistema individual de mobilidade, proteção e comunicação através de alta tecnologia, ligando-o à rede de Comando e Controle e aos novos veículos blindados em tempo real. Para mais informações, acessar Ministério da Defesa da França, disponível em: <http://www.defense.gouv.fr/dga/votre_espace/presse/dossiers/felin_un_nouvel_homme_au_combat>. Para informações sobre o programa brasileiro COBRA, ver EXÉRCITO BRASILEIRO (2009, p. 15-19).

²⁶ Martins (2008, p. 23) resume a importância do satélite para a soberania dos Estados: “Aqui importa reter que o desafio da guerra é sistêmico. Que o ajuste de alguns Estados à realidade da guerra digital implica que cedo ou tarde as demais unidades procedam do mesmo modo. [...] Em suma, a julgar pela experiência do século XX, vencerá quem tiver o domínio das comunicações – resguardadas as diferenças que antes se tratava de rotas marítimas, ferrovias e rodovias. E que agora, sem a perda da importância destas, assumem um papel principal a comunicação por satélite, através dos cabos de fibra óptica, e a comunicação sem fio através de microondas e laser (*wireless*)”. Os maiores atores político-militares têm hoje um programa de satélites próprio: a Agência Espacial Europeia desenvolve o Galileu; os chineses, o Compass; os russos trabalham com Glonass e os norte-americanos detêm a precursora tecnologia do Global Positioning System (GPS).

2009, online). No encontro de 7 de setembro ficou acertada a modernização dos mísseis Exocet da Marinha do Brasil pela EADS e a atualização de radares tridimensionais.

Além disso, os atuais governos salientam a importância de uma cooperação na *área nuclear* que envolva prospecção e urânio, gestão de resíduos radioativos, diálogo entre empresas do setor e “a cooperação para o desenvolvimento de novas centrais nucleares no Brasil, em conformidade com os planos de ampliação do parque energético nacional” (BRASIL, 2009d, online), o que se reflete nas obras de Angra3.

A França também é cogitada para o fornecimento de novas *fragatas* ao abrigo do Plano de Equipamento e Articulação da Marinha do Brasil (PEAMB) e da Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008, p. 13). Se o acordo for fechado, incluirá a construção da Fragata Europeia Multimissão (FREMM), da classe Aquitaine, desenvolvida atualmente por França e Itália²⁷. O valor envolvido na negociação, seis navios construídos no Rio de Janeiro, ficaria entre dois e três bilhões de dólares²⁸. Essa compra já era esperada no final de 2008, juntamente com a dos submarinos (BAVA, 2009; REZENDE, 2008).

Com relação aos *veículos militares*, são vislumbradas parcerias de desenvolvimento conjunto de modelos não tripulados e de transporte através de alianças empresariais.

Entretanto, a maior das expectativas da relação franco-brasileira é, sem dúvida, a possibilidade de compra de 36 caças franceses Rafale, da Dassault, através da licitação do programa F-X 2²⁹. Embora a concorrência, que também inclui Estados Unidos e Suécia, possa tomar outros rumos, a parceria estratégica tem colaborado para o favoritismo *político* dos franceses, percebido em declarações do presidente Lula e do ministro Nelson Jobim (AMBROSIO, 2009)³⁰. O processo

²⁷ A FREMM é mais um produto do estado da arte que a França oferece para o Brasil, haja vista que o projeto data de 2005 e que suas primeiras embarcações devem ser postas na água em 2010 e comissionadas na Marinha da França em 2012. A FREMM preenche os requisitos da nova escolta de seis mil toneladas ambicionada pela Marinha do Brasil.

²⁸ O custo unitário estimado pelo Senado francês é de 400 milhões de euros. Fonte: Senado Francês, Lei 2009-828, disponível em: <www.senat.fr>. Acesso em: 01/11/2009. A Marinha do Brasil estima o custo unitário em 580 milhões de dólares, informando que as características da FREMM atendem aos requisitos do seu Estado Maior. Fonte: Marinha do Brasil, sessão Esclarecimentos à Imprensa, disponível em: <http://www.mar.mil.br/imprensa/arquivos_PDF/prm_240909.pdf>. Acesso em: 01/11/2009.

²⁹ O programa F-X 2 foi aberto em 2008 em substituição ao anteriormente cancelado F-X BR. Como o antecessor, ele visa dotar o Brasil de um novo caça de última geração. Os últimos três concorrentes são o Rafale da Dassault (França), o F-18 Super-Hornet da Boeing (Estados Unidos) e o Gripen NG da Saab (Suécia). Todas as empresas vêm recebendo apoio de seus governos e melhorando as propostas. A expectativa é que o governo compre 36 aviões. Se efetivada, a compra vai equiparar qualitativamente o Brasil ao Chile e à Venezuela que possuem caças de última geração, respectivamente, o norte-americano F-16 e o Sukhoi-30 russo.

³⁰ Essa preferência pelos caças franceses justifica-se principalmente pela transferência “irrestrita” de tecnologia, garantida pelo próprio presidente francês em carta sigilosa (MONTEIRO, 2009, 2009b), e pela parceria estratégica franco-brasileira (MORIN, 2009).

chegou a ser dado como finalizado pela mídia durante visita de Sarkozy em 7 de setembro de 2009 (BRASIL, 2009c), o que foi desmentido posteriormente (MORIN, 2009; BRASIL, 2009b). Enquanto para o Brasil essa ocasião representava uma etapa para firmar os acordos de submarinos e helicópteros, para a França, o encontro era visto como oportunidade de fortalecer o apelo político e vender também seu caça de última geração, o Rafale (LANGELLIER, 2009). Já em 2006, antes mesmo da abertura do programa F-X 2, se discutiu a possibilidade de produzir o caça no Brasil através de parceria entre a Embraer e a Dassault³¹ (LANCESSEUR; RUELLO, 2006). Se o acordo for fechado com os franceses, ele deve envolver mais de dois bilhões de euros apenas em torno das aeronaves³², que se somarão à quantia liberada para compra de submarinos e helicópteros, e corresponderá à primeira venda internacional do Rafale. Mais recentemente, o governo francês também se disponibilizou a produzir os caças no Brasil a partir da sétima unidade, em parceria com a Embraer (FRANÇA, 2009) e a baixar os custos do mesmo frente às novas propostas dos concorrentes.

Também durante visita de Sarkozy em setembro, deixou-se em aberto a possibilidade de a França adquirir uma dezena de aviões de transporte *KC-390* projetados pela Embraer (BRASIL, 2009b) e hoje também se cogita a própria participação francesa na produção do cargueiro (FRANÇA, 2009). Entende-se que as negociações dos caças da Dassault e dos aviões de transporte da Embraer são interdependentes, funcionando como ponto de barganha para os governos. Caso a venda dos dez ou quinze *KC-390* se realize, será, com base em dados do SIPRI, a maior venda de armas do Brasil para um dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU de todos os tempos e a primeira desde o fim da Guerra Fria³³.

Conclusão

Encerrou-se no dia 15 de novembro o Ano da França no Brasil que ofereceu ao público brasileiro uma amostra da sociedade e da cultura francesas aos moldes do que foi, em 2005, o Ano do Brasil na França. Essa série de eventos coroou toda a aproximação bilateral dos últimos anos, mostrando que a aliança entre os

³¹ O Grupo Industrial Marcel Dassault possui 5,67% das ações da companhia brasileira Embraer e tem contrato de manutenção dos atuais *Mirage 2000* comissionados em Anápolis.

³² Ao se tomar por base o valor das compras do caça pago pelo governos francês, entre 60 e 70 milhões de euros por unidade segundo sítio do Senado francês, chega-se ao total de aproximadamente 2,34 bilhões de euros para os 36 aviões almeçados pelo Brasil. Fonte: Senado francês, disponível em: <<http://www.senat.fr/rap/a08-102-5/a08-102-516.html#toc236>>. Acesso em: 23/10/ 2009. Entretanto, todo o pacote do programa F-X 2 é estimado em 12 bilhões de reais.

³³ O Brasil já vendeu à França e ao Reino Unido aviões de treinamento da Embraer na década de 1980. Como o *KC-390* nunca foi produzido, sendo ainda um projeto, calcula-se que seu preço gire em torno de 50 milhões de dólares e uma negociação de até 15 cargueiros, então, envolveria até 750 milhões de dólares.

dois países perpassa múltiplos níveis das Relações Internacionais. No âmbito político, a parceria já atravessou com sucesso o teste das trocas de governos, tanto com a eleição de um mandatário de esquerda na democracia brasileira quanto com a vitória da direita no Hexágono.

Frente ao sistema internacional, Brasil e França têm agendas estratégicas idênticas em relação a diversos aspectos político-econômicos, além da longa tradição na defesa da paz e dos Direitos Humanos. Ambos almejam o multilateralismo, são centrais nos seus processos de integração regional, estimulam a aproximação entre América do Sul e União Europeia e, por fim, defendem reformas da governança global a fim de democratizá-la. Assim sendo, a França vertebrava o eixo norte das Relações Internacionais do Brasil equiparando-se em importância aos países do BRIC e do IBAS, eixos leste e sul, frente ao atual tabuleiro mundial de velhas e novas potências.

Não se trata, portanto, de uma aliança que surgiu a partir das recentes compras de armamentos, mas de uma aproximação cuja intensificação vem ocorrendo, pelo mínimo, ao longo dos últimos dez anos. Não obstante consideráveis assimetrias socioeconômicas³⁴, os dois países estão do mesmo lado da balança. Esse contexto tem favorecido a França nas atuais concorrências para fornecimento de armas para o Brasil, deixando de lado outros tradicionais exportadores, como Estados Unidos e Rússia.

As bases jurídicas e diplomáticas fornecidas pela Política Externa Brasileira já propiciam a coordenação de esforços em diversas áreas estratégicas. Brasil e França acertaram acordo de submarinos e helicópteros que envolve mais de oito bilhões de euros pelo qual a parte brasileira receberá o seu primeiro vetor de propulsão nuclear. Além disso, a cooperação pode se estender para a compra e venda de aviões de caça, de cargueiros e de fragatas, para a digitalização do campo de operações e monitoramento de fronteiras e, por fim, para as áreas nuclear e espacial, incluindo o desenvolvimento de um satélite para o Ministério da Defesa. Toda essa amplitude guiará a relação entre os dois países pelas próximas décadas.

Sabe-se que a preparação militar não é o único fator na tomada de decisão estratégica em um Estado democrático (PROENÇA; DINIZ; RAZA, 1999, p. 25). Exatamente por isso, importa reconhecer todo o papel simbólico das relações franco-brasileiras, como a atração cultural francesa ao longo de cinco séculos, que influenciam o jogo político doméstico e os seus reflexos no plano internacional. A continuidade da cooperação franco-brasileira depende desses fatores subjetivos assim como da efetiva transferência de tecnologia, do desenvolvimento conjunto de projetos que ofereçam autonomia e reforcem ambas as Forças Armadas, da convergência de posicionamentos diante dos desafios da desordem mundial e de

³⁴ Anexo 3 mostra a diferença quantitativa dos orçamentos de defesa de Brasil e França.

uma política de Estado que privilegie a aliança mesmo diante de ganhos relativos diferentes no curto prazo.

A escolha da França como parceiro estratégico e fornecedor de equipamentos de defesa passa por essas afinidades político-militares nos planos interno e externo. Além disso, a França, juntamente com a China, a Rússia e os Estados Unidos, é hoje um dos poucos – senão apenas um entre quatro – países que possui uma indústria capaz de produzir uma variada gama de produtos militares que abarca desde porta-aviões até submarinos nucleares, passando por caças, blindados, fragatas, mísseis, usinas nucleares, helicópteros e diversos outros equipamentos. Trata-se da herança da Guerra Fria, da ideia de dissuasão autônoma, que garantiu à BID francesa um mercado interno interessado na independência estratégica³⁵.

A utilidade de longo prazo da cooperação franco-brasileira consiste em estruturá-la como alavanca para a autonomia estratégica nacional. Trata-se de aproveitar os ganhos advindos da parceria para impulsionar a coordenação da BID de defesa regional, a entronização do centro de decisão da digitalização e o reaparelhamento das Forças Armadas no Brasil. Em última instância, a parceria estratégica pode constituir importante suporte à integração sul-americana.

ABSTRACT: This paper analyzes the improvement of French-Brazilian relations which lead to the establishment of an unprecedented strategic partnership. Focusing on the security area, it sheds light on the existence of common interests concerning the quest of multilateralism and new world challenges. In a long-term view, the bilateral cooperation could be a support to sensible control technologies of digitalization and would lead to the construction of an integrated Defense Industrial Base in South America. In conclusion, France is the center of the south-north axis of Brazilian International Relations and the studied alliance supports an autonomous regional insertion in the world of large blocs and big states.

KEYWORDS: Brazil, France, Military Agreement, Strategic Partnership, F-X 2 Program, Nuclear Submarine.

³⁵ Essa diversificada gama de produtos tem justificado, por exemplo, a opção do governo brasileiro pela estatal francesa DCNS para o fornecimento de uma nova frota de submarinos em detrimento das concorrentes alemãs, tradicionais fabricantes de submarinos convencionais que já os haviam inclusive vendido ao Brasil. A escolha baseou-se exatamente na capacidade francesa de construção de embarcações com reatores nucleares e de cascos para recebê-los. A Alemanha não domina atualmente sua construção, sendo a opção pela França apontada pelas autoridades como a única tecnicamente viável no curto prazo (MARINHA DO BRASIL, 2009, online).

Referências Bibliográficas

AMBROSIO, Marcelo. Boeing aposta alto na Embraer. *Jornal do Brasil Online*. Rio de Janeiro, 22/07/2009. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhe3.asp?ID_RESENHA=601401>. Acesso em: 24/07/2009.

AQUINO, Paulo Neves de. A Política Externa Francesa na Europa: aspectos estratégicos e militares. In: CARDIM, Henrique Carlos; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (orgs.). *França: visões brasileiras*. Brasília: IPRI, 2003. p. 168-194.

AVILA, Fabrício Schiavo. Armas Estratégicas: o impacto da digitalização sobre a guerra local e a distribuição de poder no sistema internacional. 2008. 108f. *Dissertação* (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS, Porto Alegre, 2008.

BAVA, Silvio Caccia. O PAC das Forças Armadas. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, n. 25, 2009.

BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério da Defesa. Senado aprova empréstimo francês para submarino de propulsão nuclear e novos helicópteros. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/imprensa/mostra_materia.php?ID_MATERIA=33385>. Acesso em: 24/09/2009.

_____. Comunicado à Imprensa. Brasília, 08/09/2009b. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/imprensa/mostra_materia.php?ID_MATERIA=33409>. Acesso em: 08/09/2009.

_____. Em quatro anos, balanço da parceria Brasil-França mostra avanços. Brasília, 08/09/2009d. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/mostra_materia.php?ID_MATERIA=33406>. Acesso em: 1º/11/2009.

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

CANTANHÊDE, Eliane. Em Sigilo, Jobim negocia um satélite com a França. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 1º/02/2008. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhe3.asp?ID_RESENHA=417022>. Acesso em: 1º/10/2009.

COURT DE COMPTES (França). Les industries d'armement de l'État. Paris, 2009. Disponível em: <<http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/26-industries-armement-etat.pdf>>. Acesso em: 30/09/2009.

FRANÇA quer garantir Rafale. Inforel. Brasília, 23/10/2009. Disponível em: <www.inforel.org>. Acesso em: 22/10/2009.

FRANÇA. Défense et Sécurité Nationale: Le Livre Blanc. Paris, Odile Jacob, 2008.

IISS. The Military Balance. Londres: Routledge, 2008.

JANE'S. Country Profile: Brazil. Londres: Jane's Information Group, 2008.

JOBIM, Nelson. A maior compra bélica da história. *ISTOÉ Dinheiro*. São Paulo, v. 622, 08 set. 2009. Entrevista concedida a Denize Baccocina, Gustavo Gantois e Leonardo Attuch.

LANCESSEUR, Bruno; RUELLO, Alain. Dassault et Embraer discutent pour construire des Rafales au Brésil. *Les Echos Online*. Paris, 16/10/2006. Disponível em: <<http://archives.lesechos.fr/archives/2006/LesEchos/19773-87-ECH.htm>>. Acesso em: 15/10/2009.

LANGELLIER, Jean-Pierre. Nicolas Sarkozy espère conclure au Brésil la vente de l'avion de combat Rafale. *Le Monde Online*. Rio de Janeiro, 06/09/2009. Disponível em: <<http://www.lemonde.fr>>. Acesso em: 06/09/2009.

LASSERRE, Isabelle. Quand Mitterrand, déjà, négociait le retour dans l'OTAN. *Le Figaro*. Paris, 10 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.lefigaro.fr/international/2009/03/11/01003-20090311ARTFIG00073-quand-mitterrand-deja-negociait-le-retour-dans-l-otan-.php>>. Acesso em: 13/10/2009.

LESSA, Antônio Carlos Moraes. A Parceria Bloqueada: As relações entre França e Brasil, 1945-2000. 2000. 264f. *Tese* (Doutorado em História) – Instituto de Ciências Humanas, UNB, Brasília, 2000.

_____. Os vértices marginais de vocações universais: as relações entre a França e o Brasil de 1945 a nossos dias. *Rev. bras. polít. int.*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 28-58, 2000b.

LOMBART, Laurent. La Politique Extérieure du Président Jacques Chirac dans un Monde Américano-centré. Disponível em: <www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/24_Lombart.pdf>. Acesso em: 13/10/2009.

SILVA, Luis Inácio. *Internationales*. Brasília: TV5Monde, 06/09/2009. *Programa de TV*. Disponível em: <www.internationales.fr>. Acesso em: 06/09/2009.

SILVA, Luis Inácio; SARKOZY, Nicolas. Aliança para Mudança. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 07/07/2009.

SILVA, Luis Inácio; SARKOZY, Nicolas. Declaração Conjunta. Brasília, 07/09/2009b. Disponível em: <http://www.ambafrance-br.org/france_bresil/spip.php?article665>. Acesso em: 12/10/2009.

MARINHA DO BRASIL. Resposta à Imprensa. Brasília: Centro de Comunicação Social de Marinha, 2009. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/mb1/scorpene_12.htm>. Acesso em: 19/08/2009.

MARTINS, José M. Q. Digitalização e guerra local: fatores do equilíbrio internacional. 2008. *Tese* (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS, Porto Alegre, 2008.

MARTINS FILHO, João Roberto. A influência doutrinária francesa sobre os militares brasileiros nos anos de 1960. *Rev. bras. Ci. Soc.* São Paulo, v. 23, n. 67, p. 39-50, 2008.

_____. Acordo marca expectativa de ser “potência”, diz estudioso. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 06/09/2009. Entrevista concedida a Claudia Antunes.

MIGNON, Jean-Claude. Rapport N° 1294 fait au nom de la Commission des Affaires Étrangères sur le Projet de Loi n° 1265. Paris: Assemblée Nationale, 2008.

MORIN, Hervé. La vente des Rafales au Brésil est bien partie, mais pas encore acquise. RTL. Paris: 10/09/2009. *Programa de Rádio*. Entrevista concedida a Jean-Michel Alphonse. Disponível em: <<http://videos.lefigaro.fr/video/iLyROoafMRum.html>>. Acesso em: 07/10/2009.

OLIVEIRA, Odete Maria de. Os descaminhos do Brasil nuclear. Ijuí: Editora Unijuí, 1999.

REZENDE, Pedro Paulo. A Indústria bélica de volta. *Correio Braziliense*. Brasília, 04/09/2008.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. La Defensa en La Política Exterior Del Brasil: El Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa. Disponível em: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt50-2009>. Acesso em: 18/10/2009.

SARKOZY, Nicolas. Presidente da França diz que G8 vai se abrir para incluir Brasil e mais cinco emergentes. *O Globo*. Paris: 05/09/2009. Entrevista concedida a Deborah Berlinck. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/mat/2009/09/04/presidente-da-franca-diz-que-8-vai-se-abrir-para-incluir-brasil-mais-cinco-emergentes-767480151.asp>>. Acesso em: 19/10/2009.

SCHILLING, Voltaire. A missão militar francesa. *Zero hora*. Porto Alegre, p. 19, 09/09/2009.

TAVARES, A. de Lyra. Brasil-França ao longo de 5 séculos. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1979.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004a.

_____. A política internacional do Brasil e suas fases. In: FRATI, Mila (org.). *Curso de formação em política internacional*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2007. p. 219-246.

_____. O Descompasso entre as Nações. Rio de Janeiro: Record, 2004b.

VIZENTINI, Paulo Fagundes; PEREIRA, Analúcia. A Política Africana do Governo Lula. Disponível em: <<http://www6.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo40.pdf>>. Acesso em: 14/10/2009.

Anexos

Anexo 1: CRONOLOGIA DA APROXIMAÇÃO ESTRATÉGICA BRASIL-FRANÇA

25/11/1997 Os presidentes *Jacques Chirac* e *Fernando Henrique Cardoso* encontram-se em São Jorge do Oiapoque (Guiana Francesa).

27/11/1997 Representantes de Brasil e França assinam em Paris o **Acordo Quadro sobre a Cooperação na Pesquisa e nos Usos de Espaço Exterior para Fins Pacíficos**.

29/04/2002 Armée de l'air (Força Aérea francesa) participa em Canoas/RS da primeira edição do Exercício Cruzeiro do Sul (**CRUZEX**) que reúne também as forças aéreas de Argentina, Brasil e Chile. A superioridade francesa durante as simulações motivou a Aeronáutica do Brasil a buscar atualizações para seus aviões. A França participou de todos os CRUZEX até hoje (2002, 2004, 2006 e 2008).

25/10/2002 Representantes de Brasil e França assinam em Paris o **Acordo de Cooperação para o desenvolvimento das Utilizações Pacíficas da Energia Nuclear**.

01/01/2003 Posse de *Lula da Silva* em Brasília.

28/01/2003 *Lula* e quatro ministros visitam Paris e encontram-se com *Jacques Chirac*.

22/09/2003 *Lula* e *Chirac* têm encontro bilateral em Nova Iorque na ocasião da 59ª Assembleia Geral da ONU.

30/01/2004 *Lula* e *Chirac* encontram-se em Genebra juntamente com Lagos Escobar, presidente do Chile, e Kofi Annan, secretário Geral da ONU.

25/05/2004 *Lula* e *Chirac* têm reunião de trabalho durante Cúpula de Guadalajara, no México.

20/09/2004 Almoço entre *Lula* e *Jacques Chirac* em Nova Iorque e discussão dos dois presidentes com Lagos Escobar, do Chile, e Rodriguez Zapatero, da Espanha.

01/03/2005 Inicia o Ano do Brasil na França que se estende até dezembro.

14/07/2005 *Lula* e comitiva visitam a França de *Jacques Chirac* por quatro dias. Ministros de Relações Exteriores e de Defesa assinam cinco documentos, entre eles: **A.** Protocolo de Intenções Referente à Cooperação em Tecnologias Avançadas; **B.** Acordo para Cooperação na Área de Aeronáutica Militar, derivado do primeiro; **C.** Acordo relativo ao fornecimento de material e serviços no âmbito

da Aeronáutica Militar (**compra dos 12 Mirage 2000 por • 60 milhões**). *Chirac* anuncia apoio à candidatura brasileira ao CS da ONU como membro permanente.

25/05/2006 *Jacques Chirac* visita Brasília, onde se encontra com *Lula*. Os presidentes emitem **Declaração de Brasília** saudando trabalhos dos grupos criados 10 meses antes.

16/05/2007 Posse de *Nicolas Sarkozy* na França.

19/06/2007 Ministros de Defesa (Waldir Pires e Hervé Morin) assinam declaração de intenção em matéria de defesa.

27/08/2007 *Sarkozy* discursa na Conferência de Embaixadores em Paris defendendo vaga permanente para o Brasil no Conselho de Segurança da ONU e reformas no G8 que ampliem os debatedores do fórum.

25/09/2007 Encontro entre *Lula* e *Sarkozy* na sede da ONU, em Nova Iorque.

29/01/2008 Ministros de Defesa (Nelson Jobim e Hervé Morin) assinam na França **Acordo Relativo à Cooperação no Domínio da Defesa e ao Estatuto de suas Forças**, colocando ambas as forças armadas em situação privilegiada reciprocamente e definindo o estatuto jurídico para a efetivação da cooperação bilateral.

12/02/2008 *Lula* e *Sarkozy* encontram-se no Oiapoque e emitem a **Declaração Conjunta de São Jorge do Oiapoque**.

08/12/2008 Ministro da Defesa francês, Hervé Morin, visita Brasília e encontra-se com Celso Amorim (Relações Exteriores), Mangabeira Unger (Assuntos Estratégicos) e Nelson Jobim (Defesa).

22/12/2008 Em visita de *Sarkozy* ao Rio de Janeiro, ocasião da II Cúpula Brasil-União Europeia, presidentes assinam **Parceria estratégica** entre França e Brasil e acordo na **Área de Submarinos**.

01/04/2009 Almoço de negócios entre *Lula* e *Sarkozy* em Paris anterior ao encontro do G20 em Londres. Ambos trataram da parceria estratégica e afinaram o discurso para a reunião.

21/04/2009 Inicia o Ano da França no Brasil que se estende até 15 de novembro.

11/06/2009 Celso Amorim visita a França para discutir acidente aéreo no Atlântico de voo da Air France entre Rio de Janeiro e Paris assim como as relações bilaterais.

15/06/2009 *Lula* e *Sarkozy* encontram-se em Genebra, na Suíça, para almoço. *Lula* estava na Europa em razão de uma turnê cujo foco era uma reunião dos BRICs.

07/07/2009 *Lula* encontra-se com *Sarkozy* em Paris antes de encontro do G8 na Itália.

02/09/2009 Senado aprova projeto que autoriza a União a tomar • 6,088 bilhões em empréstimos para financiar a compra de 50 helicópteros, 5 submarinos (sendo um com casco para receber reator nuclear) e a construção de um estaleiro em Itaguaí, Rio de Janeiro. Fica estabelecido que o restante, • 2,549 bilhões, será pago pelo Tesouro Nacional. Total das compras: • **8,647 bilhões**.

07/09/2009 *Sarkozy* visita Brasília como convidado de honra para o desfile militar de 7 de setembro. O presidente francês recebe a Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul no seu grau Grande Colar, a mais alta condecoração do Estado brasileiro. Fecham-se acordos para compras de submarinos e helicópteros. *Lula* e *Sarkozy* emitem **Declaração Conjunta**. Ministros da Defesa também emitem **Declaração Conjunta de Intenções**. Os presidentes anunciam abertura de negociações para a compra brasileira junto à França de caças Rafale, da Dassault.

03/11/2009 Ministros da Defesa de Brasil e França (Nelson Jobim e Hervé Morin) encontram-se no Rio de Janeiro para tratar das negociações de armamentos entre os dois países. Ambos sobrevoaram de helicóptero a área onde será construído o casco do primeiro submarino nuclear brasileiro.

14/11/2009 *Lula* e *Sarkozy* encontram-se em Paris e fixam posição comum dos dois países para a XV Conferência do Clima da ONU. Trata-se do oitavo encontro entre os dois presidentes em um ano e meio.

FONTES:

Brasil:

- Palácio do Planalto, Agenda do Presidente. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/presidente/agenda/>>. Acesso em: 01/09/2009.
- Ministério da Defesa, Agenda do Ministro. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/o_ministro/index.php?page=agenda_ministro>. Acesso em: 01/09/2009.
- Ministério de Relações Exteriores, Sessão de Atos Bilaterais França. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/bifrance.htm>>. Acesso em: 01/09/2009.
- Portal Defesanet. Disponível em: <www.defesanet.com.br>. Acesso em: 01/09/2009.

França:

- Présidence de la République, Agenda. Disponível em: <<http://www.elysee.fr/actualites/index.php?mode=agenda>>. Acesso em: 01/09/2009.
- Ministère de la Défense. Disponível em: <www.defense.gouv.fr>. Acesso em: 8/11/2009.
- Ministère des Affaires Étrangères et Européennes. Disponível em: <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files_156/brazil_444/index.html>. Acesso em: 01/09/2009.

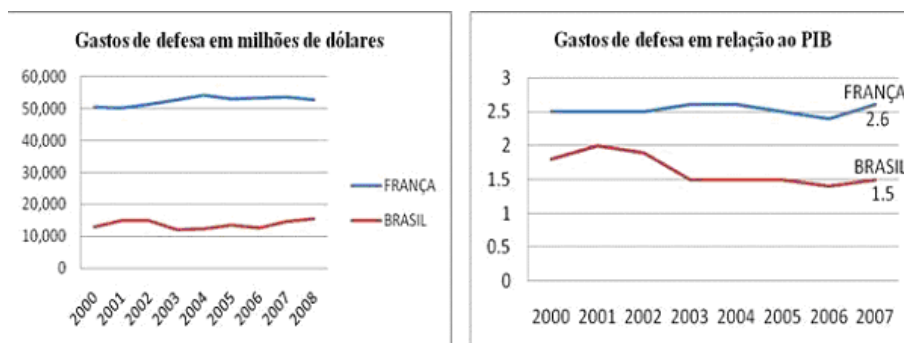
Anexo 2: ATOS BILATERAIS BRASIL-FRANÇA NA ÁREA DA DEFESA

#	ACORDO	DATA (1)
1	Acordo-Quadro na Pesquisa e nos Usos do Espaço Exterior para Fins Pacíficos.	Novembro de 1997
2	Acordo de Cooperação para o desenvolvimento das Utilizações Pacíficas da Energia Nuclear.	Outubro de 2002
3	Protocolo de Intenções Referente à Cooperação na Área das Tecnologias Avançadas e de suas Aplicações.	Julho de 2005
4	Acordo para Cooperação na Área da Aeronáutica Militar.	Julho de 2005
5	Acordo Relativo ao Fornecimento de Materiais e Serviços no Âmbito de Aeronáutica Militar.	Julho de 2005
6	Acordo Relativo à Cooperação no Domínio da Defesa e ao Estatuto de suas Forças.	Janeiro de 2008
7	Parceria Estratégica entre a República Federativa do Brasil e a República Francesa.	Dezembro de 2008
8	Acordo na Área de Submarinos.	Dezembro de 2008

FONTE: Dados do Ministério das Relações Exteriores, disponíveis em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/bifrance.htm>>. Acesso em: 1º/09/2009.

(1) Até a presente data, não estão vigentes os acordos número 6 e 8.

Anexo 3:



FONTE: Dados do Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), sessão *Military Expenditure Database*. Disponível em: <<http://www.sipri.org/databases/>>. Acesso em: 18/10/2009. Frente a uma diversidade de fontes, optou-se pelos números do SIPRI porque o instituto traz cifra em dólares com base num único ano, 2005, para cálculos de inflação e câmbio.

Anexo 4:
COMPRAS BRASIL-FRANÇA 2008
(EM BILHÕES DE EUROS)

Item/Financiamento	Empréstimo	Tesouro Nacional	TOTAL
Submarinos	4,324	2,466	6,790
Helicópteros	1,764	0,083	1,857
Total	6,088	2,549	8,647

FONTE: Comunicado do Ministério da Defesa do Brasil em 02/09/2009. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/imprensa/mostra_materia.php?ID_MATERIA=33385>. Acesso em: 22/09/2009.

Anexo 5:
QUADRO COMPARATIVO DE SUBMARINOS

CARACTERÍSTICA	CONVENCIONAL	PROPULSÃO NUCLEAR
Propulsão	Diesel-elétrica	Nuclear
Profundidade de operação	Águas rasas	Águas profundas
Dependência de atmosfera	Sim	Não
Velocidade	4 a 6 nós	6 a 35 nós
Deslocamento	1.400t a 1.800t	~6.000t
Emprego estratégico	Posição	Movimento

AUTOR: Ministério da Defesa (Brasil).

FONTE: Ministério da Defesa, disponível em: <https://www.defesa.gov.br/imprensa/arquivos/2009/2009_0_27_prosub_apresentacao.pdf>. Acesso em: 02/11/2009.

Anexo 6: ARMAS FRANCESAS NO BRASIL

TIPO DE ARMAMENTO	DESIGNAÇÃO	EMPRESA	ANO DA COMPRA (5)	NÚMERO	
				IISS (1)	SIPRI (2)
Míssil Anticarro (Manpad)	Eryx e Milan	MBDA	1995	~30	~157
Míssil Ar-Ar	Super 530F		2005	-	10
Míssil Antinavio	MM-38/40 Exocet		1986	~44	~108
Porta-Aviões	São Paulo (3)	DCNS	2000	1	1
Caças	Mirage 3E (4)	Dassault	1970	0	31
	Mirage 2000 B/C		2005	12	36
Helicópteros	AS-350/550 <i>Fennec (Écureuil)</i>	Eurocopter (EADS)	1992	~102	~84
	AS-532/332 <i>Cougar (Panther)</i>		1985	~16	~41
	AS-365 <i>Dauphin (Panther)</i>		1988	~32	~36
COMPRAS RECENTES					
Submarino Nuclear	Scorpène Nuclear Brasileiro (SNB)	DCNS	2008	0	1
Submarino	Scorpène		2008	0	4
Helicópteros	EC-725 <i>Cougar</i>	Helibrás (Eurocopter)	2008	0	50
	EC-225 <i>Super Puma</i>				

FONTE: IISS (2008) e dados do Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), sessão *Arms Transfers Database*, disponível em: <www.sipri.org/>. Acesso em: 18/10/2009.

- (1) O número IISS indica a quantidade comissionada atualmente nas Forças Armadas, segundo o instituto.
 (2) O número SIPRI indica a quantidade comprada da França, sem se fazer distinção entre compra e construção no Brasil com base em licença.
 (3) O Porta-Aviões São Paulo é a atual designação do Porta-Aviões Foch, em serviço na França de 1963 a 2000.
 (4) Os Mirage 3E foram substituídos a partir de 2005 pelos Mirage 2000, de mesma procedência.
 (5) Considera-se o ano da primeira compra.

Artigo submetido em 09 de Janeiro de 2010, encaminhado ao Conselho Editorial em 30 de março de 2010 e aprovado em 05 de abril de 2010.

A Consolidação da Amazônia: Tratados de Navegação e a Diplomacia da Gestão Rio Branco

Hânder Costa Leal*

Mário Sogari**

Yuri Possapp***

RESUMO: A bacia Amazônica sempre ocupou papel de destaque na formulação da política externa brasileira. Neste sentido, o artigo busca, através de análise da história do Brasil desde o período colonial até a gestão Rio Branco na Primeira República, demonstrar que a evolução dos acordos territoriais e de navegação na Amazônia não teve o intuito de alinhar-se ao princípio do liberalismo e da abertura econômica irrestrita às nações centrais. Na realidade, a posição brasileira foi a de exercer uma política externa autônoma em defesa de seus interesses nacionais e de consolidar a Amazônia como território soberano do Estado brasileiro, mesmo sob um contexto de fortes pressões aplicadas pelas grandes potências internacionais do período contemplado neste trabalho.

PALAVRAS-CHAVE: Política externa brasileira, Diplomacia Imperial, Navegação, Amazônia.

* Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e bolsista de iniciação científica nas áreas de Política Tecnológica e Governo Eletrônico (e-Gov) no Departamento de Ciências Econômicas da FCE/UFRGS, projeto financiado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). E-mail: handercl@hotmail.com

** Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e bolsista PIBIC/CNPq. E-mail: masogari@yahoo.com.br

*** Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e graduando em Letras pela Pontifícia Universidade do Rio Grande do Sul (PUCRS). E-mail: yuripossapp@hotmail.com

Introdução

A Amazônia tem sido objeto de ambição estrangeira desde as primeiras expedições realizadas na região no século XVI. Possuir acesso ao seu extenso território significava, em primeiro lugar, ter uma larga disposição de recursos hídricos, que permitem a navegabilidade do Atlântico ao Pacífico e ao interior do continente. Mais especificamente, possibilitava o comércio com os Andes, região sul-americana cuja produção de prata e a riqueza comercial atraíram as atenções das potências desde o período do colonialismo ao imperialismo norte-americano e europeu do século XIX. Em segundo lugar, a Amazônia constituía-se em uma área de exploração de recursos naturais do interesse das potências estrangeiras, tais quais as drogas do sertão e a borracha (EL-KAREH, 2003).

A diplomacia brasileira, desde o período colonial à gestão de Rio Branco, na república velha, tomou conhecimento desse interesse econômico e teve que se dispor diante de diversas questões de caráter político decorrentes da pressão das potências para obter o acesso à região norte do país. Desde o governo colonial, passando pelo primeiro e segundo impérios, até as duas primeiras décadas do século XX, a consolidação da Amazônia representou um processo de extensa barganha política em que o Estado brasileiro buscou soluções ótimas para a aquisição de poder territorial e econômico, sem causar, ao mesmo tempo, conflitos diplomáticos que pudessem prejudicar as relações do país com os Estados europeus e os Estados Unidos (DORATIOTO, 2001).

O presente trabalho se propõe a analisar o contexto das disputas e negociações territoriais na Amazônia e do estabelecimento dos tratados de navegação no rio Amazonas, de modo que sejam averiguados os objetivos que a diplomacia brasileira traçou para a condução destas questões. Verificaremos se estes tiveram um direcionamento e aproximação ao liberalismo econômico, visando à abertura econômica e ao consentimento ao intervencionismo das grandes potências (o que conferiremos como hipótese nula de nossa análise), ou se foi realizado diante de um extenso projeto de consolidação política e territorial da Amazônia como área pertencente à soberania brasileira (que será a hipótese deste estudo).

O Período Colonial (1500-1823)

A questão da navegação do Rio Amazonas e de seus afluentes, de acordo com Cristóvão Murilo (2006), remonta ao período colonial, quando Portugal realizou seu processo de expansão em direção ao interior, motivado pela exploração dos recursos naturais lá existentes, em especial as Drogas do Sertão. Para o autor, a falta de interesse dos espanhóis em explorar essas riquezas serve como explicação, parcialmente, ao fato de os espanhóis terem concedido largas

extensões de terra na Amazônia aos portugueses no Tratado de Madrid de 1750. Em adição, Portugal também teve que enfrentar interesses franceses, holandeses e ingleses na região, sendo que estes, diferentemente dos espanhóis, viam a Amazônia como uma fonte alternativa para a aquisição de especiarias, mercadorias já altamente exploradas na Ásia pelos países europeus.

Doratioto (2001) complementa a análise do interesse das potências europeias sobre a Amazônia através do estudo das disputas fronteiriças entre Portugal, França, Holanda e Inglaterra. Neste aspecto, a questão do Amapá foi particularmente preocupante, onde os franceses, após consolidarem o seu território, vencendo disputas contra os holandeses, intensificaram a expansão do território da Guiana, pretendendo atravessar o rio Oiapoque e tornar o rio Amazonas um novo marco fronteiriço com as posses portuguesas. A França chegou a invadir o território em 1697, mas teve que frear sua ação devido à questão da sucessão do trono espanhol. Portugal aproveitou-se da situação para neutralizar o território e convocou o estabelecimento de um tratado pela paz. A solução do problema com os franceses só foi alcançada em 1713, quando se estabeleceu o Tratado de Utrecht, pelo qual a França desistiu, provisoriamente, de suas pretensões no Cabo Norte e aceitou o rio Oiapoque como limite de seu território. Para o autor, o tratado constituiu uma dupla vitória para os portugueses, pois além de garantir o uso exclusivo do rio Amazonas pelo Brasil, empurrou os franceses para o norte do Oiapoque, de modo a proteger o território amazônico de incursões que pudessem alcançar as principais vias fluviais da bacia.

Por outro lado, Pereira indica que foi da preocupação do Marquês de Pombal “consolidar o domínio português naquela região, com a construção de portos pluviais, de vilas, de uma linha de fortificação militar, etc.” (PEREIRA, 2001, p. 160). Dessa forma, a justificativa indicada pelo autor seria, primordialmente, de caráter político-militar, no sentido de que a Espanha era encarada como uma “ameaça”, tendo em vista as rivalidades históricas entre as duas potências da Península Ibérica. Fortalecer as fronteiras e garantir a segurança nacional seriam objetivos concretos da política portuguesa de tomar o controle da Amazônia.

Dessa forma, fatores tanto econômicos quanto políticos influíram no desejo do Império Português em manter a região amazônica sobre o seu domínio. O estabelecimento do Tratado de Madrid e do Tratado de Utrecht permitiu que Portugal, baseado no princípio do *uti possidetis*, consolidasse a região da Bacia do Amazonas como território colonial brasileiro (RODRIGUES & SEINTEFUS, 2001). Mesmo assim, o assunto não estava resolvido de acordo com os interesses das potências europeias. Paulo Roberto de Almeida (2004) demonstra que um dos temas debatidos no Conselho de Viena, em 1815, foi o da livre navegabilidade sobre os rios internacionais, para fins comerciais, de maneira a ampliar o acesso sobre pontos ainda não plenamente explorados pelo capital europeu.

Além disso, essa consolidação portuguesa não implicou, simultaneamente, em um programa de ocupação da região por parte da metrópole. Como observa Almir El-Kareh (EL-KAREH, 2003, p. 2), a dificuldade em povoar e desenvolver a região fez com que Portugal proclamasse a “lei colonial de não permitir no comércio no Brasil senão embarcações fabricadas no próprio país”, medida que não foi revogada mesmo depois da independência brasileira e da ascensão de D. Pedro ao poder. Não obstante, o autor cita que a Bacia Amazônica estaria “destinada a se ligar comercialmente com as nações estrangeiras” (Idem, p. 1), tendo em vista suas largas extensões fluviais e sua destacada posição geopolítica na América do Sul.

O Período Imperial (1823-1889)

O período imperial é marcado por uma forte recorrência do Estado brasileiro aos mecanismos jurídicos para a defesa dos direitos de exclusividade de navegação no Amazonas pelo Brasil. Para Fernando Sabóia de Medeiros (1938), a passagem do período colonial brasileiro para o período imperial consolidou um deslocamento do dinamismo dado pelo rio Amazonas aos Estados ribeirinhos e às potências extracontinentais que desejavam conquistar direitos de navegações sobre o interior da América do Sul. De acordo com o autor, o rio Amazonas, no tempo colonial, cooperou decisivamente na formação dos territórios políticos dos Estados ribeirinhos, ou seja: a luta pela posse do Amazonas surgia do dinamismo político dos Estados ribeirinhos, em que o *uti possidetis* constituía o principal elemento para a fixação dos limites territoriais.

Estabelecidas as fronteiras na idade moderna, o autor assinala que o dinamismo econômico passou a ser o principal fator da questão, visto que a conjuntura da época ilustrava uma mobilidade das fronteiras econômicas e um enredamento das disputas econômicas com as tendências políticas. Dessa forma, as pressões pela liberdade de navegação tornaram-se recorrentes, através da participação direta não só dos interesses privados, mas também dos Estados, o que contribuiu para o prevalecimento do âmbito jurídico na questão dos direitos de navegação.

Além disso, os interesses na região não mais abrangem apenas os Estados europeus e os Estados ribeirinhos. Tanto El-Kareh quanto Medeiros dão destaque em suas obras ao crescimento da atividade de navegação norte-americana no século XIX. As diversas expedições à América do Sul acabaram resultando em um interesse por parte dos Estados Unidos pela navegação fluvial no interior do continente e, a partir de então, os autores denotam sucessivas tentativas por parte do governo estadunidense de abrir os rios à livre navegação.

A primeira delas se dá em 1826, quando os norte-americanos ofereceram ao Brasil um “empreendimento imenso [...] a navegação do Amazonas e sua

comunicação com os rios da bacia do Prata, pela canalização ou pela descoberta de rios intermediários” (EL-KAREH, 2003, p. 2). Entretanto, a recusa do governo brasileiro será feita tanto nesta ocasião quanto na tentativa posterior, em 1849, de uma companhia de capitais nova-iorquinos que desejava o privilégio de navegação sobre o rio Amazonas e a ligação deste com o rio Paraguai. Dessa maneira, como demonstra o autor, a pressão por parte do governo americano será intensificada sob o discurso de que o Brasil não tinha meios de aproveitar as riquezas de seu próprio território e de que os Estados Unidos estaria pronto a realizar os investimentos necessários para a intensificação da navegação e da exploração de tais recursos.

