



Nº 16

R E V I S T A
PERSPECTIVA

REFLEXÕES SOBRE A TEMÁTICA INTERNACIONAL

ISSN 1983-9707 ANO 09 FEVEREIRO/MARÇO 2016

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
Coordenadoria: João Otávio F. B. Cadore, Luísa A. Lorentz e Vitória Kramer.
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Coordenadora: Prof.^a Jacqueline Angelica Hernandez Haffner.
EDITORA-CHEFE: Analúcia Danilevicz Pereira.
CONSELHO EXECUTIVO: Ana Paula Fraga, Bruna H. Dalcin, Daiana W. Jung, João Paulo de M. Alves, Samuel Machado e Vitória Kramer.
CONSELHO EDITORIAL: Prof. André Luiz R. da Silva (UFRGS), Prof. André M. Cunha (UFRGS), Prof. Antônio Carlos M. Lessa (UNB), Prof. Carlos S. Arturi (UFRGS), Prof. Eduardo Ernesto Filippi (UFRGS), Prof. Érico E. Duarte (UFRGS), Prof. Fábio C. Morosini (UFRGS), Prof. José Miguel Q. Martins (UFRGS), Prof. Luiz Dario T. Ribeiro (UFRGS), Prof. Manuel Loff (Universidade do Porto, Portugal), Prof. Marco Aurélio C. Cepik (UFRGS), Prof.^a Marianne Wiesebron (UL/Leiden, Holanda), Prof.^a Miryam Olga Colacrai (UNR/Rosário, Argentina), Prof. Paulo Gilberto F. Visentini (UFRGS), Prof. Pedro Cezar D. Fonseca (UFRGS), Prof. Ricardo Antônio S. Seitenfus (UFSM), Prof.^a Sonia Maria Ranincheski (UFRGS).
CONSELHO CONSULTIVO: Prof. Adriano P. de Almeida (UFRGS), Prof.^a Ana Júlia Possamai (UFRGS), Prof. Christiano C. Ambros (UFRGS), Prof.^a Claudia Wasserman (UFRGS), Prof. Diego Canabarro (UFRGS), Prof. Eduardo M. Svartman (UFRGS), Prof. Enrique S. Padrós (UFRGS), Prof. Fabrício S. Ávila (UFRGS), Prof. Fernando D. Sebben (UFRGS), Prof. Gabriel Pessin (ESPM-Sul), Prof.^a Graciela de C. Pagliari (UFSM), Prof. Igor C. da Silva (UFSM), Prof. Júlio Cesar C. Rodriguez (UFS), Prof.^a Kamila Raquel Rizzi (UNIPAMPA), Prof. Lucas K. de Oli-

veira (UNILA), Prof. Lucas P. Rezende (UFSC), Prof. Luciano V. Ferreira (UFRGS), Prof. Luiz Augusto E. Faria (UFRGS), Prof. Luiz Paulo F. Nogueiról (UFRGS), Prof.^a Luíza G. Schneider (UFRGS), Prof.^a Maíra B. B. Vieira (IFRS), Prof. Marcos Aurélio B. dos Reis (UNISINOS), Prof. Rafael Balardin (UNIPAMPA), Prof. Ricardo Dathein (UFRGS), Prof. Robson Valdez (FEE), Prof. Rodrigo P. Martins (FEEVALE), Prof. Sergio Leusin (UFRGS), Prof. Sergio M. M. Monteiro (UFRGS), Prof. Thomaz Francisco S. A. Santos (UFRGS).

PARECERISTAS *AD HOC*: Prof. Anderson Teixeira, Prof. Arthur C. D. Júnior, Prof.^a Bruna Jaeger, Prof. Fabian Domingues, Prof. Gabriel P. Adams, Prof. Gustavo O. L. Pereira, Prof. Jefferson P. Viana, Prof. Marcelo Kanter, Prof. Rafael P. Poerschke, Prof.^a Tatiana Vargas Maia.

CAPA: Joana Machado e Vitória Kramer.
REVISÃO E DIAGRAMAÇÃO: Vitória Kramer
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.

E-mail: revistaperspectivari@gmail.com

Telefone: (051) 3308-3311 ramal 3508

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Revista perspectiva: reflexões sobre a temática internacional/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Centro Estudantil de Relações Internacionais. Ano 9, n. 16 (fev./mar. 2016) – Porto Alegre: UFRGS/FCEE/CERI, 2008

Semestral.
ISSN 1983-9707.

1. Relações exteriores: Política. 2. Relações internacionais. 3. Política internacional. 4. Cooperação internacional.

CDU 327

Responsável: Biblioteca Gládis Wiebelling do Amaral, Fac. de Ciências Econômicas da UFRGS

SUMÁRIO

EDITORIAL

ARTIGOS

- Segurança e Consolidação do Estado: Perspectiva de Cooperação
Técnica-Militar Brasil-República Democrática do Congo 7

Bruno Luiz de Souza Ronchi

Débora Sulzbach de Andrade

João Estevam dos Santos Filho

Stefano Arroque

- O Pacto ABC de 1915 e suas Implicações para a Política Externa
Brasileira para o Cone Sul 25

Elisa Felber Eichner

Gabriela Dorneles Ferreira Da Costa

Priscila Gonçalves Schelp

Thales Crescencio Wisinski Machado

- O Posicionamento da Diplomacia Brasileira para o Estado de
Israel: da Criação aos Choques do Petróleo 34

Bert Venema

Iñigo Alexander

Lauro Kluwe

Rafael Branchtein

Rodrigo Dichuta

Refugiados Palestinos: a Construção da Identidade Nacional e Impactos na Questão da Palestina	48
<i>Bruna Ramires Vieira</i>	
<i>Bruna Ribeiro Troitinho</i>	
<i>Cecília Maieron Pereira</i>	
<i>William Santos</i>	
Acerca dos Governos Panistas no México após a Alternância: as Políticas Externas de Vicente Fox (2000-2006) e Felipe Calderón (2006-2012)	56
<i>Amanda Eloísa Terra</i>	
Empresas Maquiladoras no México: Reflexos para a Mão de Obra Feminina	58
<i>Gustavo Rodrigues Costa</i>	
<i>Lidiane Pereira Ayang</i>	
RESENHA	
SILVA, Sérgio. Expansão e Origens da Indústria no Brasil. Oitava edição. São Paulo, Editora Alfa Ômega, 2001	60
<i>Resenhado por Thiago Silveira</i>	
ENTREVISTA	
Entrevista sobre a geopolítica do petróleo e os seus impactos para o sistema internacional, com Ricardo Leães, pesquisador e analista da Fundação de Economia e Estatística (FEE)	70
PARÂMETROS PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS	100

SUMMARY

EDITORIAL

ARTICLES

- Security and State Consolidation: Brazil-Democratic Republic
of Congo Military-Technical Cooperation Perspectives 7

Bruno Luiz de Souza Ronchi

Débora Sulzbach de Andrade

João Estevam dos Santos Filho

Stefano Arroque

- The ABC Pact of 1915 and its Implications on the
Brazilian Foreign Policy for the Southern Cone 30

Elisa Felber Eichner

Gabriela Dorneles Ferreira Da Costa

Priscila Gonçalves Schelp

Thales Crescencio Wisinski Machado

- Brazilian Diplomacy Towards the State of Israel:
From its Creation Until Oil Prices' Shocks 23

Bert Venema

Iñigo Alexander

Lauro Kluwe

Rafael Branchtein

Rodrigo Dichuta

Palestinian Refugees: the Construction of National Identity and the Impacts on the Question of Palestine	48
<i>Bruna Ramires Vieira</i>	
<i>Bruna Ribeiro Troitinho</i>	
<i>Cecília Maieron Pereira</i>	
<i>William Santos</i>	
About the Pan Governments in Mexico after the Alternation: the Foreign Policies of Vicente Fox (2000-2006) and Felipe Calderón (2006-2012)	59
<i>Amanda Eloísa Terra</i>	
Maquiladora Industries in Mexico: Reflections to the Female's Workforce	70
<i>Gustavo Rodrigues Costa</i>	
<i>Lidiane Pereira Ayang</i>	
REVIEW	
SILVA, Sérgio. Expansão e Origens da Indústria no Brasil. Oitava edição. São Paulo, Editora Alfa Ômega, 2001	85
<i>Reviewed by Thiago Silveira</i>	
INTERVIEW	
Interview on oil geopolitics and its impacts on the international system, with Ricardo Leães, researcher and analyst of Economics and Statistics Foundation (FEE)	90
PARAMETERS FOR ARTICLES SUBMISSIONS	95

Editorial

A 16ª edição da Revista Perspectiva resulta da vontade de um grupo de alunos do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul de oportunizar um espaço de divulgação para os trabalhos acadêmicos produzidos em nossa área. A dedicação para realização de mais uma edição fundamenta-se na premissa de que os conhecimentos desenvolvidos e adquiridos podem gerar debates ainda mais frutíferos quando ganham visibilidade. Em vista disso, selecionamos e organizamos uma coletânea de artigos na tentativa de incentivar ainda mais a publicação, considerando os benefícios gerados para a comunidade acadêmica no geral.