Neste período, são grandes os esforços do tenente da marinha norte-americana, Matthew Fontaine Maury, em favor da abertura do rio à navegação de bandeiras estrangeiras. Maury consegue levar o assunto ao congresso norte-americano, ao Secretário de Estado John M. Clayton e a seu sucessor, Daniel Webster. “Para o oficial da marinha armada americana, o Amazonas era a repetição das Índias e da Oceania às portas dos Estados Unidos” (MEDEIROS, 1938, p. 101). Por outro lado, à classe política norte-americana, interessava promover a transferência de escravos para o plantio de algodão na Amazônia, devido às dificuldades de colonização a serem enfrentados por cidadãos norte-americanos. De acordo com a imprensa nova-iorquina, “convinha exportar os escravos africanos para a Amazônia em vez de transportá-los para a Libéria” (JORNAL HERALD *apud* MEDEIROS, 1938, p. 189).

Devido às condições inóspitas da floresta Amazônica, o Império considerava ínfimo o sucesso da colonização da região por parte do governo norte-americano. Mesmo assim, tampouco se podia ignorar que o histórico recente da política externa norte-americana para a região – envolvendo a conquista do Texas em conflito contra o México em 1845 e as intervenções em Cuba e na Nicarágua na década seguinte – gerava na diplomacia brasileira o temor de que os Estados Unidos conquistariam a Amazônia caso não houvesse a abertura, uma vez que aquele país pretendia explorar por conta própria o Rio Amazonas, suas margens e seus tributários, como bem o sabia Sérgio Teixeira de Macedo, ministro brasileiro em Washington (MEDEIROS, 1938; EL-KAREH, 2003).

A concessão de livre navegação exclusivamente aos Estados Unidos estava descartada pela diplomacia imperial uma vez que geraria o descontentamento de França e Inglaterra, que também mantinham suas pretensões sobre a Amazônia. De acordo com Doratioto (2001), devido ao revigoramento das questões da fronteira com a Guiana, a França voltará a ser a principal fonte de pressão do continente europeu sobre o Brasil. Sobre o pretexto de “proteger conterrâneos, que estariam ameaçados pelas lutas políticas no Pará, e, ainda, pela necessidade de se fixarem os limites entre o Império e a Guiana” (DORATIOTO, 2001, p. 81), os franceses constroem um forte no lago Amapá e ocupam o território brasileiro

até o rio Araguari. A solução encontrada pelo Brasil foi recorrer aos ingleses, que receavam a expansão francesa na região, e que deram ganho de causa ao Brasil, ao reviver os princípios do Tratado de Utrecht de 1717.

A saída das tropas francesas, no entanto, não findou a questão, visto que a potência europeia conclamaria a necessidade de renovação dos tratados para o estabelecimento dos limites entre a Guiana e o Brasil. Segundo o autor, o Império realizou as conversações através de postura conciliadora, mas a intransigência do governo de Napoleão III, que só admitiria o rio Araguari como marco fronteiro, acarretou no rompimento das negociações e na postergação da questão até o período da gestão Rio Branco (Idem).

O aumento da dimensão das pressões externas, a partir da década de 1850, constitui, para Doratioto, uma “verdadeira campanha internacional pela abertura do rio Amazonas à navegação”, que visava “à instalação de estrangeiros no território amazônico, colocando em risco, a soberania brasileira” (Ibidem, p. 84). De acordo com El-Kareh, por trás de tal campanha, “o governo brasileiro sabia que as repúblicas do Pacífico não dispunham dos capitais avultados que a navegação a vapor exigia, e dependiam em tudo, nesta questão, das potências européias e dos Estados Unidos” (EL-KAREH, 2003, p. 6).

De fato, às pressões norte-americanas e europeias juntaram-se as pretensões dos países ribeirinhos em escoar a sua produção pela Bacia Amazônica, de maneira a obter acesso ao Oceano Atlântico. Ao mesmo tempo, a navegação do Amazonas tornara-se uma essencialidade para a política comercial dos Estados Unidos. Neste sentido, para aumentar seu poder de barganha frente à diplomacia brasileira, o governo norte-americano através de seu representante em Lima, John Randolph Clay, recorre ao Peru e a outros países ribeirinhos para angariar apoio às pretensões de abertura do rio Amazonas. Resultado de uma união regional de esforços políticos pela livre-navegação do rio, o Segundo Congresso de Lima, em 1847, consolidou por parte dos países do Pacífico (Chile, Peru, Bolívia, Equador e Colômbia) “a liberdade de navegação aos barcos de qualquer nacionalidade” (Idem, p. 4), ato que teve respaldo nos interesses norte-americanos de acessar os mercados sul-americanos.

O Peru, que havia assinado em 1851 um tratado com o Brasil para a utilização comum do rio Amazonas, acaba cedendo tal privilégio a todos os países com os quais estabelecesse tratado contendo a cláusula da nação mais favorecida, fazendo a ressalva, no entanto, de que só seria autorizada a navegação no rio Amazonas caso tal direito fosse também concedido por D. Pedro II para o trecho brasileiro do rio (Ibidem). Tal fato agravou a posição do governo imperial de isolar a Amazônia, visto que o Peru, de acordo com o Conselho de Estado Brasileiro, “livrara-se das pressões dos norte-americanos [...] empurrando-as para os brasileiros” (Atas do Conselho de Estado de 1º/04/1854 apud EL-KAREH, 2003, p. 5).

Entretanto, de acordo com, Doratioto (2001), a maior estabilidade política interna do Império, notável a partir da década de 1840, fará com que este adote uma política externa ativa, que reconstituirá em sua diplomacia o conceito do *uti possidetis* – sem abrir mão de uma margem de negociação com as outras partes – para manter a soberania nacional sobre o território da Amazônia. A mudança de postura apresentada conferirá ao Império um maior poder de barganha com as potências e a realização de medidas que visem, principalmente, postergar a negociação da abertura do Rio Amazonas, em especial com os Estados Unidos, que conforme vimos anteriormente, passara a utilizar os países sul-americanos como meio adicional de pressão sobre o Brasil (EL-KAREH, 2003). De acordo com Medeiros (1938), o mérito da diplomacia imperial brasileira foi conseguir procrastinar a negociação e a solução dos conflitos ao adotar uma política externa de prudência. Entretanto, o adiamento da solução foi possível, pois não teria havido, segundo o autor, pretensão séria dos Estados Unidos em conquistar o Amazonas como território: “o eixo da questão era a liberdade de navegação” (Idem, p. 76).

Por outro lado, há uma marcante contradição na posição adotada pelo império, uma vez que o monopólio brasileiro sobre o Rio Amazonas é considerado uma imitação da política monopolista que o governo português adotava em relação à antiga colônia, argumento este utilizado pelo Estado norte-americano com o intuito de enfraquecer a posição da diplomacia brasileira na questão. Além disso, o fato de o Brasil haver consentido com a liberdade de navegação no Rio Paraná – por influência política de Estados Unidos, Inglaterra e França – também servia de argumento para aqueles que se posicionavam contra a exclusividade de navegação do rio. Tal consentimento se deu tanto por cautela em não se contrapor à política daqueles países quanto pela conveniência que representava para o Império a navegação naquelas águas (MEDEIROS, 1938; EL-KAREH, 2003).

A partir da segunda metade do século XIX, os esforços para a manutenção da Amazônia como território brasileiro acarretaram políticas de povoamento e desenvolvimento regional, estabelecidas pelo governo, em contraste às situações prévias do período colonial e do Primeiro Reinado, que não focalizavam tal questão, acabando por servir de justificativa para que as potências realizassem intervenções. Desse modo, o governo concede ao Barão de Mauá o monopólio da navegação no rio Amazonas. Em 1852, este funda a Companhia de Navegação e Comércio do Amazonas que estabelece linhas de vapores ligando o Pará a Nauta, no Peru: “O decreto n.º 1073 de 30 de Agosto de 1852 promulgava a concessão e privilégio exclusivo, outorgado a Irineu Evangelista de Souza, da navegação do Amazonas, durante trinta anos” (MEDEIROS, 1938, p. 88). Como consequência desse monopólio, o único meio legítimo para os norte-americanos tirarem proveito do comércio no Amazonas seria o estabelecimento de uma

linha de vapores dos EUA ao Pará. Em troca, a companhia do barão teria a obrigação de promover o povoamento da região.

No entanto, o estabelecimento de uma política de boa vizinhança com os países ribeirinhos começou a pesar sobre a diplomacia brasileira no sentido de que se tornava insustentável a manutenção do monopólio concedido ao Barão de Mauá. Isso se devia ao fato de que companhias peruanas também desejavam estabelecer rotas de vapor, tendo em vista o seu livre acesso ao rio Amazonas. Desse modo, o governo necessitou conciliar os interesses da Companhia e dos países ribeirinhos, o que acarretou a revisão do contratado de navegação em 1854, por meio da qual, em troca de terras para povoamento, o Barão abdicou do monopólio. Mais tarde, porém, se mostraria inviável a tentativa de povoar a região com imigrantes estrangeiros, o que acarretou em severas perdas financeiras pela Companhia e abandono do projeto de colonização (CERVO, 2008; EL-KAREH, 2003).

A conjuntura do Brasil a partir da década de 1860 – período em que o Império passou a se ocupar das guerras platinas – favoreceu o governo republicano dos Estados Unidos, que se aproveitou da situação dirigindo novamente seus esforços políticos para a abertura da navegação no Rio Amazonas, até que a Guerra de Secessão, em 1861, diminuiu em larga medida a atuação norte-americana sobre as relações internacionais da América Latina (BOERSNER, 1996). Não obstante, para Medeiros (1938), a liberação da navegação na bacia Amazônica foi menos causa de pressões externas das grandes potências do que consequência da própria conjuntura política no continente. Com vistas a angariar apoio de seus vizinhos da fronteira norte em sua guerra no sul contra o Paraguai – cujo presidente, Francisco Solano Lopez, havia invadido o Mato Grosso, levando a Tríplice Aliança a se unir em guerra contra seu país –, o Império libera a navegação internacional do Amazonas em dezembro de 1866. O objetivo da diplomacia imperial era conquistar apoio regional de modo que a imagem do Brasil frente aos seus vizinhos ribeirinhos transitasse de *possível ameaça imperialista* em direção ao status de *alternativa à crescente presença europeia e norte-americana* na política do continente.

A Gestão do Barão do Rio Branco e a Consolidação Territorial da Amazônia

A habilidade diplomática de José Maria da Silva Paranhos Júnior, Barão do Rio Branco, já havia sido comprovada no litígio com a Argentina sobre a região de Palmas em 1893. Sob arbitragem estadunidense, a justificativa brasileira, redigida pelo Barão, obteve ganho de causa para o Brasil do presidente norte-americano, Grover Cleveland, em janeiro de 1895 (DORATIOTO, 2001).

Embora, segundo Doratioto (2001), o diplomata desejasse retornar à sua rotina de consulado em Liverpool, Rio Branco foi novamente convocado pelo

Conselheiro Carlos Augusto de Carvalho, Ministro das Relações Exteriores de Floriano Peixoto, para redigir as bases do tratado de arbitramento das disputas de fronteiras com a Guiana Francesa (CARVALHO, 1998). Em 1894, a descoberta de ouro no Rio Calçoene e a consequente aparição de aventureiros de varias nações (DORATIOTO, 2001) foram estopins de uma recorrente crise de limites territoriais que remonta a já mencionada questão do Tratado de Utrecht, 1713 – pelo qual, seria o Rio Oiapoque o limite entre Brasil e Guiana Francesa. Não obstante sistemáticas tentativas de avanço para além da margem sul do rio por parte da metrópole europeia, o litígio foi resolvido sob arbitragem do Conselho Federal Suíço. Grande estudioso da história brasileira, o Barão lançou mão de mapas e documentos em sua redação e, assim, convenceu o Presidente Walter Hauser a declarar, em 1900, o Rio Oiapoque como limite territorial entre Brasil e a Guiana Francesa (VIANNA, 1959).

Os tratados de 1777 (Portugal e Espanha) e de 1867 (Brasil e Bolívia) garantiam a região do Rio Acre ao país hispânico apesar do povoamento “espontâneo” ocorrido nessa zona, especialmente de seringueiros brasileiros. Todavia, os exploradores da borracha, sobrecarregados por taxas e direitos de importação impostos pelo governo boliviano, revoltam-se e combatem as forças daquele país sob liderança do espanhol Luís Galvez (CARVALHO, 1998). Como resultado, em 1899 é proclamado o Estado Independente do Acre, inclusive com o apoio moral do governador do Amazonas, levando o governo brasileiro a intervir com suas tropas na zona de conflito com vistas a alcançar uma solução com o país vizinho. Como fruto dos esforços do Barão de Rio Branco, que ocupava então a pasta das Relações Exteriores, em 1903 é firmado o Tratado de Petrópolis, o qual fixava os limites entre Brasil e Bolívia (contemplando ao primeiro a região em causa); determinava o pagamento de 2 milhões de libras esterlinas à nação hispânica como indenização; bem como a construção da estrada de ferro Madeira-Mamoré, que deveria alcançar o território boliviano permitindo que o país escoasse sua produção de borracha. Vale ressaltar que os artigos V e VI desse acordo tratavam do comércio e da navegação – decidiu-se por ampla liberdade de trânsito fluvial e terrestre para ambas as nações, com possibilidade de serem mantidos, em Belém, em Manaus e em Corumbá, agentes aduaneiros bolivianos (Idem).

A despeito da Convenção Especial de Comércio, Navegação Fluvial, Extradição e Limites, assinada em Lima no ano de 1851, que consolidou a fronteira peruano-brasileira a partir do curso do Rio Javari, com base no princípio do *uti possidetis*, somente a partir de 1904, sob atuação de Rio Branco, iniciou-se o processo que solucionaria o caso fronteiriço. Em 1909 assinou-se novo tratado entre os países: baseado novamente no *uti possidetis*, completou-se a fronteira pelas nascentes do Javari à confluência do igarapé Javerija, no Rio Acre (VIANNA, 1959).

Destaca-se, também, na atuação desse grande nome da diplomacia brasileira a Questão do Pirara – litígio com a Inglaterra, que estendeu os limites de sua

Guiana à Bacia Amazônica – no qual o árbitro escolhido, Vítor Manuel III, rei da Itália, concedeu uma saída fluvial para o Amazonas à Guiana Inglesa em 1904, dividindo entre os litigantes uma região que o Brasil reivindicava inteiramente sua. Quanto à Guiana Holandesa, em 1906, Rio Branco e o representante holandês Frederico Palm fixam pacificamente a fronteira entre os Estados pelo divisor de águas entre os rios que banham os respectivos territórios (Idem). Por fim, foram fixados os limites com a Colômbia, meta frustrada durante o Império. Rio Branco enviou à capital colombiana o deputado Enéias Martins como plenipotenciário, que assinou, naquele país, um *modus vivendi*, relativo ao comércio e à navegação dos rios tributários do Amazonas (CARVALHO, 1998). Foi firmado, então, o Tratado de Limites e Navegação Fluvial com a nação vizinha, em 1907 (VIANNA, 1959).

Para Doratioto (2001, p. 93) “é de justiça [...] associar a figura do Barão com a consolidação da soberania brasileira sobre o território amazônico”, especialmente pelo fato de que as negociações foram realizadas com o princípio do reconhecimento das limitações do Estado brasileiro em termos de poder em relação às potências – os Estados Unidos, a França e a Inglaterra, em especial. Tornava-se fundamental, portanto, que o processo de consolidação fronteiriça atendesse minimamente aos interesses dessas potências presentes, de forma marcante, nas relações políticas e econômicas do continente.

Considerações Finais

A análise realizada neste estudo permite concluir que o viés da política externa brasileira foi direcionado, desde o início, com o objetivo de manter o monopólio das relações econômicas da região, o que confirma a hipótese de nosso estudo. Os projetos de estabelecimento territorial feitos pelo Marquês de Pombal, a realização dos tratados de navegação no período imperial e as negociações das questões fronteiriças pelo Barão de Rio Branco representam a reação da diplomacia brasileira às pretensões das potências europeias, dos Estados Unidos e dos países ribeirinhos de transpor os princípios do liberalismo econômico às atividades econômicas na Amazônia.

No entanto, a realização destes objetivos não evitou que o país tivesse que conceder direitos de exploração às repúblicas ribeirinhas no âmbito dos acordos bilaterais estabelecidos a partir do Império – principalmente no que se refere à livre navegação estabelecida com o Peru. Verificamos que na época do colonialismo e do regime imperial não foram estabelecidas concessões aos Estados Unidos e à Europa em termos de liberdade de navegação, tanto que a abertura do rio Amazonas se deu por questões de interesse interno do Brasil, tendo em vista a necessidade de realizar uma política de apoio logístico aos seus aliados na Guerra do Paraguai. Já em termos territoriais, a adoção do *uti possidetis* com uma margem

de negociação permitiu que o país barganhasse nas questões fronteiriças de modo a adquirir estabilidade territorial e geográfica sobre a região Amazônica, sem que houvesse a necessidade do uso da força e tampouco do rompimento das relações diplomáticas com as grandes potências.

Isso não se fez, no entanto, a partir de um projeto de pleno alinhamento aos interesses liberais desses Estados. A diplomacia brasileira postergou o tanto quanto pôde a internacionalização da navegação no rio Amazonas e buscou preservar a soberania territorial de forma efetiva, opondo-se às pretensões expansionistas da política externa das grandes potências, o que nega a hipótese nula exposta neste trabalho.

ABSTRACT: The Amazon Basin has always played a major role in the formulation of Brazilian foreign policy. In line with this, this paper is aimed at demonstrating, through the analysis of Brazilian History, from the colonial period to Rio Branco's administration of Foreign Policy during the First Republic, that the development of territorial and navigation agreements in Amazon did not have the intent of aligning Brazil to the principles of liberalism and unrestricted economic openness to more powerful nations. Actually, Brazilian strategy was to apply an autonomous foreign policy consonant with national interests and with the consolidation of Amazon as a sovereign territory of the Brazilian State, even under a context of strong pressure, applied by the great international powers of the times considered in this work.

KEYWORDS: Brazilian foreign policy, Brazilian imperial diplomacy, Navigation, Amazon.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Brasil e a construção da ordem econômica internacional Contemporânea. *Revista Contexto Internacional*. Brasília, v. 26, n. 1, p. 1-39, abr. 2004.

BOERSNER, Demetrio. Relaciones Internacionales de America Latina: breve historia. Caracas, Nueva Sociedad, 1996. 5 ed.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. História da política exterior do Brasil. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2008. 3 ed.

CARVALHO, Carlos Miguel Delgado de. História diplomática do Brasil. São Paulo, Nacional, 1959.

DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. Rio Branco e a consolidação da Amazônia brasileira: a questão do Amapá. *Revista Múltipla*. v. 7, n. 11, p. 75-96, dez. 2001.

EL-KAREH, Almir Chaiban. A companhia de navegação e comércio do Amazonas e a defesa da Amazônia brasileira: o imaginado grande banquete comercial. In: V Congresso Brasileiro de História Econômica, Caxambu, 2003. *Anais*. Niterói, ABPHE, jan. 2003.

MEDEIROS, Fernando Sabóia de. A liberdade de navegação do Amazonas: relações entre o Império e os Estados Unidos da América. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1938.

MURILO, Cristóvão. A Amazônia de A à Z. *Portal Amazônia*. Desenvolvimento Portal Amazônia, 2006. Disponível em: <<http://portalamazonia.globo.com/amazoniaaz/>> Acesso em: abr. 2009.

PEREIRA, Lupércio Antônio. Amazônia e as Viúvas do Nacional-Desenvolvimento. *Revista Akrópolis*. Umuarama, v. 9, n. 3, p. 159-162, jul. 2001.

RODRIGUES, José Honório; SEITENFUS, Ricardo. Uma História diplomática do Brasil (1531-1945). Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995.

VIANNA, Helio. História diplomática do Brasil. São Paulo, Melhoramentos, 1959.

Artigo submetido em 15 de julho de 2009, encaminhado ao Conselho Editorial em 28 de março de 2010 e aprovado em 05 de abril de 2010.

A Política Externa de FHC: Neoliberalismo e Autonomia pela Integração

Cássia Oliveira Moraes*
Rafael Messias Guerra**

RESUMO: Este artigo tem como objetivo avaliar criticamente a política externa dos governos FHC, bem como seus resultados socioeconômicos, a partir do estudo da conjuntura global do período, notadamente delineada nos moldes do Consenso de Washington e das políticas da Boa Vizinhança. Para isso, busca-se na política externa de FHC (definida pelo conceito de *autonomia pela integração*) a resposta brasileira aos fatores exógenos, bem como a origem do processo de liberalização no país.

PALAVRAS-CHAVE: Governo Fernando Henrique Cardoso, Neoliberalismo, Política externa, Autonomia pela integração.

* Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). E-mail: cassiamoraes@uol.com.br

** Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). E-mail: rafaelmg2004@hotmail.com

Introdução

A política externa durante os governos de Fernando Henrique Cardoso¹ reflete um processo de adequação iniciado no governo Collor, o qual se caracterizou pela tentativa de fortalecimento da imagem do país através de uma participação mais pró-ativa no cenário internacional, rompendo com o distanciamento característico dos governos anteriores. A partir deste processo, o Brasil, que até então não possuía uma postura participativa na maioria das questões mundiais, começa a ampliar sua relevância e investir nos foros multilaterais com o intuito de defender seus interesses e obter uma maior autonomia política.

Tal postura ativa e articulada em âmbito internacional contrasta, no entanto, com os resultados obtidos no âmbito doméstico, resultados estes muito menos consideráveis. Com o intuito de garantir o sucesso desta política e adequar o país às normas econômicas predominantes no sistema internacional, foi necessário recorrer a uma adoção maciça de medidas liberalizantes, cuja eficácia e resultados socioeconômicos são discutidos até os dias de hoje. Quais foram os custos sociais das atitudes tomadas durante a administração de FHC, e quais foram os resultados efetivos das mesmas, são alguns dos questionamentos que podem ser feitos a respeito. Mais do que isso, deve ser questionado também até que ponto estas medidas contribuíram para o desenvolvimento do país, bem como quais foram as consequências internas das atitudes tomadas pela política externa.

Sendo assim, este artigo tem por objetivo, primeiramente, fazer um apinhado geral do período através da análise do contexto internacional em voga, notadamente marcado pelo Consenso de Washington e pelas políticas da Boa Governança. Num segundo momento, será analisada a política externa adotada pelo presidente, bem como suas premissas e diretrizes, com o objetivo de enunciar as mudanças feitas nas estruturas políticas vigentes e a postura enraizada na *autonomia pela integração*. Tendo sido feita esta contextualização inicial, por fim serão discutidos e analisados de forma crítica os resultados socioeconômicos das políticas implementadas no período, sendo levantados alguns pontos positivos e negativos do legado Cardoso.

A Conjuntura Global: Consenso de Washington e Políticas da Boa Governança

O processo de liberalização e adequação das políticas macroeconômicas brasileiras às demandas da ordem internacional vigente, iniciado no governo Fernando Collor de Mello e aprofundado nos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, estava imerso num contexto externo particular, marcado pelas políticas de Boa Governança e Consenso de Washington. Segundo Marcos Cordeiro, tais premissas fariam parte de uma nova institucionalidade internacional

emergente no pós-Guerra Fria, cujos alicerces principais seriam o Estado liberal-democrático e as políticas econômicas liberais-ortodoxas (CORDEIRO, 2008).

Em novembro de 1989, funcionários do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do governo norte-americano, juntamente com economistas latino-americanos da escola liberal, reuniram-se a convite do Institute for International Economics para avaliar as reformas econômicas em curso na América Latina e apontar as melhores alternativas para o continente. Tal encontro, entretanto, iria adquirir uma importância vital nos anos posteriores, pois:

Embora tivessem, em princípio, caráter acadêmico, as conclusões do Consenso acabaram tornando-se o receituário imposto por agências internacionais para a concessão de créditos: os países que quisessem empréstimos do FMI, por exemplo, deveriam adequar suas economias às novas regras (NEGRÃO, 1998, p. 42).

Os economistas e demais funcionários lá reunidos se deparavam com uma América Latina marcada por elevada dívida externa, altas taxas de inflação, estagnação econômica, desemprego e recessão. Após as discussões, o economista inglês e diretor do instituto promotor do encontro John Williamson enumerou os dez pontos tidos como consensuais entre os participantes, os quais fariam parte de um conjunto de medidas “recomendadas” (impostas) aos países latino-americanos posteriormente.

As recomendações expressas nos dez pontos consensuais foram: 1. disciplina fiscal; 2. racionalização dos gastos públicos; 3. reforma tributária; 4. liberalização financeira; 5. reforma cambial; 6. liberalização do comércio interior, suprimindo as barreiras não-tarifárias e reduzindo as alíquotas de importação; 7. eliminação das restrições ao capital externo; 8. privatização e restrição do papel do Estado; 9. desregulação, redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; 10. respeito à propriedade intelectual (“leis de patentes”).

Podemos resumir as diretrizes do “Consenso” como sendo medidas que visavam à diminuição da presença do Estado nas questões econômicas e o fim do protecionismo, pregando assim a liberalização como sendo a melhor saída para os países latino-americanos se desenvolverem. As políticas da Boa Governança, por sua vez, se desenvolveram no bojo do Banco Mundial com o intuito de “estimular os países em ‘desenvolvimento’ à adoção de ‘boas’ práticas de gestão pública” (CORDEIRO, 2008, p. 4). Da mesma forma que os pontos do Consenso de Washington, o “estímulo” do Banco Mundial era na verdade uma exigência, cujo cumprimento era cobrado dos países que pediam auxílio à instituição.

Foi na conferência das Nações Unidas sobre “Financiamento para o desenvolvimento”, realizada no México em 2002, porém, que as políticas da Boa

Governança foram reafirmadas e extrapolaram os limites do Banco Mundial, tornando-se valores cobrados mundialmente. Suas premissas básicas recomendavam a boa gestão do Estado através de processos decisórios claros; instituições públicas transparentes; lei na gestão e distribuição dos recursos; diálogo aberto entre o estado e a sociedade civil; combate à corrupção; defesa dos direitos humanos; e parceria entre os setores públicos e privados (Idem).

Tais políticas, tidas como consensuais, foram elaboradas tendo em vista os interesses e as opiniões dos países do G-7 que passaram a “encorajar” sua adoção pelos países latino-americanos através de pressões políticas e sanções econômicas. Neste contexto é que foram implementadas as medidas de adequação dos governos Collor, Itamar e Cardoso, os quais seguiram à risca as recomendações externas e ajustaram o país aos padrões neoliberais. As principais medidas tomadas com este intuito liberalizante foram a adoção de uma política macroeconômica ortodoxa, desregulamentação da economia, diminuição do gasto público e privatizações das empresas estatais, tidas como improdutivas e dispendiosas.

No âmbito interno, o processo de liberalização comercial teve como justificativa central a inflação exorbitante do período, a qual tinha como principal causa, para os economistas neoliberais, a ineficácia da industrialização substitutiva e os gastos públicos excessivos. Mais do que isso, “o chamado ‘paternalismo do Estado’ [era tido] como o principal responsável por tal situação” (FRANCO *apud* LOUREIRO, 2007), sendo que a solução mais indicada seria a diminuição da influência estatal na área econômica. Isto seria feito através de privatizações e abolição das medidas protecionistas, ambas medidas com o intuito de modernizar a indústria brasileira, facilitando, para isso, o ingresso de produtos estrangeiros no território nacional.

Pode-se dizer, portanto, que a abertura comercial brasileira dos anos 1990, nos moldes do Consenso de Washington e das políticas da Boa Governança, teve por base “(i) a extinção de grande parte das barreiras não-tarifárias para certos tipos de bens estrangeiros; (ii) a queda brusca nas taxas aduaneiras; (iii) a forte valorização cambial propiciada pelo plano de estabilização monetária; e (iv) a ampla liberalização do mercado de capitais do país” (FIORI *apud* LOUREIRO, 2007).

Os defensores dessas políticas argumentavam que elas seriam responsáveis tanto pela queda dos índices inflacionários – através do aumento da oferta de produtos –, quanto pela modernização das indústrias brasileiras, que agora passariam a concorrer com produtos estrangeiros mais baratos e, muitas vezes, de qualidade superior. Os argumentos supracitados forneceram a base teórica para fomentar as políticas de adequação recomendadas pelos organismos internacionais, uma vez que, sem a adoção destas, FHC dificilmente conseguiria obter a credibilidade internacional necessária para exercer uma política externa pautada na *autonomia pela integração*.

Passadas quase duas décadas dessa prescrição amarga, o Brasil e a América Latina não viram cumprir a expectativa de crescimento econômico. Além disso, muitas das consequências desta liberalização brusca e sem preocupações adaptativas prejudicaram o já instável quadro social da região: o desemprego aumentou, muitas indústrias fecharam, os salários foram drasticamente reduzidos e a riqueza se concentrou ainda mais. Nosso Estado, minimizado pelas políticas liberalizantes, tornou-se frágil e, subordinado ao mercado, se distancia da agenda social. Em outras palavras, as medidas sugeridas “em consenso” pelos países desenvolvidos (G-7) – e curiosamente implementadas de maneira mais cautelosa pelos mesmos – não surtiram o efeito esperado, sendo suas consequências o preço que o Brasil teve que pagar para se inserir no sistema internacional como um *global player*.

A Autonomia pela Integração

Entre os anos de 1995 e 2002, no governo de Fernando Henrique Cardoso, buscou-se uma política externa que adequasse o país e seus interesses à nova agenda internacional pós-Guerra Fria. Sendo assim, FHC encontrou na *autonomia pela integração* uma possível maneira de intensificar as relações do Brasil com outros países, fato que já vinha sendo desenvolvido, ainda que lentamente, nos governos anteriores de Fernando Collor e Itamar Franco. A *autonomia pela integração* é uma conduta que visa à participação do país em questões de interesse global, mostrando autonomia no cenário mundial e, com isso, fortalece também seus objetivos internos, bem como no poder de decisão.

Podemos adiantar que Fernando Henrique tenta usar os foros multilaterais para pôr em prática a participação do Brasil no cenário internacional. Faz a linha de moderado e conciliador, a fim de evitar conflitos e conseguir destaque na nova agenda pós-Guerra Fria que surgia. Embora tenha reformulado a política externa brasileira na forma de atuação, nota-se que o Brasil ainda não atinge de forma total o objetivo de maior participação nas decisões tomadas nos foros e debates mundiais. Um dos desafios de FHC e seu corpo diplomático foi o de adequar a política externa brasileira aos organismos internacionais, além de conciliar os interesses nacionais e sempre manter como meta principal o desenvolvimento econômico do país.

O presidente teve também que adequar o país às normas neoliberais que faziam parte da nova agenda internacional da época, vistas no Consenso de Washington. Embora a política externa brasileira estivesse mudando, não foi possível solucionar outro problema do país: sua imagem negativa frente ao mundo perante uma série de fatores nos quais o Brasil se mostrava abaixo dos níveis tidos como aceitáveis pela sociedade. Podemos citar fatores como direitos humanos, analfabetismo, desnutrição, questões do meio ambiente, trabalho infantil, altas taxas de importação etc. Vale lembrar que esses fatores estavam em evidência

na agenda que emergia na época, órgãos relacionados à ONU e ONG's começavam a valorizar cada vez mais os países que apresentavam bons números nesses índices.

Fernando Henrique teve consciência de que os resultados dessa política seriam colhidos a longo prazo, e que deveria haver mudança com continuidade, trilhando caminhos com cautela e moldando aos poucos a posição das relações exteriores do Brasil frente aos seus interesses. O Mercosul, neste contexto, funcionou *a priori* como uma base dessa nova linha de atuação, colocando o Brasil na posição de *global trader*. Fortalecendo-se em âmbito regional, o país pôde afirmar suas formas de negociar e defender sua posição frente a organismos globais, como a OMC. Vale lembrar também que o Mercosul fez parte dos principais temas da agenda do Ministério das Relações Exteriores durante os governos de Collor e Itamar Franco, porém os laços foram aprofundados durante o governo de FHC.

Dos resultados mais imediatos da política externa promovida por FHC podemos salientar a participação mais pró-ativa do Brasil, que procurou opinar e participar intensamente em diversas questões como a ALCA, a relação do Mercosul com União Europeia, alianças feitas na OMC, temas em pauta na nova agenda global, como meio ambiente e direitos humanos. Na sua diplomacia presidencial, FHC aumentou a confiabilidade do país, auxiliou no aumento dos investimentos externos, ganhou mais apoio de organismos multilaterais, favorecendo assim a imagem do Brasil e a relação deste com o resto do mundo. Podemos também inferir esses fatores atrelados à nova estabilidade interna que funcionou como atrativo perante o olhar do investidor estrangeiro e de organizações internacionais.

A relação do Brasil com os Estados Unidos foi muito zelada por FHC, relação esta aperfeiçoada pela política de estabilização econômica proposta pelo FMI. Tal preocupação com as relações bilaterais Brasil-EUA se dá pelo fato de relações externas favoráveis com este país fornecerem interessantes vantagens político-econômicas. Em relação à ALCA, FHC adotou novamente uma postura conciliadora, tentando evitar constrangimentos e protelando sempre à adesão do Brasil ao bloco. Tendo em vista a já mencionada importância estratégica de boas relações com os EUA, FHC conseguiu assim certo equilíbrio, evitando atritos desnecessários e, ao mesmo tempo, mantendo uma relativa independência frente aos EUA.

Na gestão de FHC, o Mercosul foi consolidado, dando ao Brasil um status de líder regional. Procurou-se também estreitar relações com nossos vizinhos do Sul, como Argentina e Venezuela no caso das importações de petróleo, o gasoduto Bolívia-Brasil e o aprimoramento da hidrelétrica binacional de Itaipu com o Paraguai. Já nas questões envolvendo organismos internacionais, a diplomacia de Fernando Henrique também obteve êxito em muitos casos como

o das patentes de medicamentos, do protecionismo de produtos agrícolas, o caso Bombardier/Embraer e também o dos combustíveis.

Fernando Henrique também estreitou relações com parceiros não muito recorrentes, além de fazer novas parcerias importantes, como a China, que passou a ficar entre os cinco parceiros comerciais mais importantes, e a Rússia, que também se revelou um parceiro estratégico. Países da África em geral, Índia e México também fizeram parte dos novos parceiros de comércio com o Brasil, sendo uma das características da *autonomia pela integração* a multiplicidade de relações políticas e econômicas. Vale ressaltar ainda a ótima relação com a União Europeia e Cuba, onde FHC soube lidar diplomaticamente sem prejudicar sua boa relação com os Estados Unidos.

Desse modo, analisamos que, durante o período governado por Fernando Henrique Cardoso, consolidou-se a política da *autonomia pela integração*, sendo que, apesar de sucessos diplomáticos, esta não foi totalmente bem sucedida em seus objetivos. Além disso, pode-se afirmar que a política adotada por FHC não foi de todo inédita, uma vez que já começava a ser esboçada em governos anteriores como de Fernando Collor de Melo e Itamar Franco. Pode-se ainda afirmar que o Mercosul foi consolidado durante a gestão de FHC, com parceiros comerciais importantes como a União Europeia e mesmo as relações internas do bloco foram fortalecidas, dando ao Brasil um *status* de líder regional. Por último, devemos ressaltar as reformas institucionais e estruturais que o Ministério das Relações Exteriores passou durante esses oito anos, favorecendo, mesmo que lentamente, a política da autonomia pela integração.

Implicações Socioeconômicas da Era FHC

Fase Desenvolvimentista (1930-1980)

Quando Getúlio Vargas assume a presidência em 1930, o Brasil inicia um processo desenvolvimentista no qual o setor industrial passa gradualmente a assumir uma maior importância na economia do país, dinamizando-a e permitindo taxas de crescimento consideráveis no período (CORDEIRO, 2008). Tal processo ocorre até a década de 1980, proporcionando ao Brasil uma estrutura econômica mais abrangente e construindo uma autonomia produtiva considerável se comparada aos anos anteriores, marcados por uma economia quase que exclusivamente agroexportadora.

“No final dos anos 1980, o Brasil possuía um dos maiores e mais integrados parques industriais do chamado *mundo subdesenvolvido*” (LOUREIRO, 2007, p.33, grifo do autor) como resultado destas políticas, sendo também características do país na época uma presença maciça do Estado – direta ou indireta – na economia,

através de bancos, monopólios de setores estratégicos, empresas estatais, entre outros. No entanto, tal crescimento não se dava sem custos, sendo que o principal desses custos na época era a inflação que, ao atingir índices cada vez mais altos, se tornou um argumento a favor daqueles que defendiam medidas liberalizantes e o fim do modelo econômico adotado até então.

A Alternativa Liberal (década de 1990)

“Os governos que se sucederam entre 1990 e 2002, inspirados nos pressupostos do Consenso de Washington, trataram de desmontar esta estrutura por meio de políticas de desregulamentação [...] [e] privatizações” (CORDEIRO, 2008, p.11). Fernando Henrique intensificou o processo de liberalização iniciado por Collor, deixando de favorecer a indústria nacional através do protecionismo estatal, sendo assim abolidas – ou minimizadas – as antigas barreiras contra os produtos estrangeiros. Argumentava-se na época que tais atitudes iriam modernizar o parque industrial brasileiro, forçando as empresas estatais a se tornarem mais produtivas por causa da concorrência, bem como combatendo a inflação através do aumento da oferta de produtos.

A indústria nacional, porém, não fora atacada apenas com as reduções das barreiras alfandegárias, sendo que a valorização do câmbio, quase que constante durante os mandatos de FHC, barateava ainda mais as importações e rompiam definitivamente com a política substitutiva dos períodos anteriores. A valorização do equilíbrio das contas públicas resultou na adoção de uma gestão ortodoxa dos agregados macroeconômicos, passando a ser o fim supremo das políticas econômicas e forçando o país a atitudes severas na busca de uma balança de pagamentos satisfatória. Não obstante, diversas empresas estatais foram privatizadas, tanto pelo fato de serem consideradas improdutivas, quanto pela necessidade de recursos financeiros para manter o câmbio valorizado.

No final deste processo, as indústrias nacionais, estatais ou não, haviam sofrido prejuízos irreparáveis. A estabilidade adquirida a duras penas durante o período desenvolvimentista era intensamente abalada pelas medidas liberalizantes difundidas na época. Mais do que isso, a liberalização ocorreu sem preocupações adaptativas, abrindo o mercado interno brasileiro para produtos estrangeiros muito mais competitivos que os nacionais, fabricados em países cuja industrialização havia se dado muito antes e estava em um estágio mais avançado. Além dessas vantagens intrínsecas, a queda das barreiras alfandegárias foi acompanhada pela valorização do câmbio, dificultando ainda mais a situação das empresas nacionais e resultando na falência de muitas delas.

Os Resultados

Quais foram as consequências da adoção das medidas descritas anteriormente? Como foi descrito, a principal vítima da liberalização dos anos 90 fora a indústria nacional, estatal ou não, que passou a enfrentar desprotegida uma concorrência desigual. Loureiro afirma categoricamente em seu trabalho que, no que tange o setor fabril, uma das principais consequências dessa abertura foi “a de ter propiciado, em senso estrito, um processo de desindustrialização no país” (LOUREIRO, 2007, p. 35). Para isso, o autor diferencia os conceitos de crescimento industrial e industrialização, sendo que o primeiro é essencialmente quantitativo e reflete a ampliação numérica de unidades industriais.

O conceito de industrialização, por sua vez, é deveras mais amplo, caracterizado por ser uma transformação histórico-social qualitativa através da qual a indústria passa a desempenhar um papel predominante na economia. No entanto, para que haja uma industrialização efetiva, é necessária a fomentação de um movimento endógeno de acumulação de capitais. Em outras palavras, a indústria precisa ter autonomia para se autorreproduzir domesticamente, necessitando, para isso, que a economia nacional ofereça uma quantidade satisfatória de capital variável¹ e capital constante². Tendo sido feitas essas considerações, pode-se então afirmar que o Brasil dos anos 1980 preenchia esses pré-requisitos básicos, uma vez que havia sido construído neste período

[...] um razoável conjunto de indústrias pesadas e intermediárias no país, capaz de contemplar, se não todas, pelo menos uma parte considerável das necessidades domésticas no que tange à reposição de máquinas, equipamentos e insumos fabris (Idem, p. 47).

Com a abertura comercial dos anos 1990, ocorreu um processo de especialização intrassetorial nas indústrias, no qual as indústrias pesadas, intensivas em tecnologia e capital, se enfraqueceram e, por serem indústrias estratégicas, pode-se afirmar que este fato provocou um retrocesso na industrialização do país, diminuindo a capacidade que as indústrias nacionais tinham para se autorreproduzirem domesticamente. Outro dado que confirma um processo de desindustrialização é o fato de que “o valor de produção fabril, que representava 46,43% do produto nacional em 1989, caiu para menos de 35% em 1998 (-25,2%)” (Ibidem, p. 54), exemplificando a perda da participação do setor industrial na economia nacional.

A falência de muitas indústrias, bem como a redução da participação deste setor na economia, pode ser apontada como uma das causas das altas taxas de desemprego registradas durante o governo FHC. As indústrias nacionais que

¹ Entende-se por capital variável a mercadoria força de trabalho.

² Capital fixo, como ferramentas e máquinas.

conseguiram se adaptar a concorrência, no entanto, tiveram que se tornar mais produtivas e reduzir gastos, o que também resultou em um grande número de demissões. Os trabalhadores que se mantiveram empregados presenciaram uma precarização considerável de suas condições de trabalho, e muitos outros ingressaram na economia informal. Tais dados, segundo Loureiro, desqualificariam “qualquer possibilidade de visualização de aspectos positivos na implementação desta política [liberal] no que tange ao setor fabril” (Ibidem, p. 35).

Em suma, as consequências socioeconômicas das políticas liberais se refletem na “estagnação do produto, [no] aumento do desemprego, da informalidade e [na] piora de indicadores sociais como saúde e segurança” (CORDEIRO, 2008, p. 13). Apesar da conjuntura apresentada, não se pode afirmar que não houve consequências positivas para o país, sendo que no âmbito econômico as políticas adotadas conseguiram frear a inflação, que apresentou índices muitas vezes mais baixo que os dos governos anteriores. Com relação à política externa, o Brasil começava a conquistar um lugar mais importante nos organismos multilaterais, fruto de políticas que primavam pela integração e pela participação ativa nas questões mundiais. Resta agora questionar se o preço pago por essas conquistas e os meios usados para alcançá-las realmente valeram a pena.

Conclusão

Ao longo deste artigo, foi feita uma análise do período no qual FHC cumpriu seus dois mandatos, sendo destacados os fatores exógenos, as políticas adotadas pelo presidente para adaptar o país à conjuntura global e os resultados socioeconômicos das decisões tomadas durante os governos FHC. Com relação aos fatores exógenos, foi ressaltado o fortalecimento do ideário neoliberal, enraizado no Consenso de Washington e nas políticas da Boa Vizinhança, e a cobrança dos países desenvolvidos para com a adequação dos demais às normas por eles estabelecidas. Sendo assim, conclui-se que, para fomentar uma participação mais independente e ativa no cenário mundial, FHC precisou fazer concessões econômicas, implementando as políticas neoliberais “sugeridas” (muitas vezes impostas) tanto pelos países desenvolvidos, quanto pelos órgãos internacionais como o FMI. Após fazer uma breve descrição do conceito de *autonomia pela integração*, buscou-se contrastar a relativa independência que vinha sido adquirida no que tange a política externa com a crescente dependência econômica resultante da adoção das políticas neoliberais.

Ao mesmo tempo em que o Brasil conquistava uma maior importância no cenário mundial, os brasileiros tiveram que enfrentar maiores índices de desemprego, precarização do trabalho e informalidade. Em suma, se avaliarmos os resultados de uma política externa de acordo com o seu sucesso na perseguição do interesse nacional, entenderemos que a política externa de FHC logrou mais

sucesso na busca de interesses elitistas, através de negociações bem-sucedidas em fóruns internacionais, do que na real melhora das condições de vida da maior parcela da população brasileira. A atual crise mundial nos mostra, por fim, as consequências que uma liberalização brusca e irrestrita pode ocasionar, nos lembrando da importância de uma regulação responsável do mercado a fim de impedir que a ineficácia da “mão invisível” traga prejuízos reais e irreparáveis à vida de milhões de pessoas.

ABSTRACT: This article has the purpose of evaluating Fernando Henrique Cardoso's government's foreign policy and its social-economic results from the study of the period's global scenery. In order to do that, we search on the Fernando Henrique Cardoso's foreign policy (defined by the concept “autonomy by integration”), the Brazilian answer to the external factors and the origin of the Brazilian liberalization's process.

KEYWORDS: Fernando Henrique Cardoso's Administration, Neoliberalism, Foreign Policy, Autonomy for Integration.

Referências bibliográficas

CORDEIRO, Marcos. A boa Governança e o “Consenso de Washington”: A experiência brasileira. In: *Seminário Internacional de Direito e Ciências Sociais e Fórum de Análise de Conjuntura*, 2, 2008, São Paulo.

LOUREIRO, Felipe. Desenvolvimentismo às avessas: o processo de desindustrialização brasileiro sob a égide neoliberal (1990-1999). In: *Revista de Economia Política e História Econômica*. Ano 04 – n. 08, jul. 2007. p. 33-62.

NEGRÃO, João José. Para conhecer o Neoliberalismo. São Paulo: Editora Publisher Brasil, 1998.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; CINTRA, Rodrigo. A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração. In: *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*. v. 15, n. 2, nov. 2003. p. 33-61.

Artigo submetido em 11 de julho 2009, encaminhado ao Conselho Editorial em 28 de março de 2010 e aprovado em 07 de abril de 2010.

Operação Condor: a Aliança entre os Países do Cone Sul Latino-americano Contra os Movimentos Oposicionistas

*Filipe Brum Cunha**
*Karine Monteiro Lisboa***
*Stéfano Marquette****

RESUMO: A integração de governos ditatoriais do Cone Sul em sua tentativa de eliminar todo e qualquer foco de oposição durante a década de 1970 tomou forma na chamada Operação Condor. Encabeçada pelo Chile, de Augusto Pinochet, a operação foi a responsável pela morte e desaparecimento de um número até hoje inexistente de pessoas, não apenas dentro do continente, mas também nos Estados Unidos e na Europa. Os Estados Unidos também representaram um papel importante, estando cientes do ocorrido e até auxiliando os governos do Cone Sul de determinadas maneiras. O presente artigo busca explicar os antecedentes, o surgimento e o funcionamento da operação, bem como a participação dos Estados Unidos e a maneira com a qual se deu a repressão nos diferentes países integrantes.

PALAVRAS-CHAVE: Operação Condor, Ditadura, Cone Sul, Anticomunismo.

* Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
E-mail: filipebcunha@gmail.com

** Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
E-mail: kamonlis@yahoo.com.br

*** Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
E-mail: stefano.marq@gmail.com

Introdução

Iniciada na década de 1970, a Operação Condor representa um marco na estratégia de repressão das ditaduras sul-americanas. Os regimes ditatoriais da Argentina, Brasil, Chile, Bolívia, Paraguai e Uruguai sentiram que uma integração dos métodos coercitivos em escala continental traria os melhores resultados em atacar os grupos de oposição, principalmente aqueles mais organizados, como os Tupamaros, no Uruguai; Montoneros, na Argentina; *Movimiento de Izquierda Revolucionaria* (MIR), no Chile; e *Ejército de Liberación Nacional* (ELN), na Bolívia. Dessa forma, os prisioneiros capturados eram livremente transferidos entre os países do Cone Sul, acusados de terrorismo, sendo-lhes negados seus direitos civis e humanos; frequentemente eram torturados e/ou assassinados, e muitos simplesmente “desapareciam”.

A abertura de documentos, como os chamados “Arquivos do Terror” descobertos no Paraguai, em 1992, trouxe à tona os mecanismos de coordenação dos esquemas repressivos das respectivas ditaduras, revelando a superação de rivalidades históricas no continente em favor de um objetivo comum: a atuação conjunta na disseminação do terror para conter o avanço comunista.

Está claro que os Estados Unidos tinham conhecimento de tal operação, mas a participação direta do aparato norte-americano em atentados da Operação ainda é tema de controvérsia. Não há dúvidas, entretanto, quanto ao seu apoio às ditaduras militares na América Latina. Como afirma Boersner (1996), a política externa norte-americana com relação à América Latina tornou-se mais dura e repressiva a partir de meados de 1973, fortalecendo influências conservadoras e militaristas na região. Resta saber até que ponto essa mudança de postura da potência estadunidense estimulou a integração do aparato repressivo no Cone Sul e auxiliou o seu funcionamento.

No presente artigo, busca-se analisar a atuação e relevância da Operação Condor no contexto das ditaduras militares que dominaram o Cone Sul na década de 1970, examinando desde os seus antecedentes e motivos que levaram à sua criação, até os seus resultados. Para tanto, inicia-se com uma explanação sobre o conceito de “Terror de Estado”, política adotada pelos países do Cone Sul nos esforços para barrar o avanço do comunismo na região. Em seguida, será analisada a Operação Condor propriamente dita, desde seus antecedentes, criação, mecanismos usados, forma de atuação e principais ações. A terceira parte refere-se às particularidades da operação nos principais países-membros. Finalmente, analisa-se o tema controverso da participação dos Estados Unidos na operação.

Terror de Estado

Apesar de algumas tentativas de contestação por parte dos antigos responsáveis pelas ditaduras, que alegam que as práticas de terror durante aquele

período foram executadas por grupos autônomos, não resta dúvida que existiu, na América Latina, um mecanismo de Terror de Estado sistematicamente organizado, que foi fundamental para viabilizar a nova ordem interna.

A definição de “terrorismo” é, até hoje, um tema controverso. O termo é usualmente empregado de forma ampla e inadequada, e seu sentido é frequentemente manipulado para justificar ações políticas e intervenções internacionais. Entretanto, encontrar um sentido preciso para esta expressão é tarefa que ultrapassa os objetivos deste artigo. Aqui considera-se, apenas, que ela implica emprego do terror, da violência e da intimidação para obter determinado fim, normalmente político (PADRÓS, 2005).

De modo geral, o terrorismo é um instrumento de combate do fraco contra o forte. A exceção é o Terror de Estado. Segundo a perspectiva weberiana, o Estado detém o monopólio do uso da força na defesa do território e da população. Em um regime democrático, esse monopólio surge de um consenso de amplos setores da sociedade, que delegam legitimidade às ações coercitivas do Estado. Tais ações, por sua vez, são limitadas por normas e regras, representadas pela legislação interna e internacional.

Entretanto, nesse tipo de regime estão previstas medidas de exceção para situações excepcionais em suas próprias constituições, baseadas na existência real ou potencial de uma determinada ameaça. Esta, por sua vez, é normalmente representada por grave perturbação da ordem pública, que atente contra a estabilidade institucional ou a segurança do Estado e não possa ser resolvida pelas atribuições ordinárias das autoridades. Nesses casos, considerados emergenciais, o governo está apto a transgredir as leis e direitos constitucionais, que ficam temporariamente suspensos. Entretanto, em semelhante situação, “a violência constitucionalmente legitimada, função monopolizada pelo Estado, pode ser reconvertida para uma configuração mais complexa que, em vez de julgar e punir, pode também semear o terror” (Idem, p. 69-70).

Valdes apresenta a seguinte definição para “terrorismo de Estado”:

El terrorismo de Estado es un sistema político cuya regla de reconocimiento permite y/o impone la aplicación clandestina, impredecible y difusa, también a personas manifestamente inocentes, de medidas coactivas prohibidas por el ordenamiento jurídico proclamado, obstaculiza o anula la actividad judicial y convierte al gobierno en agente activo de la lucha por el poder (VALDES, 1989, p. 39).

Na América Latina, o Terror de Estado foi a política implementada pelas ditaduras civil-militares para aplicar as premissas da Doutrina de Segurança Nacional norte-americana, segundo a qual os Estados Unidos, visando barrar o avanço comunista, proclamavam que interviriam militarmente para garantir governos amigos ameaçados. Considerando os países latino-americanos incapazes de garantir a sua própria segurança interna, prometeram cooperar para o fortalecimento de

sua segurança interna e, dessa forma, desencadearam a lógica da repressão no sul do continente.

Para tanto, esses regimes criaram uma estrutura clandestina, paralela à estrutura legal do Estado, e implementaram uma metodologia de sequestro, detenção ilegal, tortura e desaparecimento definitivo (PADRÓS, 2005). Logo, seria criado um sistema de cooperação, coordenação e troca de informações entre as ditaduras civil-militares do continente, com apoio dos Estados Unidos, para aumentar o raio de ação do terrorismo de Estado. Esta aliança secreta entre os governos militares de Uruguai, Paraguai, Bolívia, Argentina, Chile e Brasil, ficou conhecida como “Operação Condor”.

Cooperação do Terror

O intercâmbio de informações e os procedimentos de vigilância dos potenciais “inimigos internos” e exilados pelo Cone Sul já ocorria desde a década de 1960, em geral de forma extraoficial. Segundo Mariano (2006), normalmente eram “‘acordos de cavalheiros’ entre dois países interessados em debelar algum foco de subversão” (p. 17). Padrós (2005) afirma que “desde a instauração da ditadura no Brasil, havia troca de informações sobre os exilados brasileiros entre o governo desse país e os dos países vizinhos, mesmo onde estava vigente o Estado de direito, como no caso uruguaio” (p. 703).

Com a concretização dos golpes de Estado no Uruguai e no Chile, em 1973, foi possível a articulação de ações repressivas com forças de segurança dos governos vizinhos com os quais existia afinidade política.

Em 1974, o ditador Pinochet visitou o Paraguai para aprofundar as relações amigáveis entre os dois países, uma vez que o vizinho argentino, Juan Domingo Perón, repudiava o golpe e recebia numerosos refugiados dos regimes autoritários adjacentes. Entre trocas de elogios e honrarias mútuas, os dois chefes de Estado em pouco tempo colocariam em marcha as operações secretas, com o objetivo de eliminar os opositoristas e fugitivos e os dissidentes exilados. Naquele mesmo ano, autoridades policiais do Chile, Uruguai e Bolívia se reuniram com o chefe da polícia federal argentina, Alberto Villar, e expuseram suas preocupações com relação à proliferação de focos subversivos no país que os acolhia. A resposta de Villar foi de que a polícia argentina se ocuparia dos estrangeiros que eram causa de inquietação.

Para Calloni (1999), o assessoramento dos Estados Unidos também deve ser considerado fator fundamental no estímulo à cooperação entre os aparatos coercivos do Cone Sul. A contribuição da CIA teria proporcionado “*inspiración, financiamiento y asistencia técnica a la represión y pudo haber plantado las semillas de la Operación Cóndor*” (p. 17). Além de promover uma maior coordenação entre os serviços de inteligência da região, a CIA forneceu treinamento em tortura a seus agentes, e a

forma de atuação da operação levada a cabo na América Latina se assemelha fortemente com aquela adotada pela agência americana no Vietnã em 1966, sob o nome de “Operação Fênix”, que visava a eliminação dos patriotas que resistissem à guerra estadunidense no país.

As notícias de que alguns grupos clandestinos latino-americanos estavam planejando ações conjuntas, numa campanha que combinava ataques armados e diplomacia internacional, criou enorme receio para os Serviços de Inteligência militar, principalmente com a recente derrota dos exércitos norte-americanos frente a grupos rebeldes semelhantes no Vietnã.

A articulação repressiva – que, como se viu, já funcionava entre alguns países – foi formalizada em novembro de 1975, na I Reunião Interamericana de Inteligência Nacional, em Santiago, no Chile. Compareceram delegações da Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai. O Brasil compareceu como observador, integrando o pacto apenas em 1976. O encontro foi dirigido pelo chefe da DINA (*Dirección Nacional de Inteligencia*, do Chile), Manuel Contreras. Conforme descreve Dinges (2005), Contreras delineou uma proposta em três fases do que ele chamou de “coordenação efetiva”.

A Fase Um correspondia à criação de um Centro Coordenador no Chile para colher, trocar e comunicar informações sobre pessoas e organizações ligadas à “subversão”, que disporia da tecnologia mais recente e, conforme refere veladamente o documento final da reunião, contaria com o auxílio da CIA e do FBI. Seria empregado um sistema próprio de comunicação via telex, o Condortel; os países-sócios se comunicavam entre si por números: Condor Um (Chile), Condor Dois (Argentina), Condor Três (Uruguai), Condor Quatro (Paraguai), Condor Cinco (Bolívia) e Condor Seis (Brasil). Mais tarde, entraram Equador e Peru. Como o Banco de Dados ficou no Chile, que centralizava os serviços, este ganhou a primazia de ser o Condor Um (MARIANO, 2006, p. 19).

As fases Dois e Três consistiam nas “operações”, que incluíam disseminação de propaganda (uso de mentiras para confundir ou desacreditar o inimigo), controle dos movimentos dos indivíduos opositores, localização dos alvos inimigos e, por fim, realização de missões secretas para capturar e prender ativistas inimigos. Ainda segundo Dinges (2005), “o pináculo das operações do Serviço de Inteligência é o assassinato. Na linguagem da segurança da América Latina em meados da década de 70, *operação* era a palavra usada para sequestro, interrogatório sob tortura e extermínio” (p. 35). Não obstante, a Fase Dois se limitava a operações contra os alvos no interior dos seis países-membros, ignorando as fronteiras nacionais e o direito ao exílio no que dizia respeito à repressão político-militar. Já a proposta da Fase Três – a que mais chamou a atenção do mundo – era controlar os movimentos de inimigos e assassinar fora da América Latina. Grupos de espões e assassinos profissionais foram enviados para a Europa e Estados Unidos (BUONICORE, 2008).

Uma das mais complexas operações da Fase Dois envolveu agentes do Chile e da Argentina, que prenderam 16 pessoas numa ação conjunta. Primeiramente, foi preso em Buenos Aires o chileno Alexei Jaccard, que transportava dezenas de milhares de dólares em sua mala; rapidamente as forças argentinas prenderam doze comunistas argentinos e dois chilenos com ligações com Alexei. No Chile, a DINA capturou dois argentinos e dois chilenos, suspeitos de serem os receptores do dinheiro. Todos os capturados desapareceram (DINGES, 2005, p. 331).

Mariano (2006) chama a atenção para o fato de que a Operação Condor não foi uma aliança entre vizinhos fraternos. O clima de rivalidades e desconfiança na América do Sul sempre esteve presente, mas teve de ser superado em nome de uma causa comum. Um exemplo era o Chile, que enfrentava a animosidade da Bolívia desde que lhe cortara a saída para o mar, na Segunda Guerra do Pacífico, e mantinha disputas de fronteira com a Argentina pela posse do Canal de Beagle. Outro exemplo era o Brasil, que sempre alimentara desconfianças na região e era acusado pela Argentina de alimentar planos hegemônicos sobre o continente após a construção da Hidrelétrica de Itaipu.

Cervo (2001) ainda relata que, antes de todos os países envolvidos na operação tornarem-se ditaduras, houve diversas indisposições entre os governos autoritários e os que permaneciam democráticos, relacionadas ao abrigo de asilados políticos. O caso da Argentina, que recebeu inúmeros refugiados sob a reprovação de seus vizinhos, já foi mencionado. O governo civil-militar brasileiro, por ter sido um dos primeiros a se estabelecer no Cone Sul, foi autor de diversas reclamações às embaixadas vizinhas. Um exemplo são as diversas acusações dirigidas ao governo uruguaio quando este recebeu o ex-presidente João Goulart, seu companheiro político Leonel Brizola e vários colaboradores do governo derrocado como refugiados em seu território. O Brasil alegava que Goulart e Brizola não eram suficientemente vigiados, e que o grupo tinha demasiada liberdade de movimento, representando uma ameaça à segurança interna brasileira. O episódio causou tensões diplomáticas entre os dois países, ao ponto de a embaixada brasileira em Montevidéu cogitar sugerir uma intervenção. Entretanto, nada disso foi empecilho para a mórbida integração dos aparatos repressivos dos respectivos regimes.

Em reuniões posteriores, foram definidos os principais objetivos da Operação Condor: coordenação, cooperação e aprofundamento do combate antissubversivo; levantamento, intercâmbio e armazenamento de informações e inteligência sobre atividades dos “inimigos internos”; deslocamento clandestino de agentes e realização de operações conjuntas contra elementos “terroristas” nos países membros; formação de equipes especiais dos países membros para viajar a qualquer país não-membro a fim de realizar ações, inclusive assassinatos, contra “terroristas” ou aqueles que apoiam organizações “terroristas” dos países

membros da Operação Condor; obter cobertura e cooperação internacional para atingir opositores refugiados além das fronteiras; manutenção da troca de informações e inteligência; intensificação das medidas de segurança nas fronteiras; e, finalmente, propiciar interrogatórios conjuntos aos presos (PADRÓS, 2005).

Apesar de ter sido originalmente fundada para atingir alvos da revolução armada, os supostos “terroristas”, a Operação Condor mostrou-se mais ativa em eliminar alvos políticos, mesmo fora do continente. Em outubro de 1975, o ex-vice-presidente do Chile e líder do partido democrata-cristão, Bernardo Leighton, sofreu um atentado na Itália, e já em maio de 1976 foram assassinados em Buenos Aires, Zelman Micheline e Hector Gutiérrez Ruiz, ex-senador e ex-deputado do Uruguai, respectivamente. Dois meses depois, ainda na Argentina, seria morto o ex-presidente boliviano Juan José Torres.

Seguramente, o assassinato político de maior repercussão da terceira fase seria o do ex-ministro do Chile, Orlando Letelier, cujo carro explodiu nas ruas de Washington em setembro de 1976. Diversas especulações sobre a possível participação da CIA no atentado foram criadas, pois era sabido o apoio norte-americano ao projeto das ditaduras sul-americanas. Outros planos de assassinato em solo americano foram descobertos, inclusive um cujo alvo era um deputado democrata, visado por agentes chilenos. Pinochet estava indo longe demais e, sob pressão, foram encerradas as atividades da Operação Condor fora do Cone Sul (BUONICORE, 2008).

Quando o democrata Jimmy Carter chegou à presidência dos Estados Unidos, as investigações do caso Letelier foram intensificadas e levaram até Juan Manuel Guillermo Contreras Sepúlveda, o comandante da DINA. Em agosto de 1977, a DINA é encerrada e Contreras é expulso do Exército chileno.

Isso não impediu que os atentados da Operação Condor prosseguissem. Em novembro do ano seguinte ocorreria o sequestro de maior destaque internacional, no qual houve a participação do governo brasileiro, em conjunto com forças uruguaias. Com autorização brasileira, um comando do Exército uruguaio atravessou a fronteira sorrateiramente com destino a Porto Alegre. Seu objetivo era um casal de militantes de oposição. Universindo Rodríguez Díaz vivia com Lilián Celiberti e seus dois filhos, Camilo, de 8 anos, e Francesca, de 3 anos, no bairro Menino Deus, quando foram abordados pelos militares. Universindo e as crianças foram enviados imediatamente ao Uruguai, enquanto Lilián era mantida presa em seu apartamento sob a guarda de brasileiros. Levados por um telefonema anônimo, o repórter da revista *Veja* Luiz Cláudio Cunha e o fotógrafo João Baptista Scalco foram até o apartamento, rompendo com o sigilo da operação. As crianças foram entregues aos avós, e Lilián foi levada às pressas para o Uruguai, onde foi torturada, assim como Universindo. Ambos foram mantidos por cinco anos em prisões militares uruguaias (FERRI, 1981). O caso do sequestro virou manchete no país, e logo virou escândalo internacional.

A publicidade do episódio seria responsável por constranger os governos brasileiro e uruguaio e manter o casal vivo. Em 1991, o governador do Rio Grande do Sul, Pedro Simon, reconheceu a ilegalidade da ação brasileira e indenizou os cidadãos uruguaio.

Em 1980, o Peru, que havia entrado mais tarde na Operação Condor, atuou conjuntamente com a Argentina para perseguir grupos de *montoneros* em seu território. Três suspeitos foram capturados, um sendo torturado e morto ainda no Peru, e os outros dois seriam levados para a Bolívia e depois para a Argentina, onde “desapareceriam”. O caso, porém, foi noticiado pela imprensa, o que forçou o Peru a reconhecer a prisão e as “expulsões”. Uma das prisioneiras era Noemi Gianotti de Molfino, uma ativista dos Direitos Humanos bastante conhecida. O caso foi acompanhado pela imprensa internacional, o que deveria ter impedido a continuação do plano – mas isso não ocorreu. A estratégia argentina parecia ser transportar Noemi para Madri, como uma isca para encontrar *montoneros* exilados na Europa. Entretanto, algo deu errado, e ela foi encontrada morta num apartamento da capital espanhola, gerando grande constrangimento aos governos do Peru e da Argentina. Esta seria a última operação conjunta com marcas claras da Operação Condor (DINGES, 2005).

Igualmente notório é o caso de Eugenio Berríos. Ex-agente da DINA, com formação em química, possuía importantes informações sobre o assassinato de Letelier e foi convocado para prestar depoimento à Justiça numa investigação internacional. Temeroso de que Berríos pudesse acabar por revelar alguma pista que levasse a Pinochet ou Contreras, o governo chileno imediatamente o retirou do país. Utilizando do aparato da Operação Condor, o ex-agente atravessou fronteiras com quatro passaportes diferentes (chileno, argentino, uruguaio e brasileiro) sem dificuldades, e instalou-se secretamente no Uruguai. Porém, Eugenio Berríos sabia demais para que a ditadura de Pinochet pudesse deixá-lo vivo e, em novembro de 1992, foi decretada sua ordem de execução. Berríos ainda tentou fugir, mas foi capturado e eliminado por uma força conjunta de chilenos e uruguaio, que mais tarde tentariam forjar provas de que ele estaria em exílio na Europa (PADRÓS, 2005). É notável que isto ocorresse sete anos após a retomada democrática no Uruguai.

Cabe salientar que a participação dos países-membros aconteceu de forma assimétrica, tendo sido muito mais intensa em algumas ditaduras do que em outras. Não se trata, no entanto, de classificar as ditaduras latino-americanas entre cruéis e moderadas. Todas compartilharam de meios atrozes de repressão, e foram cúmplices e colaboradoras nas práticas coercitivas de seus vizinhos. A seguir, tratar-se-á da participação dos principais Estados integrantes da Operação Condor e suas particularidades.

A Operação nos Principais Estados-Membros

Os países mais atuantes na Operação Condor eram Chile, Argentina e Uruguai. O Chile, como vimos, era o chamado Condor Um. Nas eleições de 1970, a vitória de Salvador Allende preocupou os Estados Unidos. Richard Nixon chegou a expressar seu medo de que o Chile se tornasse “um novo Cuba”, devido às relações entre Allende e o Partido Comunista Chileno durante a vida do político. Assim, as pressões contra o governo eram fortes. Medidas tomadas por Allende, como ideais de reforma agrária, desagradavam à elite. O exemplo da ditadura no Brasil influenciava os militares chilenos. Em 1973, ocorre o golpe de estado, com Augusto Pinochet assumindo a presidência do país. Uma das principais forças de oposição ao governo de Pinochet era o Movimento de Esquerda Revolucionária (MIR). Reconhecido como partido durante o período Allende, voltou à clandestinidade quando do golpe.

A ditadura chilena deixou 2.011 mortos e 1.185 desaparecidos, conforme a Comissão Nacional de Verdade e Reconciliação. A maneira de execução mais utilizada pelo governo chileno eram os fuzilamentos coletivos. De acordo com Eric Hobsbawm (1998), no caso do Chile o objetivo não era proteger o governo militar, que “não corria risco nenhum de derrubada”, mas “ensinar humildade aos pobres” e instalar um sistema econômico de livre mercado, a salvo da oposição política e dos sindicatos.

O Condor Dois tomava forma na Argentina. Se o Chile tinha no MIR um grupo de oposição, na Argentina esse papel era feito pelo Exército Revolucionário do Povo (ERP), o qual executou numerosas ações, tanto no campo como na cidade, contra alvos militares. O assassinato de seu grande líder, Santucho, em julho de 1976, veio a colaborar com as já constantes derrotas sofridas pelo movimento contra a ditadura.

Há um paradoxo na questão argentina. Foi o último dos países do Cone Sul a instaurar a ditadura, mas se mostrou o regime mais violento da Operação Condor. Iniciando-se em 1976, quando do caos político e social após a morte de Juan Perón, a ditadura argentina criou o repressivo “Processo de Reorganização Nacional”. Realizou-se o extermínio massivo e a ocultação de cadáveres, além de sepultamentos coletivos no Oceano Atlântico e no Rio da Prata. Segundo a Associação das Mães da Praça de Maio, o número de mortos e desaparecidos chega a 30 mil. Já a Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de Pessoas afirmou que o número conhecido das vítimas era de 8.961, salientando, contudo, que a quantidade total é maior.

De acordo com Mariano (2006), uma vez que a Argentina foi o último dos países do Cone Sul a implantar um regime militar, muitos foram os refugiados que buscaram escapar dos governos repressores de seus países lá. Eram provenientes do Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia e, principalmente, Chile. A Junta

Coordenadora Revolucionária, uma articulação dos grupos guerrilheiros, seguiu para a Argentina após a queda de Salvador Allende no Chile, onde foram facilmente capturados e não ofereceram ameaça à ditadura.

O golpe militar no Uruguai, o Condor Três, ocorreu em 1973. O regime uruguaio foi o que mais matou opositores além das fronteiras. Dos 297 mortos e desaparecidos contabilizados durante a ditadura (de acordo com o Serviço de Paz e Justiça – Serpaj), 118 tombaram na Argentina e 10 no Chile (Idem, p. 101). Outros foram presos no Paraguai e no Brasil.

Foi notável, no país, a suspensão das liberdades civis. Em determinado momento, proibiu-se até mesmo o momento de recreio em escolas públicas de Montevideu, com vistas a evitar encontros de estudantes. Em relação aos presos, a ação mais frequente era o encarceramento prolongado, por cinco a dez anos, em diminutas masmorras. Nesse período, eles tinham de lidar com sessões de tortura física (a chamada “líxa grossa”) e psicológica (a “líxa fina”). Esta última consistia de atos aparentemente simples, mas constantes, como impedir que um preso recebesse uma carta da família, por exemplo. A repetição destes atos em prisioneiros já fisicamente debilitados acabava por fazer com que muitos sucumbissem (PADRÓS, 2005).

Movimentos de oposição foram duramente repreendidos. Os parlamentares uruguaiois Zelmar Michelini (senador da Frente Ampla) e Héctor Gutiérrez Ruiz (presidente da Câmara dos Deputados pelo Partido Blanco), que denunciavam as atrocidades do regime uruguaio, foram assassinados, como já anteriormente mencionado. Os Tupamaros, grupo de guerrilha urbana formado no começo dos anos 1960, que desestabilizava o governo e realizaram atos de repercussão internacional, foram derrotados pelos militares.

O Brasil, por sua vez, era o Condor Seis. Enquanto Argentina, Uruguai e Chile não admitiam qualquer espécie de oposição, eliminando todo e qualquer adversário do governo, a participação brasileira na Operação foi mais limitada – mesmo que a ditadura no país tenha sido instaurada mais cedo. Houve uma adesão com reservas, na qual a nação participava apenas eventualmente e quando lhe interessava. O Brasil não participou, por exemplo, da terceira fase da Operação, que consistia na formação de comandos de elite para matar exilados que conspiravam contra as ditaduras nos EUA e na Europa. Esta postura brasileira causa debates até hoje. Em editorial publicado em 17 de fevereiro de 2009, a *Folha de São Paulo*, um dos maiores jornais brasileiros, referiu-se ao período militar no país como uma “ditabranda”, termo que causou polêmica e protestos populares. No dia seguinte, a *Folha* justificou-se afirmando que “na comparação com outros regimes instalados na região no período, a ditadura brasileira apresentou níveis baixos de violência política e institucional”.

Em informe de 30 de julho de 1976, o assessor de Henry Kissinger (secretário de Estado norte-americano na América Latina), o diplomata Harry

Shlauderman, escreveu: “à exceção das operações de assassinato, o Brasil está cooperando [...]. A Argentina, o Chile e o Uruguai são os líderes; o Brasil é cauteloso, mas está fornecendo algum apoio técnico” (DINGES, 2005, p. 256). Segundo a Comissão Especial de Familiares, o número de mortos e desaparecidos no Brasil foi de 366.

A Operação Condor foi responsável pela morte e pelo desaparecimento de 135 uruguaios, 113 chilenos, 51 paraguaios e 11 brasileiros que estavam exilados em algum dos países envolvidos (BUONICORE, 2008). Uma questão que ainda permanece nebulosa com relação a esse acordo sombrio firmado pelas ditaduras latino-americanas é a real dimensão do auxílio prestado pelos Estados Unidos para a execução de seus objetivos. A desclassificação, nas últimas décadas, de documentos da CIA e do Departamento de Estado dos Estados Unidos relacionados a tais eventos, dá algumas pistas para responder a essa questão. Entretanto, muitas informações valiosas ainda permanecem cuidadosamente sob sigilo.

A Participação Norte-Americana

Muito se discute quanto à participação dos Estados Unidos na Operação Condor. Embora o país não tenha ocupado um papel-chave, diversos documentos revelam que havia conhecimento, por parte dos americanos, do que se passava no Cone Sul. Assim, o papel dos EUA foi fornecer instrução militar, orientação ideológica e ajuda material aos setores que consideravam fundamentais para conter o avanço do comunismo na região, dentro do contexto da Guerra Fria. Este auxílio norte-americano se deu, por exemplo, através de envio de instrumentos de tortura e ensino de técnicas para o exercício da operação (PADRÓS, 2005). Houve também a utilização constante de programas de assistência, missões das agências de informação e missões diplomáticas. Através destas, visava-se a coleta de informações sobre organizações comunistas, disseminando propaganda opositora a tal ideologia, mantendo sempre um intenso contato com os serviços de segurança local.

Dentre os documentos que comprovam o conhecimento dos Estados Unidos, retrata-se aqui a mensagem enviada em setembro de 1976 pelo agente do FBI Robert Scherrer a seus superiores:

A Operação Condor é o nome-chave para a recoleção, o intercâmbio e o armazenamento de informação secreta relativa aos denominados esquerdistas, comunistas e marxistas. Estabeleceu a cooperação entre os serviços de inteligência da América do Sul com o propósito de eliminar as atividades terroristas na região (BOCCIA PAZ *et al.*, 2002, p. 173).

Padrós (2005) explica que um dos movimentos dos Estados Unidos mais significativos na época foi a mudança na embaixada americana no Uruguai após o golpe militar nesse país. Antes deste ocorrido, o embaixador era Charles Adair,

sendo depois substituído por Ernest Siracusa. O novo embaixador possuía um histórico bastante particular: fora cônsul na Guatemala (1946-1949), funcionário nas embaixadas da Argentina (1952-1955), Brasil (durante o governo Goulart) e Peru (final dos anos 1960) e embaixador na Bolívia (1969-1973), indo, então, para o Uruguai em 1974. Notadamente, seu currículo coincide com intensa ação de conspiração ou desestabilização de governos da América Latina com caráter nacionalista ou de centro-esquerda. Direta ou indiretamente, portanto, viu as derrocadas de Arbenz, Perón, Goulart, Alvarado e Torres (FERNÁNDEZ, 1986, apud PADRÓS, 2005).

Em 20 julho de 1976, Siracusa, em despacho, afirmou:

Que essas nações enfrentam uma ameaça terrorista regional e coordenada, é fato, não é ficção [...]. A abordagem mais racional para lidar com um inimigo regional coordenado é organizar-se segundo linhas semelhantes. Os Estados Unidos têm recomendado há muito tempo que esses países aumentem a cooperação para a sua segurança. Agora que agem desse modo, a nossa reação não deve ser de opróbio (DINGES, 2005, p. 30).

Enquanto no Uruguai, Siracusa estabeleceu diversos contatos com militares uruguaios e uma sólida relação com os ditadores. Em agosto de 1976, o embaixador repassou aos governantes do país sugestões do governo norte-americano. Como o Uruguai passava a apresentar uma forte imagem de Estado desrespeitoso aos direitos humanos, era necessário tomar determinadas medidas para reverter tal situação. Assim, as recomendações de Siracusa eram “suspender torturas, acelerar processos judiciais, melhorar a imagem do Uruguai e convidar observadores internacionais para verificar progressos na área dos direitos humanos” (*Desclassifican documentos sobre la dictadura uruguaya. Rebelion*, 24/08/02).

Os Estados Unidos, portanto, não agiram no sentido de conter a ilegal Operação Condor. Sabendo de sua existência, fizeram justamente o contrário: auxiliaram de diversas maneiras para garantir o prosseguimento da operação. Havia um estímulo estadunidense para a não-disseminação do comunismo no Cone Sul. A nomeação de Siracusa para o cargo de embaixador do país no Uruguai, por exemplo, confirma que o país estava ciente dos fatos.

Conclusão

A década de 1970 foi marcada pela predominância dos regimes ditatoriais em toda a América Latina. Há muito são conhecidos da opinião pública os métodos atroz de repressão e perseguição dos opositores usados, em maior ou menor grau, por todos os governos autoritários do continente sul-americano. Mas foi apenas recentemente que se conheceu o lado cooperativo dessa coerção, com a divulgação de diversas informações mantidas secretas até então.

A análise da formação e do funcionamento da Operação Condor mostra que este foi um projeto bem-sucedido, sob muitos aspectos, naquilo que se propunha. A necessidade de deter o inimigo comunista, inflamada pela Doutrina de Segurança Nacional norte-americana, foi razão suficiente para que os países superassem animosidades e desconfianças históricas, e unissem seus aparatos repressivos diante da suposta ameaça. A criação de uma multinacional do terror, atuando à margem da lei, permitiu a perpetuação dos regimes, que buscavam uma forma de legitimação.

Arriscamo-nos a inferir até mesmo que essa experiência integradora foi, de uma forma sombria, a mais bem-sucedida no Cone Sul até a atualidade. O Mercosul, que inclui muitos dos países-membros participantes da Operação, evolui a passos lentos, com entraves recorrentes de discordâncias e assimetrias entre eles. Apesar de ser fundamentalmente diverso do acordo firmado entre as ditaduras nos anos 1970, possui objetivos que supostamente abrangem interesses comuns aos seus participantes. Nesse caso, entretanto, a desconfiança e a relutância em ceder parcelas de soberania predominam, dificultando as negociações.

Embora existam controvérsias quanto ao grau de participação dos Estados Unidos na Operação, é seguro que ela existiu, seja de forma direta, seja por omissão. Essa situação se tornou paradoxal com a chegada ao poder de Jimmy Carter, em 1977, e sua posição de defesa dos direitos humanos. Sua administração emitiu algumas reprimendas tímidas às ações dos países do Cone Sul, mas não foi tomada qualquer atitude concreta no sentido de impedir novos atos de violência.

Com a criação da Operação Condor, aqueles que se viram obrigados a deixar seus países por se atreverem a desafiar os regimes autoritários já não podiam viver em segurança em seus exílios. Nem mesmo os que acreditaram que estariam a salvo atravessando o oceano puderam abrir mão do medo e da incerteza. As ambições dos idealizadores desse sistema eram ainda maiores: pretendiam torná-lo global. E mesmo após décadas, o verdadeiro alcance de suas ações não é totalmente conhecido. Muitas informações foram reveladas, porém muitos documentos permanecem guardados e seu conteúdo mantido secreto, a despeito dos protestos da opinião pública.

ABSTRACT: The integration of dictatorships of the Southern Cone in their attempt to eliminate any focus of opposition during the 1970's took shape as the Operation Condor. Led by Chile of Augusto Pinochet, the operation was responsible for the death and disappearance of a still inaccurate number of people, not only within the continent but also in the United States and Europe. The United States also played an important role, being aware of the events and even helping the governments of the Southern Cone in certain ways. This article aims to explain the antecedents, the emergence and the means by which the operation took place, as well as the participation of the United States and the manner in which the repression occurred in the different member countries.

KEYWORDS: Operation Condor, Dictatorship, Southern Cone, Anticommunism.

Referências Bibliográficas

BOCCIA PAZ, Alfredo *et al.* En los Sótanos de los Generales. Los documentos ocultos del Operativo Condor. Assunção: Expolibro/Servilibro, 2002.

BOERSNER, Demétrio. Relaciones Internacionales de America Latina: breve historia. 5ª ed. Caracas: Nueva Sociedad, 1996.

BUONICORE, Augusto. Operação Condor: a América do Sul sob botas. Disponível em: <<http://www.noticiasdabahia.com.br/editorias.php?idprog=68a83eeb494a308fe5295da69428a507&cod=1259>>. Acesso em: 30/05/2009.

CALLONI, Stella. Los Años del Lobo. *Operación Cóndor*. Buenos Aires: Ediciones Continentes, 1999.

CERVO, Amado. Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas. Brasília: IBRI, 2001.

DINGES, John. Os Anos do Condor: uma década de terrorismo internacional no Cone Sul. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

FERRI, Omar. Seqüestro no Cone Sul. *O caso Lilián e Universindo*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1981.

GARZÓN VALDÉS, Ernesto. El Terrorismo de Estado (El problema de su legitimación e ilegitimidad). *Revista de Estudios Políticos*. Madrid, CEPC, n. 65, p. 35-55, jul./set. 1989.

HOBBSAWM, Eric. Sobre História. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

MARIANO, Nilson Cezar. Montoneros no Brasil: Terrorismo de Estado no seqüestro-desaparecimento de seis guerrilheiros argentinos. *Dissertação* (Mestrado em História), PUCRS, Porto Alegre, 2006.

PADRÓS, Enrique Serra. Como el Uruguay no hay - : terror de Estado e segurança nacional. Uruguai (1968-1985): do pachecato à ditadura civil-militar. *Tese* (Doutorado em História), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS, Porto Alegre, 2005.

PAREDES, Alejandro. La Operación Cóndor y la guerra fría. *Revista Universum*, Talca, v. 19, n. 1, p. 122-137, 2004.

O Ressurgimento da Extrema Direita na Áustria: Razões de um Fenômeno Recorrente e Contraditório

*Lucas José Galvão Garcia de Freitas**

RESUMO: O resultado das eleições austríacas do ano passado fez da extrema direita a segunda força política desse país. Diante das experiências trágicas do passado nacional-socialista e sendo uma das maiores beneficiárias do projeto de integração europeu, o que explica a ascensão da extrema direita na Áustria e qual é o seu significado para as relações étnico-raciais e para a União Europeia? O artigo revela que os partidos políticos de extrema direita relacionam a redução do bem-estar social com a maior presença de imigrantes no país e com a integração da Áustria à União Europeia. Tal estratégia vem se mostrando bem sucedida, pois responde a um desejo de parte expressiva da população austríaca de retorno à coesão social, enfraquecida no curto prazo pelo aumento da imigração e da diversidade.

PALAVRAS-CHAVE: Áustria, União Europeia, Relações étnico-raciais, Extrema direita, Imigração, Capital social.

* Graduando em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UNB).

Introdução

As relações étnico-raciais sempre foram objeto de destaque na vida política austríaca. A partir da Casa da Áustria no século XI e da dinastia dos Habsburgos, a Áustria teve um papel muito importante na conformação das relações étnico-raciais, sendo o centro do maior império multicultural da época. As lutas separatistas e a Primeira Guerra Mundial levaram ao fim do Império, inaugurando, posteriormente, um dos períodos mais dramáticos das relações humanas: o Nazi-fascismo. Desde o *Anschluss* em 1938 até o fim da Segunda Guerra Mundial em 1945, a Áustria foi dominada pela ideologia de Adolf Hitler, sendo marcada pelo racismo, pela xenofobia e pelo antissemitismo.

Diante das experiências traumáticas advindas do Nazismo e da Segunda Guerra Mundial, a Áustria, através da política de neutralidade e da integração europeia no plano externo e da política de proibição ao Nazismo no plano interno, passou a oferecer um novo horizonte às relações étnico-raciais. Ainda assim, a relação da Áustria com a União Europeia sempre foi marcada pela ambiguidade. O país ingressou no bloco europeu em janeiro de 1995, inaugurando uma controvérsia sobre os benefícios da adesão no seio da sociedade austríaca que culminou nos resultados eleitorais. Na ocasião, o expressivo apoio aos partidos que possuem uma posição crítica em relação à União Europeia, principalmente aqueles considerados de extrema direita. Esse processo teve, em 1999 – 55 anos depois do fim da Segunda Guerra Mundial –, um marco importante dada à formação pela primeira vez na Europa de uma coalizão com um partido de extrema direita. Devido a declarações de cunho racista, xenófobo e antissemita do líder partidário Jörg Haider, a Áustria foi ameaçada de sanções por parte da comunidade internacional e sofreu protestos de setores internos que levaram ao fim da coalizão. Nas eleições do ano passado, houve um apoio consistente aos partidos de extrema direita, o *Freiheitliche Partei Österreichs* (“Partido Libertário da Áustria”) e o *Bündnis Zukunft Österreich* (BZÖ – “Aliança para o Futuro da Áustria”), transformando-os, juntos, na segunda força política do país.

Através de uma abordagem histórica dessas fases, se pretende traçar os principais condicionantes da relação entre a Áustria e a União Europeia assim como a situação das relações étnico-raciais. Posteriormente, é do interesse deste artigo avaliar de que forma a Teoria dos Jogos de Dois Níveis de Robert Putnam e também suas reflexões acerca das relações interétnicas se aplicam ao caso austríaco.

O Ressurgimento da Extrema Direita Austríaca:

A ascensão de Jörg Haider

Em 1999, pela primeira vez na Europa depois da Segunda Guerra Mundial, foi formada uma coalizão com um partido de extrema direita, o *Freiheitliche Partei*

Österreichs (FPÖ – “Partido Libertário da Áustria”). Com um discurso nacionalista e conservador e propostas de combater a imigração e a influência da União Europeia sobre a Áustria, o líder do FPÖ, Jörg Haider, obteve um grande apoio interno que levou seu partido a ocupar uma posição de destaque no cenário político austríaco, se configurando como a terceira força política depois dos tradicionais *Österreichische Volkspartei* (ÖVP – “Partido Popular Austríaco” de centro-direita), e o *Sozialdemokratische Partei Österreichs* (SPÖ – “Partido Social-Democrata da Áustria” de centro-esquerda) que, até então, se revejavam no poder desde a criação da *Zweite Republik* em 1945.

Devido a declarações de cunho racista, xenófobo e antisemita, Jörg Haider¹ despertou a antipatia de setores internos e da comunidade internacional. Viena foi palco dos *Donnerstagdemonstrationen* – “as demonstrações de Quinta-Feira” – que eram realizadas em protesto ao novo Governo. No plano europeu, a Áustria recebeu um alerta dos 14 países-membro através da Presidência do Conselho Europeu de que não seriam mantidas relações políticas bilaterais com um Governo composto pelo FPÖ e de que os diplomatas austríacos não receberiam qualquer tipo de apoio em organismos internacionais e suas representações nas capitais da União Europeia se reduziriam a um funcionamento meramente técnico. A estas medidas se aliaram outras sanções de países do leste europeu e dos Estados Unidos. Diante das pressões, a coalizão entre o ÖVP e o FPÖ se desmanchou e Haider se retirou do Partido por desentendimentos em relação à linha econômica do FPÖ, criando mais tarde o *Bündnis Zukunft Österreich* (BZÖ – “Aliança para o Futuro da Áustria”), que passou a ser a segunda força política da extrema direita austríaca.