Nesta edição em particular, será possível notar que temas referentes a países periféricos foram privilegiados. Contamos com o trabalho “*Segurança e Consolidação do Estado: Perspectiva de Cooperação Técnica-Militar Brasil-República Democrática do Congo*”, o qual discute os desafios securitários que ameaçam a soberania do Estado congolês, introduzindo a perspectiva de cooperação técnica-militar com o Brasil no processo de afirmação nacional. Além disso, o artigo “*Refugiados Palestinos: a Construção da Identidade Nacional e Impactos na Questão da Palestina*” contribui com a temática sobre o papel dos refugiados palestinos na luta de construção nacional, retomando conceitos como legitimidade e identidade nacional.

Outro país específico que se destacou foi o Brasil. O artigo “*O Pacto ABC de 1915 e suas Implicações para a Política Externa Brasileira para o Cone Sul*” analisa comparativamente os moldes do Pacto ABC e a política brasileira para o Cone Sul em diferentes períodos, a fim de verificar possíveis mudanças. Por outro lado, o artigo “*O Posicionamento da Diplomacia Brasileiro para o Estado de Israel: da Criação aos Choques do Petróleo*” apresenta o pragmatismo da política externa brasileira em relação a Israel, movida principalmente por determinantes econômicos.

Um último tema presente em dois artigos é o México, embora os trabalhos sobre o país contenham propostas diferentes. “*Acerca dos Governos Panistas no México após a Alternância: as Políticas Externas de Vicente Fox (2000-2006) e Felipe Calderón (2006-2012)*” explora a orientação da política externa mexicana a partir dos anos 2000, introduzindo na análise referências históricas e os constrangimentos causados pelos atentados nos Estados Unidos. Por fim, o artigo “*Empresas Maquiladoras no México: Reflexos para a Mão de Obra Feminina*” articula o poder das empresas maquiladora para geração de equilíbrio interno e externo, especificamente na economia mexicana, e os desdobramentos disso para as condições de trabalho de uma população em particular – as mulheres.

Com isso, espera-se que esta edição da Revista Perspectiva continue desempenhando seu papel na divulgação de trabalhos e na viabilização do debate acadêmico, contribuindo para o crescimento de todos que fazem parte desse projeto. Afinal, a cada ciclo podemos contar sempre com inúmeros colaboradores, alunos, ex-alunos e professores, aos quais não podemos deixar de agradecer pela disposição em nos ajudar a concretizar com excelência mais uma edição.

Conselho Executivo

Segurança e Consolidação do Estado: Perspectiva de Cooperação Técnica-Militar Brasil-República Democrática do Congo

*Bruno Luiz de Souza Ronchi**
*Débora Sulzbach de Andrade***
*João Estevam dos Santos Filho****
*Stefano Arroque*****

RESUMO: A República Democrática do Congo é um país que enfrentou sérios problemas ao longo de sua história. Desde sua independência, em 1960, o país atravessou guerras civis violentas e sérias crises políticas que debilitaram o Estado congolês. A remanescente de grupos opositores armados, que dominam partes do território do país, é uma das muitas dificuldades enfrentadas pelo Estado para a manutenção de sua soberania. Sendo a debilidade de suas capacidades militares um indicativo e uma causa dessa dificuldade, vislumbra-se a perspectiva de cooperação técnica-militar entre o Brasil e a RDC enquanto meio para auxiliar a estruturação das Forças Armadas congoleesas e, conseqüentemente, a consolidação do próprio Estado.

PALAVRAS-CHAVE: República Democrática do Congo. Segurança. MONUSCO. Cooperação.

*Graduando do sexto semestre do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Email: bruno.ronchi@outlook.co

**Graduanda do sexto semestre do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Email: deborasulzbachdeandrade@gmail.com

***Graduando do sexto semestre do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Email: joaoestevam08@gmail.com

****Graduando do sexto semestre do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Email: stefano.arroque@gmail.com

1 Introdução

Tendo em vista seu conturbado histórico político desde que se tornou independente, em 1960, a República Democrática do Congo (doravante RDC) apresenta uma série de dificuldades a serem superadas, dentre as quais se destaca a própria afirmação do Estado congolês sobre seu território. Para tanto, é essencial a estruturação de Forças Armadas capazes de prover proteção externa e, internamente, o controle sobre o território. É nesse sentido que se aponta a ideia de cooperação entre o Brasil e a RDC no âmbito técnico-militar, analisando-se os benefícios dessa cooperação para ambas as partes.

Sustentam-se inicialmente duas hipóteses acerca da questão sobre os benefícios mútuos da cooperação técnica-militar entre Brasil e RDC. A primeira delas é a de que, para o Brasil, a cooperação seria benéfica na medida em que contribuiria para a estabilização de seu entorno estratégico, do qual faz parte o Atlântico Sul (BRASIL, 2012). A estabilização da região é um esforço comum entre os dois países - ambos membros da Zona e Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) - e o fortalecimento do Estado congolês e de suas capacidades militares converge para tal esforço. A segunda delas é de que, para a RDC, a cooperação com o Brasil no setor técnico-militar auxiliaria na construção de suas Forças Armadas, dotando-a de capacidade autônoma de defesa e de controle sobre seu território.

A fim de comprovar tais hipóteses, o trabalho encontra-se estruturado da seguinte forma: na segunda seção deste artigo, será apresentado um panorama geral sobre a República Democrática em seus mais variados aspectos - suas características físicas, econômicas, políticas e sociais, além de sua história, desde o período colonial até o presente momento, bem como a estruturação de suas Forças Armadas. Na terceira seção, serão discutidas as relações entre esse país e o Brasil, partindo dos primeiros contatos oficiais entre os dois países até a atualidade. Na quarta seção serão analisados casos já existentes de cooperação técnica-militar entre o Brasil e países africanos, a fim de consolidar a ideia de que tal tipo de relação também poderia existir entre o Brasil e a RDC. Por fim, na quinta seção, serão analisadas as potencialidades existentes em uma cooperação técnico-militar entre os dois países, destacando os benefícios para ambos.

A metodologia utilizada para a realização do presente trabalho inclui a revisão bibliográfica de literatura especializada em República Democrática do Congo, cooperação militar, segurança e operações de paz. Também foram realizadas análises sobre documentos oficiais do governo brasileiro, do Banco Mundial, de órgãos da Organização das Nações Unidas, dentre outros. Além disso, foram feitas análises qualitativas de mapas cartográficos, tanto da República Democrática do Congo como do Atlântico Sul, e de tabelas e gráficos sobre o desempenho econômico e comercial congolês.

2 Sobre a República Democrática do Congo

A República Democrática do Congo, também conhecida como Congo-Kinshasa, ex-Zaire, localiza-se no coração do continente africano. Sua situação geográfica extremamente vantajosa serve como uma ligação entre os territórios da África Austral, Oriental, Equatorial e do Chifre da África. O país faz fronteira com nove países (República do Congo “Brazzaville”, República Centro-Africana, Sudão do Sul, Uganda, Ruanda, Burundi, Tanzânia, Zâmbia e Angola), e possui acesso ao Oceano Atlântico através de uma estreita faixa de terra, onde desemboca o Rio Congo. Esse estreito pedaço de terra divide o território angolano em dois, separando o enclave de Cabinda do resto de Angola. Soma-se à posição geográfica da RDC a sua condição de possuidora de um vasto território, com área de 2.344.858 km², constituindo o maior país da África Subsaariana, o segundo maior da África (atrás apenas da Argélia) e o 11º país do mundo em extensão territorial.

A população da RDC corresponde a um total de 74.88 milhões de pessoas (WORLD BANK, 2014), sendo o quarto país mais populoso do continente. Devido a sua vasta extensão territorial, a diversidade étnica, linguística e cultural da RDC se sobressai. O país possui mais de 200 grupos étnicos, em sua maioria de origem Bantu, tais como Luba, Kongo e Mongo. A língua oficial é o francês, mas também se fala principalmente Lingala, Kingwana, Kikongo e Tshiluba. No âmbito cultural e religioso, verifica-se que 40% da população é católica, 20% é protestante, 10% é islâmica e 30% pratica religiões locais de origem africana. Vale ainda destacar que a população congoleza é bastante esparsa, apresentando uma maior concentração nas regiões de Kinshasa e dos Grandes Lagos.

O território da RDC, além de muito vasto, é muito rico em recursos naturais, que estão esparsamente distribuídos pelo território congolês. Destacam-se matérias primas de uso histórico, como ouro e diamantes; de grande uso na atualidade, como cobre, cobalto, urânio e petróleo; e de relevância central para a era digital, como o caso do *coltan*, uma mistura de nióbio e tântalo, utilizada na fabricação de computadores e *smartphones*.

A abundância de recursos naturais reflete-se na economia do país, que é um grande exportador de matéria-prima com baixo valor agregado, especialmente para a Ásia (destacando-se a China) e a Europa. Aproximadamente 80% de suas exportações correspondem aos seguintes produtos: cobre (minério, bruto e refinado), cobalto e petróleo bruto (OEC, 2013). Já as importações da RDC são extremamente variadas, desde máquinas, produtos químicos e metais, até alimentos e medicamentos, provenientes de países africanos (principalmente África do Sul e Zâmbia), europeus e asiáticos. A balança comercial é positiva, frente à grande quantidade de recursos minerais exportados (OEC, 2013). O PIB da RDC foi de \$32.96 bilhões de dólares em 2014, apresentado a taxa de crescimento de 9% no ano (WORLD BANK, 2014).

Apesar da riqueza em recursos naturais, a RDC encontra-se em uma situação de colapso. Essa riqueza é explorada através de uma economia de enclaves¹, voltada para o mercado externo e marcada pela manutenção de ciclos de conflitos que assolam o país, especialmente a região dos Grandes Lagos. Desse modo, o colapso social pode ser evidenciado pelos altos índices de violência, de pobreza, de doenças (como o HIV) e de refugiados. Desse modo, 75% da população congoleza vive com apenas um dólar por dia (FAO, 2011), estima-se que a população vivendo com HIV beire a quantidade de 450 mil (UNAIDS, 2014) e o número de refugiados seja superior a 423 mil pessoas em países vizinhos (UNHCR, 2015). A calamidade na qual se insere a RDC pode ser expressa pelo baixíssimo IDH, de apenas 0,433 em 2014, um dos piores índices do mundo (UNDP, 2015).

¹ Uma economia de enclave diz respeito a uma região econômica que se diferencia do restante da economia que integra. Em economias subdesenvolvidas, são associadas a regiões com alto nível de inversão estrangeira, fazendo com que o enclave apresente progresso econômico; contudo, a economia que cerca o enclave geralmente apresenta alto grau de pobreza (ANZIL, 2011).

2.1 Histórico político e inserção internacional

A primeira vez que o território que atualmente pertence à RDC foi estabelecido como uma unidade política foi durante o governo da Associação Africana Internacional (que logo após o estabelecimento do domínio passou a se chamar Associação Internacional do Congo), um grupo formado pelo Rei Leopoldo II da Bélgica com a anuência das outras potências e de banqueiros da época. O Rei apresentou a sua ocupação do território como o “maior trabalho humanitário do seu tempo” (HOCHSCHILD, 1999, p. 46), contudo, o seu real objetivo era estabelecer uma colônia belga na África. O território ao redor do rio Congo foi escolhido após uma expedição do explorador galês Henry Morton Stanley, que foi posteriormente convocado para empreender mais viagens e estabelecer o controle de Leopoldo e da Associação sobre a área. Em 1885, a Associação Internacional do Congo foi abolida, e o território passou a ser uma dependência pessoal de Leopoldo II, que se autoproclamou Rei-Soberano do Estado Livre do Congo. Durante esse período, os nativos foram extirpados de toda e qualquer soberania que outrora tiveram, sendo postos sob um regime de escravidão com rigorosas leis a respeito da produtividade diária no seu trabalho de extração. “As punições para quem não cumprisse essas quotas eram severas, indo desde agressões físicas até a decepção das mãos” (MOREL, 1904, p. 110).

Conforme essas práticas foram sendo descobertas e divulgadas pela mídia europeia e norte-americana, a rejeição internacional ao mandato de Leopoldo II cresceu, e com isso surgiu a Associação para a Reforma do Congo, uma organização internacional não governamental formada por intelectuais e ativistas e encabeçada pelo jornalista e político Edmund Morel. O diplomata britânico Roger Casement publicou, em 1904, um relatório com os abusos que presenciara durante sua viagem à colônia. Em 1908, o Rei cedeu à pressão e à ordem do parlamento (que, desde o relatório Casement, já se mostrava contrário às políticas do monarca) e passou o comando do Congo para o Estado, tornando-o uma colônia belga *de jure* (MEDITZ e MERRILL, 1994).

Contudo, poucas mudanças sucederam, e os abusos, ainda que tenham sido atenuados, continuaram. Africanos ainda eram impedidos de estudar mais do que o básico, exercer funções governamentais ou qualquer outro trabalho intelectual

que já fosse executado pelos brancos. Apenas em 1960, com a independência, o Congo se inseriu no Sistema Internacional como uma entidade autônoma e soberana, comandada pelo primeiro-ministro com tendências pró-soviéticas Patrice Lumumba. Esse período foi marcado por instabilidade, ocasionada em parte pelo caos deixado pelos belgas, acompanhado de uma completa ausência de um aparelhamento estatal no país e por disputas entre políticos pró-americanos e pró-soviéticos. Lumumba conseguiu manter-se no poder por três meses, sendo removido e preso pelas forças do então comandante militar Mobutu Sese Seko e posteriormente assassinado por um grupo secessionista contra quem havia lutado, liderado pelo político pró-Occidental Moïse Tshombe. Tshombe, que liderou uma campanha para separar a rica província de Katanga do restante do país (no episódio que ficou conhecido como a Crise do Congo), abandonou suas pretensões para assumir o cargo de primeiro-ministro em 1963. Durante todo o processo os separatistas tiveram apoio econômico e militar da Bélgica (O'BRIEN, 2015), que visava manter presença na região.

O Congo continuou em um estado de conflito civil e sucessão de líderes com mandatos curtos até 1965, quando Mobutu assume a presidência. Durante o seu governo, o Congo teve uma mudança radical de eixo, voltando-se inteiramente para o Ocidente. Os Estados Unidos assumiram o papel de nação com maior envio de ajuda humanitária e consideraram Mobutu como um “bastião contra o comunismo” (FRENCH, 1997). O seu regime empreendeu uma política denominada de “autenticidade”², que visou eliminar todos os traços de colonialismo em benefício de uma identidade exclusivamente africana - chegando, inclusive, a renomear o país como “Zaire” em 1971. Isto condicionou as suas relações com a Bélgica, que foram bastante instáveis, indo do apoio absoluto a tensões diplomáticas, e o seu apoio por grupos nacionalistas africanos e anticomunistas, notavelmente a FNLA, em Angola. No início da década de 1990, após insurgências no país, Mobutu concordou em iniciar um processo de transição. A sua demora em fazê-lo, no entanto, levou à invasão do Congo, comandada pelas forças rebeldes de Laurent Kabila e auxiliada por outros governos africanos. Esse episódio deu início à Primeira Guerra do Congo.

² Do francês *authenticité*.

Essa guerra, ainda que tenha causado grandes danos para o país, foi curta e terminou com a proclamação da RDC e a presença de tropas dos países vizinhos, notavelmente Ruanda e Uganda. Em 1998, Kabila decide expulsar os oficiais estrangeiros do país, o que gera descontentamento nos governos dos respectivos países. A deterioração das relações diplomáticas causa uma invasão do Congo por Ruanda, milícias aliadas a esta, Uganda e outros países. O conflito logo se torna uma guerra entre vários Estados africanos e milícias, incluindo o Exército de Resistência do Senhor, liderado por Joseph Kony, e as Frentes Democráticas para a Libertação de Ruanda, um grupo nacionalista Hutu³. Durante a Segunda Guerra do Congo, a ONU atuou de forma contínua por meio das suas forças de paz, então denominadas MONUC. O resultado da guerra foram os acordos de Pretória, que acertaram a retirada das tropas de Ruanda do país e, principalmente, de Sun City, que estabeleceu o diálogo e o governo de unidade nacional, chefiado por Joseph Kabila. Ainda que tenha havido ação militar posterior aos acordos, eles formaram a base do regime multipartidário congolês atual (UN, 2003).

2.2 Estruturação das forças armadas e consolidação do Estado

Mesmo após o fim formal do conflito, o Congo ainda sofre com um Estado de Violência. Tal situação é derivada de dois fatores fundamentais: primeiramente, grande parte dos grupos combatentes da Segunda Guerra do Congo foram inseridos automaticamente nas forças armadas e nas instituições do país. Dessa maneira, esses grupos passaram a controlar parcelas inteiras do Estado. Em segundo lugar, os grupos não inseridos no Estado não foram derrotados, devido à incapacidade das forças armadas do Congo de neutralizá-los e à existência de interesses externos na manutenção desses grupos (SILVA, 2011).

Dessa maneira, um dos imperativos da RDC é uma Reforma do Setor de Segurança. Entretanto, ao analisar as principais questões securitárias do Estado congolês, nota-se que duas questões principais devem ser levadas em conta na realização de tal reforma: primeiro, a deficiência de um aparato estatal, capaz de assegurar minimamente a coerção interna e externa do território; segundo, a

³ As FDLR, após o final da guerra, iniciaram uma violenta campanha na região de Kivu, com conflitos esporádicos que se estendem até os dias atuais.

completa ineficiência e falta de estrutura das forças armadas congoleesas. É importante frisar que um fator leva a outro: a inexistência de uma burocracia estatal impede a formação de forças armadas nacionais com monopólio do poder de coerção e a ausência destas é uma barreira a uma melhor estruturação da burocracia estatal.

Historicamente, a ineficiência da estrutura militar do Congo advém das políticas adotadas por Mobutu, que provocou a destruição deliberada do exército nacional a partir de 1975. Suas reformas reduziram o exército congolês ao efetivo de apenas quatro brigadas - ou seja, 20 000 homens. Essas medidas justificaram-se pelo receio do ditador quanto ao surgimento de elites que pudessem concorrer pelo seu poder. Além disso, ele também investiu contra os centros de formação militar e colocou o foco das forças armadas nas medidas de contrainsurgência (o que acabou por minar a capacidade coercitiva externa do Congo). Dessa forma, as forças armadas do país passaram a ter um enfoque predominantemente interno. Tal fato foi que levou à utilização de grupos paramilitares por Mobutu, durante a Primeira Guerra do Congo - e por Laurent Kabila, na Segunda Guerra do Congo.