A Fase da Integração Positiva, suas Contradições e Problemas

O ÖVP, mesmo com o fim da colisão, se manteve no poder e governou durante sete anos. O desentendimento inicial com os países-membro da União Europeia foi superado e o Governo do Primeiro Ministro Wolfgang Schüssel foi marcado por uma integração positiva com o bloco, sendo ele até mesmo o Presidente do Conselho Europeu no último semestre de 2005. Durante o seu mandato, a União Europeia passou em 2004 pelo seu quinto alargamento com a entrada dos países do leste (República Tcheca, Polônia, Eslováquia, Eslovênia e

¹Jörg Haider, líder do BZÖ e governador do estado de Coríntia, morreu na madrugada do dia 11 de Outubro, em um trágico acidente de carro. Sua morte mobilizou todo o país. Todas as correntes políticas manifestaram condolências e se uniram em torno da afirmação de que Haider foi um grande político que movimentou a Áustria. Resta saber qual será o impacto de sua morte na política interna do país e de que forma a ausência de poder será preenchida. De qualquer forma, para a maioria do povo austríaco, a figura de Haider se aproxima muito com a de um mártir; por dedicar sua vida à defesa do interesse nacional e pela forma trágica que se despediu do mundo.

Hungria), dos países bálticos (Estônia, Letônia e Lituânia) e das ilhas mediterrâneas de Malta e Chipre. A Áustria, devido à sua posição geográfica e à sua história compartilhada através do Império dos Habsburgos, foi o país que mais se beneficiou da expansão ao leste. De acordo com o *Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung* (WIFO – “Instituto de Pesquisa Econômica Austríaco”), em dois anos houve um aumento de 51% do saldo da Balança Comercial em decorrência do crescimento das exportações austríacas, levando a um aumento da atividade industrial e a uma diminuição da taxa de desemprego no país. Ainda que setores como a agricultura e serviços tenham tido alguns prejuízos com a entrada de países que possuem vantagens comparativas como mão-de-obra barata e uma agricultura mais competitiva, como é o caso da Polônia e da Hungria, a Áustria teve no seu conjunto uma melhora significativa de sua economia com a expansão do setor industrial e do setor financeiro.

No entanto, tal sucesso econômico não foi traduzido politicamente na vida da maioria da população. Desde os anos 1990 os austríacos assistem uma progressiva redução do *Wohlfahrtsstaat* e associam esta dinâmica fortemente à integração à União Europeia. Neste ponto, há uma afinidade entre os movimentos de esquerda como o *Die Grünen* (“Os verdes; Partido Verde”) e de extrema direita como o FPÖ ao considerarem a União Europeia como um projeto de integração econômica elitista que traz prejuízos ao conjunto da sociedade austríaca. Tal posição, mesmo que defendida por diferentes grupos políticos e até antagônicos entre si, reflete um ponto de consenso entre diferentes setores da população austríaca.

A esta problemática somam-se dois outros fatores: a imigração e os problemas específicos práticos da integração europeia. No anos 1960, a Áustria recrutou, através do sistema de *Gastarbeiter* (“trabalhadores hóspedes”), força de trabalho predominantemente turca para suprir a demanda da crescente indústria e possibilitar o desenvolvimento austríaco. Desde então se estabeleceu uma onda migratória que hoje vem sendo substituída por imigrantes do leste e do sudoeste europeu. Não houve um projeto de integração para estes trabalhadores, pois era pensado que eles voltariam para suas casas assim que sua mão-de-obra não fosse mais necessária. Eles não só permaneceram na Áustria, como também trouxeram suas famílias, formando uma comunidade expressiva. Os problemas de integração advindo dessa experiência contribuíram para um receio dos austríacos em relação à imigração. Dessa forma, foram elaboradas em 2005 as políticas migratórias mais restritivas de toda Europa, que atualmente serviram de exemplo para a política migratória comum do bloco europeu.

Os problemas pontuais práticos resultantes da adesão à União Europeia mais discutidos da sociedade austríaca são basicamente dois: a questão dos pedágios para a circulação de caminhões e a restrição de estudantes que queiram cursar medicina na Áustria. Em relação aos pedágios, o país sofre com a poluição e o

trânsito decorrentes do intenso tráfego de caminhões. Por ser um país com uma localização central estratégica, a Áustria é uma rota muito importante na circulação de produtos. Para amenizar os efeitos prejudiciais e na tentativa de reduzir o tráfego intenso de caminhões, os austríacos passaram a reivindicar a cobrança de pedágios que são proibidos pela União Europeia, pois afetariam a competitividade e a livre circulação das mercadorias. Quanto ao acesso ao curso de Medicina, os estudantes austríacos se sentem prejudicados pois têm suas chances de obter uma vaga na universidade reduzidas devido à presença maciça de estudantes alemães. Para resolver este problema, a Áustria busca implementar uma cota para os estudantes alemães e de outras nacionalidades a fim de priorizar o acesso aos estudantes austríacos. Tal medida é combatida pela União Europeia, pois fere o princípio de não-discriminação entre os cidadãos dos países-membro. Os dois pontos de conflito são exemplos dos desafios práticos da integração europeia que devem ser levados em conta, pois possuem um efeito direto na vida das pessoas, influenciando consideravelmente em suas posições em relação aos benefícios e aos prejuízos advindos da adesão ao bloco.

A “Coalizão-fracasso” e o Resultado das Eleições: uma Reorientação Conservadora da Política Austríaca

Diante deste contexto, o eleitorado estava insatisfeito com o rumo do ÖVP, principalmente depois do escândalo envolvendo o contrato bilionário da compra de 18 caças *Eurofighter* para um país pequeno, neutro e que já possuía uma força aérea bem equipada. Dessa forma, os austríacos, atraídos pelas promessas de mudança do SPÖ como o fim do imposto de estudante e a quebra do contrato dos *Eurofighter*, voltou-se, ainda que de uma forma não consistente, para o Partido Social-Democrata que ganhou as eleições de 2006 com 35,3% contra 34,3% do ÖVP. No entanto, com uma vitória de apenas um ponto percentual em relação ao Partido Popular Austríaco, o SPÖ necessitava de uma coalizão com o seu opositor tradicional para poder governar, pois nenhum dos outros três partidos (*Grünen* com 11%, FPÖ com 11% e BZÖ com 4,1%) oferecia uma parceria que atingisse a maioria. Inaugurou-se, então, em janeiro de 2007, a primeira coalizão entre os partidos tradicionais que durou apenas um ano e seis meses. Tal empreitada política ficou conhecida como a “coalizão-fracasso”.

O Governo de Alfred Gusenbauer foi considerado o pior da história da *Zweite Republik* austríaca. Foi um período marcado pela disputa interna entre os dois partidos que avançaram muito pouco nos temas importantes para a sociedade austríaca, não havendo o cumprimento das promessas eleitorais de Gusenbauer. Diante desse quadro, devido ao resultado negativo do referendo na Irlanda em relação ao Tratado de Lisboa, o tema sobre os benefícios e prejuízos da adesão à União Europeia voltou à agenda política e recobrou a atenção dos austríacos.

No dia 27 de Junho, 15 dias depois do resultado negativo do referendo irlandês, Alfred Gusenbauer e seu ministro da infraestrutura Werner Faymann publicaram uma carta no *Die Kronen Zeitung*, o jornal de maior importância e circulação da Áustria, na qual constava a intenção de se realizar um referendo sobre o Tratado de Lisboa, o qual já havia sido ratificado pelo Parlamento e pelo Presidente Heinz Fischer em abril. Tal atitude levou a uma crise política, pois o ÖVP era o responsável pela política exterior e se opunha à ideia de se realizar qualquer tipo de consulta popular sobre o Tratado de Lisboa. Este incidente levou ao fim da coalizão, à saída de Gusenbauer da vida política e a novas eleições.

Diante do exposto acima, o resultado das eleições desse ano representaram uma reorientação de parte do eleitorado austríaco aos partidos de extrema direita em decorrência da insatisfação da sociedade com a conduta política dos partidos tradicionais. A extrema direita austríaca, representada pelo FPÖ com 17,5% e o BZÖ com 10,7%, está mais forte do que nunca e somam juntas aproximadamente 28,2% dos votos, ficando apenas um ponto abaixo do líder SPÖ que obteve 29,3% dos votos. O ÖVP caiu para 26% e o *Die Grünen* obtiveram 10,4% dos votos.

Mesmo com posições diferentes e até mesmo antagônicas, o SPÖ, o FPÖ, o BZÖ e o *Die Grünen* têm uma posição crítica à União Europeia. Ainda que dificilmente levem a uma retirada da Áustria do bloco, o resultado das eleições desse ano expressam uma clara vontade política por parte do eleitorado austríaco de reconfigurar suas relações com a União Europeia e também com o mundo. Esta reconfiguração, principalmente através do apoio consistente aos partidos de extrema direita, promete novos desafios à integração europeia e principalmente às relações étnico-raciais.

O Conteúdo Programático dos Partidos de Extrema Direita e os Desafios às Relações Étnico-Raciais:

Os maiores partidos da extrema direita austríaca são o *Freiheitliche Partei Österreichs* (FPÖ – “Partido Libertário Austríaco”) e o *Bündnis Zukunft Österreichs* (BZÖ – “Aliança para o Futuro da Áustria”), que atualmente juntos configuram a segunda maior força política do país, com aproximadamente 28,2% de apoio do eleitorado e com 55 mandatos no Parlamento, ficando apenas 1,1% atrás e com um mandato a menos do que o SPÖ (Figura 3.1). Comparando-se os resultados desta eleição com a anterior, o sucesso da extrema direita é notável: o FPÖ teve um aumento de 6,5% dos votos, o que lhe rendeu mais treze mandatos; já o BZÖ obteve 6,6% de votos a mais em relação ao ano passado, sendo conferido ao partido mais 14 mandatos.

A análise do conteúdo programático de ambos os partidos revela os anseios do eleitorado e também as possíveis mudanças que ocorrerão nos próximos

anos. Apesar de algumas divergências, o programa partidário de ambos os partidos da extrema direita referentes à imigração, à integração, ao nacionalismo e patriotismo, à União Europeia e à política de asilo são bastante parecidos. Em linhas gerais, são dois os pilares de sustentação do projeto político dos partidos de extrema direita: a unidade cultural e a unidade social existentes no país. Em relação à unidade cultural, a pretensão política de ambos os partidos é restringir ainda mais a imigração, selecionando apenas a mão-de-obra qualificada que seja indispensável ao mercado austríaco naqueles setores em que não há nenhum nacional para ocupá-la. Em relação à integração, o projeto da extrema-direita é assimilacionista, fazendo com que os estrangeiros tenham que incorporar as normas e costumes da Áustria, de preferência em detrimento de seus próprios atributos culturais através de um processo de aculturação. Dessa forma, o processo de aquisição da nacionalidade deve ser mais rigoroso. Além disso, a política de asilo também deve ser o mais restrita possível, combatendo casos de fraude e oportunismo a fim de conceder asilo somente àquele ou àquela que for estritamente necessário.

Para ambos os partidos, a pátria está acima de tudo; é o bem maior e é dever dos cidadãos serem patriotas, ou seja, defenderem a pátria acima de tudo. Nesse sentido, a integração com a União Europeia é vista de forma crítica, sendo defendida uma maior autonomia da Áustria em relação a Bruxelas ou até mesmo uma retirada do bloco. De qualquer forma, a entrada da Turquia na União Europeia é combatida de forma veemente, pois o espaço europeu é considerado como uma unidade cultural cristã. Na Figura 3.2, há uma propaganda eleitoral do FPÖ em que consta *Daham statt Islam* que significa “Em casa ao invés do Islã”. Se pode notar ao lado do cartaz no pano de fundo que uma mulher vestida com o véu característico da religião islâmica está passando.

Em relação à unidade social, há um forte apelo pelo revigoramento do *Wohlfahrtsstaat* (“o Estado de bem-estar social”) que vem sofrendo uma redução desde os anos 1990 com o Governo do ÖVP de Wolfgang Schüssel. Com o lema *Mehr Privat, weniger Staat* (“Mais privado, menos Estado”), houve uma convergência gradual do modelo social de mercado para o modelo neoliberal a fim de garantir um maior dinamismo à economia austríaca. Apesar da Áustria como país ter enriquecido bastante durante essa época, principalmente pela expansão da União Europeia ao leste, a população sofreu uma redução de suas garantias pelo Estado, havendo também um aumento da desigualdade social na Áustria. Na Figura 3.3, a propaganda do FPÖ, com os dizeres *Sozialstaat statt Zuwanderung* (“Estado Social ao invés da imigração”), acusa os imigrantes de serem culpados pela redução do bem-estar social austríaco.

Esse tipo de propaganda é muito comum e recorrente, principalmente pelo FPÖ. Através da articulação de dicotomias (sempre se utilizando da palavra

statt – “ao invés”), essas propagandas incitam o conflito entre os grupos étnicos e, principalmente, produzem sérios efeitos psicossociais às minorias que são obrigadas a se confrontarem com este marketing ofensivo que faz do ambiente compartilhado um lugar inóspito.

Aplicando a Teoria do Jogo de Dois Níveis

A Teoria do Jogo de Dois Níveis é uma teoria política baseada na Teoria dos Jogos e desenvolvida pelo sociólogo e cientista político norte-americano Robert Putnam. Basicamente, o autor defende que os acordos internacionais entre democracias de caráter liberal são produtos de negociações em ambos os níveis, doméstico e exterior. No plano nacional, o executivo faz alianças com os principais setores da sociedade, que buscam a garantia de seus interesses. No plano internacional, o executivo busca, então, preservar os interesses de sua base na implementação do acordo a fim de evitar qualquer efeito negativo interno, mantendo, ao mesmo tempo, uma margem de flexibilidade para tornar o acordo possível. Quando há uma justaposição entre os interesses dos diferentes atores em ambos os níveis, se abre a possibilidade de realizar o acordo. Tal momento nas negociações é definido como *Win-set*. Assim sendo, os líderes buscam resultados simultaneamente no nível doméstico e no nível internacional, o que faz com que as estratégias internacionais sejam limitadas tanto pelo que os outros estados aceitarão, quanto pelo o que a esfera doméstica está disposta a aceitar.

A partir do exposto acima, é possível considerar que a relação entre a Áustria e a União Europeia vem sofrendo um desequilíbrio entre o nível internacional e o doméstico. Enquanto alguns setores, principalmente o setor industrial e o segmento político do *Österreichische Volkspartei* (ÖVP – “Partido Popular Austríaco”) continuam apoiando a adesão à União Europeia, há uma crescente contestação deste acordo no seio da sociedade austríaca. Tal dinâmica se reflete no resultado das eleições em que os partidos críticos em relação à União Europeia obtiveram a maioria dos votos. Há, portanto, uma reorientação de parte dos interesses domésticos que podem conduzir a uma mudança de conduta do Estado no plano internacional.

Aqui emerge uma grande questão: por que a Áustria, mesmo sendo uma das grandes beneficiárias do alargamento europeu e da própria associação à União Europeia, apresenta um forte e consistente movimento de contestação ao bloco? Quais seriam os motivos desta contradição? Ambos os questionamentos guiarão as reflexões do próximo ponto.

Diversidade, Imigração e Capital Social²

Em *E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century*, Robert Putnam, a partir da análise das mudanças da sociedade americana em decorrência da globalização, se ocupa com a dinâmica entre a diversidade étnica e seus efeitos para a vida em comunidade. Segundo Putnam, o aumento da diversidade étnica ocasionado pelo aumento da imigração possui dois efeitos distintos sobre o capital social ao longo do tempo. No curto prazo, há uma tendência de redução da solidariedade e da coesão social, como também do capital social, de tal forma que há uma diminuição na confiança entre os diferentes grupos étnicos e dentro dos mesmos. Apesar disso, há um grande potencial de desenvolvimento cultural e econômico no longo prazo, se as sociedades receptoras de imigrantes forem capazes de superar a fragmentação inicial, criando novas formas de relações interétnicas e de solidariedade social e contribuindo para a formação de identidades mais flexíveis, abrangentes e inclusivas.

De acordo com o Gráfico 4.1, a Áustria passou basicamente por duas ondas de imigração: de 1961 com uma interrupção em 1969 até 1973 com o fim do sistema *Gastarbeit* (“trabalhador-hóspede”); e de 1989 com uma interrupção de três anos até 1997 devido à implementação das políticas migratórias restritivas, e depois uma retomada considerável até os dias de hoje. Pode ser notar que há uma certa semelhança nessas duas movimentações, mas as proporções são outras: se na primeira onda o pico da imigração foi em 1971 com a entrada de aproximadamente 50.000 estrangeiros, em 1991 a segunda onda atingiu 80.000 imigrantes. Pode-se notar que desde 1989, mesmo com os anos de interrupção, a Áustria se tornou um país alvo da imigração.

Tal dinâmica se confirma com os dados da Tabela 4.2. De acordo com os dados da *Statistik Austria* de 1990, a porcentagem de estrangeiros na população austríaca era de 6,4 % e compreendia um número absoluto de 494.246 estrangeiros para uma população na época de 7.768.944 de pessoas. Atualmente, em 2008, a porcentagem de estrangeiros na população austríaca subiu para 10,3% e o número em absoluto praticamente dobrou, registrando 854.772 imigrantes.

Diante do exposto acima, a Áustria estaria sofrendo dos efeitos de curto prazo do aumento da imigração e da diversidade étnica. Com base na visão de Putnam, pode se inferir que há um processo de pauperização do Capital Social na Áustria. Este processo pode ser revertido e mesmo enriquecido se políticas

¹ O conceito de Capital Social é definido por Putnam da seguinte maneira: “Whereas physical capital refers to physical objects and human capital refers to the properties of individuals, social capital refers to connections among individuals – social networks and the norms of reciprocity and trustworthiness that arise from them. In that sense social capital is closely related to what some have called ‘civic virtue.’ The difference is that ‘social capital’ calls attention to the fact that civic virtue is most powerful when embedded in a sense network of reciprocal social relations. A society of many virtuous but isolated individuals is not necessarily rich in social capital” (PUTNAM, 2000, p. 19).

públicas, iniciativas dos diferentes grupos étnicos, buscarem uma superação desta fragmentação inicial que, através de uma articulação conjunta, promova uma convivência pacífica e proveitosa para a sociedade austríaca como um todo.

Conclusões

Diante da fragmentação da sociedade austríaca e do estranhamento em relação aos novos grupos étnicos, a Áustria assiste a uma diminuição de seu capital social, apesar dos benefícios econômicos advindos da entrada à União Europeia. Há, por conseguinte, uma sensação de vulnerabilidade ocasionada pela globalização. Ainda na questão econômica, a convergência com o modelo neoliberal associada à redução do Sistema de Bem-Estar social colabora para o aumento do receio da população austríaca em relação às dinâmicas externas. Junta-se a isso o esgotamento da representação política dos partidos tradicionais. Todos estes fatores contribuem para uma sensação de vazio na cena política atual da Áustria.

Os partidos de extrema direita, de uma forma populista ao fazerem dos estrangeiros os únicos reponsáveis pelos malefícios da vida globalizada, vêm preencher este anseio perante à população austríaca ao se apresentarem como uma força de recuperação do “genuíno”, da harmonia e do mais desejado: a união. Parece que a Áustria está desenvolvendo uma maneira muito particular e perigosa de superar os problemas advindos da pauperização do capital social. Para deixarem de jogar sozinhos (*bowling alone*), estão assumindo uma posição mais radical: jogar entre si baseado na exclusão do outro, do diferente – uma forma perigosa, e que no passado recente já se constatou trágica, de se recuperar a coesão social.

ABSTRACT: The Austrian election's results last year made of the extreme right wing the country's second political force. Considering the tragic experiences of the national-socialist past and being one of the most beneficiaries from the European integration's project, what does explain the extreme right's ascension in Austria and what is its meaning for the ethnic-racial relations and for the European Union? This article reveals that the political parties of the extreme right wing combine the reduction of the Welfare State given the higher presence of immigrants in the country and the Austria's integration in the European Union. This strategy has been shown well succeeded because it responds to a desire of an expressive part of the Austrian's population in order to return to social cohesion, which has been depressed in the short-term by the rise of the immigration and diversity.

KEYWORDS: Austria, European Union, Ethnic-racial relations, Extreme right wing, Immigration, Social capital.

Referências

DIE GRÜNEN. Disponível em: <<http://www.gruene.at/>>. Acesso em: 24/06/2009.

FREIHEITLICHE PARTEI ÖSTERREICHIS – FPÖ. Disponível em: <<http://www.fpoe.at/>>. Acesso em: 23/06/2009.

ÖSTERREICHISCHE INSTITUIT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG – WIFO. Disponível em: <<http://www.wifo.ac.at/wwa/jsp/index.jsp>>. Acesso em: 25/06/2009.

ÖSTERREICHISCHE RUNDFUNK – ÖRF. Disponível em: <<http://orf.at/>>. Acesso em: 22/06/2009.

ÖSTERREICHISCHE VOLKSPARTEI – ÖVP. Disponível em: <<http://www.oevp.at/index.aspx?pageid=34743>>. Acesso em: 29/06/2009.

PUTNAM, R. D. Bowling alone: The Collapse and Revival of American Community. Touchstone Books, 2000.

_____. Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society. Oxford University Press, 2002

_____. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. International Organization. 42, Summer 1988, p. 427-460

_____. E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. *The 2006 Johan Skytte Prize Lecture. Scandinavian Political Studies*, v. 30, n. 2, p. 137–174, 2007. Disponível em: <<http://www.blackwell-synergy.com/doi/full/10.1111/j.1467-9477.2007.00176.x>>. Acesso em: 20/06/2009.

_____. The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. American Prospect, 1993, v. 4, p. 13.

_____. The Strange Disappearance of Civic America. American Prospect, 1996, v. 7, p. 24.

Sozialdemokratische Partei Österreichs – SPÖ. Disponível em: <<http://www.spoe.at/>>. Acesso em: 23/06/2009.

Statistik Austria. Disponível em: <<http://www.statistik.at/>>. Acesso em: 10/06/2009.

Anexos

Anexo 1:

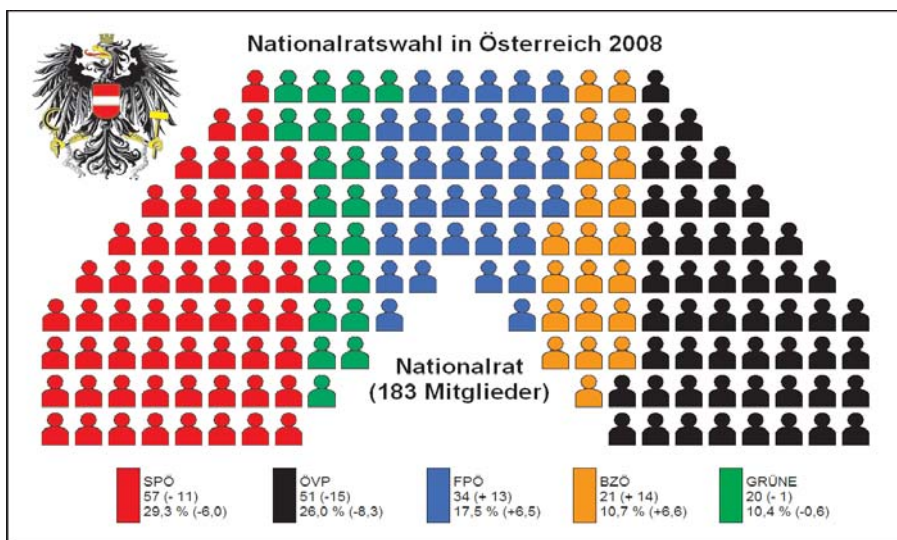


Figura 3.1 – Resultado das eleições de 2008 na Composição do Parlamento Nacional Austríaco.

Fonte: Nationalrat Österreichs 2008.

Anexo 2:



Figura 3.2 – Propaganda política do *Freiheitliche Partei Österreichs* (FPÖ – “Partido Libertário da Áustria”) para as eleições de 2008.

Fonte: No Racism Austria, 2008.

Anexo 3:



Figura 3.3 – Propaganda política do *Freiheitliche Partei Österreichs* (FPÖ – “Partido Libertário da Áustria”) para as eleições de 2008.

Fonte: *Freiheitliche Partei Österreichs*, 2008.

Anexo 4:

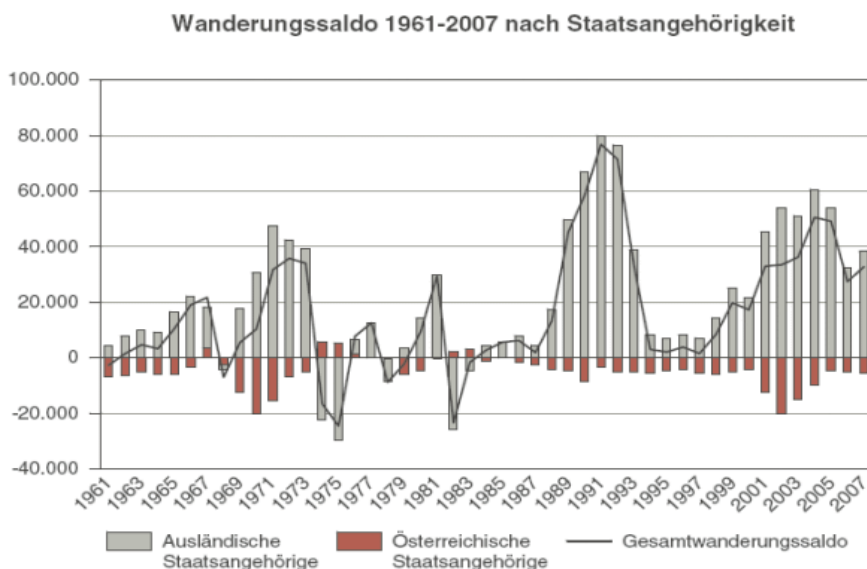


Gráfico 4.1 – Saldo migratório de 1961 a 2007 de acordo com a nacionalidade.

Anexo 5:

Bevölkerung zu Jahresbeginn seit 2002 nach zusammengefasster Staatsangehörigkeit - Österreich							
Staatsangehörigkeit	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Insgesamt	8.065.146	8.102.175	8.140.122	8.206.524	8.265.925	8.298.923	8.331.930
Österreich	7.333.515	7.347.051	7.374.819	7.417.915	7.451.860	7.472.910	7.477.178
Nicht-Österreich	731.631	755.124	765.303	788.609	814.065	826.013	854.752
Ausländeranteil in %	9,1	9,3	9,4	9,6	9,8	10,0	10,3

Fonte: STATISTIK AUSTRIA, Statistik des Bevölkerungsstandes. Realizada em: 19/05/2008.

Artigo submetido em 15 de julho de 2009, encaminhado ao Conselho Editorial em 02 de janeiro de 2010 e aprovado em 15 de janeiro de 2010.

Multilateralismo por Conveniência e Unilateralismo por Necessidade: a Guerra do Iraque e a Mudança de Postura Norte-americana

*Fernanda Buril Almeida**
*Tiago Chacon Maciel***

RESUMO: O artigo analisa o contexto que gerou os argumentos para a estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos a partir de 2001 e que propiciou a incursão norte-americana ao Iraque em 2003. Faz-se uma avaliação da aplicabilidade dos conceitos de ações preemptiva e preventiva no caso, bem como a validade do princípio da legítima defesa no discurso de George W. Bush. Finalmente, mostra por que a guerra significou um regresso significativo na cultura da supranacionalidade na sociedade internacional.

PALAVRAS-CHAVE: Guerra do Iraque, Guerra preventiva, Guerra preemptiva, *National Security Strategy*, Supranacionalidade, Unilateralismo.

* Graduanda em Relações Internacionais pela Faculdade Integrada do Recife (FIR). E-mail: nanda_buril@hotmail.com

** Graduando em Relações Internacionais pela Faculdade Integrada do Recife (FIR). E-mail: tiagonomad@yahoo.com.br

Introdução

Desde o desmembramento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos experimentaram um período de relativa calma. Sem a ameaça de Moscou e seus aliados e com o arsenal acumulado na corrida armamentista, Washington estava praticamente impermeável. Bastava a certeza de que qualquer guerra contra os Estados Unidos seria um suicídio para que ela simplesmente não eclodisse.

A dissuasão foi suficientemente eficaz em sua vertente recíproca durante a Guerra Fria e sobreviveu de forma unilateral logo depois dela. Enquanto a hegemonia e a integridade norte-americanas estavam intactas, respeitar a Carta da Organização das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos e, principalmente, cobrar respeito do resto do mundo era um lema para os Estados Unidos. A confiança na supranacionalidade era tornada pública. A rejeição do uso da força e o apelo pela resolução pacífica de controvérsias era presente em discursos e pronunciamentos.

Os ataques de 11 de setembro de 2001 às torres gêmeas do World Trade Center pareceram furar o envoltório em que os Estados Unidos se criam. A superpotência fora finalmente atacada, não pela Alemanha, não pela União Soviética, mas por indivíduos suicidas islâmicos. A ação orquestrada pela rede fundamentalista Al-Qaeda causou uma destruição humana maior que o próprio ataque imprevisto dos japoneses a Pearl Harbor, em 1941¹. A imagem da fortaleza norte-americana ruiu e deu origem a um momento de caos e pânico. Subitamente, a mais poderosa nação do mundo estava vulnerável.

Um dia após os ataques, o Conselho de Segurança da ONU editou a Resolução 1368, na qual reafirma os princípios e propósitos da Carta das Nações Unidas; determina o combate a todas as formas de ameaça terrorista à paz e à segurança internacionais; reconhece o direito à legítima defesa; condena os ataques do 11 de setembro de 2001; expressa pesar e solidariedade às famílias das vítimas dos ataques; convoca todos os Estados a se unirem na luta contra o terrorismo, responsabilizando aqueles que abrigarem ou ajudarem terroristas; pede aos Estados que dobrem seus esforços para prevenir ataques terroristas; e expressa sua prontidão em combater toda e qualquer forma de terrorismo, de acordo com a Carta das Nações Unidas².

É nesse ambiente de temor generalizado que o então presidente George W. Bush publica a primeira *National Security Strategy* (NSS), a 17 de setembro de 2002, lançando as bases do que seria o comportamento americano dali para

¹ Os ataques de 11 de setembro de 2001 deixaram 3234 mortos e 24 desaparecidos, enquanto foram mortos aproximadamente 2400 soldados norte-americanos em Pearl Harbor.

² UN Security Council Resolution 1368.

frente, seus argumentos e seus propósitos. A partir da NSS e frente ao novo modelo de ameaça, fica oficializada a volta ao unilateralismo norte-americano.

A National Security Strategy

A NSS traz logo em suas primeiras linhas a reiteração dos valores presentes em todos os discursos norte-americanos de liberdade de expressão, de propriedade e de escolha do seu próprio governo. Mais enfática que a Carta das Nações Unidas, coloca tais princípios como corretos e verdadeiros para todos os indivíduos de todas as sociedades.

Depois de ressaltar a posição dos Estados Unidos de inalcançável força militar e de grande influência político-econômica, a administração Bush pretende mostrar que seu país não intenciona – embora tenha meios para isso – tirar vantagens unilaterais dessa força. Como nação madura e racional, os Estados Unidos quereriam apenas garantir os direitos e a proteção de seu povo e de seus aliados contra a ameaça iminente dos terroristas. O conceito de “terrorismo”, aliás, passa a ser empregado para todo e qualquer grupo armado inimigo. Em discursos apelativos, o governo norte-americano desumaniza os membros desses grupos, coloca a nação estadunidense como grande vítima e enaltece a condição de bravura do Estado em encarar a ameaça com heroísmo. O detalhe é que o Davi aqui tem o maior arsenal bélico do mundo.

Nossa nação entra neste conflito relutante, ainda que certa de nosso propósito. O povo dos Estados Unidos, nossos amigos e aliados não viverão à mercê de um regime criminoso que ameaça a paz com armas de assassinato em massa. Nós enfrentaremos essa ameaça agora com nossos Exército, Força Aérea, Marinha, Guarda Costeira e fuzileiros, para então não termos de enfrentá-la mais tarde com exércitos de bombeiros e policiais e médicos nas ruas de nossas cidades. Agora que o conflito chegou, a única maneira de limitar sua duração é aplicar um poder decisivo. E eu lhes asseguro: essa não será uma campanha de meias ações e aceitaremos nenhum outro resultado senão a vitória. Meus companheiros cidadãos, os perigos sobre nosso país e o mundo serão superados. Nós transpassaremos esse momento de risco e continuaremos com o trabalho pela paz. Nós defenderemos nossa liberdade. Nós traremos liberdade para os outros. E nós venceremos. Que Deus abençoe nosso país e todos que o defendem (BUSH, 2003).

A balança de poderes e o bom relacionamento com as demais potências globais ainda são apresentados como de importância considerável, mas fica claro nas linhas da NSS que esses ideais ficarão completamente de lado se assim for julgado necessário. O combate ao terrorismo torna-se definitivamente o foco da doutrina Bush. Em busca desse objetivo, os norte-americanos estão dispostos a utilizar qualquer meio e a qualquer custo, ainda que passe por cima da supranacionalidade outrora defendida.

Benjamin Barber afirma que “a lógica do documento toma por base a hegemonia americana, a qual é vista como um direito norte-americano e cuja preservação é pressuposto para a manutenção da paz” (BARBER, 2005). Num texto quase maquiavélico, a NSS instaura o respeito pelo temor ao poderio americano e afirma a disposição para realizar qualquer esforço em direção a finalizar a ameaça que o circunda.

Today, the United States enjoys a position of unparalleled military strength and great economic and political influence. In keeping with our heritage and principles, we do not use our strength to press for unilateral advantage.

(...)

To defeat this threat we must make use of every tool in our arsenal—military power, better homeland defenses, law enforcement, intelligence, and vigorous efforts to cut off terrorist financing. The war against terrorists of global reach is a global enterprise of uncertain duration. America will help nations that need our assistance in combating terror. And America will hold to account nations that are compromised by terror, including those who harbor terrorists— because the allies of terror are the enemies of civilization (NATIONAL SECURITY STRATEGY, 2002).

O discurso de Bush prega a liderança dos Estados Unidos num mundo completamente maniqueísta. De um lado, estão os países do bem, amantes da liberdade e da ordem; do outro, Estados tirânicos que abrigam células terroristas e ameaçam a paz mundial. A aparente insensibilidade das demais nações a esse discurso não seria motivo para que ele não fosse concretizado. Acreditando no próprio discernimento da história, os Estados Unidos da América dão-se o direito de contra-atacar:

(...) as a matter of common sense and self-defense, America will act against such emerging threats before they are fully formed. We cannot defend America and our friends by hoping for the best. So we must be prepared to defeat our enemies' plans, using the best intelligence and proceeding with deliberation. History will judge harshly those who saw this coming danger but failed to act. In the new world we have entered, the only path to peace and security is the path of action (BROWN, 2000).

Aqui, Bush se distancia da doutrina adotada no governo de Bill Clinton, segundo a qual os Estados Unidos apenas deveriam intervir na soberania alheia caso houvesse limpeza étnica ou genocídio, se os EUA tivessem capacidade de agir e se existisse algum interesse nacional norte-americano no caso concreto (BROWN, 2000). Abandonando a estratégia da dissuasão, o trecho acima deixa clara a intenção de realizar ações mesmo militares com fins de sufocar potenciais ataques. O texto reacende as discussões sobre a autodefesa preventiva, preemptiva, a legitimidade de uma e de outra e a viabilidade da atuação coletiva ou multilateral nessa defesa.

A Carta das Nações Unidas e a Recriminação do Uso da Força

A Carta das Nações Unidas, documento de 1945 constitutivo da ONU, já em seu artigo 2º, itens 3 e 4, recrimina o uso da força e defende a utilização de meios pacíficos na solução de conflitos:

Art. 2 – A Organização e seus membros, para a realização dos propósitos mencionados no art. 1º, agirão de acordo com os seguintes princípios:

(...)

3. todos os membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais;

4. todos os membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou 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.

A intenção de evitar as guerras a todo custo é uma inovação em relação aos documentos da Liga das Nações – que previa apenas limitações aos recursos da guerra – e tem sentido já que

A possibilidade de conflitos armados devidamente permitidos pelo ordenamento jurídico internacional se sobreporia a quaisquer relações internacionais baseadas na cooperação mútua e colocaria em lugar de destaque as diferenças entre os Estados (principalmente militar e economicamente), fazendo surgir um sistema internacional marcado pela força e pela dominação dos Estados mais fortes sobre os mais fracos. Assim, a proibição de ameaça ou uso da força acaba por, a um só tempo, reafirmar a igualdade entre os Estados e a proporcionar condições mais adequadas para o amplo exercício dos direitos humanos (MEZZANOTTI, 2007).

Obviamente, o cumprimento *ipsis literis* do apelo é impraticável e cada palavra do discurso adquire inúmeros sentidos de forma a se adequar aos interesses e estratégias das grandes potências nas diversas situações. Os princípios de autodeterminação dos povos e de não-intervenção são facilmente ofuscados pelos argumentos de que o povo está sob um regime opressor cujo líder tem armas de destruição em massa que ameaçam o mundo inteiro.

As Exceções sobre o Uso da Força

As exceções quanto ao uso da força previstas na Carta são duas: a primeira, mais explícita no artigo 42, é através da autorização formal do Conselho de Segurança; a segunda, pelo artigo 51, é o uso da força em forma de legítima defesa.

ARTIGO 42 – Se o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no artigo 41 seriam ou demonstraram ser inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos membros das Nações Unidas.

Para que seja legal o uso da força pelo Conselho e pelos Estados intervenientes em determinada situação sob o comando das Nações Unidas, primeiro, deve haver uma resolução de autorização. Depois, a resolução e as resoluções subsequentes devem especificar com clareza a extensão, natureza e objetivos da ação militar. Por fim, o Estado que estiver no comando da operação deve reportar-se regularmente ao Conselho de Segurança sobre a ação em andamento (WHITE *apud* MEZZANOTTI, 2007).

A resolução 1441, de 08 de novembro de 2002, estabelece que o Iraque deve permitir a entrada de inspetores da Comissão das Nações Unidas para Monitoramento, Verificação e Inspeção (UNMOVIC), criada pela resolução 1284 de 1999 e que sucedeu a UNSCOM, bem como dos inspetores da AIEA, para garantir o cumprimento da resolução 687 de 1991. A resolução 687, por sua vez, ainda diz respeito ao desarmamento do país no contexto da Guerra do Golfo. Fato é que a resolução de 2002 dá ao Iraque uma “oportunidade final para cumprir com suas obrigações de desarmamento” e adverte o país sobre “sérias consequências” em caso de não-cumprimento. Mas o texto não pode, de forma alguma, ser tomado como autorização para a guerra por parte dos Estados Unidos. Primeiramente, essas consequências não seriam necessariamente o uso da força (poderiam ser, por exemplo, embargos econômicos). Depois, não havia provas de que as obrigações a respeito do desarmamento, que seriam basicamente as de não manter armas de destruição em massa, tivessem sido descumpridas. Por fim e mais importante, seria necessária uma nova resolução, clara e objetiva, sobre a real permissão do uso da força armada (RAMINA, 2008).

Mesmo com todo o peso político que esbanja dentro do Conselho de Segurança, os Estados Unidos não conseguiram, diplomaticamente, convencer os demais membros permanentes a darem o aval à guerra do Iraque por meio de resolução oficial. Sem necessidade de muitos argumentos, portanto, pode-se excluir a possibilidade de enquadrar a ação norte-americana no Iraque como

legal nesse sentido, visto que os Estados Unidos sequer conseguiram a resolução de permissão. Embora tenha tentado um respaldo jurídico para o início da operação, o país falhou no cumprimento do direito internacional ao encontrar a oposição de França, China e Rússia.

A segunda exceção quanto à utilização da força, que diz respeito à legítima defesa, é explanada na mesma Carta de forma imprecisa e passível das mais diversas interpretações, como quase todo o resto do documento. Suas palavras não delimitam exatamente quando se pode falar em legítima defesa, se apenas mediante ataque ocorrido, na real possibilidade de ocorrer ou se basta simplesmente que o futuro atacado tenha meios para atacar.

ARTIGO 51 – Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

Pela conveniência da situação, os norte-americanos preferiram adotar a corrente que lê no artigo o aval para a ação que vise à proteção da paz e da segurança, ainda que seja contra a simples possibilidade de uma ameaça. Nada há legitimado pelo direito internacional, no entanto, sobre a legítima defesa preventiva ou preemptiva.

Ao mesmo tempo em que considera a legítima defesa como um direito inerente, sua licitude não constitui autorização para uso desproporcional da força e em quaisquer circunstâncias. A força empregada na defesa de um Estado deve ser razoavelmente proporcional ao perigo contra o qual ela é imposta (JOYNER *apud* MEZZANOTTI, 2007). Quando não se sabe exatamente onde está a ameaça e quais as proporções dela, mensurar o contra-ataque é impossível e o tamanho do estrago, injusto.

Prevenção e Preempção no Discurso Norte-Americano

Os pensadores Cícero (106-43 AC), Thomas Hobbes e Immanuel Kant defendem a ideia de ataques preventivos como forma válida de legítima defesa e autopreservação. Levando em conta que “o medo constitui fundamento da guerra, na medida em que o temor de um ataque por um possível inimigo legitima um ataque preventivo” (HOBBS, 1958), a violência desse inimigo não precisaria se concretizar. Bastaria o receio de sofrer uma agressão para que o ataque preventivo

fosse justificado. Kant vai mais além, ressaltando que o ataque preventivo deve estar relacionado com uma ameaça iminente, ou seja, prestes a se realizar (KANT, 1989).

Os acadêmicos costumam aceitar melhor a ideia de uma ação para anular um ataque iminente, a reação precedendo a ação confirmada e comprovada, uma antecipação, um contragolpe, o que se configuraria em legítima defesa preemptiva. A guerra preventiva, por sua vez, teria um caráter ofensivo, e seria utilizada para manter o poder de um dado Estado que visa conservar seu *status quo* e o equilíbrio de poder a seu favor. Esse Estado atacaria a fim de impedir que um quadro externo afetasse seus interesses nacionais (CORREIA, 2006 *apud* STORTI, 2007).

Mas, no caso norte-americano, prever certos ataques inimigos na iminência do acontecimento mostrou-se impossível. Nenhum órgão de inteligência nacional pôde prever o que aconteceria em 2001 em Nova Iorque. Aliás, é característica dos ataques terroristas justamente a imprevisibilidade. Eles podem acontecer tanto em períodos de guerra declarada como de paz, fazendo sua rastreabilidade ainda mais difícil.

A maior dificuldade encontrada pelo direito internacional no que diz respeito à questão dos ataques preventivos é que princípios como o de soberania, o de não-intervenção e o da necessidade da utilização de meios pacíficos para a solução de disputas, entre outros, impedem que seja feito uso da força armada. No entanto, é garantido o uso de força em casos de legítima defesa.

Foi como legítima defesa, com base no ataque recém-sofrido, que os Estados Unidos justificaram a invasão do Afeganistão, ainda em outubro de 2001, numa caçada até hoje malograda a Osama Bin-Laden, o líder da Al-Qaeda. Como mais tarde oficializaria na NSS, Bush não mais distinguiria as redes articuladoras de ataques terroristas das nações que as abrigassem. À época, a opinião pública nacional, ainda sob choque, apoiou massivamente a invasão. O que os Estados Unidos pretendiam fazer com o Iraque em 2003, no entanto, já não se encaixava mais na legítima defesa dita na Carta, tampouco poderia ser abrangido pelo conceito de ação preemptiva. Sob efeito da agressão uma vez sofrida e com o pretexto de evitar qualquer outra coisa do gênero, os Estados Unidos começaram uma guerra preventiva contra o Iraque, expressão usada pela própria secretária de Estado à época, Condoleezza Rice.