Dessa maneira, o atual estado das forças armadas congoleesas é desolador. Apesar de serem as maiores da África Central, “dado o tamanho do país e os baixos níveis de treinamento, da moral e dos equipamentos, as Forças Armadas da República Democrática do Congo (FARDC) são incapazes de prover segurança para o país” (IISS, 2014, p. 442). A maior parte de seus equipamentos militares encontra-se em estado de defasagem e a incorporação de um grande número de grupos armados não estatais ao exército faz com que haja uma grande descentralização nessa instituição. Além disso, as forças armadas congoleesas possuem uma capacidade de combate limitada (IISS, 2014).

Dessa maneira, tanto fatores institucionais quanto técnicos têm impedido as forças armadas da República Democrática do Congo de cumprir alguns dos objetivos estratégicos do país, como o estabelecimento da soberania completa do Estado sobre o seu território - o que implica na capacidade de prover segurança aos seus cidadãos e de eliminar os grupos armados que ameaçam o Estado. Entretanto, essa deficiência militar do Congo mostra-se também como uma possibilidade de cooperação com outros países - inclusive emergentes. É nesse contexto que podemos falar de um potencial para relações de cooperação no âmbito técnico-militar entre

o Brasil e a RDC como possibilidade para a geração de segurança para o Congo. Tal abordagem de garantia de segurança diferencia-se bastante daquela abordada pela ONU em sua missão de paz implementada no país⁴.

3 Relações bilaterais com o Brasil

No que se refere às relações bilaterais entre a RDC e o Brasil, consideradas a partir da independência congolese (junho de 1960), o que se observa é um relativo contraste com as relações entre este último e o continente africano de modo geral. Pelo menos até a década de 1980, os movimentos de aproximação e afastamento entre os dois países estiveram muito mais relacionados às afinidades ideológicas de seus governos do que propriamente da orientação geral de suas políticas externas.

A independência congolese foi reconhecida pelo Brasil em agosto de 1960, menos de um mês após sua declaração, em um período em que tanto no Brasil quanto na RDC tiveram lugar governos progressistas. Nesse primeiro período, a RDC assume uma posição de destaque para a política externa brasileira, evidenciado pelo envio de cerca de 200 militares da FAB para a composição das forças da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC).

Paradoxalmente, o primeiro período de maior aproximação entre os dois países ocorre justamente quando, em ambos, se verifica uma orientação de alinhamento aos interesses norte-americanos e de alheamento da cooperação com países terceiro-mundistas. É nesse contexto, dos governos Castelo Branco, Costa e Silva e Médici no Brasil e de Mobutu no Congo, que se processa a abertura da embaixada do Brasil em Kinshasa, em 1972, e a daquele em Brasília, em 1974 (MRE, 2015).

O rompimento do alinhamento dos perfis de governo e de política externa entre os governos dos dois países, a partir da segunda metade da década de 1970, marca um período de inflexão e arrefecimento das relações bilaterais. Enquanto Mobutu exacerba sua orientação anticomunista, Geisel estabelece o Pragmatismo Responsável, ampliando as perspectivas de relação com o continente africano. Nesse

⁴ Em 1999, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a criação da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC), que a partir de 2010 passou a ser chamada de Missão das Nações Unidas para a Estabilização da República Democrática do Congo (MONUSCO). Assim como as demais missões de paz, esta é direcionada pela visão da “paz liberal” - tendo o liberalismo de mercado como um modelo de sociedade que garantiria a segurança (sobretudo interna) do país (BELLAMY *et al*, 2010).

sentido, o reconhecimento do governo angolano do MPLA, em 1975, por parte do Brasil, e o apoio político e militar ao FNLA em Angola e ao regime do *Apartheid* na África do Sul, por parte da RDC, acabou afastando diplomaticamente os dois países, restringindo suas relações ao âmbito comercial.

Nova aproximação se verifica já no início da década de 1980, a partir do governo Figueiredo no Brasil e em um contexto de enfraquecimento do regime de Mobutu e do arrefecimento de seu antagonismo com o MPLA. Nessa nova fase, destacam-se as duas primeiras reuniões da Comissão Mista Bilateral, em 1980, em Brasília, e em Kinshasa, em 1987. Ainda nessa nova fase, destaca-se a aproximação dos dois países no âmbito da ZOPACAS, estabelecida em 1986 por meio da Resolução 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas com o objetivo de preservar a paz no Atlântico Sul (MRE, 2015).

A partir da década de 1990, no entanto, com o agravamento da situação política da RDC e o gradual afastamento do Brasil com relação ao continente africano sob os governos neoliberais, verifica-se novo retrocesso nas relações bilaterais - simbolizado pelo fechamento da embaixada brasileira em Kinshasa, em 1997. Somente a partir do governo Lula é que as relações são restabelecidas de fato: além da reabertura da embaixada brasileira em Kinshasa, em 2004, destacam-se visitas ministeriais de ambos os países, a realização da III Sessão da Comissão Mista Brasil-RDC, em Brasília, em 2011, além do reescalonamento, por parte do governo brasileiro, da dívida congoleza, em 2013.

No que se refere especificamente às relações comerciais entre os dois países, entre 2003 e 2010 (primeiro e segundo governos Lula no Brasil, governo de Joseph Kabila no Congo), observa-se padrões consideravelmente distintos entre as exportações da República Democrática do Congo para o Brasil e as importações congolezas de produtos brasileiros. Segundo dados do Observatório de Complexidade Econômica, do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT), enquanto as exportações apresentam um pico extremamente considerável entre os anos de 2006 e 2007 (respectivamente US\$ 117 milhões e US\$ 156 milhões - destaque-se, nesses dois anos, a importância do petróleo cru nas exportações congolezas, representando 96% delas em 2006 e 99,1% em 2007), as importações mantêm um ritmo de crescimento relativamente constante desde 2003, com um pico de

US\$ 53,7 milhões em 2009. A partir de 2008, o que se verifica, no que se refere às exportações, é uma queda brusca na participação do petróleo na pauta, que passa a se concentrar em metais, especificamente cobalto e cobre. Tal inflexão modifica sensivelmente a balança comercial entre os dois países, com o Congo apresentando uma situação deficitária desde 2008 até 2010 (OEC, 2015).

4 Perspectivas de cooperação técnica-militar Brasil-RDC

Conforme exposto ao longo deste trabalho, a RDC necessita de uma Reforma do Setor de Segurança que lhe garanta as condições necessárias para que o Estado detenha, de fato, a completa soberania sobre o seu território. Entretanto, para tal reforma ser viabilizada, ela precisar ser feita com a ajuda de outros Estados. Dentre os atores potenciais que podem auxiliar o Congo na reestruturação do seu aparato militar está o Brasil. Para entender melhor essa oportunidade para ambos os países, serão analisados dois casos de cooperação técnica-militar entre o Brasil e um país africano: Namíbia e Angola.

Em 1991, pouco tempo após a sua independência, o governo da Namíbia solicitou o auxílio da Marinha do Brasil na estruturação de suas próprias forças navais. Dessa forma, em 1992, foi assinado o primeiro acordo de cooperação naval entre os dois países; desde então, o Brasil tem sido responsável em grande parte pela construção da Marinha da Namíbia (ABDENUR e SOUZA NETO, 2014). O Brasil tem ajudado este país na estruturação de sua Marinha através do fornecimento de meios navais de defesa. Um exemplo disso é a construção do Navio-Patrolha Brendan Simbwaye pela Marinha do Brasil com a finalidade de ser exportado para a Namíbia. Também tem havido um maior envolvimento de empresas brasileiras com a Namíbia, como é o caso da EMGEPRON (Empresa Gerencial de Projetos Navais). Além dessa cooperação em materiais de defesa, a Marinha Brasileira também tem assistido o país africano com ajuda técnica, principalmente na formação de militares namibianos.

No caso de Angola, destaca-se a cooperação entre os ministérios da defesa dos dois países no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Poder Naval de Angola (PRONAVAL). Nesse sentido, o Memorando de Entendimento Técnico assinado em setembro de 2014, apoiado sobre o Acordo de Cooperação firmado pelos

dois países em 2010, evidencia as bases da cooperação naval entre Brasil e Angola. Segundo o Memorando, o Programa prevê a “assessoria técnica, fornecimento de materiais, qualificação de pessoal, desenvolvimento de projetos, capacitação de recursos humanos e outras atividades correlatas ao setor” (BRASIL; ANGOLA, 2014, p.1). A coordenação do Programa fica a cargo, do lado brasileiro, da EMGEPROM e inclui a construção de embarcações militares, sobretudo navios-patrolha, além da construção e reparação de embarcações de utilidade comercial, e de estaleiros. Além disso, o programa envolve a capacitação de recursos humanos e a criação de um Sistema de Vigilância Marítima (BRASIL; ANGOLA, 2014).

Portanto, uma vez que a assistência brasileira a países africanos já é uma realidade, pode-se inferir que um auxílio para a formação das forças armadas congoleesas também poderia o ser. Além de ambos os países poderem obter benefícios dessa relação, é interessante notar que o Brasil já possui uma base industrial de defesa capaz de fornecer os meios necessários para a consecução desse tipo de cooperação, mas que, tal cooperação vem em auxílio de uma necessária revitalização da base industrial de defesa brasileira, uma vez que a demanda por esse tipo de material serviria como um incentivo para a exportação - e, conseqüentemente, aumento da produção - desses produtos.

Assim, empresas como a Imbel poderiam fornecer armas de fogo para as forças terrestres; a Embraer poderia entrar com a exportação de aeronaves de combate (principalmente modelos leves, como o Super Tucano); e a Odebrecht e a EMGEPROM poderiam exportar equipamentos navais para a marinha do país. Importante notar que materiais desenvolvidos pelo Brasil, como as aeronaves de combate Super Tucano, já foram empregados em confrontos com grupos armados não-estatais⁵. Ademais, que o país sul-americano tem acumulado uma experiência significativa no desenvolvimento de sistemas eficientes na luta contra ameaças não convencionais, como Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), o que daria vantagem ao país sul-americano para uma potencial cooperação com o Congo em relação a outros Estados.

⁵ Essas aeronaves foram adquiridas e empregadas pela Força Aérea da Colômbia na luta contra as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC).

Ademais, o Brasil possui instituições militares consolidadas o suficiente para prestar o devido auxílio para países com uma estrutura militar precária, como o Congo. A nomeação do General de Divisão Carlos Alberto dos Santos Cruz como comandante da Força militar da MONUSCO, em 2013, antes comandante na MINUSTAH⁶ até 2009, evidencia a potencialidade dos militares brasileiros para atuarem em países em dificuldades humanitárias (UN, 2013). A experiência de militares no Congo prepara as Forças Armadas brasileiras para o combate, em níveis técnicos e operacionais, e, ao mesmo tempo, concede informação e conhecimento sobre a realidade congoleza, aproximando o Brasil da RDC.

Além desse fator, um outro que demonstra a importância de uma cooperação técnico-militar com o Congo para o Brasil é a possibilidade que tal relação pode trazer para o comércio entre os dois países. Isso porque essa relação de natureza mais relacionada à segurança pode trazer uma intensificação do intercâmbio de bens e serviços entre os dois países - o que também seria extremamente benéfico para o Brasil, tendo em vista que, com a quarta maior população da África, a RDC possui um grande mercado consumidor. Além disso, por ter sido um dos países mais atingidos por guerras inter e intra estatais, também possui uma grande demanda quanto à construção de infraestrutura, sobretudo econômica, o que seria benéfico para o setor de construção do Brasil. Também não se pode esquecer que, sendo o maior país da África Subsaariana, a garantia da segurança congoleza seria bastante significativa para a estabilização do continente africano como um todo.

5 Considerações finais

Tendo em vista os elementos apresentados, percebe-se que a cooperação técnica-militar entre o Brasil e a RDC seria bastante benéfica para ambos. Para o primeiro, seria uma forma de ajudar na revitalização de sua base industrial de defesa, uma vez que a demanda por material de defesa teria por consequência tanto vantagens quantitativas quanto qualitativas na produção de defesa brasileira. Ademais, uma cooperação no nível técnico, com o fornecimento de cursos de capacitação para os militares congolezes, além de qualificar os profissionais brasileiros, contribuiria

⁶ A Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH).

para aumentar a influência política brasileira no continente africano - podendo, inclusive, abrir espaço para outros casos de cooperação. Ademais, uma relação desse tipo com a RDC também agiria no sentido de aumentar a segurança do Atlântico Sul - o que é de extremo interesse para o Brasil, pois estaria dotando esse país dos meios necessários para proteger as águas de seu entorno estratégico.

Já para o Congo, isso significaria uma oportunidade de, não apenas reestruturar institucionalmente suas forças armadas, mas também uma possibilidade de modernização de seus materiais e equipamentos de defesa. Com isso, abrir-se-iam, para a RDC, as portas para a consolidação e melhor estruturação do próprio aparato burocrático estatal, a fim de melhorar a sua eficiência. O país também poderia, dessa maneira, obter meios de garantir a coerção interna e externa, uma vez que tal cooperação entre o Brasil e o Congo dotaria o último de meios para garantir tais poderes de coerção, sobretudo no longo prazo. A cooperação entre os dois países na questão militar também poderia abrir oportunidades de relações em outras áreas, como na de infraestrutura - em que as empresas brasileiras desempenham um importante papel em países como Angola e Moçambique.

Security and State Consolidation: Brazil-Democratic Republic of Congo Military-Technical Cooperation Perspectives

ABSTRACT: The Democratic Republic of the Congo is a country that faces serious problems throughout its history. Since its independence in 1960, the country went through violent civil wars and serious political crises that weakened the Congolese State. The remanence of armed opposition groups, which dominate parts of the country's territory, is one of the many difficulties faced by the State to maintain its sovereignty. The weakness of its military capabilities is an indication and cause of this difficulty, and in this sense it is envisioned the perspective of military-technical cooperation between Brazil and the DRC as a means to help structuring Congolese Armed Forces and hence the affirmation of State itself.

KEYWORDS: Democratic Republic of the Congo. Brazil-DRC bilateral relations. MONUSCO. Cooperation

Referências

ABDENUR, Adriana Erthal; SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. O Brasil e a cooperação em defesa: A construção de uma identidade regional no Atlântico Sul. **Rbpi**, Brasília, v. 1, n. 57, p.5-21, 2014.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Informe 2014/15: O Estado dos Direitos Humanos no Mundo*. Londres: Amnesty International, 2015.

ANZIL, Frederico. *Economia de Enclave*. Zona Econômica, 2011. Disponível em: <http://m.zonaeconomica.com/economia-enclave?_ga=1.260746317.1905723267.1466387860>. Acesso em: 19 jun. 2016.

BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D.; GRIFFIN, Stuart. *Understanding Peacekeeping*. Malden: Polity Press, 2010.

BRASIL. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília: Ministério da Defesa, 2012.

BRASIL; ANGOLA. *Memorando de entendimento técnico entre o Ministério da Defesa da República Federativa do Brasil e o Ministério da Defesa Nacional da República de Angola no âmbito da cooperação sobre o Programa de Desenvolvimento do Poder Naval de Angola - PRONAVAL*. Brasília: Ministério da Defesa, 2014.

FAO. *The Appeal for the Democratic Republic of the Congo*. Roma: UN, 2011.

FRENCH, Howard W.. Mobutu Sese Seko, 66, Longtime Dictator of Zaire. *The New York Times*. New York. 08 set. 1997. Disponível em: <<https://partners.nytimes.com/library/world/090897obit-mobutu.html>>. Acesso em: 08 dez. 2015.

HOCHSCHILD, Adam. *King Leopold's Ghost*. Boston: Mariner, 1998.

IISS. *The Military Balance 2015*. Londres: IISS, 2014.

MEDITZ, Sandra; MERRILL, Tim. *Zaire: A Country Study*. Washington: US Government Printing Office, 1994.

MOREL, Edmund Dene. *King Leopold's rule in Africa*. Londres: Heinemann, 1904. Disponível em: <<https://archive.org/details/kingleopoldsrule00moreuoft>>. Acesso em: 05 dez. 2015.

MRE. *República Democrática do Congo*, 2015. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4956&Itemid=478&cod_pais=COD&tipo=ficha_pais&lang=pt-BR>. Acesso em: 27 out. 2015

_____. *Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul*, 2013. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/151-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul>>. Acesso em: 27 out. 2015

O'BRIEN, Conor Cruise. *To Katanga and Back: A UN Case History*. Londres: Faber & Faber, 2015.

SILVA, Igor Castellano da. *Guerra e construção do Estado na República Democrática do Congo: A definição militar do conflito como pré-condição para a paz*. 2011. 178 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

_____, Igor Castellano da. *Congo: Guerra Mundial Africana: conflitos armados, construção do estado e alternativas para a paz*. Porto Alegre: Leitura XXI/Cebrafrica /UFRGS, 2012.

THE WORLD BANK. *Democratic Republic of Congo*, 2015. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/country/drc>>. Acesso em: 27 out. 2015.

UN. *Inter-Congolese Political Negotiations: The Final Act*. Sun City: UN, 2003.

_____. *ONU nomeia General Brasileiro para comandar Forças de Paz na República Democrática do Congo*. Nova York: UN, 2013. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-nomeia-general-brasileiro-para-comandar-forca-de-paz-na-republica-democratica-do-congo/>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

UNAIDS. *Democratic Republic of Congo*, 2015. Disponível em: <<http://www.unaids.org/en/regionscountries/countries/democraticrepublicofthecongo>>. Acesso em 4 dez. 2015

UNDP. *Congo (Republic Democratic of)*. Human Development Reports, 2015. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/COD.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2015.

UNHCR. *DRC Regional Refugee Response*, 2015. Disponível em: <<http://data.unhcr.org/drc/regional.php>>. Acesso em: 4 dez. 2015.

O Pacto ABC de 1915 e suas Implicações para a Política Externa Brasileira para o Cone Sul

*Elisa Felber Eichner**

*Gabriela Dorneles Ferreira Da Costa***

*Priscila Gonçalves Schelp****

*Thales Crescencio Wisinski Machado*****

RESUMO: Atingidos 100 anos da assinatura do Pacto ABC, o presente artigo buscou, primeiramente, verificar se houve mudança na Política Externa Brasileira (PEB) para o Cone Sul e, na sequência, identificar que tipo de mudança o pacto representou para a PEB direcionada aos países da região. Para tanto, utilizou-se como referencial teórico a obra de Charles Hermann sobre os tipos de mudanças que podem ser empreendidas em políticas externas, a partir da qual se criaram duas hipóteses. Após o exame destas hipóteses, constatou-se que a assinatura do Pacto ABC não representou *per se* um marco de mudança da Política Externa Brasileira para o Cone Sul, mas o estabelecimento de um tratado nestes moldes estava incluso no projeto de Brasil enquanto liderança regional concebido pelo Barão do Rio Branco.