Na condição de vulnerabilidade em que se encontravam, os Estados Unidos decidiram-se por tomar uma atitude que diminuísse a sensação de insegurança da população e, ao mesmo tempo, restabelecesse sua posição como indiscutível superpotência mundial perante os outros atores internacionais. Para isso, uma demonstração real de superioridade era necessária. Sustentando sua visão dualista do mundo, os EUA deram início ao processo de “salvação” da paz e da ordem

atacando os países rotulados como o “Eixo do Mal”³. Em 2003, foi a vez do Iraque.

O governo iraquiano, na figura de Saddam Hussein, foi acusado de produzir e estocar armas de destruição em massa que poderiam ser usadas contra os Estados Unidos ou seus aliados; “poderiam” sendo a palavra de ordem, já que é nela que se fundamenta a “ação preemptiva” advogada pelos EUA para justificar a ocupação do território iraquiano e a derrubada do poder de Saddam Hussein. Também foi alegado que o Iraque treinava e abrigava terroristas fundamentalistas islâmicos, como os que atacaram as torres gêmeas do World Trade Center no atentado de 11 de setembro.

Além de não poderem confirmar essas intenções de ataques contra qualquer país do mundo, peritos da Organização das Nações Unidas também não encontraram evidências da existência dessas armas no território iraquiano. Mesmo com a permissão para a ação preemptiva sendo vetada pelo Conselho de Segurança da ONU, os Estados Unidos, numa ação unilateral e desrespeitosa ao conceito de soberania dos povos, invadiram o Iraque. A ação causou controvérsia na comunidade internacional e a maioria dos países reprovou a atitude norte-americana, diferentemente do que tinha acontecido quando da invasão do Afeganistão.

As supostas armas de destruição em massa que estariam em posse do Iraque jamais foram encontradas pelas forças de ocupação. As também alegadas ligações de Saddam com grupos terroristas islâmicos nunca foram comprovadas. Na verdade, grande parte desses grupos terroristas opunha-se a Saddam, pois eram xiitas em sua maioria, enquanto o líder iraquiano era sunita.

Sobre o argumento do caráter preemptivo da incursão militar norte-americana, só teria cabimento diante de uma situação em que não houvesse mais tempo para qualquer outra medida. Várias atitudes que não somente o uso da força poderiam ser aplicadas no caso em questão, o que leva a crer que é muito mais lógico classificá-lo como um ataque meramente preventivo. Mais uma vez, os Estados Unidos se afastavam da legitimação de suas ações, não encontrando qualquer argumento concreto que pudesse enquadrá-las no caráter de legítima defesa.

Mais uma Mudança de Discurso

Depois de ter seus argumentos vergonhosamente destruídos, o presidente Bush mudou seu discurso e tratou a ação como parte da libertação dos países e

³ Noam Chomsky afirma que o termo “Eixo do Mal” foi criado para produzir uma imagem plausível de um inimigo irreal. Para Chomsky, “na verdade, é claro que não há eixo nenhum. O Irã e o Iraque têm estado em guerra há vinte anos”. E no que diz respeito à Coreia do Norte, ela apenas foi incluída por ser “um alvo fácil” e, por não ser muçulmana, evitar a ideia de que haveria uma perseguição aos países muçulmanos.

a promoção da democracia e da paz mundial. Afirmou que a intervenção armada tinha fins humanitários, com o bem-estar do povo iraquiano e a segurança internacional em mente. O que também não se configura como argumento suficiente para que um país se acredite no direito de invadir outro por conta própria e sem o aval de outro corpo de nações. Nas palavras do jurista holandês do século XVII, Hugo Grotius, precursor do direito internacional, em seu livro *De jure belli ac pacis*, “querer governar os outros contra sua vontade, sob o pretexto de que será bom para eles, constitui o argumento mais freqüente das ‘guerras injustas’” (GROTIUS *apud* RAMONET, 2003).

A ação deflagrada, passando por cima de todos os pré-requisitos preconizados pelos documentos das Nações Unidas, colocou em xeque a necessidade e a eficiência do Conselho de Segurança, uma vez que a ocupação militar de um Estado considerado soberano e estável pode incitar revoltas e protestos tanto da população local quanto da opinião pública internacional, algo que uma organização voltada para a manutenção da paz mundial deveria levar a sério. Além disso, uma ação que despreza a ordem do Conselho de Segurança abre precedentes para que outros países o façam. Independentemente do poder que tenha frente à comunidade internacional, um violador do direito internacional terá sempre o argumento de que a potência norte-americana já o fez e não foi sancionada.

Barber afirma que “o argumento da intervenção humanitária supõe um doutrina capaz de ser universal; apela a cada Estado e ao sistema internacional para que intervenham, e o faz a fim de proteger não o Estado interventor, mas outros que se mostrem incapazes de se proteger”. Ele não acredita, no entanto, que tenha sido esse o caso da intervenção no Iraque e que a necessidade de retaliação contra o terrorismo e a mudança de regime no Iraque teriam sido os principais motivos da investida. Segundo Barber, o argumento de intervenção humanitária foi apenas complementar. “Ir à guerra contra o Iraque foi uma consequência do 11 de setembro e das circunstâncias extraordinárias e obrigações especiais criadas por aquele dia fatídico”.

Jonathan Charney afirma que o governo norte-americano ignorou o papel formal do Conselho de Segurança, assumindo “o que parece ser uma aliança global contra o terrorismo internacional” e “reservou para si o direito de decidir como usar a força”. Ainda segundo Charney, no que diz respeito ao direito que o governo norte-americano alega ter ao usar a força contra Estados supostamente ligados ao terrorismo, “essas amplas afirmações (...) refletem uma falha infeliz dos Estados Unidos da América de promover os objetivos da Carta das Nações Unidas, bem assim a manutenção e reforço do sistema da ONU” (CHARNEY, 2001).

A Resolução 377 da Assembleia Geral da ONU

Ainda que as acusações sejam verdadeiras e haja, de fato, uma ameaça a um Estado-membro das Nações Unidas (no caso do Iraque, de qualquer forma, as forças da ONU não encontraram qualquer indício de armamentos de destruição em massa), defende-se como princípio a “segurança coletiva”, expressão adotada na Resolução 377 (V) da Assembleia Geral, em 1950. Essa Resolução está vinculada a “planos para um sistema de sanções que possa evitar a ação de qualquer Estado tentado a cometer agressão ou, não o conseguindo, assegurar que o agressor tenha de se defrontar não unicamente com sua vítima, mas com a força unida da comunidade internacional” (FONTOURA *apud* MEZZANOTTI, 2007).

A ideia é, além de tornar o uso da força militar uma última instância a fim de restaurar a paz e a segurança internacionais, que ela seja aplicada de forma multilateral e não só por um Estado agindo a bel-prazer e sem vigilância internacional. Tratar-se-ia do “modelo descentralizado de segurança”, um modelo de ação coletiva que compreende duas características fundamentais: 1) constitui-se pela comunhão de forças dos Estados-membros a fim de que sua capacidade coercitiva seja capaz de combater usos ilegais de força armada em casos de ameaça da paz e segurança internacionais; 2) distingue-se da ideia de legítima defesa coletiva ou de pactos de defesa porque, dentre suas atribuições, inclui-se a imposição da paz por meio de remoção de agressores ou de situações que ameacem a paz e a segurança internacionais, ao passo que a ideia de defesa compreende a tomada de ações defensivas (WHITE; ÜLGEN *apud* MEZZANOTTI, 2007).

A ONU e a Invasão do Iraque

É verdade que Saddam Hussein impediu como pôde que os inspetores de armas nucleares representantes das Nações Unidas fizessem o seu trabalho em território iraquiano. É verdade também que já detivera armas biológicas e que cometera atrocidades contra etnias dentro das próprias fronteiras. Não cabe aqui julgar o caráter, o governo ou mesmo o quão justa foi a sua prisão e enforcamento. O que se discute não é se o Iraque precisava ou não de uma intervenção, mas sim como ela foi unilateralmente arquitetada, precocemente realizada e com argumentos tão falhos.

Sem encontrar qualquer respaldo no direito internacional, a invasão do Iraque representou, sem sombra de dúvidas, um significativo passo para trás dos Estados Unidos em relação à afirmação da supranacionalidade. Passaram por cima da burocracia que eles mesmos ajudaram a construir e vilipendiaram uma organização que outrora defendiam com fervor. Os norte-americanos provaram que a defesa do multilateralismo não passa de discurso político e sua aplicação

não se dá senão nas determinadas circunstâncias em que podem melhor controlar os comportamentos dos outros Estados. Todos os outros estão obrigados a passar pelo júri onusiano e, conseqüentemente, pelo aval do Conselho de Segurança, mas os Estados Unidos da América teriam o direito de agir sem seu consentimento.

Entende-se por supranacionalidade “o poder que se situa acima dos Estados mediante a delegação de competências constitucionais aos órgãos comunitários”. Ou seja, é aquele poder que é depositado em um representante escolhido pelos atores que participarem de um determinado acordo. Todos os signatários do acordo deverão seguir as regras estabelecidas pelo conjunto de membros, uma vez que esse poder deve “ser exercido segundo os interesses da própria comunidade, pois a delegação de poderes pressupõe a adoção de procedimentos em comum para que todos os Estados-membros usufruam dos direitos comunitários”. Isso quer dizer que esses Estados-membros devem aceitar a autoridade do representante escolhido, pois “estão subordinados hierarquicamente aos organismos comunitários, cujo conceito se traduz numa das principais características do direito comunitário: subordinação dos Estados aos referidos órgãos” (OLIVEIRA, 2009).

Aceitar a autoridade do representante escolhido é fundamental para que a supranacionalidade funcione de modo correto. É necessário haver um órgão responsável dotado de um poder efetivo que observe os valores e interesses comuns para que se atinjam aqueles objetivos comuns (BÖLKE, 2003). Fernando de Magalhães Furlan afirma que a supranacionalidade, assim como o direito, “depende de um órgão que controle sua validade e aplicação, com competência sancionadora, quando de seu descumprimento e competência impositiva no caso de desrespeito às suas decisões” (FURLAN, 2008). No contexto pós-Segunda Guerra Mundial, esse órgão supranacional dotado de poder mediador e sancionador se fez presente na figura da Organização das Nações Unidas.

A ONU era vista pela comunidade internacional como o exemplo perfeito da supranacionalidade. De acordo com o artigo 1º da Carta das Nações Unidas, os objetivos principais da ONU sempre foram o de “manter a paz e a segurança internacionais, desenvolver relações amistosas entre as nações, conseguir a cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário e promover e estimular o respeito aos direitos humanos” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). Essa imagem de segurança e autoridade sofreu um forte abalo após os ataques de 11 de setembro de 2001 e começou a ser amplamente questionada.

É visível a mudança de postura do presidente George W. Bush sobre a ONU antes e depois de a organização ter se declarado contra a invasão do Iraque. No dia 12 de setembro de 2002, Bush conclama os membros da Organização das Nações Unidas a se unirem a ele contra Saddam Hussein. O primeiro discurso tenta convencer os líderes globais da importância de uma intervenção no Iraque:

Trabalharei com nossos amigos no mundo. (...) Primeiro quero lembrar aos Estados Unidos que durante 11 longos anos Saddam Hussein abandonou, retardou ou chantageou qualquer acordo que fez para não desenvolver armas de destruição em massa. Por isso vou pedir ao mundo que reconheça que ele está dificultando o mundo (BUSH, 2002).

O suporte jurídico para a ação que seria perpetrada era desejável e evitaria muitas críticas da comunidade internacional aos Estados Unidos. A negação do aval por parte da ONU, no entanto, causa a revolta que faz Bush afirmar, mais tarde, que a organização “se arriscava à irrelevância”. Como uma vez afirmou o embaixador do país nas Nações Unidas durante a administração Clinton, Richard Holbrooke, num artigo para o Washington Post, “a ONU serve no Iraque – como na Bósnia, Kosovo e Afeganistão – aos interesses americanos a longo prazo” (HOLBROOKE, 2003 *apud* MAGNOLI, 2003). O aval da Organização serve para legitimar a sua ação em qualquer parte do planeta e parece argumento suficiente para justificar as intervenções e, inclusive, investir indiretamente em guerras. O veto onusiano, no entanto, parece não ter qualquer validade ou serventia. Por força da posição contrária da maioria do Conselho de Segurança no caso da guerra contra o Iraque, os Estados Unidos menosprezaram a atuação do organismo supranacional e lhe relegaram papel de pouquíssima visibilidade.

Na antiga Iugoslávia e na Ásia Central, a ONU recebeu poderes amplos de manutenção da paz e reconstrução nacional, na sequência de intervenções militares dirigidas pelos Estados Unidos mas legitimadas pelo Conselho de Segurança. No Iraque, ao contrário, a missão da ONU tem atribuições marginais, pois a intervenção militar foi deflagrada contra a posição da maioria do Conselho de Segurança e os Estados Unidos desempenham a função de potência ocupante (MAGNOLI, 2003).

A ideia é levada à ONU pela simples encenação. Se a vontade norte-americana não prevalecer na resolução, eles agirão por conta própria e em defesa dos melhores valores porque, para eles, se um Estado está contra os Estados Unidos, ou é por mal ou por ingenuidade. É a mesma percepção que faz com que o governo norte-americano se dê o direito de manter o maior arsenal bélico e nuclear do mundo e vete as intenções de qualquer outro Estado de se armar. Impedir que alguns atores possuam armamentos de alta periculosidade por serem considerados ameaçadores à ordem e paz mundiais seria lógico se o Estado acusador não as tivesse. Distinguir entre possuidores confiáveis de armamento nuclear e possuidores perigosos é “uma atitude que parece fugir à racionalidade e ser mais filiada em necessidades paliativas da opinião pública do que em realismo governativo” (MOREIRA, 2006).

É inclusive essa a crítica que hoje faz o presidente da Coreia do Norte, Kim Jong-il, sobre a recriminação norte-americana aos seus testes nucleares. Mais

uma vez, não cabe analisar a real intenção e periculosidade dos testes norte-coreanos, mas a incongruência óbvia entre a tentativa de desnuclearização do país oriental e a manutenção do próprio arsenal nuclear por parte dos Estados Unidos. Enquanto os líderes da gestão de Obama criticam o regime norte-coreano e pressionam a ONU em direção a uma sanção mais dura contra Pyongyang, Kim Jong-il volta a usar o argumento de que seus testes nucleares de fins pacíficos não podem ser criticados ou recriminados pelo país que destruiu Hiroshima e Nagasaki.

O secretário de Defesa dos Estados Unidos, Robert Gates, declarou que o país “não ficará à toa enquanto a Coreia do Norte constrói a capacidade de causar destruição em qualquer lugar na região ou nos Estados Unidos”, e que “não aceitará a Coreia do Norte como um Estado nuclear”. Enquanto isso, China e Rússia mantêm-se sem ceder aos apelos norte-americanos por atitudes firmes de sanção a Pyongyang. Mais uma discordância dentro do Conselho de Segurança e mais uma insegurança quanto ao comportamento dos Estados Unidos com relação a Coreia do Norte daqui para frente.

Conclusões

Se os Estados nacionais intencionam mesmo a construção de uma sociedade internacional, baseada na segurança e confiabilidade entre seus membros, assinar uma Carta não é suficiente. Mais do que enaltecer a criação de um organismo supranacional como a Organização das Nações Unidas em discursos e palanques, é sobretudo necessário acreditar nele. O poder e a autoridade atribuídos à ONU não podem ser confiscados a bel-prazer. O velho sistema de “dois pesos, duas medidas” que faz com que os Estados Unidos valorizem o direito internacional quando ele está a seu favor e o ignorem quando lhes é conveniente não contribui para que a comunidade internacional o respeite. Na mais contraditória das afirmações, poder por uma vez desrespeitar o direito internacional é abrir jurisprudência para que outros também o possam.

Considerando-se que o direito internacional não é uma instituição fixa e que se baseia principalmente em tratados e costumes, não é fácil classificar ações no ambiente global de uma maneira única e universalizante. O direito internacional pode apenas considerar e regular o que acontece durante uma guerra – os chamados “crimes de guerra” – e não a legalidade de um possível crime de agressão, pois ainda não existem conceitos formados e definidores disso.

O direito internacional não pode se posicionar contra as legislações dos próprios Estados, pois é o próprio direito que garante o princípio de soberania. O terrorismo internacional, por exemplo, não é definido como crime contra a humanidade, cabendo a cada Estado decidir como agir legalmente nessas situações. O Tribunal Internacional Penal não poderia julgar casos desse gênero, pois não os tipificou.

Sobre esse assunto, a professora em Direito Internacional autora do livro “Direito, Guerra e Terror – Os novos desafios do Direito Internacional pós 11 de Setembro”, Gabriela Mezzanotti, considera que

essas disciplinas jurídicas, sob o ponto de vista tradicional, isto é, contextualizadas no cenário mundial do pós-Segunda Guerra Mundial, parecem coerentes e aptas a regulamentar o problema do uso da força de modo a garantir uma restrição ampla tanto no que se refere à possibilidade de surgimento de conflitos armados como no que tange à proteção de civis e outros valores pregados pelo Direito Internacional Humanitário (MEZZANOTTI, 2007).

Faz uma ressalva, no entanto, ao afirmar que “a realidade que se observa no cenário internacional contemporâneo é diversa do contexto do pós-Segunda Guerra Mundial e as vicissitudes das relações havidas entre atores internacionais e internos estão a demandar nova resposta do Direito Internacional” (Idem).

A soberania de um Estado só pode ser restrita por acordos feitos por ele mesmo e por vontade própria. As exceções seriam em casos de guerra ou de desrespeito aos direitos humanos. A dificuldade de regular e agir em casos como o da Guerra do Iraque mostra como é longo o caminho que o Direito Internacional ainda tem de percorrer para ser firme. A diversidade e o dinamismo das relações sociais dificultam a previsibilidade dos fatos, mas, como as constituições nacionais, as jurisdições internacionais também podem e devem se aperfeiçoar com o tempo e a boa vontade dos Estados. Organizações menores que atuem em âmbito regional, como a União Europeia ou a Organização dos Estados Americanos, podem ajudar a manter a paz criando restrições ou punições para seus países-membros e servir de exemplos para os casos do porvir.

Como bem escreveu o diplomata brasileiro Sérgio Vieira de Mello, defensor incansável da “comunidade das nações”, pouco tempo antes de viajar para o Iraque,

A preponderância militar dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha não nos deve levar a pensar que a estabilidade internacional possa ser assegurada pela força. Se quisermos que o sistema internacional se baseie em algo mais do que a força ou o poder, os Estados terão de regressar à instituição que criaram: as Nações Unidas (MELLO, 2003).

Na nova situação global – pós-Grandes Guerras –, o principal desafio pertinente ao direito internacional foi o de “regular um mundo em que os atores não apenas coexistiam, mas também cooperavam; um ambiente em que os sujeitos reconheciam a existência de problemas que isoladamente não poderiam resolver”. A tentativa de justificar o uso da força armada pelos fins de salvaguardar direitos humanos de povos oprimidos em seus próprios Estados, por exemplo, como defende Mezzanotti, é “uma releitura das antigas teorias de guerra justa”. Argu-

mentos e conceitos que não deveriam ter mais espaço no contexto internacional contemporâneo.

O desrespeito às leis escritas a tão duras penas ao longo de décadas arriscaria o mundo a uma volta à anarquia total do sistema internacional, e, no contexto de globalização e interdependência entre as nações em que o mundo se encontra inserido hoje, é impraticável que esse tipo de anarquia volte a existir. Seria lamentável notar um retrocesso de um projeto com pretensões elevadas como o das Nações Unidas, de maior equidade entre as nações, da possibilidade de uma contenção mútua e garantidora da paz.

ABSTRACT: This academic article analyses the context in which was founded the basis for the United States' National Security Strategy started in 2001, which allowed the American military raid of Iraq in 2003. It makes an evaluation of how the concepts of preemptive and preventive actions were used in this present case, as well as the validity of the self-defense principle stated in George W. Bush's speeches. Finally, it shows the reasons why the war meant a significant drawback in the culture of supranationalism in the international society.

KEYWORDS: Iraq War, Preventive war, National Security Strategy, Supranationalism, Unilateralism.

Referências Bibliográficas

BARBER, Benjamin. O império do medo. Rio de Janeiro: Record, 2005.

BÖHLKE, Marcelo. Integração regional e autonomia do seu ordenamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2003.

BROWN, Bartram S. Humanitarian intervention at a crossroads. *William and Mary Law Review*. v. 41, 1999-2000, p. 1692.

BUSH, George W. The National Security Strategy. 17/09/2002. Disponível em: <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/index.html>>. Acesso em: 25/03/2009.

CHARNEY, Jonathan I. The use of force against terrorism and international law. *American Journal of International Law*. v. 95, n. 4, oct. 2001.

CHOMSKY, Noam. Poder e terrorismo. Rio de Janeiro: Record, 2005.

FURLAN, Fernando de M. Supranacionalidade nas associações de Estados: repensando a soberania. Curitiba: Juruá, 2008.

HOBBS, Thomas. On the citizen. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

KANT, Immanuel. A paz perpétua. Porto Alegre, L&PM, 1989.

MAGNOLI, Demétrio. Vieira de Mello no Mundo de Hobbes. *Revista Pangea – Quinzenário de Política, Economia e Cultura*. 31/08/2003. Disponível em: <http://www.clubemundo.com.br/revistapangea/show_news.asp?n=205&ed=1>. Acesso em: 1º/04/2009.

MELLO, Sérgio Vieira de. Apenas os Estados-membros podem fazer a ONU funcionar. *Revista Internacional de Direitos Humanos*. v. 1, n. 1, São Paulo, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-4452004000100008&script=sci_arttext>. Acesso em: 21/05/2009.

MEZZANOTTI, Gabriela. Direito, Guerra e Terror. São Paulo: Ed. Quartier Latin do Brasil, 2007.

MOREIRA, Adriano. A falência da dissuasão. *Diário de Notícias*. 25/07/2006. Disponível em: <http://dn.sapo.pt/inicio/interior.aspx?content_id=643845>. Acesso em: 28/03/2009.

OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. Breves considerações sobre direitos humanos fundamentais e a supranacionalidade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_77/artigos/Vitor-rev77.htm>. Acesso em: 03/06/2009.

RAMINA, Larissa. A Doutrina Bush e a resolução 1441 do Conselho de Segurança na Ótica do Direito Internacional. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/dbush.pdf>. Acesso em: 1º/06/2009.

RAMONET, Ignácio. Agressão Ilegal. 2003. Disponível em: <<http://diplo.uol.com.br/2003-04,a597>>. Acesso em: 28/03/2008.

UN Security Council Resolution 1368. 2001. Disponível em: <<http://www.state.gov/p/io/rls/othr/2001/4899.htm>>. Acesso em: 03/06/2009.

As Relações Internacionais da Revolução Mexicana

*Enrique Ventura**

*Ezequiel Capellette***

*Tiago Colombo Lazzari****

RESUMO: Este artigo se propõe a analisar a Revolução Mexicana e as relações do México com outros países, principalmente no continente americano. Para este fim, o artigo divide-se em três partes. Na primeira, apresenta-se um histórico da Revolução Mexicana. Em seguida analisam-se as relações com os Estados Unidos e os condicionantes externos da Revolução. Na terceira parte, destaca-se a atuação do governo mexicano com o intuito de demonstrar o que fora a Revolução e de melhorar a imagem do país no continente, desmentindo informações da imprensa e governo estadunidenses. No final, percebe-se a intensa interdependência entre o cenário interno e o internacional, obrigando-nos a uma análise nos dois níveis, além de apontar lições sobre as relações internacionais em tempos de crise.

PALAVRAS-CHAVE: Revolução Mexicana, Relações Internacionais, México.

* Acadêmico do Instituto de Estudos Políticos de Grenoble, França. E-mail: ventura.enrique@gmail.com

** Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: ecapellete@yahoo.com.br

*** Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: tha.lazzari@gmail.com

Introdução

“A revolução não é um jantar de gala”, dizia Mao Tsé-Tung. Portanto, esse trabalho pretende analisar o panorama das relações internacionais da Revolução Mexicana (1910-1920), complexo movimento político, militar e social que transformou profundamente o México e exerceu uma forte influência na América Latina e no mundo inteiro. Com efeito, é preciso destacar que o movimento interno, ou seja, o processo revolucionário mexicano, foi influenciado por condicionantes e intervenções exógenas, sobretudo dos Estados Unidos, enquanto os acontecimentos e as estratégias dos líderes mexicanos tentaram e conseguiram ter reflexos nos países vizinhos do México e do hemisfério.

Assim, tentaremos mostrar esse duplo movimento, essa interdependência, que aparece em todas as fontes bibliográficas pesquisadas, contribuindo desta forma à melhoria do conhecimento sobre esse período conturbado da história da América Latina. É interessante analisar a Revolução Mexicana também porque foi a primeira revolução social do século XX e teve uma grande influência nos movimentos sociais e políticos revolucionários. Portanto, o jogo entre o nível interno e externo que vamos analisar para o México do período pode ser reencontrado, com algumas diferenças, ao serem analisados outros processos revolucionários. Antes de estudar o papel dos Estados Unidos no processo revolucionário e a estratégia dos líderes mexicanos do ponto de vista das relações internacionais, é preciso destacar alguns pontos sobre a Revolução Mexicana e seus acontecimentos.

Breve História da Revolução Mexicana

O México vivia desde 1876 sob a presidência de Porfírio Díaz, que ao longo do tempo estabeleceu uma autocracia oligárquica, apoiada no poder dos latifundiários, do clero conservador e dos interesses capitalistas estadunidenses. O seu longo exercício do poder (1876-1910) foi marcado pela dureza frente às reivindicações populares, a estagnação social do campesinato, mantido numa situação de sujeição aos latifundiários. Enquanto o país conhecia um desenvolvimento econômico desigual, o regime outorgava concessões minerais e agrícolas aos investidores estrangeiros e assegurava-lhes a paz social (BOERSNER, 1996, p. 154).

Mas o desenvolvimento econômico trazido pelas inversões estrangeiras criou um núcleo crescente de operários – sobretudo no setor da mineração –, de classes médias e intelectuais que começaram questionar o regime do porfiriato e as injustiças na redistribuição da renda, assim como a submissão aos Estados Unidos¹. Esse processo de reação, diante de um contexto econômico difícil desde

¹ Segundo esse autor, a Revolução Mexicana começou como uma revolução mineira, cf. GUERRA,

1907, desencadeou a Revolução Mexicana após 1910, quando Diaz tentou se reeleger, encarcerando seu oponente na corrida presidencial, Francisco Ignacio Madero – que era favorável a uma liberalização do regime – em plena campanha eleitoral e mesmo nos dias da eleição (LAVROV, 1981, p. 10).

Madero, refugiado em San Antonio, no Texas, divulgou um plano de insurreição, conhecido depois como o *Plano de San Luis Potosi*. Este previa o lançamento de uma rebelião a partir de 20 de novembro de 1910, data que ficou conhecida como o início da Revolução Mexicana. Contando com o apoio dos intelectuais, das classes médias, dos operários e do campesinato, atraídos pelas promessas de reforma agrária do *Plano*, a insurreição começou no norte do México, nas áreas de mineração, liderada por homens como Francisco Madero e Pancho Villa (BOERSNER, 1996, p. 155). No sul do país, um núcleo revolucionário aparece, no qual se destaca Emiliano Zapata, a partir do dia 10 de março, conquistando pouco a pouco novas áreas (AGUILAR, 2000, p. 35-37). Finalmente, a vitória militar dos rebeldes leva à assinatura do Tratado de Ciudad Juarez, em 21 de maio de 1911, à renúncia de Porfirio Diaz três dias depois e à convocação de uma assembleia constituinte por Madero, eleito presidente no dia 1º de outubro 1911. Isso marca o fim da primeira fase da Revolução Mexicana.

A fraqueza de Madero e as hesitações do governo entre reforma e revolução² atraíram oposições dos contrarrevolucionários que temiam a reforma agrária, isto é, os latifundiários e a antiga elite do regime de Diaz, apoiados pelos interesses capitalistas norte-americanos e pela atuação do embaixador estadunidense, Henry Lane Wilson. Também se somavam à oposição revolucionários como Zapata – a partir de novembro de 1911, com a criação de seu famoso *Plano de Ayala*, que previa uma profunda reforma agrária (LAVROV, 1981, p. 19) – e Pascual Orozco (a partir de março de 1912), que criticavam a cautelosa aplicação da reforma agrária do *Plano de San Luis Potosi* e a exigência de desmobilização militar de suas forças após a instalação do governo de Madero.

Esse clima, marcado pela tensão política e vários focos de rebelião armada, levou à ascensão de Vitoriano Huerta, líder militar que conseguiu derrubar a revolta de Orozco, em outubro de 1912. Embora o governo Madero começasse a estabilizar o país, outorgando melhorias para os trabalhadores e iniciando um projeto de tímida reforma agrária, vários atores começaram conspirar contra o

François-Xavier. La révolution mexicaine: d'abord une révolution minière?, In: *Annales, Économies, Sociétés, Civilisations*, 1981, n° 5, p. 785-814. Disponível em: <http://www.persee.fr/web/revues/home/-prescript/article/ahess_0395-2649_1981_num_36_5_282786>. Acesso em: 03/06/2009.

² Conforme Hector Aguilar: “Madero estava convencido de que o país precisava de uma mudança política e de uma reforma social. Em consequência, seu projeto governamental era extraordinariamente aberto com respeito às liberdades democráticas – Parlamento, imprensa, eleições – e extraordinariamente fechado com respeito a reformas sociais e à transformação dos privilégios hereditários da velha ordem” (AGUILAR, 2000, p. 43).

governo, como o Congresso, as Forças Armadas, a imprensa, o corpo diplomático e a embaixada americana (AGUILAR, 2000, p. 50-51).

Com efeito, a busca de um líder forte para assegurar a ordem no México e o compromisso dos interesses norte-americanos foi incentivada pelo embaixador Henri Lane Wilson, que convenceu o presidente republicano Taft e o secretário de Estado Knox a agirem no México para derrubar Madero (WASSERMAN, 2004). O golpe de Estado, iniciado por militares no dia 09 de fevereiro 1913, sob o comando de Felix Diaz, recebeu um apoio essencial com a traição do general nomeado pelo próprio Madero, Vitoriano Huerta, a quem Wilson garante amplo apoio estadunidense. Entre o início do golpe e 18 de fevereiro, o embaixador estadunidense teve uma atuação decisiva na conspiração que levou ao poder Huerta, logo assassinando Madero, e no reconhecimento pelas outras potências do novo regime contrarrevolucionário (AGUILAR, 2000, p. 53-54).

A partir do golpe de 1913, vários líderes se juntaram na luta contra o governo golpista, que adotava medidas antiliberais, dissolvendo o Congresso e postergando indefinidamente as eleições prometidas para outubro deste mesmo ano, e desfazia as magras reformas da presidência Madero, usando força e assassinatos – aplicando frequentemente a famigerada *ley fuga*, que consistia no assassinato de prisioneiros políticos durante supostas tentativas de fuga (AGUILAR, 2000, p. 56). A economia também havia se deteriorado após Huerta abandonar o padrão-ouro para o peso mexicano e corroer o valor desta moeda (LAVROV, 1981, p. 23). Logo ficou claro que o regime huertista, que carecia de apoio e legitimidade para sustentar um restabelecimento da ordem pré-revolucionária, era frágil e estava condenado a médio prazo (BOERSNER, 1996, p. 155).

Assim, já em março de 1913, Carranza se lança contra o regime de Huerta, arrogando para si a defesa da constitucionalidade ferida – a partir do que sua facção passa a se chamar Constitucionalista³ – e promulgando o *Plano de Guadalupe*, que implicava na rejeição do governo federal e dos governadores que o apoiavam. Paralelamente ao levante organizado por Carranza, arraigado na classe média urbana e antioligárquica do Norte, dezenas de guerrilhas surgiram pelo país, entre elas a “Divisão do Norte” do popular Pancho Villa, como que reanimadas para uma guerra, que havia sido artificialmente interrompida com a queda de Porfírio Diaz (AGUILAR, 2000, p. 62).

A explicação para a popularidade de Villa pode ser encontrada no perfil daquele povo mobilizado da fronteira norte: como os cossacos e os gaúchos em sua época, os mexicanos que viviam perto da fronteira habitavam cidades que eram verdadeiras colônias militares, que serviam como ponto de refúgio para hordas seminômades de justiceiros e *bandoleiros*. O caráter belicista das relações de

³ O termo só se aplica ao movimento de Carranza, pois os outros líderes (notadamente Zapata e Villa) não buscavam, sequer retoricamente, legitimar o governo de Madero (LAVROV, 1981, p. 22).

poder, seja para expulsar o invasor externo, seja para garantir a justiça interna, recebia assim um status quase sagrado na região limítrofe.

Aos êxitos militares dos constitucionalistas, ao norte, e dos zapatistas, ao sul, juntou-se o processo de “intervenção progressiva” dos EUA nas questões internas do México, que culminou com a invasão, sem declaração formal de guerra, da Cidade de Veracruz pela marinha estadunidense. Esta “ajuda” não foi bem-vinda nem mesmo pelos opositores do regime de Huerta, que eram inflexivelmente contra qualquer ingerência estrangeira no conflito (AGUILAR, 2000, p. 66).

Com isso, os Estados Unidos contemplaram a mediação proposta por Argentina, Brasil e Chile para o diálogo entre as facções rivais, e organizaram em Niagara Falls as “conferências ABC” (nome dado pelas iniciais dos países mediadores). Independentemente das intenções de cada parte com relação à conferência, ela serviu quase que apenas para que os constitucionalistas ganhassem tempo e concretizassem sua vitória. Desta forma, em 14 de agosto o regime huertista se rende incondicionalmente aos constitucionalistas, que a esta altura já adentravam a Cidade do México (WASSERMAN, 2004).

Após a vitória das forças revolucionárias e constitucionalistas, logo se percebem as profundas diferenças entre as facções que as compunham. Acima de tudo, o estadista Carranza (agora ocupando o posto simbólico de “Primeiro Chefe”) estava profundamente incomodado com os caprichos da Divisão do Norte, que figurava como uma massa inflamada e cada vez mais autônoma, apoiadora de todos os confiscos ordenados por Villa no decorrer das insurgências. Da mesma forma, as demandas agraristas e comunais do Exército do Sul eram vistas como anacrônicas e o zapatismo, como subversivo. Exigida sua desmobilização, Zapata e seus correligionários mais uma vez reiteraram continuar lutando até que o *Plano de Ayala* fosse levado a cabo (AGUILAR, 2000, p. 68).

As tentativas de acordo foram infrutíferas e, em 10 de outubro, a convenção dos revolucionários em Aguascalientes decidiu pela adoção dos principais pontos do *Plano de Ayala* e desautorizou Carranza como detentor do poder executivo como Primeiro Chefe. Confrontos abertos entre tropas simpatizantes de Villa e Carranza levaram o país a uma nova fase de guerra civil em 1915.

O ano de 1915 foi um dos mais emblemáticos, bem como um dos mais sangrentos da Revolução. À guerra fratricida se somou um profundo escárnio pelo velho México agrário e católico, o que se traduziu em sucessivos casos de saques, profanação religiosa e execuções sumárias levadas a cabo pelas facções. A capital federal reencontrou o interior do país durante as ocupações zapatistas, paralisada pela precariedade da infraestrutura, a ponto de o governo municipal se dissolver espontaneamente, desistindo de administrar o caos (Idem, p. 74-75).

Apesar da inicial vitória dos “convencionistas” (os seguidores de Villa e Zapata, que participaram da convenção da Aguascalientes, a qual Carranza logo

abandonou), o movimento era uma luta por profundas reformas econômicas e sociais (como queria Zapata), ou mesmo algo bem mais vago (na literatura histórica, ninguém soube especificar pelo que concretamente Villa lutava). De resto, as questões provincianas tinham muito mais impacto em seus respectivos exércitos do que a busca pela hegemonia em um Estado Mexicano forte e unido, como planejava Carranza. Caso emblemático da falta de pragmatismo por parte dos convencionistas foi o generoso tempo dado, mesmo que não intencionalmente, para a reagrupação do exército carranzista, que se reunia entre os territórios controlados pelo exército de Villa, ao norte, e de Zapata, ao sul, aproveitando a incapacidade de ação coordenada entre os dois grupos. Da mesma forma, Carranza logo buscou controlar fontes de divisas importantes, como os campos de petróleo da região de Veracruz e Tamaulipas.

Já em janeiro de 1915 Carranza promulga a Lei Agrária, como parte da versão ampliada do *Plano de Guadalupe*, visando a cooptação de simpatizantes nas fileiras convencionistas; no final do mês as suas forças já ocupavam a capital, onde a recém fundada “Casa do Operário Mundial” aliciava o proletariado para sua causa através de políticas clientelistas (Ibidem, p. 81). Sucessivas vitórias sobre Villa expulsaram sua facção para pontos isolados do norte, e em outubro os EUA reconheciam Carranza como legítimo governante do México. Um ano depois, as forças de Zapata no sul também são dizimadas. Em 1916 já não havia força que ameaçasse o poder centralizador de Carranza.

Em outubro de 1916 ocorrem as eleições para os deputados constituintes; todos poderiam se candidatar, desde que houvessem permanecido fiéis ao Plano de Guadalupe – ou seja, desde que houvessem apoiado Carranza. Em 1917 é promulgada a nova Constituição mexicana, influenciada, sobretudo, pelas correntes reformistas do corpo parlamentar, o que garantiu um compromisso social razoável à mesma, como a legislação trabalhista e a educação universal e laica (ibidem, p. 86). Apesar disso, o que se verificou foi uma paulatina volta à situação pré-revolucionária: os crescentes confrontos entre Carranza e seu general Obregon, bem como do primeiro com os caciques regionais forçou a volta de conservadores, simpatizantes do porfiriato, à burocracia recém instaurada; o plano agrário foi sistematicamente desrespeitado em benefício dos grandes senhores de terra (*hacendados*); e Zapata foi morto covardemente em 1919, por tropas carranzistas. O descontentamento proletário e camponês voltou a ser respondido com dura repressão. Fato emblemático da nova configuração de poder foi o surgimento de “famílias revolucionárias aburguesadas e enriquecidas” (Ibidem, p. 89).

O desgaste do governo de Carranza logo levou o general Obregon a se afastar de seu faccionalismo político e se declarar candidato presidencial para as eleições de 1920. Em abril deste ano formulou, em conjunto com outros generais, o *Plano de Agua Prieta*, e Carranza considerou a facção um movimento rebelde. Novamente eclodem conflitos, mas desta vez a falta de apoio a Carranza abrevia

a contenda: em 21 de maio de 1920 Carranza é morto, e Adolfo de La Huerta, signatário do *Plano de Agua Prieta*, sobe à presidência, marcando o fim do que se convencionou chamar de Revolução Mexicana.

O Status Quo Ameaçado: Política Estadunidense para um México Revolucionário

Diz-se da Revolução ser “mexicana” por ter originado o moderno Estado mexicano como o conhecemos atualmente. Apesar disto, o contexto geopolítico da região garantiu forte caráter supranacional às contendas que a envolveram. O próprio fato das facções em conflito nem sempre possuírem um projeto claro para um México enquanto totalidade, como acima elucidamos, levanta importantes questionamentos quanto à ideia de um caráter puramente “nacional” que o termo pode expressar. Neste capítulo, buscamos esclarecer o nada desprezível papel do “grande irmão” do norte, os Estados Unidos, nas diferentes etapas da Revolução.

No início do século XX, as relações México-EUA eram marcadas por desconfiança e rusgas pontuais, com a ocasional violação territorial de ambas as partes na perseguição de bandos indígenas que se aproveitavam do estranho conceito de “limite estatal” para pilhar e fugir para o outro lado da fronteira sem serem – na maior parte do tempo – importunados (SCHOULTZ, 2000, p. 266). Convém lembrar que apenas algumas décadas antes o México havia perdido grande parte de seu território para os EUA na Guerra Mexicano-Americana (1846-1848). No final do porfiriato, as relações haviam melhorado consideravelmente, tanto pelo sincero desejo do ditador mexicano de atrair investimentos estadunidenses quanto pela crescente importância do petróleo, abundante no solo mexicano, para a atividade industrial.

Desta forma, a queda de Porfirio Díaz foi vista com forte apreensão por muitos grupos empresariais nos EUA, o que foi agravado pelo autointitulado caráter revolucionário do novo governo de Madero – que limitou a influência estadunidense nos setores de mineração e ferroviário (ALPEROVICH, 1981, p. 42-43) – e pelos relatos distorcidos do embaixador estadunidense no México, Henry Lane Wilson, cujo desgosto pessoal pelos revolucionários e seu governo foi fator-chave para a deterioração do relacionamento com o novo regime, inicialmente bom⁴ – o que culminou com a participação ativa do embaixador no golpe que depôs Madero (SCHOULTZ, 2000, p. 269) e que posteriormente viria a custar seu cargo.

A ascensão do idealista Woodrow Wilson à presidência, em 1913, botou conceitos como democracia e liberdade no topo da agenda exterior estadunidense.

⁴ Lavrov aponta que “*El gobierno de [presidente] Taft comprendía que el régimen de Díaz ya estaba condenado a caer y consideraba que era mejor apoyar a Madero como próximo presidente de México*”, evidenciando certa solidariedade ao movimento maderista num primeiro momento (LAVROV, 1981, p. 10).

Neste contexto, o regime contrarrevolucionário e ditatorial de Victoriano Huerta não só não foi reconhecido como passou a sofrer a já citada “intervenção progressiva”. Neste contexto, o presidente Wilson enviou ao governo Huerta uma carta com as condições para o reconhecimento de qualquer governo no México: armistício interno imediato e eleições reconhecidas por todas as facções, na qual Huerta não poderia concorrer (Idem, p. 271). Mesmo que Huerta tivesse acatado tais condições, o que não ocorreu (ALPEROVICH, 1981, p. 54), as sucessivas vitórias dos revolucionários inviabilizaram qualquer desfecho neste sentido: Carranza logo anunciou sua intenção de derrotar totalmente a Huerta, não reconhecendo nenhuma eleição até que isto fosse feito.

Aqui fica claro que muito da política mexicana estava sendo resolvida nos escritórios de Estado em Washington e em Londres. Sucessivas conversas entre secretários dos dois países serviram para dissuadir a Grã-Bretanha do reconhecimento do governo de Huerta – como queriam as concessionárias de petróleo inglesas, fortemente beneficiadas por este governo (Idem, p. 50-52) –, que a esta altura necessitava manter boas relações com os EUA, em face aos crescentes atritos com a Alemanha (Ibidem, p. 58).

As já citadas “conferências ABC” de maio-julho de 1914 serviram totalmente aos interesses estadunidenses: ao encontrar forte resistência local à invasão de Veracruz em abril, estes encontros deram tempo aos revolucionários para se abastecerem com armamentos vindos dos EUA e assim derrubarem o regime de Huerta sem participação direta de soldados estadunidenses. Os acontecimentos ulteriores na Europa, que culminaram com uma guerra de proporções mundiais que capturou grande parte da atenção do departamento de Estado dos EUA, acabaram por relegar o México ao segundo plano, e a marinha evacuou Veracruz após negociações com Carranza, cujo governo fora reconhecido pelos EUA em outubro de 1915 (AGUILAR, 2000, p. 83), em meio aos combates deste governo com os convencionistas, vistos pelo governo estadunidense como demasiado radicais para chegarem ao poder (ALPEROVICH, 1981, p. 71).