PALAVRAS-CHAVE: Política Externa Brasileira. Pacto ABC. Integração regional. América do Sul. Liderança regional.

* Graduanda do 7º semestre de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: elisa.eichner@gmail.com

** Graduanda do 7º semestre de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: gabrielaferreiradacosta@gmail.com

*** Graduanda do 7º semestre de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: pgschelp@gmail.com

**** Graduando do 7º semestre de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: thalescwm@gmail.com

1 Introdução

A formação dos Estados sul-americanos foi fortemente marcada pelo modelo de colonização a que estiveram submetidos, de forma que suas relações externas estavam fundamentadas, em sua quase totalidade, por questões ligadas a países europeus ou aos Estados Unidos da América (EUA). Após o processo de independência das colônias, iniciou-se um período de grande tensão na região, marcado pela necessidade de delimitação das fronteiras para a consolidação efetiva dos Estados nacionais. Os Estados do Cone Sul tiveram suas relações especialmente estremecidas por esse processo, o que trouxe um grande sentimento de insegurança e inimizade para a região. Nesse sentido, durante a maior parte do século XIX, os Estados sul-americanos estiveram em litígio ou sob forte tensão político-militar.

Esse panorama de hostilidade pareceu se desvanecer com a instauração da República no Brasil, tendo o restante dos países da América do Sul visto essa reestruturação interna brasileira como um indicativo de uma alteração profunda da política externa do país para a região. De fato, o Brasil promoveu a reorientação da sua política exterior ao mover o seu eixo principal de relações diplomáticas da Europa para a América e ao pautar suas ações de modo mais pragmático. Entretanto, essa mudança de regime no Brasil não foi suficiente para que se encerrassem as rivalidades seculares entre os Estados sul-americanos. Dessa forma, as desconfianças logo retornaram, mas a forma de o Brasil lidar com elas se modificou. É nesse contexto que o Barão do Rio Branco assume a chancelaria do país e implementa diretrizes que constroem e consolidam a nova maneira de o Brasil se posicionar e atuar internacionalmente, que, em boa parte, mantém-se até a atualidade.

Perante esse ambiente de hostilidades sul-americanas e de aplicação dos princípios instaurados por Rio Branco, em 25 de maio de 1915 o “Tratado para Facilitar a Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais” (popularmente conhecido como Pacto ABC) foi assinado por Argentina, Brasil e Chile. A importância do estudo deste tratado está no fato de ele ser reconhecido como uma das primeiras iniciativas de cooperação multilateral entre os países sul-americanos, além de estar situado num crucial período de afirmação da nova política externa do Brasil.

Tendo isso em mente, no ano em que a assinatura do Pacto ABC de 1915 completou 100 anos, desenvolveu-se a presente pesquisa, que busca identificar a mudança (se ela, de fato, ocorreu) que o Pacto ABC representou para a Política Externa Brasileira para o Cone Sul⁷. Para tanto, a pesquisa utiliza como referencial teórico a obra “*Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*” (HERMANN, 1990) sobre os tipos de mudanças que podem ser empreendidas numa política externa.

Sendo assim, nossa primeira hipótese enuncia que o Pacto ABC representou uma *modificação nos objetivos* do Brasil para o Cone Sul, pois, a partir deste tratado, observa-se o abandono da busca brasileira pela preponderância regional. Ou seja, a partir deste tratado, o país priorizou o entendimento com seus vizinhos em detrimento da sua afirmação como potência regional. Em contraposição à primeira, a nossa segunda hipótese assevera que o Pacto ABC foi um marco de *mudança de programa* da Política Externa Brasileira para o Cone Sul, e que isso ocorreu em virtude de o Brasil, mesmo após a assinatura do Pacto, ter dado continuidade à sua política externa orientada à afirmação do país como potência regional. Contudo, empregando outros meios (como a cooperação com antigos oponentes regionais) a partir de então. Ambas as hipóteses serão devidamente testadas por meio de revisão bibliográfica e de análise de fontes primárias da época.

O presente artigo compreende um extenso período temporal, iniciando com uma breve descrição da colonização da América, passando pelos processos de independência, chegando até o período republicano e empregando ênfase especialmente aos períodos de Rio Branco e de Lauro Muller, enquanto Ministros das Relações Exteriores, nos quais se encontra o foco de nossa pesquisa. Sendo assim, o artigo é composto por cinco seções. A primeira e presente seção expõe o problema, as hipóteses, a justificativa e a metodologia empregada no trabalho. A segunda seção busca demonstrar de forma breve, pois não cabe ao escopo deste trabalho uma análise mais extensa, a reorientação da Política Externa Brasileira a partir da instauração da República e da ascensão de Rio Branco. A elucidação

⁷ Este trabalho utilizará o conceito de Cone Sul para denominar a região que compreende os Estados da Argentina, do Chile e do Uruguai, pois se compreende não haver consenso acerca dos países que compõem tal recorte regional. Além disso, cabe ressaltar que a diplomacia oficial brasileira da época costumava empregar o termo América do Sul para se referir especificamente a esse recorte regional que hodiernamente reconhecemos como Cone Sul.

desta reorientação servirá para compreender a mudança da atuação e da percepção brasileira sobre as questões internacionais do subcontinente sul-americano, especificamente do Cone Sul. A terceira seção abordará as tentativas malsucedidas de aproximação do Brasil com seus vizinhos sul-americanos empreendidas por Rio Branco e os determinantes destas tentativas, bem como irá explanar sobre a retomada das negociações por Lauro Muller e a consequente assinatura do Pacto ABC. A quarta seção deste artigo se propõe a explicar o malogro do Pacto ABC e as consequências deste insucesso. Por fim, a conclusão irá confirmar parcialmente a segunda hipótese, além de retomar os indícios que nos permitiram alcançar tal confirmação.

2 A Política Externa Brasileira no começo do século XX

O século XIX foi um período de grandes instabilidades na América do Sul, marcado pela ascensão dos conflitos decorrentes do processo de consolidação territorial dos Estados sul-americanos (BANDEIRA, 1995). Esses conflitos, ocorridos no século XIX, pela posse de territórios estratégicos para o comércio e para o escoamento produtivo da região são fundamentais para compreender a constante relação de tensão entre os Estados, além da própria configuração territorial atual. Nesse sentido, pode-se dizer que o principal objetivo da política externa dos países sul-americanos à época era garantir uma posição de destaque na região que favorecesse o comércio com as potências estrangeiras.

De acordo com Luís Cláudio Santos,

Curiosamente, durante o Império brasileiro, a construção da identidade nacional brasileira fez-se, justamente, em oposição ao conceito de América que estava sendo propagado pelas repúblicas vizinhas. [...] Na metafórica ruptura entre a América e a Europa, o Brasil colocou-se ideologicamente ao lado das potências europeias (SANTOS, 2014, p. 63-64).

A Política Externa Brasileira do Império foi, dessa forma, estritamente marcada pelo distanciamento do país da concepção de América. As relações com os países europeus continuaram a ser privilegiadas e pouco se pôde avançar nas relações com os países vizinhos.

Entretanto, após o advento da República, a política exterior do Brasil sofreu significativa reorientação. A partir do modelo de Hermann (1990), o qual estabelece quatro agentes primários no processo de mudança na política externa de um país⁸, pode-se dizer que as modificações na diplomacia brasileira do final do século XIX e começo do século XX podem ser atribuídas à reestruturação interna – fim do período imperial – e à mudança na liderança externa do país.

Foi a ascensão do Barão de Rio Branco, portanto, em 1902, como Ministro das Relações Exteriores do Brasil, que representou esse marco na inflexão da Política Externa Brasileira (CERVO; BUENO, 2011). Diferentemente dos agentes de política exterior que o antecederam, o Barão enxergava o Brasil como uma futura potência em ascensão, que possuía grandes capacidades de alcançar uma posição de destaque no cenário internacional. Segundo Cervo e Bueno (2011, p. 191), as grandes linhas da política externa seguida pelo Barão foram: “a busca de uma supremacia compartilhada [com os Estados Unidos] na área sul-americana, a restauração do prestígio internacional do país, a intangibilidade de sua soberania, a defesa da agroexportação e, sobretudo, a solução de problemas lindeiros”. Esta última foi, sem dúvidas, a principal obra do Barão de Rio Branco.

A atuação regional do Brasil no período esteve vinculada à necessidade de defender política e militarmente o território que recém havia se consolidado, depois de décadas de disputas fronteiriças, e à relativa estabilidade sociopolítica interna do período. Assim, o Brasil passou a ter uma ação internacional cada vez mais destacada (SILVA; GONÇALVES, 2009). Esse destaque se deve especialmente à própria figura do Barão, que percebeu a importância da cooperação brasileira com os países sul-americanos e, nas palavras de Celso Amorim e Luiz Feldman (2012, p. 222), de atrair a “simpatia dos povos fracos e o respeito dos fortes”.

Nesse sentido, ao mesmo tempo em que se percebeu a necessidade de o país se voltar para fora do subcontinente, entendendo a importância da aproximação brasileira para com os Estados Unidos – dado que eles tinham um grande peso na nova distribuição de poder internacional, e que, como parte de sua área de influência, o Brasil poderia se inserir internacionalmente entre as grandes potências

⁸ Segundo Hermann (1990, pp. 11-12), as mudanças na política externa de um país seriam provenientes: (i) da condução dos líderes, (ii) das demandas de burocratas, (iii) da reestruturação interna e/ou (iv) de choques externos.

mundiais e alcançar projeção para o país e para os países sul-americanos como um todo –, Rio Branco também viu a importância de se voltar para dentro. Dessa forma, buscou-se dissolver a hostilidade criada frente às nações vizinhas, destacando a solidariedade latino-americana como parte integrante do interesse nacional – o que foi fundamental para a resolução pacífica das disputas fronteiriças (AMORIM; FELDMAN, 2012).