Esta distensão logo foi interrompida quando, em janeiro de 1916, Pancho Villa, acuado pelo regime de Carranza, ataca um trem com engenheiros estadunidenses. Dois meses depois, a cidade fronteiriça de Columbus, no estado do Novo México, também é atacada por forças villistas. Estas retaliações ao que Villa viu ser uma traição estadunidense, por reconhecer o regime carranzista, logo foram respondidas com uma invasão punitiva pelo exército dos EUA, liderada pelo General Pershing com a missão de capturar Villa, que acabou por entrar em choque com o exército mexicano (SCHOULTZ, 2000, p. 277), mobilizado por Carranza⁵. Derrotados em solo mexicano e frente à iminência da entrada na

¹ Fica muito claro que a soberania mexicana, no entender de Carranza, estava acima das contendas

Primeira Guerra Mundial, os EUA acabaram por formar uma Alta Comissão com o governo Carranza para normalizar de vez as relações deste país com um México pós-revolucionário.

A Diplomacia Informativa Mexicana

Se o papel dos Estados Unidos na evolução da Revolução Mexicana é importante, como acabamos de ver, deve-se ressaltar a reação dos atores mexicanos e as estratégias desenvolvidas no que diz respeito ao cenário internacional da época. Pois os atores mexicanos não foram simples objetos passivos da política norte-americana, mas seguiram uma agenda internacional. Os carranzistas foram os únicos que tiveram uma verdadeira e constante atuação internacional em direção aos Estados Unidos e à América Latina, com o propósito de legitimar o governo constitucionalista instalado depois da queda de Huerta, implementando assim uma diplomacia cultural (YANKELEVICH, 2006, p. 277).

A diplomacia seguida por Carranza a partir de 1915, e posteriormente pelos outros governos legitimados pela Constituição de 1917, buscou legitimar internacionalmente a Revolução Mexicana, ressaltando e comemorando o caráter democrático, progressista e nacionalista do processo revolucionário. Essa campanha teve um caráter defensivo, de contrapropaganda frente às notícias produzidas nos Estados Unidos pelos que buscavam desacreditar a Revolução Mexicana e justificar uma política intervencionista no turbulento país vizinho. Essa diplomacia de informação buscava criar uma simpatia pelo México na América Latina, que também conhecia problemas sociais e políticos semelhantes aos dos mexicanos (Idem, p. 278).

Além dos Estados Unidos, o bloco dos países do ABC (Argentina, Brasil, Chile), que tentou mediar os atritos entre o México e os Estados Unidos, foi alvo dos principais esforços da diplomacia carranzista (BOERSNER, 1996, p. 156); esta conseguiu obter o reconhecimento do governo provisional de Carranza pelos Estados Unidos e os países do ABC, em 1916. A partir de 1915, uma ampla campanha de informação foi implementada em Washington pelo Mexican Bureau of Information, que passou a divulgar artigos, organizar conferências, eventos, comunicar-se com membros do congresso americano, servidores públicos, membros do gabinete e o próprio presidente Wilson, a fim de convencer a Casa Branca da legitimidade de Carranza, na época lutando com Zapata pelo reconhecimento internacional (YANKELEVICH, 2006, p. 279-281).

Depois da proclamação da Constituição de 1917, os interesses americanos lesados pelas nacionalizações previstas tentaram convencer o governo Wilson da

políticas internas: o choque com tropas estadunidenses que perseguiam Villa, agora seu inimigo, está de acordo com o repúdio da invasão de Veracruz ocorrida dois anos antes, quando o líder mexicano apoiara a resistência huertista na cidade.

necessidade de intervenção armada frente à desordem no México e para assegurar os interesses dos capitalistas (BOERSNER, 1996, p. 157). Em resposta, a diplomacia carranzista buscou valorizar o caráter nacionalista da Constituição e o papel decisivo no México frente aos demais países latino-americanos, desafiando o pan-americanismo do início do século e revertendo a influência das agências de imprensa norte-americanas no resto do continente (YANKELEVICH, 2006, p. 282).

Atuando no Rio de Janeiro, Isidoro Fabela atuou nesse propósito desde 1916, pensando que a solidariedade dos irmãos latino-americanos era um argumento de peso na negociação com os Estados Unidos (Idem, p. 283-284). Mas essa solidariedade era apenas pressuposta e discursiva, num contexto onde a hegemonia americana no continente se expandia, reforçando o espírito do pan-americanismo com investimentos, aumento do comércio e “aliança não-escrita” no caso do Brasil, assegurando o Chile na gestão do pós-guerra do Pacífico, enquanto a Argentina permanecia sob influência britânica e desafiava o domínio norte-americano, defendendo princípios similares aos da Revolução, como a não-intervenção (WASSERMAN, 2004).

Portanto, Buenos Aires foi escolhida como prioridade para a contrapropaganda carranzista na América Latina, com as simpatias argentinas sendo reforçadas com a capacidade de difusão da imprensa e dos autores portenhos e o prestígio da capital platina. O papel de divulgação e de contrainformação em relação às notícias estadunidenses foi uma realidade, baseando-se na atuação de diplomatas e enviados especiais. Entre eles, Isidro Fabela, que a partir de julho de 1916 chegou a Buenos Aires, e definiu assim o objetivo da sua missão:

Desvanecer os erros e prejuízos que se formaram com respeito às origens, procedimentos e tendências da Revolução Mexicana. [...] A Revolução não somente foi desvirtuada, mas também caluniada pela imprensa e o governo norte-americanos que buscam como nunca a propícia oportunidade para efetuar uma intervenção armada no meu país. (YANKELEVICH, 2006, p. 285).

Fabela logo se deu conta do problema contido na origem das notícias de imprensa no Cone Sul, que eram majoritariamente norte-americanas e europeias. Por exemplo, Carlos Alberto Sampaio Barbosa, no seu artigo sobre a cobertura da Revolução na imprensa brasileira, destacou a preeminência das notícias de origem estadunidense da *United Press International* nas 423 notas e materiais publicados no Estado de São Paulo entre 1910 e 1920, introduzindo um viés pró-capitalistas estadunidenses. Com efeito, a maioria dos artigos, traduzidos dos artigos originais publicados nos grandes jornais norte-americanos, se refere às relações EUA-México às dificuldades do regime (BARBOSA, 2006).

O diplomata mexicano sugeriu uma resposta maciça de contrapropaganda, consistindo no envio para as legações latino-americanas de notícias de origem

mexicana sobre a situação real do país, destacando alguns estados como exemplos do programa do governo carranzista, como o relatório das reformas sociais no Yucatán, na organização de uma rede diplomática de intercâmbio de notas de imprensa, no incentivo à criação de bibliotecas para melhorar os vínculos dos intelectuais dos demais países com a Revolução Mexicana, fornecendo-lhes com o material adequado (YANKELEVICH, 2006, p. 286-287). As relações com os formadores de opinião dos países latino-americanos eram vistas como essenciais, levando a diplomacia cultural do governo Carranza a incentivar o intercâmbio de intelectuais mexicanos destacados nos demais países do continente, a fim de ganhar legitimidade e prestígio suplementar para a Revolução Mexicana.

Assim, o poeta mexicano Luis G. Orbina visitou Buenos Aires e Assunção no Paraguai em 1917, servindo de “importantíssimo propagandista” da Revolução, até porque o governo reformista argentino de Hipólito Yrigoyen era mais favorável às posições mexicanas contra o intervencionismo dos Estados Unidos. A atuação de Isidro Fabela em Buenos Aires foi essencial na decisão do governo argentino de não ratificar o tratado ABC, considerado como sendo um instrumento da hegemonia norte-americana (Idem, p. 288).

Os meios estudantis acolheram favoravelmente o discurso em favor do latino-americanismo do governo carranzista e propuseram a criação de “attachés” universitários nas delegações mexicanas na América Latina, para difundir uma imagem positiva da Revolução. Em 1917, os primeiros alunos foram enviados pelo serviço exterior da diplomacia mexicana ao Peru, ao Chile e à Argentina, num contexto de profundas transformações e mobilizações da juventude latino-americana, devidas sobretudo ao impacto da Primeira Guerra Mundial e ao surgimento de preocupações nacionalistas (WASSERMAN, 2004). Nesse contexto, o exemplo mexicano teve amplos impactos ideológicos e emocionais (BOERSNER, 1996, p. 157) e passou a ser um modelo de processo de revolução democrática e social, a base de uma nova utopia, devido, entre outros fatores, à atuação desses *attachés*, que tiveram tanto sucesso que novos alunos foram enviados para Colômbia, Peru, Venezuela, Chile, Brasil e Uruguai (YANKELEVICH, 2006, p. 293-295).

Além das viagens, o governo carranzista encarregou alguns intelectuais de missões especiais, isto é, de tarefas de propaganda e de representação diplomática. Os periodistas, especialistas do discurso e da mídia, eram particularmente mobilizados para gerar um clima favorável ao México. Entre eles, Pedro Gonzáles Blanco, que atuou em Madrid entre 1914 e 1915, foi encarregado com uma missão de seis meses nos países do Cone Sul em 1917, onde produziu artigos e organizou palestras elogiando as reformas do governo. Antonio Manero, financeiro mexicano, foi nomeado “comissionado especial nas repúblicas do centro e do sul da América, nos Estados Unidos e na Europa”, e recebeu como missão a divulgação da verdadeira situação mexicana, o estudo dos sistemas bancários

dos países visitados e também a promoção da “doutrina Carranza”, isto é, a igualdade jurídica entre os países, a não-intervenção nos assuntos internos dos países e o neutralismo, no contexto da Primeira Guerra Mundial (WASSERMAN, 2004).

Em dois anos, Manero viajou pela América Latina, escrevendo artigos, organizando palestras, encontrando chanceleres estrangeiros e até publicando um livro em 1918, *La Doctrina Carranza*, que teve uma ampla difusão no continente, num contexto de coincidência entre as políticas neutras da Argentina e do México, simbolizada pela presença mexicana na mal-sucedida conferência neutralista convocada por Buenos Aires em 1918. Essa atitude neutralista mexicana desencadeou uma ampla campanha da imprensa norte-americana em favor dos aliados e da mobilização da América Latina na guerra, acusando o governo de Carranza de favorecer o campo da Alemanha (YANKELEVICH, 2006, p. 290-292).

Se o contexto interno no México era muito disputado entre as diferentes facções, no cenário internacional, os Estados Unidos eram o principal adversário, como vimos na parte anterior. A exemplaridade do México nos demais países da América Latina foi aproveitada e jogada como argumento frente aos Estados Unidos. Para manter e desenvolver essas relações, foi tomado por hábito a integração no corpo diplomático de homens de letras, autores reconhecidos, que poderiam colocar o seu prestígio próprio a serviço do país. O exemplo mais claro dessa estratégia foi o de Amado Nervo, poeta mexicano, nomeado chefe da delegação mexicana em Buenos Aires em agosto de 1918 (Idem, p. 297).

Nervo foi acolhido com imensa simpatia e admiração pela imprensa portenha, o que teve reflexo na relação com a própria Revolução Mexicana. A morte do poeta em maio de 1919 deu lugar à emoção e cerimônias em homenagem ao grande autor. Um luto nacional foi proclamado na Argentina e o corpo foi enviado para o México, protegido por navios argentinos e uruguaios. A importância dada ao evento foi tanta que “a apoteose desses funerais pareciam dar razão a Vasconcelos: no terreno latino-americano, os poetas começavam a mostrar suas capacidades para construir ideais sobre México que distorciam as aspirações políticas dos caudilhos” (Ibidem, p. 290-292).

Depois da morte de Carranza em 1920, a presidência de Obregon continuou na implementação da diplomacia cultural mexicana, a fim de conseguir legitimidade maior no cenário internacional, numa fase de institucionalização da Revolução e da normalização progressiva das relações frente ao vizinho norte-americano até a política de boa vizinhança iniciada por Roosevelt a partir de 1933 (BOERSNER, 1996, p. 158). A diplomacia das letras foi, a partir de então, conduzida emblematicamente por Vasconcelos, responsável pela reforma da educação no governo Carranza e que simbolizou essa atenção à promoção da imagem de um México revolucionário e de vanguarda na América Latina e no mundo inteiro (YANKELEVICH, 2006, p. 303-312).

Considerações Finais

A Revolução Mexicana teve amplos reflexos, além das consequências internas decorrentes de uma década de guerra civil (quase um milhão de mortes), de transformações sociais (Constituição de 1917 e práticas reformistas) e políticas (com a formulação ideológica do Partido Revolucionário Institucional, baseado em uma “burguesia permanentemente revolucionária”, e que se manteria no poder de meados da década de 1920 até 1990). Por ser a primeira revolução social do século XX num país periférico, ela inspirou gerações de revolucionários latino-americanos e nos demais países, influência devida em parte à atuação ativa da diplomacia mexicana, como apontamos.

Esse trabalho tentou analisar a Revolução Mexicana nas relações internacionais do período, esclarecendo os condicionantes e acontecimentos internos do processo revolucionário, mas sempre lembrando a intensa interdependência entre esse cenário interno e um cenário internacional, sobretudo hemisférico, mais amplo. Com efeito, as intervenções dos Estados Unidos no México, particularmente dos capitalistas investidores, da imprensa e do governo, e a estratégia de diplomacia informativa desenvolvida pelo governo Carranza a partir de 1915 em direção à América Latina demonstram a necessidade de uma análise em dois níveis, o interno e o externo, para melhor entender qualquer fenômeno.

O caso mexicano também aponta algumas lições sobre as relações internacionais em tempos de crise. Entre o governo mexicano e a imprensa estadunidense houve uma intensa batalha de comunicação, no que diz respeito à situação interna do México e à realidade do processo revolucionário. Isso nos ensina a importância da comunicação no exercício da diplomacia (se já era o caso no início do século, é mais importante ainda hoje, com a revolução dos meios de informação e comunicação). Também aponta a dificuldade do pesquisador para trabalhar sobre assuntos polêmicos, como meio século depois acontecerá com a Revolução Cubana.

ABSTRACT: This article proposes to analyze the Mexican Revolution and Mexican relations with other countries, mainly from the American continent. In order to reach that result, the article is divided in three parts. In the first, we present a brief historic from Mexican Revolution. Next, we analyze the Mexican relations with United States and the Revolution's external conditionings. In the third part, we emphasize the Mexican government's action, in order to show what really the Revolution was and to better the country's image in the continent, belying informations from United States' press and government. At the end, we can notice the intense interdependence between the internal and international scenery, which drive us to an analysis in both levels. We can also point out lessons about international relations in crisis' times.

KEYWORDS: Mexican Revolution, International Relations, Mexico.

Referências Bibliográficas

AGUILAR, Camín Hector. *À sombra da Revolução Mexicana: história mexicana contemporânea, 1910-1989*. México, Edusp, 2000, 370p.

ALPEROVICH, Moisei. La Política Imperialista de EE.UU. em México. *México: historia, cultura, desarrollo contemporáneo*. v. 2, Moscú, Academia de Ciências da URSS, 1981, p. 40-77.

BARBOSA, Carlos Alberto Sampaio. A repercussão da Revolução Mexicana na imprensa brasileira. In: *Patrimônio e Memória*. Assis, UNESP, v. 2, n. 1, 2006, 12p. Disponível em: <http://www.assis.unesp.br/cedap/patrimonio_e_memoria/patrimonio-_e_memoria_v2.n1/carlos%20alberto%20sampaio%20barbosa.pdf>. Acesso em: 03/06/2009.

BOERSNER, Demetrio. *Relaciones Internacionales de América Latina*. Breve Historia, Caracas, Nueva Sociedad, 1996, p. 154-158.

GUERRA, François-Xavier. La révolution mexicaine: d'abord une révolution minière?. In: *Annales, Économies, Sociétés, Civilisations*. 1981, n. 5, p. 785-814. Disponível em: <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ahess_03952649_1981_num_36_5_282786>. Acesso em: 03/06/2009.

LAVROV, Sergei. La Revolucion Mexicana de 1910-1917. In: *México: historia, cultura, desarrollo contemporáneo*. 2 v., Moscú, Academia de Ciências da URSS, 1981, p. 9-39.

SCHOULTZ, Lars. *Estados Unidos: poder e submissão, uma história da política norte-americana em relação à América Latina*, São Paulo, EDUSC, 2000, 502p.

WASSERMAN, Claudia. *História contemporânea da América Latina: 1900-1930*. Porto Alegre, UFRGS, 2004, 95p.

YANKELEVICH, Pablo. América Latina en la agenda diplomática de la revolución mexicana. In: SCHIAVON, Jorge A. (dir.). *En Busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*. Mexico, CIDE, 2006, p. 277-312.

Artigo submetido em 15 de julho de 2009, encaminhado ao Conselho Editorial em 17 de novembro de 2009 e aprovado em 17 de dezembro de 2009.

Defesa e Segurança no Contexto da Revolução Bolivariana: Implicações para o Continente Americano¹

*Adriana Suzart de Pádua**

RESUMO: O presente trabalho pretendeu identificar os conceitos de defesa e segurança usados pela Constituição venezuelana de 1999, cujas definições constam em leis ordinárias específicas conforme define o Texto Fundamental. Foram analisadas ainda a Doutrina de Segurança Nacional e a nova Doutrina Militar, na qual se definem, entre outros assuntos, os inimigos do Estado da Venezuela. Pôde-se perceber que os documentos privilegiam as relações civil-militares com o intuito de assegurar a defesa e a segurança do Estado venezuelano e que seu objetivo é promover uma integração militar regional, a fim de combater a ingerência estadunidense no subcontinente americano. Este anseio do presidente venezuelano tem provocado reações entre os integrantes do MERCOSUL, resultando na recusa de sua proposta por parte dos integrantes deste bloco regional. Em contrapartida, o presidente venezuelano tem procurado a formação do eixo Cuba-Bolívia-Venezuela, com o objetivo de colocar em prática seu projeto de integração das forças militares desses países.

PALAVRAS-CHAVE: Venezuela, Hugo Chávez, Relações civil-militares, Defesa e Segurança, Integração regional.

¹ Artigo resultante da pesquisa “Segurança Internacional e perspectivas para a integração no MERCOSUL”, realizada com financiamento PIBIC/CNPq.

* Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). E-mail: drisuzart@uol.com.br

Introdução

A ampliação do MERCOSUL marcada pelo pedido de entrada da Venezuela no bloco, em julho de 2006, por meio da assinatura do protocolo de adesão, foi considerada histórica pelo Presidente Hugo Chávez, uma vez que esta pode ter significado o início do processo de integração do subcontinente sul-americano (MONSERRAT LLAIRÓ, 2006, p. 32).

Contudo, se por um lado isso possa vir a significar o alargamento das fronteiras do bloco e das relações entre seus integrantes, por outro poderá trazer resistências por parte de seus parceiros comerciais como, por exemplo, a União Europeia, que já manifestou preocupação com a nova adesão.

Tal fato se deve ao caráter combativo inculcido à política externa venezuelana pelo atual presidente. Além disso, sua política doméstica tem chamado a atenção dos atores do sistema internacional devido às peculiaridades que apresenta, por destoarem das políticas internas de seus vizinhos e do que é convencionalmente aceito como democrático pela comunidade internacional.

A razão para tais peculiaridades pode ser encontrada no plano de governo de Hugo Chávez, também conhecido como *Projeto Revolucionário Bolivariano*, que tem como principais máximas: integração regional, democracia popular participativa e protagônica, e anti-imperialismo. Tais bases foram incorporadas ao novo Texto Fundamental durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) quando, segundo Grimaldo Lorente (2002, p. 136), os artigos que comporiam a Nova Carta foram elaborados de acordo com um documento, entregue pelo presidente Chávez àquela Casa, intitulado “Idéias Fundamentais para a Constituição Bolivariana da V República”.

Entretanto, ao se analisar a Carta Magna venezuelana, o que se percebe é que o projeto de governo daquele presidente apresenta, na verdade, traços centralizadores, uma vez que a reorganização das instituições, promovida pela atual Constituição, visa os interesses da Revolução Bolivariana e de seu idealizador. Tais traços possibilitam atitudes autoritárias, visto que o partido governista, Movimento V República (MVR) é majoritário na Assembleia Nacional (AN), o que garante a aprovação das medidas ditadas por Chávez, limitando a possibilidade de se ativar meios legítimos de contestação por parte da oposição, visto que esta se encontra em minoria na AN.

Todavia, principalmente, é digno de nota o caráter militarista de sua gestão, que tem levado ao enfraquecimento das instituições políticas e estatais e conferido relevância ao segmento castrense ao indicar oficiais militares de sua confiança para ocupação de cargos políticos importantes, ao mesmo tempo em que interfere na cadeia hierárquica militar ao promover esses mesmos oficiais, desconsiderando o critério meritocrático, mas valorizando a lealdade dos militares a seu projeto

revolucionário, debilitando assim as próprias Forças Armadas (MÁRQUEZ, 2004, p. 64; 70-71).

Tais evidências suscitam a necessidade de um olhar mais cuidadoso sobre a atual Carta Magna e demais leis orgânicas do país, a fim de determinar a extensão da relevância emprestada ao setor castrense. Para tanto, o presente trabalho terá como objetivo estudar a estrutura legal e administrativa da Venezuela a partir da adoção da Constituição Bolivariana (1999), principalmente para verificar como este documento define o campo da defesa e da segurança². Far-se-á necessário ainda extrapolar o âmbito constitucional, uma vez que tais conceitos encontram-se regulados por leis ordinárias específicas: Lei Orgânica de Segurança Nacional (LOSN) e Lei Orgânica da Força Armada Nacional (LOFAN). Além da legislação mencionada, serão analisadas a Doutrina de Segurança Nacional e a nova Doutrina Militar, na qual se definem, entre outros assuntos, os inimigos do Estado da Venezuela.

A análise dos documentos supracitados, aqui realizada, evidencia o modo como o Estado venezuelano se posiciona no que tange a sua defesa e à segurança da região sul-americana e sua proposta para uma integração militar a nível regional a fim de alcançar um sistema internacional multipolar.

Constituição da República Bolivariana da Venezuela (1999)

Ao tomar posse em 03 de fevereiro de 1999, uma das primeiras medidas do presidente Chávez foi convocar um referendo popular para o dia 25 de abril, quando se decidiria sobre a necessidade de se substituir a Constituição de 1961, vigente até então, e sobre a possibilidade de se convocar uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC) para elaborar uma nova Lei Maior. O referendo, apesar de ter contado com pequena participação popular (apenas 30,2% dos eleitores compareceram), aprovou, por uma ampla maioria de 87,9%, a instalação de uma ANC e a elaboração da atual Carta Magna (BECERRA GELÓVER, 2004, p. 112).

Tendo por base o mencionado documento “Idéias Fundamentais para a Constituição Bolivariana da V República”, a ANC elaborou uma nova carta Magna, à qual foi dada intensa divulgação e que recebeu o nome de Constituição da República Bolivariana da Venezuela (CRBV), tendo entrado em vigor no dia 30 de dezembro de 1999 (GRIMALDO LORENTE, 2002, p. 134-137).

² Sabemos que há grande diferença entre Defesa e Segurança, sendo a primeira relacionada com defesa territorial e garantia da permanência constitucional legítima do Estado, enquanto a segunda, quando não adjetivada, refere-se às questões de ordem interna, de segurança pública, para as quais são preparadas forças policiais não necessariamente militarizadas. No entanto, dados os objetivos deste trabalho, aqui não adotaremos essas diferenças *a priori*, mas acompanharemos o significado atribuído a cada uma das palavras no interior dos documentos analisados.

De modo geral, entende-se a Constituição como sendo um conjunto de normas jurídicas que regem uma determinada sociedade. Sua função é definir a estrutura do Estado, os limites da ação estatal, os direitos fundamentais dos cidadãos, o regime político e os elementos sociais, econômicos e culturais da sociedade (PENTEADO FILHO, 2002, p. 3).

Manrique (2001, p. 3) mostra ainda que, longe de ser um instrumento consensual, a Lei Maior de um Estado é na verdade fruto de uma luta de interesses entre os diferentes segmentos sociais representados em uma Assembleia Constituinte, e que buscam garantir, através desse dispositivo legal, meios para implementar políticas públicas a fim de influenciar a coletividade e obter benefícios próprios. Assim, a Constituição nada mais seria do que a legitimação de poder dos setores dominantes da sociedade.

Levando-se em consideração as proposições de Manrique e o fato de que a ANC venezuelana, além de contar com uma composição majoritária pró-chavista, teve como ponto de partida um documento proposto pelo presidente concernente ao conteúdo da nova Carta, pode-se perceber que a CRBV é claramente um instrumento de poder que possibilita a Hugo Chávez viabilizar seu projeto de Revolução Bolivariana.

No seu preâmbulo, que não tem valor jurídico, mas fornece os aspectos a serem considerados a fim de contextualizar e interpretar os artigos propostos no corpo do Texto (PENTEADO FILHO, 2002, p. 15), pode-se notar o desejo de reestruturar a República da Venezuela, denotando seu repúdio às antigas instituições implantadas pelo *Pacto de Punto Fijo*³; a proposta de uma democracia com grande protagonismo e participação popular em substituição à democracia representativa do antigo sistema político *puntofijista*; a promoção da cooperação entre as nações, de modo a impulsionar a integração latino-americana, levando em conta os princípios de não intervenção e autodeterminação dos povos; o desejo de afirmar a independência e soberania do país frente às potências hegemônicas. Esses valores podem ser percebidos de modo difuso por todo o texto constitucional e contribuem para a determinação da conformação da atual estrutura legal e administrativa do Estado venezuelano nos mais diversos quesitos, como no caso da defesa e segurança nacional (VENEZUELA, CONSTITUIÇÃO 1999, *on-line*).

Apesar de Chávez ter sido eleito democraticamente por voto direto, faz-se mister não esquecer sua origem militar. Tal fato pode ser a explicação para a ênfase dada ao estamento castrense na nova Carta Magna (RIVAS LEONE; QUINTERO ACOSTA, 2007, p. 4). Dos 350 artigos dessa Constituição, 24 tratam da defesa e segurança do Estado, ao qual se imprime viés eminentemente

³ Romero (2005, p. 206) define *Pacto de Punto Fijo* como um sistema político democrático formado por dois principais partidos: Ação Democrática (AD), de orientação social-democrata e Comitê de Organização Política Eleitoral Independente (COPEI), de orientação social-cristã “que se alternavam no Poder Executivo e quase sempre controlavam também o Poder Legislativo e o Judiciário”.

militar. Alguns desses artigos merecem atenção especial. Por exemplo, pelos arts. 130º, 322º e 326º fica determinado que os atores responsáveis pela defesa e segurança da República venezuelana são a sociedade civil e o Estado, por meio da Força Armada Nacional (FAN) – composta pela Marinha, Exército, Aeronáutica e Guarda Nacional – e da qual o presidente Chávez é o comandante chefe, e pelos Órgãos de Segurança Cidadã enunciados no art. 332º.

No governo Chávez, a FAN soma ao seu papel tradicional de zelar pela defesa territorial a função de ajudar o presidente a realizar seu projeto político. Isso significa que esta instituição passa a exercer um papel transformador nas questões sociais e econômicas, aproximando-se dos cidadãos e assim ampliando o raio de ação dos militares, deixando estes de estarem restritos apenas aos quartéis ou às zonas de fronteiras (ROMERO JIMÉNEZ, 2003, p. 138). Tal modificação de função vem legitimada no texto constitucional mediante a determinação de que a FAN deve atuar no desenvolvimento na Nação (art. 328º).

Ochoa Henríquez e Rodríguez (2003, p. 124-125) alegam que essa nova atribuição conferida por Chávez à FAN no seu plano de governo e legitimada pela Constituição foi motivada pelo tipo de educação recebida por este presidente nos tempos de academia militar.

A partir de 1971, as escolas castrenses venezuelanas passaram por uma reformulação e o ensino por elas oferecido passou a incluir o nível universitário, o que contribuiu para uma formação mais completa dos oficiais e aumentou o grau de profissionalismo da FAN. Essa nova educação proporcionou aos militares um melhor entendimento da realidade em que deviam atuar, desenvolvendo-lhes uma visão crítica sobre os mais diversos assuntos. É esse contexto que marca o entendimento de Chávez de que um governo deve preocupar-se em dar felicidade a seu povo e que a FAN pode e deve contribuir para o desenvolvimento da nação.

No que se refere ao envolvimento do cidadão comum como um ator protagonista na defesa e segurança do país, sua participação acontece por meio da criação de uma Reserva Militar Nacional, que responde diretamente ao presidente (GOULD, 2005, p. 3) e pelos Círculos Bolivarianos, inicialmente idealizados para viabilizar a democracia participativa e protagônica através do envolvimento popular nas decisões políticas. À exemplo dos reservistas, que se alistam espontaneamente para o serviço militar, as classes populares que fazem parte desses círculos têm procurado se organizar no sentido de garantir os benefícios conseguidos por meio das políticas públicas adotadas pelo governo de Chávez.

Segundo Uchoa (2003, p. 217), os Círculos Bolivarianos são marcados por fortes traços ideológicos provenientes da revolução proposta por Chávez, e no afã por garantir direitos identificados diretamente com este governo têm se armado a fim de defender o atual presidente e seu projeto, constituindo-se em uma força paramilitar.

Ao se analisar as estruturas legal e administrativa das novas instituições propostas pelo mandatário venezuelano e legitimadas pela CBRV, pode-se perceber, no tocante à defesa e segurança, que estas se apresentam centralizadas na função do presidente da República e têm a FAN como espinha dorsal.

Segundo Flores (1992, p. 23), tal fenômeno acontece sempre que se encontram discrepâncias entre classes populares empobrecidas e oligarquias com alto poder econômico. A centralização de poder, com alguns traços autoritários, nesses casos, se faz por vezes necessária, a fim de tentar restabelecer a ordem perdida. Para tanto, instituições altamente burocratizadas e disciplinadas como as Forças Armadas são frequentemente requisitadas. Pode-se dizer que o caso venezuelano se enquadra nessa assertiva, na medida em que o período que precedeu o governo chavista foi extremamente conturbado devido às crises econômica do setor petrolífero e institucional no setor político, com a falência do sistema bipartidário originário do *Pacto de Punto Fijo*.

A proeminência dada pela Constituição à FAN e seu novo papel no desenvolvimento nacional refletem os traços militaristas do governo Chávez que, com seu novo projeto de Revolução Bolivariana, tenta reestruturar o Estado venezuelano. Nas palavras de Flores, a FAN venezuelana pode ser vista desempenhando a seguinte função no governo Chávez:

[...] presença protagonica adotando projetos messiânicos, atribuindo-se razões e propósitos fundamentados em valores psicossociais de impacto (espaço vital, vanguarda política, construção de grande potência), apoiando-se em realidades frágeis ou em mitos como a eficácia tecnocrática e a neutralidade objetiva nos conflitos societários, ou identificando ameaças, supostas ou verdadeiras, cujo controle exigiria algum grau de autoritarismo [...] (Idem, p. 26).

A FAN, ao atender o disposto no art. 328º e contribuir ativamente para o desenvolvimento nacional, tem sido percebida pela população como uma instituição “salvadora da pátria”, com quem se pode contar para resolver os problemas de saúde, moradia, educação e alimentação. A resolução desses problemas básicos seria a condição primordial para transformar a Venezuela na grande potência sul-americana sonhada por Simon Bolívar, sonho do qual o presidente Chávez parece ter também se apropriado.

A atribuição dada pelo art. 329º à Guarda Nacional de intervir em conflitos internos objetiva mostrar o poder e a capacidade do Estado de controlar e garantir a democracia participativa, ao mesmo tempo em que a criação e/ou declaração da existência de inimigos da nação, sejam eles internos ou não, justificam a constante preocupação com a defesa e segurança do Estado venezuelano, havendo, portanto, a necessidade de se tomar medidas muitas vezes autoritárias.

Além da Constituição Bolivariana de 1999, que destina todo seu Título VII às disposições sobre a Segurança da Nação, fazem parte do marco normativo

sobre defesa e segurança na gestão Chávez, a Lei Orgânica de Segurança Nacional (VENEZUELA, LOSN 2002, *on-line*) e a Lei Orgânica da Força Armada Nacional (VENEZUELA, LOFAN 2005, *on-line*).

Lei Orgânica de Segurança Nacional – LOSN (2002)

A Lei Orgânica de Segurança Nacional (LOSN) é considerada como o documento base da atual política de defesa do governo chavista. Nela constam os seguintes conceitos oficiais referentes à defesa e segurança, empregados pela nova Carta Magna venezuelana: 1) Segurança da Nação; 2) Defesa Integral da Nação; 3) Desenvolvimento Integral da Nação; e 4) Ordem Interna (OTÁLVORA, 2005, p. 21).

Analisando os conceitos apresentados pela LOSN, é possível perceber que todas as ações voltadas para a garantia da defesa e segurança visam estabelecer um ambiente interno que possibilite aos cidadãos venezuelanos exercerem seus direitos e deveres nos âmbitos econômico, social, político, cultural, geográfico, ambiental e militar, dentro de um sistema democrático participativo e protagônico (ROJAS ARELLANO, 2005, p. 11).

A atual LOSN, embora introduza os novos conceitos sobre defesa e segurança, mantém algumas características presentes na Lei de Segurança Nacional de 1976, dentre as quais merece destaque aquela relacionada ao seu conteúdo, uma vez que estabelece laços íntimos entre defesa, segurança e desenvolvimento da Nação, o que remete a conceitos presentes na Doutrina de Segurança Nacional de vários países sul-americanos no período da Guerra-Fria, conceitos cuja introdução é atribuída ao governo norte-americano.

Dentre as novas proposições apresentadas, três são dignas de nota. A primeira delas é referente à homogeneização da segurança no continente americano, a partir de práticas coletivas de segurança em escala hemisférica. A proposta bolivariana apregoa a formação de um sistema internacional multipolar, entendido como mais democrático e capaz de questionar as ações unilaterais estadunidenses referentes à defesa e segurança em âmbito mundial.

A segunda proposição refere-se à ampliação do conceito de defesa e segurança, que pela atual lei abarca não apenas a soberania e a integridade do Estado, mas também o cidadão, o meio ambiente e o desenvolvimento econômico, social e cultural visando o aperfeiçoamento humano, uma das tônicas do processo revolucionário bolivariano (RAMOS PISMATARO; OTÁLVORA, 2006, p. 49).

Sucre Heredia (2003, p. 160) aponta ainda mais uma proposição relacionada ao status de legalidade conferido ao caráter de supraconstitucionalidade da segurança. A nova LOSN confere ao presidente da República plenos poderes para avaliar e definir em que condições uma determinada situação é grave o sufi-

ciente a ponto de ativar os mecanismos de defesa e segurança e/ou a declaração de estado de exceção previstos na atual Constituição. Tal prerrogativa presidencial foi motivada pelo episódio de insubordinação da FAN ocorrido horas antes do golpe sofrido por Chávez, em 2002, e que contribuiu para que o mesmo tomasse corpo.

Naquele momento, diante da greve geral articulada pela oposição que mobilizou milhares de pessoas em passeata em direção ao Palácio de Miraflores, o presidente Chávez ordenou ao comandante da Terceira Divisão de Infantaria do Exército, General Jorge Luis Garcia Carneiro, que acionasse o Plano Ávila, operação militar destinada à defesa do Palácio. No entanto, o chefe do Estado Maior, General Manuel Antonio Rosendo, interveio e impediu que a operação tivesse início, evidenciando assim a dissidência existente no interior da FAN (MARANGONI, 2004, p. 25).

Esse mesmo episódio motivou, posteriormente, a criação da Reserva Militar Nacional, que responde diretamente ao presidente, sem que haja uma cadeia de comando intermediária que poderia contraditar as ordens presidenciais. Este artifício, em tese, garante a fidelidade da Reserva Militar Nacional a Hugo Chávez.

Lei Orgânica da Força Armada Nacional – LOFAN (2005)

A Lei Orgânica da Força Armada Nacional (LOFAN) reflete a nova Doutrina de Segurança Nacional Bolivariana e determina, dentre outras coisas, uma nova estrutura hierárquica para o Ministério da Defesa. Em caso de conflito, o controle direto das operações militares deixa o âmbito deste Ministério e passa a ser atribuído ao Comando Estratégico Operacional, subordinado diretamente ao presidente Hugo Chávez, na sua condição de comandante-em-chefe da FAN (KOENEKE, 2000, p. 2).

A LOFAN reitera o decreto de 13 de abril de 2005, que cria a Reserva Militar Nacional e a Guarda Territorial. A primeira deverá atuar conjuntamente à FAN na manutenção da ordem interna, enquanto que a segunda, de caráter paramilitar, terá por função atuar junto à população, preparando e organizando o povo para uma eventual agressão, seja ela externa ou interna, e ainda auxiliar em missões destinadas ao desenvolvimento integral da Nação. Ambas recebem ordens diretas do Presidente da República, portanto, possuem uma cadeia de mando e controle distinta à da FAN (OTÁLVORA, 2005, p. 30).

O art. 3º desta lei confere poder de resistência à FAN contra a ocupação do país por forças militares invasoras, incluindo a possibilidade de efetuar ações de prevenção contra forças hostis que visem esse objetivo. Autoriza ainda a atuação da FAN em ações conjuntas com Forças Armadas de outros países objetivando a defesa e a segurança de seu território (LOFAN..., 2005, *on-line*).

Segundo Ramos Pismataro e Otálvora (2006, p. 50), a disposição do governo bolivariano em participar de ações conjuntas com as demais Forças Armadas do continente visa reforçar a pretensão desse governo em concretizar sua proposta para a criação de uma aliança militar semelhante à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que seria chamada de Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS) e assim promover a integração militar da região.

Em janeiro de 2006, realizou-se em Brasília uma reunião entre os presidentes do Brasil, Argentina e Venezuela, onde Hugo Chávez reapresentou sua proposta para a criação do Conselho Sul-americano de Defesa, visando uma integração militar semelhante à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que seria chamada Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS). Tal organização teria como principal objetivo a confrontação direta dos EUA. Nas palavras de Chávez:

Deveríamos trabalhar [...] para formar uma estratégia de defesa conjunta e articular nossas Forças Armadas, aéreas, o Exército, a Marinha, a Guarda Nacional, as forças de cooperação, os corpos de inteligência, porque o inimigo é o mesmo: o império dos Estados Unidos (MAISONNAVE, 2008, *on-line*).

A proposta para uma integração militar regional venezuelana no âmbito da defesa, apresentada pela primeira vez ao presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso no fim de seu segundo mandato, conta ainda com a formação de uma comissão multinacional de estudiosos para analisar os mecanismos que permitam a criação de um Sistema Sul-americano de Defesa; a criação de um Colégio Sul-americano de Defesa, que terá como objetivo conseguir a unificação de uma nova Doutrina Militar Regional, bem como fundar a Universidade Militar Regional, e o estudo da possibilidade de se organizar uma Força de Reserva Regional, cuja principal característica seria a união cívico-militar interna dos países, a fim de atender as ameaças à segurança de seus integrantes (JÁCOME, 2007, p. 91).

As relações civil-militares reguladas pelo arcabouço legal venezuelano poderiam ser entendidas como o gatilho do processo de integração. Para tanto, seria preciso que esse modelo de relação fosse exportado para os demais países latino-americanos. Seria importante também que todos os militares fossem formados com a mesma ideologia e a mesma doutrina que move a Revolução Bolivariana, e estas deveriam ser disseminadas por uma instituição como a Universidade Militar Regional proposta por Chávez.

Desse modo, isso faria com que todos os militares latino-americanos percebessem as ameaças a sua segurança da mesma maneira, o que resultaria em sua disposição de se unirem em uma instituição supranacional que se destinasse à defesa e segurança do subcontinente. A possibilidade de se protegerem de ameaças comuns a todos os Estados envolvidos e, de modo particular, se protegerem das ameaças imperialistas advindas dos EUA, poderia ser entendida como o ganho

máximo do concerto militar proposto pelo presidente venezuelano, conforme atesta do conceito de *spillover*, central na teoria de integração política de E. Hass. Tal conceito pode ser entendido como “ganhos advindos de instituições supranacionais em um setor [podem provocar] ações em outros setores visando reproduzir processos e ganhos” (HASS *apud* OLIVEIRA, 2001, p. 424).

No entanto, o chanceler brasileiro Celso Amorim, em comunicado à imprensa, na mesma ocasião, teria advertido diplomaticamente o aspirante venezuelano ao MERCOSUL que as pretensões do bloco, naquele momento, eram de articular um esquema de cooperação multilateral regional, dando ênfase às alianças na área de defesa, que incluiria a integração da indústria bélica, já em andamento. Assim, a criação deste Conselho deveria ser realizada dentro de um contexto de cooperação multilateral e descartou a possibilidade de uma integração militar.

Em julho do mesmo ano, desta vez na Venezuela, após reunião em que foi assinado o protocolo de adesão deste país ao MERCOSUL, Hugo Chávez afirmou que “deverá chegar o dia em que o bloco tenha uma organização de defesa onde se vejam unificadas as Forças Armadas de seus integrantes e que haja uma estratégia própria de segurança, soberania e defesa”. O presidente da Comissão de membros permanentes do organismo sul-americano, Carlos Álvarez, imediatamente e novamente negou a existência de planos relativos à unificação das Forças Armadas com o objetivo de formar um exército conjunto, embora tenha admitido a possibilidade de desenvolvimento de uma estratégia de defesa comum (OTÁVORA, 2007, p. 52-53).

Paralelamente à negativa dos países do MERCOSUL em integrar seus exércitos, Hugo Chávez, após a eleição de Evo Morales, na Bolívia, promoveu a aproximação deste país ao eixo Caracas-Havana, oferecendo apoio de pessoal militar para a melhoria da infraestrutura do Estado boliviano. Os planos de defesa bilateral entre Bolívia e Venezuela contemplaram ainda o intercâmbio de visões e posturas estratégicas de defesa entre ambos os países para contribuir com a paz e segurança regional e internacional, com pleno respeito ao princípio de não intervenção em assuntos internos.

Com a incorporação da Bolívia ao programa de defesa regional arquitetado por Venezuela e Cuba, os EUA perderam certo espaço de influência na região, uma vez que até a eleição de Morales um número considerável de militares bolivianos recebia treinamento do exército norte-americano. A Bolívia só era superada pela Colômbia em volume de investimentos estadunidenses para o combate ao narcotráfico. Com a aproximação boliviana do eixo Caracas-Havana, o treinamento militar de seus soldados passou a ser fornecido pelo governo chavista.

Os três países – Venezuela, Bolívia e Cuba – estão empenhados em formar uma brigada de jovens guerrilheiros que deverá formar a linha de frente para

defesa desses Estados, caso sofram qualquer tipo de agressão imperialista. A primeira turma de soldados realizou o juramento em junho de 2006, e Hugo Chávez anunciou a doação de 15 mil fuzis Kalashnikov AK 103 aos membros da Frente Francisco Miranda, como é denominada a organização de jovens “guerrilheiros” anti-imperialistas (OTÁLVORA, 2007, p. 54-55, aspas minhas).

Nova Doutrina Militar

A Revolução Bolivariana posta em marcha por Chávez tem modificado os conceitos de defesa e segurança venezuelanos. Se no período da Guerra Fria tais conceitos levavam em conta princípios como territorialidade, soberania, identificação de inimigos internos e/ou externos e o desenvolvimento da Nação, que se consubstanciavam na Doutrina de Segurança Nacional proposta e imposta pelos EUA aos países sul-americanos, o atual mandatário propõe uma revisão e uma reavaliação desses conceitos, a fim de conciliar as noções tradicionais já mencionadas com sua visão particular, integral e estratégica do que seria a defesa e a segurança nos âmbitos nacional, regional e global no contexto de seu projeto revolucionário (DIETERICH, 2004, *on-line*).

De acordo com Ramos Pismataro e Otálvora (2006, p. 39-40), a nova Doutrina Militar desenvolvida pelo atual governo venezuelano não perdeu de vista seus antigos objetivos geopolíticos e geoeconômicos. No entanto, tal Doutrina traz novidades em seus principais objetivos estratégicos: 1) Fortalecimento e modernização do poder militar, por meio do incremento e melhoria da qualidade do ensino militar, contribuindo para a formação de uma consciência do contingente castrense, a admissão de mulheres nas Forças Armadas e a aquisição de armamentos provenientes de potências como Rússia, Coreia do Norte, Irã, China e Índia; 2) Fortalecimento da união entre civis e militares como estratégia para a proteção do atual projeto político venezuelano; 3) Participação popular em tarefas de defesa nacional, reafirmando a co-responsabilidade entre Estado e sociedade civil no âmbito da defesa e segurança da nação, conforme arts. 130º, 322º e 326º da Constituição de 1999.

Pode-se perceber, nos objetivos citados acima, e nas criações pelo governo bolivariano da Reserva Nacional e da Guarda Territorial, certa semelhança com o pensamento do estrategista militar prussiano Carl Von Clausewitz. Este teórico militar dedicou um capítulo inteiro intitulado “O armamento do povo” em sua obra *Da Guerra* à atuação do povo junto às forças militares regulares para defesa do Estado contra a invasão por inimigos externos numérica e militarmente mais poderosos.

Clausewitz (2008, p. 117) afirma que “a guerra do povo [deve estar] sempre combinada a uma guerra com um exército comum, e ambas [devem ser] conduzidas de acordo com um plano que pensa no conjunto”. E explica que “o jeito

mais fácil de um general produzir essa forma mais efetiva do armamento do povo é apoiar o movimento com o envio de pequenos destacamentos do exército”. Isto porque “sem o apoio de algumas tropas regulares como estímulo, os habitantes geralmente sentem falta de um impulso e não têm a confiança para pegar em armas” (CLAUSEWITZ, 2008, p. 121).

O argumento do teórico é, de certa forma, análogo à deliberação chavista de promover a instrução e o treinamento militar dos civis dispostos a compor a Reserva Militar Nacional para atuarem em uma possível guerra assimétrica contra qualquer inimigo interno ou externo. A presença constante de destacamentos militares que atuam junto à população em ações sociais como as *Misiones* também funciona como elemento doutrinador, propagador do ideário da Revolução Bolivariana e da importância da atuação de civis na defesa da pátria.

Esses novos componentes militar e paramilitar recém-criados pelo mandatário venezuelano – Reserva Nacional e Guarda Territorial – visam servir como resposta à guerra assimétrica para a qual Hugo Chávez se prepara. Esta resposta tem como justificativa e finalidade oficiais a proteção da Revolução Bolivariana, já em curso naquele país, contra ataques estadunidenses. Ciente de que não pode enfrentar a superpotência por meio de táticas convencionais de guerra, uma vez que seu poderio militar é inferior apesar de seu recente investimento em armamentos, o presidente venezuelano convocou toda a população a participar, ao lado da FAN, da defesa da Nação (BARTOLOMÉ, 2008, p. 51).

Segundo Bartolomé (2008, p. 55), o conceito de guerra assimétrica adotado pelo governo Chávez foi influenciado pelo pensamento de Jorge Verstrynge, cuja definição de guerra assimétrica é ampla e engloba “regras ou estratégias e diferentes táticas bélicas; a exploração de debilidades do adversário e a diferença de poderes”. Verstrynge, citado por Bartolomé (2008, p. 55) afirma ainda que:

[...] entre os oponentes com poderes diferentes será o mais fraco que optará por termos assimétricos porque consciente de sua impotência no terreno militar, estará de acordo em propor e exportar o conflito a outros âmbitos e objetivos, mais do que obter a vitória, e fazer que o prolongamento do conflito não resulte em vantagem para o inimigo.

No entendimento do governo bolivariano, essa guerra assimétrica já começou e configura-se como uma guerra de IV geração. O evento que a engatilhou foi a campanha de oposição feita pelos empresários da indústria do petróleo, aliados aos meios de comunicação privados e aos investidores estrangeiros e que resultou na greve geral que antecedeu o golpe de estado de 11 de abril de 2002. A tática desses opositores consiste em usar os diversos veículos de informação para desgastar a imagem da gestão chavista e desacreditar as deliberações adotadas pelo governo, fomentando medo e desinformação entre a população, meios frequentemente utilizados em conflitos dessa natureza (Idem, p. 58).

O General Melvin López Hidalgo, secretário do Conselho de Defesa da Nação (CODENA), confirmou que a nova Doutrina Militar percebe os EUA como o principal inimigo da Nação devido a sua ingerência em assuntos internos venezuelanos, como ocorreu no golpe contra Chávez em 2002 e por sua intenção, ainda que não declarada e veementemente negada por funcionários de Estado norte-americanos, de assumir o controle do gás e do petróleo venezuelanos, o que revela suas motivações econômicas e imperialistas (LÓPEZ HIDALGO *apud* SWEENEY, 2005, *on-line*). A cúpula do governo venezuelano acredita que a potência estadunidense apoia um plano estratégico de invasão a Venezuela, denominado Plano Balboa, que foi simulado na Espanha em 2001 (GOULD, 2005, *on-line*).

Ainda no âmbito da percepção do inimigo, resquício da Doutrina de Segurança Nacional do período da Guerra Fria, o mandatário venezuelano atribui caráter hostil aos meios de comunicação, à alta diretoria da estatal Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), à Federação de Câmaras Empresariais (FEDECÁMARAS), à Confederação de Trabalhadores da Venezuela (CTV) e aos seus opositores políticos, afirmando que esses atores conspiram para derrotar seu governo e destituí-lo do poder (OLIVIERI & GUARDIA, 2003, p. 17).

Relações EUA – Venezuela: Percepção de Ameaça Recíproca

Desde a Primeira Guerra Mundial, a Venezuela ocupa lugar de destaque na agenda estadunidense como o seu principal fornecedor de petróleo. No período da Guerra Fria, devido a sua estabilidade política e posição geográfica estratégica, o país andino exerceu importante papel para evitar o avanço da ameaça comunista e uma possível ingerência soviético-cubana na América Latina. No entanto, a partir de 1989, as agitações populares motivadas pelo declínio das condições socioeconômicas, somadas à corrupção do sistema político bipartidário e às duas tentativas de golpe de estado fracassadas em 1992, fizeram com que os EUA mudassem sua opinião a respeito desse país. Com a chegada de Chávez ao poder, as preocupações estadunidenses aumentaram: a presença de grande número de oficiais militares em cargos de confiança do governo, o que poderia tornar-se um fator limitador de ações democráticas; a disposição de desenvolver uma indústria nacional, por meio da estatização de setores chaves da economia e dificultando investimentos externos, principalmente norte-americanos, somados à incerteza da manutenção do fornecimento de petróleo aos EUA, uma vez que o presidente venezuelano tem usado essa *commodity* como instrumento de pressão e influência geopolítica; e o desenvolvimento de uma política externa anti-imperialista, têm levado os EUA a saírem de uma posição política de “esperar para ver” para uma posição de “reservas” (ROMERO, 2006, p. 3).

As relações fraternais entre Venezuela e Cuba expressas, não apenas pelas frequentes visitas do mandatário venezuelano àquele país e por acordos comerciais favoráveis ao pequeno Estado caribenho, mas também pela forte influência e grande participação de assessores e políticos de Cuba na elaboração da Nova Doutrina Militar e dos planos de defesa da Venezuela, bem como a presença de militares daquele país em quartéis venezuelanos que se dedicam ao treinamento desses soldados no uso do novo armamento russo adquirido recentemente por Chávez (SWEENEY, 2005, *on-line*), fazem renascer nos norte-americanos o temor do surgimento de um novo regime que altere a ordem democrática já instalada. Tal regime poderia resultar do extravasamento da Revolução Bolivariana para os demais países da região, repetindo o fenômeno de *spillover*, favorecendo a integração regional, o que reduziria a influência dos EUA na América Latina (ROMERO MENDES, 2006, p. 13).

De outro lado, após a até então suposta – mas atualmente já comprovada – participação dos EUA no golpe de estado de 2002, Chávez intensificou as acusações contra o presidente norte-americano George W. Bush de tentar tirá-lo do poder e assassiná-lo. Em 2005, o mandatário venezuelano acusou funcionários da Embaixada dos EUA em Caracas, opositores políticos e alguns observadores internacionais da OEA e da União Europeia (UE) de influenciarem os relatórios produzidos por observadores internacionais que acompanharam o processo eleitoral que elegeu os parlamentares venezuelanos, em sua maioria partidários do governo Chávez. Os relatórios faziam críticas à transparência das eleições. A Embaixada daquele país também foi acusada de espionagem junto à FAN. Segundo o serviço de inteligência venezuelano, funcionários militares dos EUA estavam conspirando com oficiais da Marinha venezuelana contra o governo Chávez e pretendiam incluir a Venezuela na lista de países que apoiam o terrorismo (Idem, p. 24-25).

As manobras navais executadas pelos EUA em parceria com alguns países europeus e 32 países da América Latina, com a suposta finalidade de treinamento para combater o narcotráfico, realizadas no Mar do Caribe, foram percebidas por Chávez como ameaça de uma possível invasão ao seu país e a Cuba (Ibidem, p. 29).

Carl Schmitt, pensador alemão do século XX, argumenta em *O Conceito do Político* que os conceitos de amigo e inimigo estão “intimamente relacionados ao grau de intensidade extrema de uma ligação ou separação, de uma associação ou dissociação [...]” (SCHMITT, 1992, p. 52). Aplicando a premissa de Schmitt às relações entre EUA e Venezuela, pode-se perceber que, ao menos no âmbito ideológico, esses dois países são antagônicos. Enquanto o primeiro pretende manter-se como um poder hegemônico, o segundo trabalha por um sistema internacional multipolar e mais democrático; enquanto o primeiro é defensor ferrenho do capitalismo, o segundo prega uma nova fórmula de socialismo,

chamado por Chávez de Socialismo do Século XXI; enquanto o primeiro luta contra terroristas, o segundo supostamente negocia com grupos guerrilheiros como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC).

Ainda segundo Schmitt (1992, p. 34), “Estado e soberania são os fundamentos das delimitações erigidas pelo direito internacional público entre guerra e inimizade”. O envolvimento dos EUA nos eventos que levaram ao golpe de estado em 2002 na Venezuela (MONIZ BANDEIRA, 2008, p. 10) configura um quadro de ingerência em assuntos internos deste país pela potência do norte, podendo ser interpretado como uma violação da soberania venezuelana, justificando assim a percepção dos EUA como inimigo pelo presidente Chávez.

No entanto, o pensador alemão faz ressalvas quanto ao tipo de relacionamento que se pode ter com o inimigo. Ele afirma: “O inimigo político não precisa ser moralmente mau, não precisa ser esteticamente feio, não tem que surgir como concorrente econômico, podendo talvez até mostrar-se proveitoso fazer negócios com ele” (SCHMITT, 1992, p. 52).

As relações comerciais entre EUA e Venezuela são altamente favoráveis para as duas partes. A Venezuela fornece cerca de 10% de toda gasolina consumida por aquele país, além de investir cerca de 7 milhões de dólares em empresas venezuelanas situadas na Costa Leste dos EUA e responsáveis pela distribuição de combustível para aquela região. Por outro lado, os dólares resultantes da venda do petróleo para os EUA são convertidos para os programas sociais promovidos pelo governo chavista e para a compra de armamentos a fim de modernizar o arsenal da FAN. Além disso, cerca de 50% do comércio internacional praticado pela Venezuela tem como contraparte os EUA, e 45% de todos os produtos importados pelo país andino vêm do país norte-americano (ROMERO, 2005, p. 18).

Assim, adotando os parâmetros da relação amigo/inimigo, que segundo de Carl Schmitt, pauta toda relação política, e aplicando-o particularmente ao presente caso, pode-se afirmar que o relacionamento entre EUA e Venezuela pode ser encarado como um caso típico de inimizade política pelas razões já apresentadas.

Considerações Finais

O exame da CBRV e de parte do ordenamento jurídico venezuelano com foco na conceituação sobre defesa e segurança aqui apresentado expôs, ainda que de forma superficial, as novas instituições propostas por Hugo Chávez e os planos estratégico-militares presentes no projeto de Revolução Bolivariana promovido por este presidente.

Tais planos contemplariam três níveis de ação – local, regional e global – a fim de alcançar um sistema internacional mais democrático, participativo e com

diferentes protagonistas, em oposição à configuração atual, onde vigora a hegemonia norte-americana.

No âmbito local, a defesa e a segurança da Nação venezuelana assentam-se na co-responsabilidade entre sociedade civil e Estado e na interação entre civis e militares, a fim de proteger a Venezuela de possíveis ingerências externas e de promover seu desenvolvimento interno, objetivando colocar o país em posição de destaque no cenário internacional.

No âmbito regional, a proposta de uma interação entre as Forças Armadas dos países latino-americanos, começando por aqueles pertencentes ao MERCOSUL, visaria à formação de uma organização semelhante à OTAN para os países do Atlântico Sul e que seria denominada OTAS.

O resultado da proposta de integração militar regional levaria automaticamente a um cenário internacional multipolar, com a formação de um novo pólo de poder, e por isso mesmo, na visão de Hugo Chávez, mais democrático, participativo e protagônico, como contraponto à hegemonia norte-americana, uma vez que, em tese, o subcontinente unido poderia fazer frente, de alguma forma, à potência norte-americana. Essa situação levaria a um equilíbrio na balança de poder internacional e promoveria maior segurança global.

No entanto, o mandatário venezuelano, que objetivava usar o ambiente do MERCOSUL como espaço inicial de suas ações para a integração militar, parece estar encontrando dificuldades em efetivar seu projeto, uma vez que tem encontrado certa resistência de seus parceiros. Isto porque os integrantes do bloco não comungam de seu posicionamento combativo em relação aos EUA, embora não queiram a intervenção da potência do norte em seus assuntos internos (ESTADO DE S. PAULO, 2008, *on-line*). Tal fato levou à recente iniciativa do governo brasileiro de apresentar a proposta de criação do Conselho de Defesa, alternativa àquela elaborada pelo presidente venezuelano e que encontrou apoio dos países consultados, resultando na formação do Conselho Sul-americano de Defesa (UNASUL..., 2008, *on-line*).

Pela proposta brasileira, o Conselho Sul-americano de Defesa seria responsável pela elaboração de uma estratégia de defesa conjunta para a região. Tal Conselho teria como principais objetivos a criação de um espaço para a discussão de assuntos relacionados à defesa, de modo que o subcontinente fosse capaz de apresentar uma mesma linha de conduta em fóruns internacionais e a criação de uma indústria de defesa sul-americana (FIORI, 2008, *on-line*).

Pelo exposto, pode-se perceber que os conceitos sobre defesa e segurança venezuelanos extrapolam suas fronteiras e objetivam principalmente o âmbito regional. Seu principal alvo são as ações estadunidenses no subcontinente. Assim, em vez de proporcionar uma sensação de segurança regional, a proposta venezuelana tem provocado um estado de alerta em seus vizinhos e a elaboração

de propostas alternativas que visam minimizar as consequências das atitudes do mandatário venezuelano.

ABSTRACT: This study sought to identify the concepts of defense and security used by the Venezuelan Constitution of 1999, whose definitions are in ordinary laws defining specific as the Basic Text. We also analyzed the Doctrine of National Security and the new Military Doctrine, which defines, among other things, the enemies of the state of Venezuela. It was aware that the documents emphasize civil-military relations in order to ensure the protection and safety of the Venezuelan state and that its purpose is to promote a regional military integration in order to combat the U.S. interference in the subcontinent American. This desire of the Venezuelan president has caused reactions among the members of MERCOSUR.

KEYWORDS: Venezuela, Hugo Chavez, Relations between civil and military themes, Defense, Security.

Referências Bibliográficas

BARTOLOMÉ, M. C. As guerras assimétricas e de quarta geração segundo o pensamento venezuelano em assuntos de segurança e defesa. *Military Review*. jan./ fev. 2008.

BECERRA GELÓVER, A. Venezuela: El riesgo de la ruptura institucional. *El Cotidiano*. Distrito Federal, México, v. 19, n. 124, p. 110-118, 2004.

CLAUSEWITZ, C. V. Da guerra. In: BOGO, A. (org.). *Teoria da organização política*. São Paulo – SP: Expressão Popular, 2008. p. 115-124.

DIETERICH, H. Venezuela: nace la Doctrina Militar de la Revolución Venezolana. *Causa Popular*. Buenos Aires, Argentina, 24 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.revista-zoom.com.ar/article233.html>>. Acesso em: 10/01/2008.

ESTADO DE SÃO PAULO. Arrogância e audácia. *Caderno Opinião*. 26/03/2008. Disponível em: <www.estadao.com.br/estadaodehoje/20080326/not_imp145902,0.php>. Acesso em: 24/07/2008.

FIORI, M. Jobim propõe à Argentina criação do Conselho Sul-Americano de Defesa. *Agência Brasil*. 24/02/2008. Disponível em: <<http://www.agencia.brasil.gov.br/noticias/2008/02/24/materia.2008-02-24.0497370989/view>>. Acesso em: 24/07/2008.

FLORES, M. C. *Bases para uma política militar*. Campinas/SP: Ed. UNICAMP, 1992.

GOULD, J. E. Acumulación progresiva de la reserva militar: ¿agenda oculta? *VenEconomía Hemeroteca*. Venezuela, v. 22, n. 11, ago. 2005. Disponível em: <http://www.veneconomia.com/site/files/articulos/artEsp4518_3159.pdf>. Acesso em: 04/01/2008.

GRIMALDO LORENTE, J. La Asamblea Constituyente de 1999 y sus implicaciones para el proceso de descentralización y el Régimen Federal en Venezuela. Balance en el marco de la Constitución de 1999. *Provincia*. Mérida, Venezuela, n. 8, p. 121-157, 2002.

JÁCOME, F. Venezuela 2007: avances em la doctrina de seguridad y sus impactos regionales. In: *Venezuela en el contexto de la seguridad regional*. Caracas, Venezuela: ILDIS, mar. 2007. p. 43-57.

KOENEKE, H. R., ¿Hacia la consolidación del militarismo em Venezuela? *VenEconomía Hemeroteca*. Venezuela, v. 18, n. 2, nov. 2000. Disponível em: <http://www.veneconomia.com/site/files/articulos/artEsp135_3.PDF>. Acesso em: 04/01/2008.

LOFAN: Fortaleciendo la revolución. *VenEconomía Semanal*. Venezuela, v. 23, n. 44, 5 out. 2005. Disponível em: <http://www.veneconomy.com/site/files/articulos/artEsp2920_2136.pdf>. Acesso em: 04/01/2008.

MAISONNAVE, F. Jobim e Chávez fazem acordo sobre o conselho de defesa. *Folha de São Paulo*. Caderno Brasil. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1504200824.htm>>. Acesso em: 24/07/2008.

MANRIQUE, M. Relaciones Civiles Militares em la Constitución Bolivariana de 1999. *Center for Hemispheric Defense Studies, REDES*. Washington DC, 22/25 maio 2001. p. 1-26. Disponível em: <<http://www.ndu.edu/chds/REDES2001/Papers/Block1/CivilianMilitary%20Relations%20PanelVenezuela%20and%20El%20Salvador/Manrique.CivilMilitary%20Panel.rtf>>. Acesso em: 07/01/2008.

MARINGONI, G. *A Venezuela que se inventa*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

MÁRQUEZ, T. Presidencialismo, autoritarismo y culto a la personalidad (Hugo Chávez y el ejercicio del poder). *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*. Caracas, Venezuela, v. 10, n. 2, p. 57-77, 2004.

MONIZ BANDEIRA, L. A. A importância geopolítica da América do Sul na estratégia dos Estados Unidos. *Revista Espaço Acadêmico*. n. 89, p. 1-21, out. de 2008. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/089/89bandeira.pdf>>. Acesso em: 29/06/2009.

MONSERRAT LLAIRO, M. Venezuela y el Mercosur: una proyección continental y caribeña. In: *Venezuela em el Mercosur: três miradas, três interpretaciones*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2006. p. 9-53.

OCHOA HENRÍQUEZ, H.; RODRÍGUEZ I. C. Las fuerzas armadas en la política social de Venezuela. *Política y Cultura*. Distrito Federal, México, n. 20, p. 117-135, 2003.

OLIVEIRA, G. M. O Mercosul em busca de uma teoria de integração política. In: *O lugar da América do Sul na nova ordem mundial*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 421-430.

OLIVIERI, G.; GUARDIA, I. El fogonazo venezolano: la crisis de abril del 2002, una explicación de la violencia política en Venezuela. *VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa REDES*. Santiago de Chile, Chile, out. 2003. Disponível em: <http://www.seguridadregional-fes.org/upload/0879-001_g.pdf>. Acesso em: 29/06/2008.

OTÁLVORA, E. C. Aproximación a la agenda de seguridad de Venezuela com Brasil. *Documento de Trabajo*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, dez. 2005.

_____. Cooperación, integración o fusión militar en Suramérica. In: *Venezuela en el contexto de la seguridad regional*. Caracas, Venezuela: ILDIS, mar. 2007. p. 43-57.

PENTEADO FILHO, N. S. *Manual de direito constitucional*. Campinas/SP: Millenium, 2002.

RAMOS PISMATARO, F.; OTÁLVORA, E. C. Revolución Bolivariana; hacia una nueva concepción de seguridad y defensa en Venezuela. *Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies*. v. 6, n. 1, spring 2006.

RIVAS LEONE, J. A.; QUINTERO ACOSTA, M. Estado-seguridad y Fuerzas Armadas em la era de la globalización: una aproximación a Venezuela. *Institut de Ciències Polítiques i Socials*. Barcelona, n. 256, p. 1-36, 2007. Disponível em: <<http://www.icps.es/archivos/WorkingPapers/wp256.pdf>>. Acesso em: 14/01/2008.

ROJAS ARELLANO, A. I. Nuevas funciones para las instituciones de defensa em el ámbito de seguridad – Caso: La Fuerza Armada Nacional de la República Bolivariana de Venezuela en el orden interno y el desarrollo integral de su país. 2005. 43 f. *Monografía* (Trabajo de Investigación para obtención Del Diploma aprobatorio Del Curso Superior de Defensa Continental) – Colegio Interamericano de Defensa, Washington, DC.

ROMERO, C. Informe de Relatoría. *Seminario Internacional Agenda de seguridad de Venezuela en el contexto de la subregión Andina e Brasil*. Caracas, Venezuela, ILDIS, out.

2005. Disponível em: <<http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/RelatoriaSeguridad.pdf>>. Acesso em: 29/06/2005.

_____. Venezuela y los Estados Unidos: una relación compleja. *Policy Paper*. Chile, n. 7, mar. 2006. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/04460.pdf>>. Acesso em: 29/06/2008.

ROMERO JIMÉNEZ, J. E. Venezuela: disenso y conflicto en las elecciones 2000. *Reflexión Política*. Bucaramanga, Colômbia, v. 5, n. 9, p. 127-147, 2003.

ROMERO MÉNDEZ, C. Las relaciones de seguridad entre Venezuela y Estados Unidos: la dimensión global. In: *Venezuela en el contexto de la seguridad regional*. Caracas, Venezuela: ILDIS, mar. 2007. p. 9-41.

SCHIMITT, C. O conceito do político. Petrópolis – RJ: Vozes, 1992.

SUCRE HEREDIA, R. La política militar en la Constitución de 1999 ¿Cambio o continuidad?. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. v. 9, n. 1, 2003. p. 139-162.

SWEENWY, J. Venezuela asume doctrina militar cubana. *Diario Las Américas*. 07 fev. 2005. Disponível em: <<http://www.cubnet.org/CNews/y05/feb05/07o10.htm>>. Acesso em: 08/01/2008.

UCHOA, P. *Venezuela: a encruzilhada de Hugo Chávez*. São Paulo: Globo, 2003.

UNASUL: “Conselho de Defesa é consenso” afirma Jobim. *Folha de São Paulo*. Caderno Mundo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft/2005200805.htm>>. Acesso em: 24/07/2008.

VENEZUELA. Constituição (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*: promulgada em 30 de dezembro de 1999. Disponível em: <<http://www.constitucion.ve/documentos/ConstitucionRBV1999-ES.pdf>>. Acesso em: 24/06/2007.

VENEZUELA. LONS (2002). *Ley Orgánica de Seguridad de la Nación*: promulgada em 18 de dezembro de 2002. Disponível em: <http://www.reservanacional.mil.ve/images/stories/informacion/ley_organica_seguridad_nacion.pdf>. Acesso em: 24/06/2007.

VENEZUELA. LOFAN (2005). *Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional*: promulgada em 06 de setembro de 2005. Disponível em: <<http://www.leyesvenezolanas.com/lofan2005.htm>>. Acesso em: 24/06/2007.

Artigo submetido em 14 de julho de 2009, encaminhado ao Conselho Editorial em 18 de novembro de 2009 e aprovado em 02 de dezembro de 2009.

La Política Exterior de Uruguay: Del Retorno Democrático al Gobierno de la Izquierda (1985-2009)

Denisse Carolina Muñoz Ferrero*

RESUMO: No transcorrer de poucos anos o Uruguai teve que fazer frente às diversas mudanças do sistema internacional, assim como às mudanças regionais que provocaram modificações e ajustes de sua política externa. Este trabalho pretende analisar as tendências da política externa uruguaia em relação à América Latina no período compreendido entre o retorno à democracia até o final do ano de 2008, especialmente no que diz respeito às relações com os maiores sócios do MERCOSUL, dada sua importância para a inserção regional e internacional do país, e às relações com os EUA. São objetos dessa análise os governos dos partidos tradicionais e o ponto de inflexão que marcou a história política do país, a chegada ao poder da esquerda.

PALAVRAS-CHAVE: Uruguai, Política Externa, MERCOSUL, Tabaré Vazquez, Esquerda.

* Graduanda em Direito pela Universidad de la República de Uruguay. E-mail: deniseferrero@hotmail.com

RESUMEN: En el transcurso de pocos años Uruguay ha debido afrontar diversos cambios del sistema internacional y del entorno regional que han derivado en modificaciones y ajustes de su política exterior. El presente trabajo pretende analizar las tendencias de la política exterior uruguaya a nivel latinoamericano desde el retorno a la democracia hasta fines de 2008, especialmente en lo relativo a las relaciones con los mayores socios del MERCOSUR, dada su importancia para la inserción regional e internacional del país, y, las relaciones con los EE.UU. Se abarcan los gobiernos de los partidos tradicionales más el punto de inflexión que marcó en la historia política del país el ascenso al poder de la izquierda.

PALABRAS CLAVE: Uruguay, Política Exterior, MERCOSUR, Tabaré Vázquez, Izquierda.

Breve Reseña de la Política Exterior de Uruguay desde Fines del Siglo XIX hasta el Fin de la Dictadura

La política exterior triangular del Uruguay sólo puede ser entendida a partir de los condicionantes histórico-estructurales del período colonial e inicios del país en una doble equidistancia: entre Inglaterra y la región por una parte y entre Argentina y Brasil por la otra. La equidistancia regional debió ser complementada por el sistema político del país, para asegurar su subsistencia, a través de instituciones capaces de garantizar la paz interna. De ahí que desde fines del siglo XIX hasta mediados del siglo XX hubo una adecuación entre la posición-país y el sistema político en cuanto a la política exterior y las prioridades en materia de inserción del país al sistema internacional de la época, que estuvo caracterizada por el Uruguay marítimo articulado a Europa tanto comercialmente como culturalmente (BIZZOZERO, 2007, p. 17-18).

La culminación de la Segunda Guerra Mundial aparejó cambios en la estructura del sistema internacional que generaron modificaciones en la división internacional del trabajo con las respectivas repercusiones para el país.

Durante las décadas de los cuarenta y los cincuenta los esfuerzos de la diplomacia uruguaya se orientaron hacia la participación en el nuevo orden internacional, la gestación de instancias regionales políticas y económicas y la regionalización de su comercio exterior.

Uruguay procesó desde los sesenta un conjunto de cambios vinculados con su estrategia de desarrollo y sus relaciones externas. En 1960 firmó conjuntamente con otros países de América Latina el Tratado de Montevideo, creador de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), precursora de la actual Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), iniciando un nuevo período de relaciones económicas con la región y terminando con la idea del

desarrollo interno, la diferenciación del entorno y con una estrategia basada en el modelo ISI. Por otra parte, en la década de los setenta, se forjaron instrumentos económicos especiales, entre los cuales, el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) y el Protocolo de Expansión Comercial con Brasil (PEC), con los que la dinámica de los acuerdos regionales se vio impulsada, así como ciertas reivindicaciones uruguayas fueron contempladas.

Luego, la inserción internacional de Uruguay se vio afectada por las políticas económicas que se desarrollaron a largo del régimen autoritario (1973-1985) y que, se caracterizaron por la apertura de la economía, la apuesta a la inversión extranjera, la búsqueda de las ventajas comparativas y una inserción completa a los mercados de capitales internacionales. De esta forma, los rumbos posteriores condicionados fueron: la reestructuración del sector bancario y el potenciar al país como plaza financiera en la región; la vinculación y mayor dependencia de la moneda nacional con el dólar; y por último, un aumento en las fuentes de financiamiento externo de la economía, en especial, las del sector público.

La Política Exterior de los Gobiernos de Transición y Consolidación Democrática en Uruguay: 1985-2000

El proceso de reinstitucionalización democrática puso fin a trece años de dictadura militar y culminó con la asunción del gobierno democrático de Julio María Sanguinetti como Presidente el 1 de marzo de 1985.

A nivel de las relaciones externas, el retorno a la democracia posibilitó determinados cambios en el orden de prioridades que giraron, principalmente, en torno a lograr un mayor impulso en la vinculación entre la cooperación regional con el desarrollo y con la vigencia del régimen democrático. Los países de la región pasaron a ser parte prioritaria de la estrategia de desarrollo, especialmente en los aspectos concernientes al acceso a mercados, la continuidad de la reconversión productiva y de la apertura al mundo. Estos antecedentes viabilizaron la decisión de participar en el proceso del MERCOSUR y sentaron las bases para una profundización de la cooperación regional en sintonía con los objetivos definidos por los acuerdos e instancias regionales.

En términos generales, la política exterior de los tres períodos subsiguientes al fin de la dictadura estuvo marcada por un activismo que logró una reinserción del país acorde con su tradición histórica, esto es, fundada en principios inmutables e irrenunciables a la vez que en pos de la satisfacción de un interés nacional con anclaje en temas tanto económicos como políticos (FERRO, 2007, p. 73).

La Transición Democrática: 1985-1990

El primer gobierno democrático (1985-1990), presidido, como se señaló, por Julio María Sanguinetti del Partido Colorado, se encargó de llevar adelante

una política exterior activa, de igual modo que la mayoría de los países de la región, en un contexto internacional marcado por dos factores a nivel regional: el retorno a la democracia en los países vecinos y su endeudamiento externo, y la crisis en Nicaragua y El Salvador, acompañados por una problema de inmovilidad de la OEA.

Este activismo se caracterizó por la capacidad de concertación que demostraron los nuevos gobiernos, resultante en una mayor autonomía de sus relaciones exteriores, principalmente respecto a EE.UU.

Si bien luego del apoyo al golpe militar de 1973, el gobierno de EE.UU., en la Administración Carter del Partido Demócrata suspendió la ayuda militar al gobierno de Uruguay con fundamento en las violaciones a los derechos humanos provocando el alejamiento de ambos gobiernos, su sucesor, Ronald Reagan del Partido Republicano revirtió esa situación. De este modo, resultaba entendible la falta de una gran sintonía entre el primer gobierno democrático y el de la potencia hegemónica.

Hubo un renovado relacionamiento con la Unión Soviética; el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Venezuela -interrumpidas durante la dictadura- y con Cuba – rotas en 1964 en cumplimiento de la resolución adoptada en el seno de la OEA–; así como el rompimiento de las relaciones diplomáticas con Taiwán y el consiguiente establecimiento de las mismas con China.

En torno al eje económico-comercial de la política exterior, a nivel global, en 1986 Uruguay fue anfitrión de la Conferencia General del GATT, dando origen a la Ronda Uruguay del organismo. Se adhirió al libre comercio y se participó activamente de la discusión respecto al comercio internacional reclamando permanentemente una mayor apertura. A nivel regional, la relación comercial se estructuró con base en la ALADI y con los vecinos, principales socios comerciales de Uruguay, a través del CAUCE y el PEC.

La Transición Completa – hacia la Consolidación –: 1990-1995

El gobierno de Luis Alberto Lacalle del Partido Nacional (1990-1995) se caracterizó por el desarrollo de un modelo interno con fundamento marcadamente neoliberal, en el que los rasgos más salientes de la política exterior estuvieron dados por una política de inserción económico-comercial. Hasta mediados de los noventa, los rendimientos positivos de la etapa de transición del MERCOSUR y la importancia asignada a las negociaciones para el Arancel Externo Común (AEC) y el sistema institucional y de toma de decisiones, llevaron a que el espacio regional fuera prioritario en la política exterior del país.

Entre 1994 y 1995 Uruguay ingresó a distintos frentes de negociación del comercio vinculados entre sí y que mostraban convergencias y superposiciones temáticas: la Organización Mundial del Comercio (OMC), el pasaje a la Unión

Aduanera en el marco del espacio regional y la consiguiente aprobación sobre la estructura institucional y de toma decisiones del Protocolo de Ouro Preto, la inmediata aprobación del Acuerdo Marco Inter-Regional con la Unión Europea y el inicio de negociaciones para una zona de libre comercio continental – ALCA.

La decisión uruguaya de fortalecer el ámbito regional, en lugar del multi-lateral, se fue dando por la propia participación en el bloque sin mayores debates en instancias políticas y sociales y sin medir las consecuencias que implicaba ese compromiso. Las insuficiencias en la liberalización comercial, un AEC incompleto, la falta de una frontera comercial común con la consiguiente falta de decisión sobre la renta aduanera y la inexistencia de un Código Aduanero regional, llevaron a que el país (así como Paraguay) se viera confrontado a una situación gravosa en términos de su potencial negociador. Esto generará las bases para que se plantearan cambios en las definiciones de la política exterior del país en el siglo XXI, ya sea vía modificación de las prioridades externas a través de un estatuto diferenciado con EE.UU. en la respuesta estratégica mundial, ya sea a través de una diversificación de los mercados externos, y/o concomitantemente buscando mecanismos de flexibilización de los constreñimientos regionales a través de acuerdos de facilitación comercial e incluso de libre comercio.

Por último, el activismo de la política exterior de este período se completó en el ámbito político-militar, asistiéndose durante el gobierno de Lacalle a un gran aumento de misiones y efectivos que realizaban esta actividad, lo que se acompañó con el propio crecimiento de las misiones de la ONU¹.

La Consolidación Democrática: 1995-2000

Julio María Sanguinetti volvió a asumir la presidencia del país por el período 1995-2000 con el apoyo de una coalición entre el Partido Nacional y el Colorado.

La modalidad de inserción externa de este período partió de una perspectiva global con punto de arranque desde el ámbito ampliado constituido por el MERCOSUR. El eje temático prioritario se ubicó, como en el período anterior, en los asuntos económico-comerciales: en una etapa de expansión del MERCOSUR se negoció con Chile y Bolivia su estatus de Estados Asociados y con la Unión Europea un acuerdo de libre comercio entre los dos bloques.

En 1999 y hacia finales de este período de gobierno se produjo en Brasil la devaluación del real que trajo como consecuencia crisis económico-financieras profundas tanto por Argentina como en Uruguay² (COURIEL, 2007, p. 213-214).

¹ La participación de Uruguay en Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OPM) de la ONU data de 1954, formando parte de la primer OPM en Cachemira.

² La lenta y gradual transformación de la economía uruguaya registró progresos en la década del 90. No obstante, tanto la dependencia de los mercados internacionales como del desempeño de sus vecinos, Brasil y Argentina, limitaron sus bases de crecimiento sustentable. Las repercusiones de la crisis financiera

Las relaciones con EE.UU. no fueron necesariamente fluidas durante el período. Los temas bilaterales fueron los marcados por los intereses de la gran potencia referentes al narcotráfico y el lavado de dinero proveniente del mismo. Tampoco contribuyó al buen relacionamiento con este país, la política del gobierno hacia Cuba con la que se apoyó la reinserción de ese país en el ámbito latinoamericano, desaprobándose la Ley Helms-Burton³ e invitando a Fidel Castro a realizar una visita de Estado a Uruguay que se concretó en octubre de 1995. Por último en este aspecto, la delegación uruguaya votó en contra el proyecto de resolución de condena a Cuba, propuesto por EE.UU. en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

Asimismo, Uruguay se opuso a la intervención norteamericana en Haití en 1994 así como a la propuesta de formar una fuerza militar multinacional de “seguridad preventiva” que intervendría en conflictos regionales. No obstante estos desacuerdos con EE.UU., la política de participación de efectivos militares en las OMP de la ONU no se vieron suspendidas.

Inicios del Siglo XXI: el Gobierno de Jorge Batlle (2000-2005)

Los efectos económicos adversos de las economías argentina y brasileña, el retroceso del proceso de integración y los dilemas de un socio pequeño proveyeron las bases para que se instalaran debates relevantes sobre las prioridades externas del país, el papel de Uruguay en la región, sobre su condición de socio pequeño y la estrategia nacional a inicios del siglo XXI.

Durante el gobierno de Jorge Batlle la política exterior uruguaya estuvo marcada por: el acercamiento con EE.UU. – reflejado en el salvataje otorgado por ese gobierno para paliar los efectos más negativos de la crisis del 2002 y en la no declaración de oposición del gobierno uruguayo a la invasión de Irak-, las rispideces con Argentina y el congelamiento de las relaciones con Cuba.

En el primer caso, la mejora en las relaciones con EE.UU. se debió, en parte, a la amistad que hasta el día de hoy une al entonces mandatario uruguayo y al estadounidense, George H. W. Bush., quienes se conocieron por primera durante la III Cumbre de las Américas, en Canadá, 2001, donde Bush le dio las gracias a Batlle por pedirle al Presidente chino, Jiang Zemin, quién estuvo de visita en el

y de la deuda en la región (principalmente en Argentina) llevaron a que en el 2002 Uruguay atravesase una de las más profundas recesiones conocidas en el país y de la que sólo comenzó a recuperarse en 2003.

³ Se trata de la llamada *Ley de la Libertad Cubana y Solidaridad Democrática*, que entró en vigor en marzo de 1996 y que establece que cualquier compañía no norteamericana que tiene tratos con Cuba puede ser sometida a represalias legales, y que los dirigentes de la compañía pueden ver prohibida su entrada en EE.UU. Esto significaba que compañías internacionales debían elegir entre comerciar con Cuba o comerciar con los EE.UU., que son un mercado muchísimo mayor.

Uruguay los días previos a la reunión en Quebec, que liberara a los veinticuatro soldados norteamericanos que en ese momento estaban presos en Hainan. Desde ese entonces, se incrementó la comunicación entre ambos gobiernos, al punto en el que Batlle manifestó sus intenciones de firmar un tratado de libre comercio con EE.UU.

Durante la crisis financiera de 2002 EE.UU. fue clave para que el país saliera de la misma al enfrentarse al FMI que propugnaba un *default* de la deuda y conceder un préstamo al país de grandes cantidades de dinero que fueron destinados a los depósitos en los bancos, para que estos evitaran cerrar, así como al transformarse en uno de los mayores importadores de Uruguay, especialmente de carne por los problemas de vaca loca en Canadá y de aftosa en Argentina y Brasil (COURIEL, 2007, p. 220).

En cuanto a las relaciones con Argentina, si bien estas fueron estables durante esta presidencia, no puede dejarse de lado la tensión por las que atravesaron cuando en una entrevista a la cadena televisiva Bloomberg TV, en junio de 2002, Batlle, ante la insistencia del periodista en comparar la situación de Uruguay con la de Argentina, hizo fuertes declaraciones que serían ampliamente difundidas por la prensa de ambos países:

[...] estimado amigo (refiriéndose al periodista), en el 2001 la situación argentina, con los problemas argentinos. ¡Una manga de ladrones del primero al último! ¿Entiende? (...) Ahora, no compare Argentina con Uruguay, ¿o usted es ignorante? (Entrevista de Jorge Batlle a la cadena televisiva argentina Bloomberg TV, 02 de julio del 2002).

Luego continuó con palabras muy descorteses referidas a Eduardo Duhalde, quien presidía la Argentina. Cuando el periodista le nombró a Duhalde, Batlle le respondió:

¿Pero cómo le voy a plantear a Duhalde nada, querido? No tiene fuerza política, no tiene respaldo, no sabe a dónde va (Idem).

Luego de las repercusiones de este hecho, Batlle acabó pidiendo disculpas públicas a Duhalde y al pueblo argentino, al tiempo que recibió duras críticas de los partidos de oposición y del suyo propio.

Finalmente, en lo que respecta a las relaciones con Cuba, ante el cuestionamiento por parte de Batlle ante la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas de la situación de los derechos humanos en el país cubano y la solicitud de que se envíe un representante del organismo a la isla para que estudie la situación, Fidel Castro, en conferencia de prensa, se refirió al presidente uruguayo como “un judas, un genuflexo y un mentiroso de los grandes”. Como respuesta a la agresión, Batlle decidió romper relaciones con la isla,

He pedido al canciller que proceda a dar los pasos para establecer esa situación de ruptura de las relaciones, hasta tanto se advierta por parte de quién

corresponda, que lo que Uruguay quiere es que el pueblo cubano tenga más libertad y se le plantee al pueblo cubano lo que cualquier pueblo democrático tiene y que notoriamente allí no existe: libertad (BBC Mundo, “Uruguay rompe relaciones con Cuba”, 23 de abril del 2002).]

Las relaciones con Cuba se mantuvieron congeladas hasta la asunción del Frente Amplio en el poder.

La Política Exterior y la Inserción Internacional de Uruguay en el Gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2009)

Nacimiento, Ascenso y Transformación del Frente Amplio

En 1971, los antiguos partidos ideológicos de izquierda (comunistas, socialistas y democracia cristiana) se unieron con grupos independientes y otras facciones desprendidas de los Blancos y Colorados para formar el Frente Amplio (FA), permitiendo el pasaje de un sistema bipartidista –de un bipartidismo aparente auspiciado por el sistema electoral de doble voto simultáneo– a un pluralismo moderado (COURIEL, 2007, p. 216).

El surgimiento del FA, una coalición de las izquierdas que remedaba al Frente Popular chileno, a comienzos de los años setenta, marcó un punto de inflexión en la tendencia histórica: a partir de entonces, el voto de izquierda no dejó de crecer. El electorado se acercó a los partidos de izquierda, pero otro tanto hicieron los partidos del Frente en dirección a los electores. Los partidos tradicionales enfrentaron el crecimiento de la oposición de izquierda con estrategias de coalición incentivadas por las modificaciones introducidas en el régimen de partidos y el sistema electoral en la reforma constitucional plebiscitada en 1996. No obstante esto, las tendencias hacia la moderación ideológica y la competencia por el centro del espectro político, neutralizaron la polarización (DE RIZ, 2008, p. 218-219).

A pesar de que la década del 90 fue un período de estabilidad económica, inflación decreciente y crecimiento, durante la misma los Blancos y Colorados vieron descender su caudal electoral. Las políticas de liberalización tendientes a dinamizar la economía que impulsaron ambos a lo largo de las dos últimas décadas crearon el terreno fértil para que prosperara una oposición de tono socialdemócrata que hizo de la equidad social la clave de su conquista del electorado de centro, transformando al Partido Colorado en el más afectado por la erosión de su base electoral.

Opciones de Inserción Internacional del Gobierno Progresista

Finalmente, en las elecciones nacionales de octubre de 2004, y tras gobiernos consecutivos en la intendencia montevideana, se produjo el triunfo de la coalición

de izquierda en el Uruguay al obtener el 50,45% de los votos emitidos, que transforman a Tabaré Vázquez en el primer presidente de izquierda en el país rompiendo con la hegemonía bipartidista de blancos y colorados que permanecía desde 1830.

La actual administración de gobierno nacional adquiere aristas de análisis ineludible por, al menos, tres singularidades (FERNÁNDEZ LUZURIÁGA, 2007, p. 121).