Foi a partir das concepções de Rio Branco que a diplomacia regional da Primeira República passou a atuar sob duas perspectivas. A primeira delas visava à construção de um *sistema americano*, comandado pelos Estados Unidos, que se contrapunha ao sistema europeu de exploração dos países sul-americanos. O segundo visava à construção de um *subsistema sul-americano*, no qual o Brasil, juntamente com a Argentina e o Chile, dispunha de uma relativa autonomia na região (SANTOS, 2014, p. 72).

O conjunto da idealização desses dois sistemas e da reorientação da maneira pela qual vinha sendo conduzida a Política Externa do Brasil ficou conhecido como a “americanização” dos princípios da Política Externa Brasileira. Com a afirmação do Manifesto do Partido Republicano de que “Somos da América e queremos ser americanos” (CERVO; BUENO, 2002, p. 163), foi reforçada a importância de se romper com o europeísmo com o qual se identificava a tradição monárquica brasileira, bem como de se aproximar das nações hispano-americanas e dos Estados Unidos (CERVO; BUENO, 2002).

Como resultado da reorientação descrita acima, Silva e Gonçalves reiteram a importância da política exterior da Primeira República afirmando que:

Ela se colocou exatamente na transição da formação do espaço territorial brasileiro (o Brasil e a América do Sul) para a integração intercontinental (o Brasil e as Américas), e anunciou a irreversível integração multicontinental (o Brasil e o Mundo) (SILVA; GONÇALVES, 2009, p. 126).

Foi nesse contexto de reorientação da política externa brasileira sob a chancelaria de Rio Branco, a qual visava o prestígio internacional e, no âmbito do subsistema sul-americano, uma nova era de cooperação com os países vizinhos, que se inseriu a iniciativa do Pacto ABC. Tal tratado seria a afirmação, para os

países da região, da disposição brasileira em construir um continente estável e fundamentado na cooperação interestatal.

3 As tentativas brasileiras de aproximação com os países vizinhos e a assinatura do Pacto ABC

O Barão do Rio Branco buscava constantemente atribuir uma nova concepção à ideia de limites territoriais, no sentido de que as fronteiras deveriam ser vistas como um símbolo de paz e cooperação, não de divergência e de disputas de interesse. Dessa forma, as tensões que marcaram as relações do Brasil com a Argentina até então encontraram em Rio Branco um estadista aberto a tentativas de aproximação diplomática, que salientava a responsabilidade de ambos os países em proteger seus nacionais e evitar a guerra (AMORIM; FELDMAN, 2012).

Em um cenário de emergência da confiança nas relações bilaterais, especialmente marcadas pela solução do contencioso fronteiriço entre Argentina e Brasil, foi que Rio Branco levantou a proposta do Pacto ABC. Caracterizado como um acordo de coordenação regional, através da assinatura desse Pacto, Argentina, Brasil e Chile, mais do que se unirem para fazer frente às potências estrangeiras que operavam no subcontinente, selariam o direito de atuar na América do Sul sem necessitar de intermediação ou de prévias explicações às grandes potências (AMORIM; FELDMAN, 2012). O objetivo principal do pacto era, portanto, trazer autonomia à tomada de decisão desses três países dentro de sua própria região e, assim, diminuir a influência estrangeira sobre os demais países do subcontinente sul-americano, o que garantiria uma certa estabilidade para a região. Ao escrever a Joaquim Nabuco, ainda em 1902, o Barão já afirmava fazer “votos para que seja eterna, e cada vez mais estreita, a amizade entre a Argentina, o Brasil e o Chile” (CERVO; BUENO, 2002, p. 376).

O Pacto previa a criação de uma “cordial inteligência” entre a Argentina, o Brasil e o Chile. A “cordial inteligência” se baseava nos seguintes aspectos: (i) a estreita concertação pela fluidez da informação entre as diplomacias dos três países; (ii) a recusa de procedimentos que sensibilizassem as partes em torno de litígios com outros países do continente; e (iii) a consequente aproximação de posições

em foros multilaterais e a união solidária de forças frente a pressões de grandes potências. Segundo Celso Amorim, ela

Contribuiria para minimizar as oportunidades de intervenção estrangeira da América do Sul. [...] Ciente dos riscos e oportunidades colocados para o Brasil pelo sistema internacional, valia-se daquelas dinâmicas como forma de demonstrar a necessidade de coesão política (e mesmo militar) sul-americana (AMORIM; FELDMAN, 2012, p. 219).

Rio Branco estava ciente, portanto, de que o descuido com a defesa nacional dos Estados poderia se tornar um incentivo para a guerra. Dessa forma, a proposta do Pacto ABC foi além de proporcionar uma relação diplomática amigável e eficaz entre os países, e visava que as suas diplomacias estivessem respaldadas em capacidades militares adequadas para uma estratégia de defesa dissuasória que fizesse frente aos interesses estrangeiros na região (AMORIM; FELDMAN, 2012).

No tocante à definição das fronteiras, o planejamento do Pacto ABC também objetivou fazer dele um ponto de apoio na busca pela resolução de territórios em litígio com os vizinhos sul-americanos, o que era válido tanto para o Brasil quanto para o Chile. Na medida em que o acordo de “cordial inteligência” imputava à Argentina o compromisso de se manter neutra diante de impasses envolvendo os signatários e outros países da região, as questões de Tacna-Arica e do território do Acre poderiam ser resolvidas sem a interferência desse país (HEINSFELD, 2012).

As indisposições de Rio Branco com o Ministro das Relações Exteriores da Argentina, Estanislao Zeballos, no entanto, dificultavam as negociações e o estabelecimento de um consenso quanto aos termos do acordo. Era evidente o receio de Zeballos quanto aos planos de rearmamento naval do Brasil no começo do século XX, fato que, inserido em um contexto de disputa pela hegemonia regional entre os dois países, obrigava o ministro nacionalista argentino a ponderar cuidadosamente a proposta do Pacto ABC. A partir da hesitação e dos entraves postos pela Argentina, Rio Branco considerou não haver “cordialidade possível entre o Brasil e o Chile de um lado, e a Argentina, de outro, enquanto Zeballos fosse ministro influente” (HEINSFELD, 2012, p. 15). Com o afastamento de Zeballos da chancelaria, reflexo da oposição interna à campanha pró-armamentos por ele

encabeçada e de sua postura agressiva em relação ao Brasil, Rio Branco retomou de imediato os entendimentos trilaterais em dezembro de 1908.

Em 1910, porém, questões relacionadas a formalidades diplomáticas fizeram surgir novas animosidades entre Brasil e Argentina, trazendo consigo a possibilidade de comprometer novamente o processo de negociação do acordo que se desenhava entre os três países do Cone Sul. Tais animosidades foram aparentemente superadas na visita histórica do então presidente argentino Roque Sáenz Peña ao Rio de Janeiro, em setembro de 1910, em que se deu ênfase à cooperação e à fraternidade, adotando uma postura conciliadora. Embora as relações bilaterais tenham experimentado uma grande melhora a partir desse episódio, as inseguranças da Argentina em relação ao modo como a aproximação com o Brasil seria percebida pelo Chile e pelos Estados Unidos impeliram o país a recusar a proposta do Pacto ABC apresentada por Rio Branco no mesmo ano (CANDEAS, 2010).

Em 1914, em meio aos esforços de Sáenz Peña por uma distensão das desconfianças entre Argentina e Brasil, os dois países, juntamente ao Chile, se dispuseram a mediar o conflito entre Estados Unidos e México decorrente de intervenções estadunidenses em território mexicano. Foi no processo de mediação do litígio da Conferência de Niagara Falls que os países sul-americanos voltaram a negociar um possível pacto, nos moldes em que fora idealizado por Rio Branco (HEINSFELD, 2012).

Em 25 de maio de 1915, foi assinado o Tratado de Cordial Inteligência Política e Arbitragem, popularmente conhecido como Pacto ABC. No que tange à redação do tratado, o texto final era evidentemente menos ambicioso em comparação com a proposta inicial, a qual buscou arquitetar uma aliança entre os três países, entre outros compromissos. De modo geral, a “Tríplice Aliança” acabou se limitando a estabelecer uma comissão permanente de investigação, diante do possível surgimento de uma controvérsia que não pudesse ser resolvida diplomaticamente ou através do arbitramento, como previsto no art. 1º:

As controvérsias que por qualquer questão surgirem no futuro entre as três partes contratantes ou entre duas delas e que não puderem ter sido resolvidas pela via diplomática, nem submetidas a arbitragem de acordo com os tratados existente ou com os que posteriormente se ajustarem, serão

submetidas à investigação e informe de uma Comissão Permanente [...] (BRASIL, 1915, tradução nossa)⁹.

Os demais artigos esclareciam as diretrizes procedimentais a serem tomadas caso a atuação de mecanismos específicos fosse necessária. Um exemplo é o Art. 5º, que determinava que a comissão, situada em Montevideu, no Uruguai, agiria apenas como último recurso antes que os signatários recorressem a quaisquer medidas de hostilidade.