La primera singularidad tiene que ver con la falta de antecedentes del FA en la administración del Estado y las interrogantes sobre el modelo de inserción internacional a concretar efectivamente. Esta razón debe entenderse a la luz de los disensos en política exterior que se habían materializado en el gobierno anterior, al que la izquierda nacional –y no sólo ella– acusó de romper una supuesta política de Estado, principalmente por privilegiar las relaciones bilaterales con EE.UU. y, consecuentemente, debilitar las relaciones con los países del MERCOSUR.

La segunda singularidad hace al acceso al gobierno de un partido político con ideología de izquierda, en una América Latina que viene registrando el desarrollo de agrupamientos políticos de esta orientación o de centro-izquierda – “progresistas”, en un sentido más amplio –, y con los cuales, entonces, el gobierno uruguayo está dispuesto a profundizar acuerdos de integración (fundamentalmente en lo que se refiere al MERCOSUR y a la actual UNASUR).

La tercera singularidad deriva de que el entonces Encuentro Progresista–Frente Amplio–Nueva Mayoría (EP-FA-NM) accedió al gobierno ostentando mayorías parlamentarias. Esto, a pesar de no quitar importancia a la oposición, sí traslada responsabilidades adicionales a la figura del Presidente de la República, al gabinete ministerial, a la bancada legislativa oficialista y a los órganos de conducción partidaria. Este hecho traspasa el ámbito meramente interno y llega a reflejarse en la conducción de la política exterior. De este modo, debe buscarse en el seno del propio partido el origen de las contradicciones como las que se dieron ante la posibilidad de celebrar un TLC con EE.UU.

En este sentido, interesa el resultado de las elecciones internas del FA, celebradas a fines del 2006, donde la correlación de fuerzas resultó favorable a sectores más “a la izquierda”. Sobre todo, representaron un gran espaldarazo al Movimiento de Participación Popular (MPP, dirigido por el ex Ministro de Ganadería y actual Senador, José Mujica), compuesto en su mayoría por ex integrantes del Movimiento de Liberación Nacional (MLN, principal movimiento armado que se creó a inicios de los sesenta en el Uruguay), que obtuvo el 30% de los votos en estas elecciones, seguido por Asamblea Uruguay (liderada por el ex Ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori) y el Partido Socialista con 14% cada uno, el Partido Comunista con el 10% de los votos. (MOREIRA, 2007, p. 7-8).

Balance de la Política Exterior del Gobierno de Izquierda en Uruguay

Relaciones Regionales

En este marco se incluyen el MERCOSUR, las relaciones bilaterales con Argentina y Brasil, el modelo de integración y de cooperación regional. En el bloque, los temas relevantes para Uruguay conciernen las asimetrías, la integración productiva, la facilitación del comercio, la consolidación del proceso, la reforma institucional, las negociaciones externas y la consideración de un estatuto diferenciado de economía menor en las mismas. Varios de estos temas han ido avanzando, tal es el caso de la implementación de la Decisión 54/04 del CMC, por la cual se fijaron pautas y plazos para la eliminación del doble cobro del AEC, la flexibilización de las reglas de origen a favor de las economías menores, la entrada en vigor del Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM) con la aprobación de once proyectos-piloto, la puesta en marcha del Parlamento MERCOSUR y la continuidad de los trabajos para una reforma institucional. Sin embargo, la lentitud en la aplicación de las decisiones y resoluciones, la cautela de los Estados sobre una posible regionalización de las políticas y de asuntos “región-mésticos”, la reafirmación de las características intergubernamentales del proceso, las dificultades en organizar la participación multidimensional de actores de la sociedad civil y de diferentes espacios territoriales, sumado a situaciones específicas vinculadas al propio comercio replantearon –y replantean– la cuestión de la participación del país y de su papel en el MERCOSUR (BIZZOZERO, 2007, p. 34-35).

La posibilidad de firmar un TLC con EE.UU. fue un claro reflejo de la incertidumbre acerca de la viabilidad del bloque en cuanto a los beneficios que el país puede obtener. En la discusión que este tema suscitó se llegó a afirmar (en filas del gobierno y de la oposición) que una solución “a la chilena” (refiriéndose a la postura de este país de abrirse unilateralmente al mundo) sería lo mejor para el país. Ante esta postura que compartían miembros del gobierno, incluyendo al Presidente de la República y al Ministro de Economía y Finanzas, se alzaron muchas voces contrarias, que incluyeron a muchos parlamentarios, los movimientos sociales, intelectuales de la más diversa índole, y especialmente, al Ministro de Relaciones Exteriores, firme defensor del MERCOSUR, y totalmente opuesto a la firma del TLC.

En lo que respecta a las relaciones bilaterales con nuestros vecinos, las situaciones han sido diferentes. En el caso de Brasil, se ha observado una política de Estado con un cuidado específico hacia sus extensas fronteras, lo que en el caso de Uruguay se ha concretado por medio de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo Uruguay–Brasil, cuyos cuatro Grupos de Trabajo –Salud,

Educación, Cooperación Policial y Judicial, Medio Ambiente y Saneamiento – han logrado avances concretos en temas de alta sensibilidad para la zona.

A pesar de estas buenas relaciones fronterizas, también se dieron situaciones tensas entre ambos gobiernos. Por un lado, cobró importancia la situación conflictiva de varios años entre los productores de arroz de Uruguay y Río Grande del Sur que no fue atendida por Brasil. Además, se produjo un enfrentamiento de candidaturas directo en las designaciones del Director General de la OMC⁴ y del Presidente del BID⁵.

En cuanto a las relaciones con Argentina, si bien los primeros meses fueron de pleno entendimiento, sobre todo en el terreno de los derechos humanos, a partir de que la Cancillería argentina decidiera apoyar la oposición del gobierno provincial de Entre Ríos a la instalación de las plantas de celulosa, en Fray Bentos, la relación comenzó a deteriorarse, llegando a puntos tensión inusitada. Este es un punto interesante, si retomamos la segunda singularidad señalada *supra*, pues a pesar de la actual configuración política de los gobiernos en América Latina, y en este caso en particular de Uruguay y Argentina, se observa que la supuesta alineación entre ambos gobiernos no se ha concretado, y no lo hará hasta que este problema se solucione lo cual no parece probable en los próximos años dadas las respuestas de los dirigentes argentinos. En la primera quincena de enero del 2009 el Gobierno argentino decidió rechazar los cortes de ruta en Entre Ríos al considerar que no contribuyen en nada al objetivo de los asambleístas⁶; sin embargo, hasta ahora no se han tomado medidas concretas al respecto. El tribunal de La Haya, la instancia a la que apelaron los países para resolver el litigio, deberá tomar en cuenta las acusaciones y evidencias para expedirse sobre el caso en 2010.

Este diferendo se presentó como una herencia sorpresiva para la Administración Vázquez, ya que el 02 de marzo de 2004 los entonces cancilleres uruguayo y argentino, Didier Operti y Rafael Bielsa, habían llegado a un acuerdo que reconoce a la obra como de carácter nacional y respetuosa de la normativa vigente⁷.

⁴ El gobierno de Lula presentó su propio candidato a la Dirección General de la OMC, Luiz Felipe de Seixas Correa, rompiendo un consenso en la región en torno a la candidatura del uruguayo Carlos Pérez del Castillo. Si bien Seixas retiró su candidatura las posibilidades del uruguayo se debilitaron. Finalmente, el 26 de mayo de 2005 fue electo el francés Pascal Lamy. Brasil no se sentía representado por Pérez del Castillo alegando la alineación con los países industrializados, en su calidad de Presidente del Consejo General de la OMC, cuando dirigía el proceso de la fracasada conferencia ministerial de Cancún. En la oportunidad, Brasil impulsó el G-20 con países emergentes que pedían el respeto de los principios de Doha.

⁵ En las últimas instancias, a fines de julio de 2005, el gobierno uruguayo decidió apoyar al candidato colombiano, Luis Alberto Moreno, para la presidencia del BID, causando malestar en Brasil, quien llevaba la candidatura del brasileño, vicepresidente de Finanzas del organismo, Joao Sayad y contaba con el respaldo de Argentina. Se argumentaba que las razones uruguayas se basaban en las condiciones de Moreno y en su posición más cercana al consenso, pero la especulación sobre una respuesta a la actitud de Brasil en el episodio OMC adquiría vigencia.

⁶ El País Digital, “Agonía del bloqueo. Gendarmería no dejó cortar la ruta”, 17 de enero del 2009.

⁷ Agencia de Noticias Inter Press Service (IPS), “Argentina-Uruguay: Guerra de la celulosa se dirimirá en La Haya”, 4 de mayo del 2006.

El 1º de marzo de 2006, el Presidente argentino Néstor Kirchner, solicitó la suspensión de las obras destinadas a la construcción de dos plantas de celulosa (una finlandesa y otra española, Botnia y Ence respectivamente) durante noventa días, a los efectos de poder establecer un diálogo con Uruguay. El gobierno uruguayo adelantó que la medida sería tomada, si se suspendían los cortes de los puentes que unen ambos países por tierra. En este contexto se produjo el fallo del tribunal de la Haya, contrario a la imposición de las medidas cautelares que Argentina exigió y que implicaban la suspensión de las obras. Al día siguiente del fallo, el gobierno argentino inició gestiones ante los organismos internacionales de crédito para bloquear la financiación de las obras en Botnia⁸, lo cual era tratar de lograr indirectamente lo que no se había podido lograr directamente a través de una Corte Internacional de Justicia (PASQUET, 2007, p. 180).

A nivel regional, el fallo del tribunal arbitral del MERCOSUR concluyó que los cortes de las rutas y puentes no son compatibles con las normas del MERCOSUR, que la ausencia de las medidas que debió tomar la República Argentina no es compatible con la normativa del MERCOSUR. Argentina había incurrido en omisión al no garantizar la libre circulación de bienes y servicios entre los países, que forma parte de la normativa que se dio el bloque⁹.

Finalmente, la propia España, a través de un mediador o “facilitador”, inició negociaciones para restablecer el diálogo entre ambos países¹⁰. El 29 de noviembre de 2006, Uruguay solicitó medidas cautelares contra la Argentina ante el Tribunal Internacional de La Haya por los cortes de ruta realizados por la Asamblea de Gualeguaychú¹¹. Finalmente, el 23 de enero del siguiente año, la Corte Internacional de Justicia rechazó por catorce votos contra uno la demanda uruguaya¹².

A pesar de todas estas instancias, no se ha reducido la intensidad del diferendo. El 28 de enero de 2008 Argentina presentó su réplica ante la Corte, en tanto que Uruguay presentó su dúplica el 28 de julio de ese año¹³. La próxima instancia judicial fue fijada para setiembre del presente año. En tanto el Puente Gral. San Martín permanece cortado en forma continua desde el 20 de noviembre de 2006.

⁸ El País Digital, “Gobierno cree que anuncios de Argentina apuntan a la interna”, 15 de julio del 2006.

⁹ Laudo del Tribunal Ad Hoc del MERCOSUR en el caso de Uruguay contra Argentina por corte de vías de acceso, 06 de setiembre del 2006. El texto íntegro se encuentra en la siguiente dirección: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/Laudo%20de%20Cortes%20de%20Ruta%20-%20ES.pdf?contentid=375&version=1&filename=Laudo%20de%20Cortes%20de%20Ruta%20-%20ES.pdf>

¹⁰ El País Digital, “Uruguay acepta mediación pero sin vaticinar resultado positivo”, 06 de noviembre del 2006.

¹¹ El Espectador, “Uruguay presentó demanda por lo cortes ante La Haya; ya se fijaron audiencias”, 29 de noviembre del 2006.

¹² El País Digital, “Fallo abre un camino incierto para Uruguay en el conflicto”, 24 de enero del 2007.

¹³ Clarín, “Papeleras: Argentina presenta mañana su réplica en La Haya”, 28 de enero del 2008.

Asimismo, cabe resaltar un último desentendimiento, esta vez con ambas vecinos, producto del relanzamiento de la bilateralidad entre Argentina y Brasil, concretado en la firma de 22 protocolos, y que Vázquez criticó duramente en ocasión de la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR de 2005, pues esa actitud era vista un manejo del bloque como espacio bilateral.

En un contexto de fuertes desentendimientos con las dos potencias regionales, el mayor logro del gobierno a nivel subregional se concretó durante el ejercicio de la presidencia Pro Témpore del MERCOSUR en el segundo semestre de 2005, fue estimular el ingreso de Venezuela al MERCOSUR como medio que “equilibrará las asimetrías” en el bloque. Esto formaba parte del intento de ruptura de hegemonía establecida por Argentina y Brasil (FERNÁNDEZ LUZURIÁGA, 2007, p. 127). Además la Venezuela del Presidente Hugo Chávez significó un aliado en la región, con resultados beneficiosos para Uruguay que realizó, entre otros, acuerdos concretados y proyectados entre ANCAP (Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland) y Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA); la compra del banco cooperativo uruguayo COFAC por el venezolano Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES); diversas inversiones en infraestructura, y asistencia en educación.

Relaciones con Estados Unidos

La firma de un TLC con EE.UU., en el formato en que se había firmado recientemente con Perú, fue también un tema que no generó consensos ni a nivel del pueblo uruguayo ni al interior del propio FA. Sus defensores se alinearon con los partidos Nacional y Colorado, favorables al TLC. El antecedente del mismo, había sido la firma de un Tratado Bilateral de Inversiones con EE.UU., que había sido votado por el Parlamento uruguayo antes de instalarse el nuevo gobierno, pero luego había sido ratificado por él, con el voto de toda la bancada frenteamplista.

Hacia el mes de setiembre, las posiciones contrarias al TLC fueron triunfando dentro del FA, y el propio Presidente comunicó públicamente que se descartaba esa iniciativa, y se iba a suscribir un acuerdo de menores pretensiones (el Tratado de Inversiones y Comercio: TIFA), que fue firmado en enero de 2007. La llegada de George W. Bush en marzo de 2007 volvió a agitar las aguas de la interna frentista, y se realizaron marchas “anti-Bush” que contaron con la participación no sólo de los movimientos sociales y la central sindical, sino también de connotados dirigentes y legisladores frenteamplistas.

Conclusiones

Después de la dictadura militar el cambio de régimen no pudo alterar las definiciones sustantivas de la política exterior uruguaya. Como sostienen diferentes

autores, entre ellos el actual Senador del Partido Nacional y ex Ministro de Relaciones Exteriores, Sergio Abreu, el Uruguay ha manejado siempre su política exterior con realismo, pragmatismo y principismo. Esta breve mirada sobre la política exterior desde el fin de la dictadura hasta el actual gobierno de Vázquez permite observar la presencia de esos elementos. El realismo se requiere para ajustarse claramente a las circunstancias cambiantes, habida cuenta de la vulnerabilidad del país. El pragmatismo, implica tomar en cuenta precisamente esas circunstancias pero moviéndose con una gran agilidad en función de que Uruguay siempre está por detrás de circunstancias que se producen en otros lados. Y el principismo, porque el país es un punto de referencia en la defensa del derecho internacional y de todo aquello que significa los tres elementos básicos de su concepción política: no-intervención, autodeterminación y solución pacífica de controversias y en todo caso apostando siempre a la pacificación (ABREU, 2007, p. 162).

Uruguay evolucionó hacia la constitución de una política exterior “de Estado” basada en la participación de los organismo multilaterales y, fundamentalmente, en la profundización de las relaciones regionales como medio efectivo para la inserción internacional del país, pero la crisis económica en Brasil y Argentina y luego la propia crisis económica uruguaya de 2002, precipitaron el estancamiento de las negociaciones comerciales regionales y multilaterales, al tiempo que, de la mano del gobierno de Batlle, cobró fuerza e irrumpió la estrategia bilateralista de la potencia hegemónica.

De este modo, la política exterior de Estado perdió fuerza a partir de 2002 y se introdujo en ella la ya tradicional ambivalencia entre la tendencia a la integración regional y la tendencia a la búsqueda de una relación privilegiada, o “especial” con la potencia hegemónica, cuestionamiento que, se suponía, iba a cambiar con la llegada al poder de un gobierno de izquierda (MARTÍNEZ LARRECHEA, 2007, p. 152). Sin embargo, y pese a la prioridad programática de la integración regional, basada en la idea, expresada por el ex canciller, Reinaldo Gargano, de un “arco virtuoso” con los nuevos gobiernos de centroizquierda, las relaciones con los vecinos y principales socios del MERCOSUR se han visto resentidas.

El FA, se planteó dos grandes objetivos en la formulación e implementación de la política exterior: la búsqueda de consensos con las demás fuerzas políticas del país y la implementación de una política dotada de la mayor autonomía posible. En el primer caso, basta con decir que, más allá de los acuerdos sobre principios y objetivos generales que se lograron, en el correr de los dos primeros años del gobierno la política exterior llegó a ser uno de los puntos más punzantes de la relación gobierno-oposición (y al interior del propio partido). En relación al segundo objetivo, es de destacar la intención inicial del gobierno de abandonar los fuertes lazos con EE.UU., y el posterior acercamiento a la potencia hegemónica

en un contexto regional de profunda crisis del MERCOSUR y relaciones conflictivas con Argentina y Brasil.

En ese contexto marcado por la falta de una voluntad política de Brasil y Argentina para consolidar el bloque, las disputas por el liderazgo político entre Brasil y Venezuela en Sudamérica y el conflicto por la instalación de dos plantas de pasta de celulosa sobre el Río Uruguay, el país se ha orientado a explorar y transitar vías de inserción bilateral. Entre los socios elegidos para esta estrategia bilateral, EE.UU., Venezuela y Cuba, resalta el primero, aunque en una dimensión estrictamente económico-comercial.

La conclusión a la que se puede llegar es que, la asunción del EP-FA-NM en 2005 al gobierno no implicó un cambio significativo en las principales líneas de la política exterior uruguaya. Si bien hubo ajustes de la estrategia internacional del país, éstos no significaron una redirección fundamental, con respecto a la política exterior, desempeñada por el gobierno liderado por Jorge Batlle. Por otra parte, esto sería el resultado de las características intrínsecas de la política exterior uruguaya, esto es, el realismo, pragmatismo y principismo, señalados *supra*.

No existen dudas, como señala Gerardo Caetano, acerca de que las posibilidades de Uruguay de incidir en el ámbito sudamericano dependen de su inserción mercosuriana, sin embargo, la estrategia de forzar al máximo las posibilidades de flexibilizar el MERCOSUR alcanzó un límite para el país. El cambio en las relaciones regionales, que ha derivado en una asociación estratégica argentino-brasilera, condiciona a Uruguay en tanto socio pequeño y lo empuja a definir otra política.

ABSTRACT: In the course of a few years Uruguay has had to face up several changes in the international system and the regional environment which have derived in modifications and adjustments of his foreign politics. The present work tries to analyse the trends of the Uruguayan foreign politics at a Latin American level from the return of democracy to the end of 2008, particularly as regards to the relations with the major associates of MERCOSUR, given its importance for the international and regional insertion of the country, and the relations with the United States. Governments of the traditional parties plus the point of inflexion that the rise to the power of the left side meant in the political history of the country are covered.

KEYWORDS: Uruguay, Foreign Politics, MERCOSUR, Tabaré Vázquez, Left side.

Bibliografía

ABREU, Sergio. Política exterior: la agenda actual. *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*. Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. 14 y 15 de Agosto de 2007. p. 162-164.

BIZZOZERO REVELÉZ, Lincoln. La inserción internacional de Uruguay en la globalización: una mirada multidimensional frente al nuevo siglo. *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*. Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. 14 y 15 de Agosto de 2007. p. 17-39.

COURIEL, Alberto. Uruguay: breve evolución económica y política. *Revista DEP: Diplomacia, Estrategia e Política*. Número 8 Octubre / Diciembre 2007. p. 211-223.

DE RIZ, Liliana. Uruguay: la política del compromiso. *Cultura Política y Alternancia en América Latina* (CONICET). 2008. p. 1-15.

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. La política exterior uruguaya desde tres singularidades. *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*. Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. 14 y 15 de Agosto de 2007. p. 121-135.

FERRO CLÉRICO, Lilia. La política exterior de los gobiernos de transición y consolidación democrática en Uruguay – 1985-2000. *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*. Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. 14 y 15 de Agosto de 2007. p. 63-74.

FERRO CLÉRICO, Lilia; FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson; FERNÁNDEZ NILSON, Diego. La estrategia de inserción internacional de Uruguay en el gobierno del Frente Amplio. *En: Revista de Ciencia Política* 15/2006. Montevideo, Uruguay. p. 1-22.

MARTÍNEZ LARRECHEA, Enrique. La política exterior del Uruguay en transición: la dimensión sudamericana. *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*. Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. 14 y 15 de Agosto de 2007. p. 149-157.

MOREIRA, Constanza. Balance del medio ciclo de gobierno de izquierda en Uruguay (2005-2007). *Análisis de Conjuntura* (n. 7, jul. 2007). Observatório Político

Sul-Americano Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro IUPERJ/UCAM. Disponible en: <<http://observatorio.iuperj.br>>. p. 1-11.

PASQUET, Ope. El conflicto argentino-uruguayo por las plantas de celulosa: no todo cambia. *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*. Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. 14 y 15 de Agosto de 2007. p. 177-184.

**CLAPHAM, Christopher; HERBST, Jeffrey;
MILLS, Greg (org.). *Big African States*.
Johannesburg: Wits University Press,
2006. 301p.**

*Resenhado por Helena Hoppen Melchionna**

Partindo de uma perspectiva dimensional, o livro se propõe a analisar a conjuntura de seis “grandes países africanos” – selecionados com base em critérios territoriais e populacionais – com o objetivo de identificar a relação existente entre a disfuncionalidade dos Estados africanos e seus respectivos tamanhos. Atráves dos estudos de caso de Etiópia, Sudão, Nigéria, Congo, Angola e África do Sul, os autores pretendem contribuir à análise do mal desempenho do continente africano introduzindo uma abordagem inovadora que enfoca o problema dimensional dos Estados, rompendo com a lógica tradicional que alega serem maior as chances de desenvolvimento quanto maior for o Estado.

Desta forma, o projeto *Big African States* parte da premissa de que todos os seis Estados utilizados no estudo exibem certa forma de disfuncionalidade. Para evitar problemas de interpretação, os organizadores do trabalho deixam claro já de início que o conceito de disfuncionalidade referido na obra diz respeito à “ausência de provisão de bem-estar e oportunidade à população”. Com base neste pressuposto, os autores lançam duas hipóteses a serem testadas ao longo do estudo. A primeira é a afirmativa de que o próprio tamanho dos estados analisados constituem um problema para a governança de seus respectivos territórios e populações. Já a segunda hipótese presume que, ao invés de assumir o

¹ Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
E-mail: helenamelchionna@gmail.com

papel de liderança que lhes cabe dentro do continente pela prerrogativa do tamanho, os grandes Estados estariam de fato criando mais problemas às suas respectivas regiões, tendo em vista de que suas disfuncionalidades internas estariam afetando negativamente os países vizinhos. É a partir destas considerações teóricas que os autores passam aos estudos de caso dos países selecionados.

O primeiro país considerado é a Etiópia, cuja análise é desenvolvida por Christopher Clapham – professor de Política e Relações Internacionais na Universidade de Lancaster. Ao abordar uma série de questões críticas ao desenvolvimento do país – da diversidade étnica à escassez de recursos –, o autor parece concluir que, apesar do fato de a Etiópia ser o segundo país mais populoso do continente africano, não é o tamanho, mas sim a cultura do Estado que o confere disfuncionalidade. De acordo com seu texto, o problema seria a tradição autoritarista e controladora do país, que tem dificuldade em reconhecer a diversidade étnica do Estado e de conceder-lhe autonomia. Apesar disto, entretanto, o autor não caracteriza a Etiópia como um Estado falido ou ingovernável. De fato, ainda que atente para as fraquezas do Estado – como a questão de não cumprir com suas promessas de conceder maior autonomia às diversas regiões e etnias –, chama a atenção para alguns sinais de eficiência do governo, provas de que o país tem potencial para superar suas disfuncionalidades.

Ainda na conflituosa região do Chifre Africano, Jack Kalpakian – imigrante sudanês, atualmente professor na Universidade de Al Akhawayn, no Marrocos – explica de maneira geral o colapso gradual do Estado desde sua independência, em 1956, ressaltando a questão da diversidade de identidades. Apesar de ser o maior país da África em extensão territorial, o autor pouco ressalta a questão do tamanho em seu estudo de caso. Segundo sua análise, o que determina o Sudão como um país disfuncional e colapsado é o contínuo estado de guerra civil em que o país se encontra desde a independência – com um pequeno intervalo de paz entre 1972-83. Este conflito quase permanente, por sua vez, tem em sua essência a questão da identidade nacional em um Estado com grande diversidade étnica e religiosa. A paz, segundo ele, só poderia advir através de um acordo entre as partes – principalmente sul e norte do país – referente a concepção da nacionalidade do Estado sudanês, com Khartoum abandonando suas tentativas de imposição do islamismo, em todas as esferas da sociedade, às províncias do sul.

Segue-se o estudo da Nigéria, país mais populoso da África, o qual é analisado por Daniel C. Bach, diretor de pesquisas do CNRS (Centre d'Etude d'Afrique Noire) e professor do Instituto de Estudos Políticos da Universidade de Montesquieu Bordeaux IV, na França. Segundo o autor, o principal problema da Nigéria seria o dramático processo de decadência pelo qual o Estado estaria passando. Neste contexto, a gradual perda de controle do governo central estaria

relacionada à inadequação da combinação de federalismo e *consociacionalismo*¹, que culminou com a fragmentação do país em várias unidades estatais menores e amplamente dependentes dos recursos centrais com o objetivo de evitar novas tentativas separatistas – após a crise de Biafra. Tal sistema político, apesar de ter sido relativamente bem sucedido no início, estaria aguçando as diferenças étnicas da população e incentivando a erupção de conflitos regionais. A situação de instabilidade do país seria ainda agravada pela estrutura patrimonialista e corrupta do Estado, nutrida pela distribuição desigual da renda do petróleo, e o desamparo administrativo do governo a várias regiões do país – notadamente o caso do Delta do Níger. A questão do tamanho não é diretamente enfocada no capítulo, ainda que o diagnóstico apresentado pelo autor demonstre, em certa medida, que o país tem dificuldades para lidar com sua grande e diversa população.

O quarto capítulo, por sua vez, traz o caso mais representativo de um Estado africano disfuncional e colapsado: a República Democrática do Congo. O autor, Claude Kabemba, diretor do Centro de Recursos da África Austral, na África do Sul, aponta o Congo como o Estado disfuncional por excelência. A administração governamental do país é completamente colapsada, isto é, sem controle relevante de todo o território, sem capacidade de fornecer serviços públicos básicos à população e extremamente vulnerável a exploração e influência de outros países. O autor alega que o problema central que o país estaria enfrentando é a má distribuição dos recursos entre o interesse nacional e o interesse externo – o qual teria grande influência sobre a estrutura político-econômica do país. Ainda que haja diferenças étnicas e religiosas, bem como disputas fronteiriças, estes não constituem o foco da disfuncionalidade no Congo. É interessante perceber que o autor, de fato, é bastante contundente ao rebater as hipóteses centrais do livro de que o tamanho do país, em si, seria um entrave à boa governança e ao desenvolvimento. Desta forma, ele vai contra a ideia de que o país teria maior êxito se fragmentando ao argumentar que Estados pequenos têm tantos problemas de disfuncionalidade quanto os grandes, além de que tal fragmentação poderia acabar criando novas disputas ao estabelecer novos desequilíbrios regionais.

A análise de Angola, por Greg Mills, diretor do Instituto Sul-Africano de Relações Externas, gira em torno das condições deploráveis em que se encontra o país após quarenta anos de guerra e das possibilidades de reconstrução que o Estado apresenta. Tendo em vista o potencial militar e econômico do país, bem como seu impacto regional, o autor não considera Angola um Estado disfuncional. O país estaria, na verdade, enfrentando uma série de dificuldades institucionais na

¹ O *consociacionalismo*, como é definido na obra, se refere a arranjos político-institucionais no qual a cooperação de diferentes grupos sociais, religiosos ou geoétnicos é buscada através da partilha de poder e de garantias a grupos minoritários.

medida em que se encontra em processo de transição da guerra para a paz. Assim, o autor afirma que a Angola representa um caso de “funcionalidade limitada”, isto é, restrita apenas a uma minoria da população. O principal desafio do governo – liderado pela MPLA –, neste âmbito, seria estender tal funcionalidade à maior parte da população, solucionando a crise social enfrentada pelo país. Ele aponta a necessidade de que ocorram uma série de reformas no próprio sistema do governo para que haja êxito nesta transição, tais como a quebra do sistema patrimonialista e a promoção de maior inclusão social. A questão do tamanho não impossibilita, segundo o autor, a funcionalidade do Estado, apenas dificulta a sua propagação para os demais setores da sociedade angolana.

Por fim, o caso da África do Sul parece representar, em certa medida, uma exceção à relação tamanho-disfuncionalidade estabelecida pela obra. Tim Hughes – do Departamento de Estudos Políticos da Universidade da Cidade do Cabo –, examina o desenvolvimento político-econômico do país, levando em consideração o grande contraste com a conjuntura dos demais países estudados, com o intuito de testar o valor explicativo do tamanho como variável de disfuncionalidade, reavaliando as hipóteses centrais do livro. O autor constata que, apesar de compartilhar uma série de variáveis de difuncionalidade presentes nos demais países estudados – identificando principalmente as fortes desigualdades socioeconômicas, os altos índices de desemprego e de criminalidade, bem como os grandes desafios à saúde da população, em especial com a acelerada propagação do vírus HIV –, a África do Sul não se caracteriza como um Estado disfuncional. Tal argumento é justificado pela coerência geográfica, estabilidade política e desenvolvimento industrial e econômico apresentados pelo país, que se sobressai, neste sentido, dos demais países africanos. Ainda que Hughes não descarte totalmente a significância da “grandeza” como variável para o estudo da disfuncionalidade dos Estados do continente africano, acaba admitindo que há uma série de outros fatores – em especial a composição, a forma e a efetividade do aparato estatal – que são bem mais essenciais ao entendimento da disfuncionalidade.

Desta forma, apesar de apresentar bons estudos de caso sobre seis países de notada relevância nas relações de poder do continente africano – ao identificar os pontos críticos ao desenvolvimento dos Estados e analisá-los com base no contexto histórico –, a obra não consegue comprovar de forma consistente as duas hipóteses centrais que a norteiam; isto é, de que “grandiosidade” do país seria um problema para a sua governança, no contexto africano; e de que tal questão dimensional se tornaria também problemática a nível regional, com os “grandes” Estados afetando negativamente seus vizinhos menores. Como Hughes mesmo parece concluir, ainda que o tamanho tenha certa relação com a disfuncionalidade destes Estados – os quais, de fato, reúnem grande diversidade étnica e religiosa sob uma estrutura político-econômica instável e volátil –, a “grandeza”

parece estar longe de ser um fator determinante para explicar as dificuldades que o continente enfrenta para desenvolver-se.

Entrevista com Gustavo Soto Santiesteban, pesquisador do Centro de Estudos Aplicados sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CEADESC/Bolívia)

Em 2010, o Fórum Social Mundial completou uma década de existência. Nesse período, assistiu-se a transformações substantivas do cenário global: os ataques de 11/09, as guerras no Afeganistão e Iraque, o fortalecimento da esquerda latino-americana, o alargamento da União Europeia para leste, a segunda Intifada nos territórios palestinos, a eleição do primeiro negro para a presidência dos EUA, a crise econômica de setembro de 2008, entre outras tantas. O Fórum Social Mundial, que nasceu em 2001 como uma contraposição ao Fórum Econômico Mundial de Davos, buscou nesses anos constituir um pólo de discussão e ação alternativos ao pensamento dominante, a partir da insígnia de que “um outro mundo é possível”. Ainda que o grau de avanço do Fórum na realização desse desafio seja um ponto controverso, é aceito que o FSM tornou-se um espaço de referência para a crítica social e para o pensamento contra-hegemônico.

Considerando que debates dessa natureza geralmente são tangenciados pela disciplina de Relações Internacionais, a revista *Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional* traz no presente número uma entrevista exclusiva com Gustavo Soto Santiesteban, pesquisador do Centro de Estudos Aplicados sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CEADESC) da Bolívia, que participou do X Fórum Social Mundial em Porto Alegre. Soto traz elementos sobre a conjuntura política boliviana e sul-americana, sobre o atual papel do FSM e sobre um modelo socioeconômico alternativo.

Em 2010 o Fórum Social Mundial retornou a Porto Alegre, que sediou sua primeira edição em 2001. Existe uma identidade muito forte entre a cidade e o FSM, de modo que vemos uma grande participação de brasileiros e especialmente de portoalegrenses. Para os bolivianos, o que significa o Fórum Social Mundial? Qual o grau de proximidade que os movimentos sociais bolivianos têm com o fenômeno?

Teríamos que dizer que há uma relação ideológica muito estreita com os movimentos sociais na Bolívia no contexto do movimento anti-globalização e alternativo; tem sido muito importante como uma imagem de vitória. O Fórum começa há dez anos. Há dez anos, ocorre a primeira luta social, coletiva e multitudinária, uma aliança entre trabalhadores urbanos, camponeses, classes médias, universitários, o movimento cocalero e o movimento operário para lutar contra a privatização da empresa pública de água. E ocorreram quinze dias de flagrante confronto. Mas expulsou-se, como resultado de três meses de mobilização, uma empresa multinacional em plena hegemonia neoliberal. Este é um momento icônico que marca que a luta é possível, que é possível a vitória, e isso em um contexto que era totalmente neoliberal. Então isso tem muita relação com o movimento altermundialista, isto é, a Guerra da Água foi para os bolivianos o símbolo de que a luta era possível e que poderíamos obter vitórias.

De alguma forma, o processo político boliviano corre em paralelo com esse processo altermundializador que tem sua convergência no Fórum. O espaço do FSM é onde encontram experiências de todos os países de distintas tradições, como a sindical, a operária, a estudantil, a ecológica etc. Há, portanto, uma retroalimentação entre o que passa lá e o que passa aqui. Essa é uma primeira constatação. Uma segunda é que, nesses dez anos, o país onde a conjugação de movimentos sociais se avultou poder político foi a Bolívia. Esse é o segundo paralelo: aqui se completa dez anos do FSM e, na Bolívia, vive-se o segundo período de governo de um governo emanado dos movimentos sociais e camponeses.

Mas como esse é um momento de balanço e avaliação, não somente do Fórum, mas também do que ocorre no mundo: como estão as alternativas reais? Como estão o debate e as práticas? A nível de debate, creio que há muitos avanços significativos na América Latina. A recém outorgada constituição do Equador e a constituição da Bolívia são as mais avançadas no sentido de promover uma democracia avançada, democracia participativa e comunitária, de respeito pela natureza, e sobretudo elas incorporaram todos os direitos humanos integrais: individuais, coletivos, de crianças, mulheres, do meio-ambiente etc. Ou seja, há muito avanço normativo. E isso está bem, pois sempre que há uma lei, o movimento pode usar essa lei para mobilizar-se.

Mas a dificuldade advém do fato de que não basta obter vitórias no papel, nas constituições e nas leis. Precisamos avaliar as políticas públicas desses governos progressistas. E aí temos problemas, pois as políticas públicas seguem sendo, na

prática, industrialistas. Passamos do neoliberalismo ao capitalismo de estado, mas seguimos no capitalismo. E então, qual a alternativa ao capitalismo? Temos a necessidade de superar não só a ideia de capitalismo como modo de produção, mas também a própria ideia de produtividade, e aí creio que o Fórum está um passo adiante. O FSM está começando a discutir um horizonte verdadeiramente contra-hegemônico, não só contra o imperialismo norte-americano ou contra o capitalismo, mas indo mais além. As ideias alternativas para o século XXI têm muito a ver com buscar absolutamente outras formas de viver, outras formas de dar sentido à vida que não sejam orientadas nem pela produção, nem pelo consumismo, porque a produção e o consumismo estão profundamente vinculados. Essa é uma tarefa pendente.

Na Bolívia já avançamos muito, mas agora temos um outro debate. O debate é: que modelo queremos? E até agora as políticas públicas e os planos de governo do governo boliviano são totalmente industrialistas, produtivistas, orientados pela integração à economia mundial. E a economia mundial é capitalista. Assim, pensar outras formas eu creio que é o grande desafio em aberto para o processo boliviano. O FSM nos ajuda nessa reflexão, mas começamos a ver que há atores que estão começando a levantar sua voz. No Equador, os povos indígenas estão sendo diretamente afetados pelas medidas industrialistas do governo Correa e estão manifestando sua contrariedade, como vimos na carta da Confederação dos Movimentos Indígenas [enviada ao FSM e lida na plenária de encerramento]. Na Bolívia, está-se violando o direito de ser consultado, que é constitucional, em favor da exploração petrolífera. Ou seja, está-se desenvolvendo a indústria petrolífera sem consultar os povos indígenas, precisamente nesse governo, que é progressista e tem sua origem nos movimentos sociais camponeses.

Na Bolívia, está ocorrendo atualmente um impulso muito forte a um megaprojeto que se chama Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), apoiada com muito dinheiro do BNDES, do BID e outros organismos internacionais. É um projeto muito complexo de rodovias, ferrovias, represas hidroelétricas etc., que implica, em primeiro lugar, uma intervenção direta na Amazônia. E a Amazônia é frágil: primeiro perigo. Mas isso tem, ademais, um sentido geral que é articular a economia, em especial a produção industrial brasileira, com os mercados da Ásia Oriental. Esse é o objetivo: conectar o Brasil com os portos do Pacífico, particularmente os chilenos. Dessa forma, esse é um projeto contra o qual precisamos construir uma oposição orgânica, a partir dos movimentos populares da América Latina e do movimento altermundialista mundial. Creio que a luta contra o projeto IIRSA tem de estar na agenda do movimento alternativo latinoamericano para os próximos cinco anos.

Quando se aborda o processo sociopolítico boliviano, há constantes referências aos movimentos sociais, ao partido (Movimiento Al Socialismo, MAS) e ao Estado. Como se dá a relação entre os movimentos sociais, urbanos e rurais, diante do poder político institucional? Como o FSM pode se inserir entre esses dois agentes essencialmente distintos?

Creio que essa relação é muito complicada. Quando o movimento social se torna partido e o partido se torna governo, começa a surgir a retórica institucional, a lógica do aparelho de Estado. E o Estado é sempre realista e pragmático. Ou seja, é objetivamente pró-capitalista. Não há hoje Estado anticapitalista, pois ainda obedecem todos à lógica produtivista e industrialista hegemônica e, na medida em que produzem petróleo como Venezuela, seguem produzindo mercadorias, alimentando um modelo de desenvolvimento que se estrutura necessariamente sobre mercadorias. E assim seguimos mercantilizando a vida. Portanto vejo que há um perigo constante quando o movimento social conquista o poder institucional e entra na lógica do Estado. Isso não invalida a possibilidade de se travar lutas comuns, ao lado do Estado, mas creio que, se os movimentos sociais a nível local, regional, nacional e internacional perdem a sua autonomia em relação aos governos, os governos não terão a consciência crítica desses setores, não terão a crítica, e a crítica é fundamental para seu caráter progressista. Ou seja, a crítica progressista e autônoma proveniente dos movimentos ajuda esses governos, rejuvenesce-os, orienta-os e fortalece sua consciência. A perda de autonomia dos movimentos populares suprime essa crítica.

“Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional”

Normas de Submissão

a) Serão aceitos exclusivamente artigos, resenhas e ensaios acadêmicos inéditos, relacionados ao tema da Revista, ou seja, o campo das Relações Internacionais e áreas correlacionadas, produzidos por alunos de graduação de qualquer instituição do país ou estrangeira, regularmente matriculados ou daqueles que submeteram seus trabalhos à publicação durante período de conclusão do curso.

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

c) A revista adota o sistema de avaliação anônima do tipo “duplo cego” – *double blind peer review* – para a análise dos documentos encaminhados à publicação, ou seja, os nomes dos pareceristas permanecerão em sigilo, omitindo-se também perante estes os nomes dos autores.

d) Os artigos deverão estar de acordo com as seguintes normas técnicas para sua avaliação pelo Conselho Editorial:

i) Tipologia Times New Roman, tamanho da fonte 12.

ii) Configuração de parágrafos margem de três centímetros e espaçamento duplo entre linhas.

iii) O texto deve conter entre 25 e 45 mil caracteres, incluídos os espaços.

iv) Deve constar, no início do artigo, um resumo em português de 500 a 800 caracteres, sintetizando campo de estudo, objetivo, método, resultado e conclusões, sem parágrafo, tamanho da fonte 12, espaçamento entre parágrafos 0 (zero) e entre linhas, simples, além de 4 a 6 palavras-chave.

v) Deve incluir-se, no final do texto, resumo em inglês (*Abstract*) de mesmo conteúdo do resumo em português, sem parágrafo, espaçamento entre parágrafos

0 (zero) e entre linhas, simples, além de palavras-chave (*Keywords*); o tamanho da fonte deve ser 10 e o texto delimitado por borda.

vi) 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 tipografia, mantida.

vii) 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 com aspas duplas. Ao final da citação, é obrigatória a adição, entre parênteses, do sobrenome do autor original, número da(s) página(s) e ano da publicação em questão, nessa ordem.

viii) Para garantir o anonimato do processo de avaliação, o(s) autor(es) não deve(m) se identificar no corpo do artigo ou documento.

ix) As referências bibliográficas devem se restringir às essenciais para o desenvolvimento do artigo. Devem constar ao final do texto, ordenadas alfabeticamente, e conter, na ordem, sobrenome do autor, nome do autor, título, edição local, editora, data, página (NBR-6023). No caso de periódico, é necessário incluir o nome do mesmo após o título do trabalho.

x) Quaisquer gráficos, tabelas, esquemas ou assemelhados devem ser enviados separados do artigo, em anexo, sendo que esses devem ser diretamente reproduzidos pelo autor.

xi) Esclarecimentos sobre a normalização exigida devem ser consultados nos termos estabelecidos pela ABNT para artigos em periódicos científicos (NBR-6022).

e) Serão priorizadas resenhas de livros e publicações de caráter científico, que tenham sido publicados no prazo de até três anos, ou obras clássicas, para as quais não há restrições temporais quanto à data de publicação.

f) As resenhas bibliográficas deverão estar de acordo com as seguintes normas técnicas para sua avaliação pelo Conselho Editorial:

i) Tipologia Times New Roman, tamanho da fonte 12.

ii) Configuração de parágrafos margem de três centímetros e espaçamento simples entre linhas.

iii) O texto deve conter entre 8 e 15 mil caracteres, incluídos os espaços.

iv) As citações, quando necessárias, devem ser feitas no corpo do texto no sistema autor-data, incluindo os números de páginas (quando for o caso), conforme norma da ABNT NBR 10520. Não devem ser utilizadas as expressões Id., Ibid., Op. cit., Loc. cit. e assemelhadas;

v) Notas de referência e explicativas devem ser evitadas. As notas estritamente necessárias devem ser numeradas sequencialmente no corpo da resenha e inseridas no final do texto, antes das referências.

g) É vedada a publicação de dois artigos do mesmo autor, mesmo que em trabalho conjunto com outros autores. Isso não impossibilita, no entanto, que um autor submeta mais de um trabalho à revista.

h) A publicação dos trabalhos será sempre amparada pelas recomendações tanto do Conselho Editorial quanto do Conselho Executivo e pela análise dos pareceres produzidos. O resultado da avaliação será encaminhado ao(s) autor(es) do trabalho por email.

i) Caso tenha um trabalho publicado, o autor receberá um exemplar da revista.

Endereço para envio

Artigos e resenhas deverão ser enviados em anexo para o e-mail ***perspectiva_submissao@hotmail.com***, em arquivo “*.doc”. No campo “Assunto” pede-se que sejam incluídas as mensagens “*Artigo para Publicação ou Resenha 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