4 O malogro do Pacto ABC e as consequências deste insucesso para as relações interestatais no Cone Sul

Quando fora finalmente aprovado nos congressos nacionais do Brasil e do Chile, o tratado já havia perdido a ambição inicial de estruturar uma aliança securitária regional, estabelecer diretrizes ao desarmamento, coordenar as políticas externas e traçar estratégias conjuntas para inibir distúrbios à ordem interna dos países assinantes. Ainda que não vinculasse os signatários a tais compromissos, o Pacto ABC encontrou resistência na Câmara dos Deputados da Argentina, bem como gerou certo mal-estar entre as demais nações sul-americanas.

Em 1916, a Argentina passou por um momento de transição política interna, na qual a União Cívica Radical (UCR) assumiu a presidência na figura de Hipólito Yrigoyen. O partido adotava uma postura nacionalista e relativamente antibrasileira e buscava promover a aquisição de armas e equipamentos em quantidade significativa para a imposição da Argentina diante da escalada armamentista que se observava entre os países proeminentes do Cone Sul. Em oposição à oligarquia rural conservadora – representada por Victorino de la Plaza, que antecede Yrigoyen na presidência –, a UCR rejeitou o Pacto ABC. Defendendo a igualdade entre os Estados, o partido de Yrigoyen considerou que o acordo excluía de forma injustificada as demais nações do continente, colocando os três signatários num plano de superioridade (CANDEAS, 2010, p. 165). Desse modo, a política externa

⁹ Las controversias que por cualquier cuestión originada en lo futuro surgieren entre las tres partes contratantes o entre dos de ellas y que no hubieren podido ser resueltas por la vía diplomática ni sometidas a arbitraje de acuerdo con los tratados existentes o con los que ulteriormente se ajustaren, serán sometidas a la investigación e informe de una Comisión Permanente (BRASIL, 1915).

argentina se orientou em direção ao retraimento no que tange a acordos como o Pacto ABC, sobretudo tendo em vista as implicações de tal arranjo nas relações com o Brasil, com o qual compartilhava um histórico de rivalidade.

Desde os primeiros passos das negociações, Estanislao Zeballos, enquanto Ministro das Relações Exteriores, fora cauteloso quanto à proposta, considerando as estreitas ligações diplomáticas entre Rio de Janeiro e Santiago e a possibilidade de a Argentina se ver isolada em meio a ambos. A desconfiança, todavia, era mútua no que se refere a Rio Branco, o qual acreditava que Zeballos via no acordo entre os três países uma oportunidade para limitar o armamento naval do Brasil ou separá-lo do Chile (HEINSFELD, 2012). O evidente antagonismo nas relações Brasil-Argentina surgiu sobretudo no antigo desejo de hegemonia regional comum aos dois países (RECKZIEGEL, 2006). As relações pessoais hostis entre Rio Branco e Zeballos devem ser também postas à consideração na análise dos entraves enfrentados pelo pacto na busca do consenso quanto a seus termos. À época em que a proposta aprovada pelo Chile e pelo Brasil fora encaminhada ao Congresso argentino – após a aprovação no Senado –, Zeballos exercia o cargo de Deputado Federal e gozava de grande influência na política interna do país. Embora não tenha sido ratificado pela Argentina, o Pacto ABC serviu como linha geral através da qual as políticas externas dos três países atuaram na década seguinte.

O tratado não foi recebido de forma positiva pelas demais nações sul-americanas. Os novos laços entre Argentina, Brasil e Chile que surgiriam do pacto suscitaram o receio geral de que esse seria o primeiro passo rumo à divisão do continente entre o imperialismo do Norte e as hegemonias do Sul, onde o México e a América Central ficariam sob o espectro dos Estados Unidos, enquanto os países sul-americanos estariam de certo modo submetidos aos signatários do tratado de 1915 (CANDEAS, 2010). Por outro lado, era improvável que o acordo fosse motivo de apreensão por parte dos Estados Unidos, haja vista que os termos estabelecidos no projeto não previam a composição de qualquer aliança militar ofensiva ou defensiva, a qual pudesse lhe atribuir uma conotação anti norte-americana que inspirasse o bloqueio da penetração política ou econômica dos EUA ou, ainda, da Europa (CONDURU, 1998).

5 Considerações finais

O objetivo deste trabalho consistiu em, através de revisão bibliográfica e de análise de fonte primária da época, determinar o impacto do Pacto ABC para a Política Externa Brasileira para o Cone Sul. Para este fim, fez-se uma breve revisão da política externa do Barão de Rio Branco, visto que fora ele o grande idealizador do tratado. A partir dessas informações, nas seções seguintes, analisamos a movimentação brasileira no que tange à aproximação com seus vizinhos e ao estabelecimento, de fato, do Pacto ABC, além de examinar os fatores que determinaram o fracasso do tratado e as implicações deste para as relações no Cone Sul.

A primeira hipótese deste trabalho consistia no fato de que a assinatura do Pacto ABC representara uma mudança de objetivos do Brasil para o Cone Sul. Segundo ela, o Brasil, que durante o período Imperial teve vários episódios de intervenção e era reconhecido como uma ameaça imperialista aos países da região, deixou de buscar a supremacia no continente, o que, de acordo com a teoria de Hermann (1990) se caracterizaria como uma *mudança de objetivo* da Política Externa Brasileira para o Cone Sul. Contudo, através da revisão bibliográfica efetuada, pôde-se constatar que a supremacia no continente sul-americano continuou sendo buscada, refutando a primeira hipótese.

Para Cervo e Bueno, uma das cinco grandes linhas da política externa era justamente essa busca por uma proeminência regional, mas tal proeminência, a partir de Rio Branco, passou a ser buscada através de uma “supremacia compartilhada da área sul-americana” (CERVO; BUENO, 2011, p. 191). Dessa forma, observamos parcialmente a confirmação da segunda hipótese, a qual alegava que o Pacto ABC teria provocado uma *mudança de programa* na Política Externa Brasileira. O que, de fato, certificamos é que o Pacto ABC não foi responsável *per se* por uma mudança de programa na Política Externa do Brasil, mas sim foi um reflexo da reorientação da política exterior do país sob a instrução do Barão de Rio Branco.

Pode-se verificar que o grande objetivo de Rio Branco (que teve continuidade na gestão de Lauro Muller, seu imediato sucessor) para o Brasil dentro do Cone Sul era o “de tornar a América do Sul espaço geopolítico de liderança brasileira, em consenso com a Argentina, não impositiva e desprovida de objetivos expansionistas

ou intervencionistas” (DORATIOTO, 2000, p. 133). Em outros termos, o grande intento da política externa para o Cone Sul na conjuntura analisada por este trabalho era criar mecanismos de estabilidade na região para que, dessa forma, o Brasil conseguisse exercer sua natural posição de liderança decorrente de sua dimensão territorial, condição econômica e situação geográfica (DORATIOTO, 2000).

Uma vez que se observa isso, concluímos que o Pacto ABC de 1915 tem um caráter dual. Ao mesmo tempo em que visava à estabilidade política sul-americana, a fim de evitar eventuais intervenções de potências estrangeiras na região (DORATIOTO, 2000), o tratado não tinha intenção de se configurar como um contrapeso à influência de uma das grandes potências mundiais (EUA) na região (CERVO; BUENO, 2011). Embora essa dualidade do significado do Pacto ABC possa causar estranhamento, para compreendê-la deve-se ter em mente a divisão do continente Americano em subsistemas, como citado anteriormente. O Brasil, no seu intuito de ser a potência do *subsistema sul-americano*, necessitava garantir sua autonomia de atuação na região. Em razão disso, para o país não era interessante a atuação direta dos EUA no subsistema, o que levou à busca brasileira pela estabilidade regional (via Pacto ABC), de modo que se reduzissem as possibilidades de intervenção estadunidense. Ao mesmo tempo, o país necessitava se manter próximo aos EUA devido aos vínculos políticos e econômicos entre os países – importantes para que o Brasil se tornasse um ator proeminente no âmbito internacional, onde começava a atuar. Assim, foi essa necessidade de alinhamento com os Estados Unidos a variável determinante para o fato de o Pacto ABC de 1915 não consistir em uma aliança militar ou um tratado que representasse uma clara e efetiva forma de contraposição aos EUA na região.

Nesse sentido, Doratioto (2000, p. 133) defende que o projeto de Rio Branco, e que aqui consideramos também ser o de Lauro Muller, era o de tornar o “Brasil potência regional, próximo do país hegemônico central, os Estados Unidos, mas resguardando relativa autonomia”. Isso corrobora a nossa premissa de que o Brasil continuou a buscar a supremacia regional, embora fazendo uso de outros meios, tais como tratados de cooperação multilateral – cujo símbolo máximo da época foi o Pacto ABC –, que abriram espaço para as futuras iniciativas para integração regional sul-americana. Ademais, não identificados choques externos ou modificação

nas demandas burocráticas durante o período de gestão do Barão de Rio Branco que pudessem justificar a identificação de uma mudança de objetivos a partir do Pacto ABC, conclui-se que foi através da reestruturação interna, ocorrida com a instauração da República, e, principalmente, das concepções da nova liderança da diplomacia brasileira, o Barão de Rio Branco, que o Pacto se inseriu como uma intenção de ajuste nas relações regionais; o que confirma parcialmente a segunda hipótese levantada.

The ABC Pact of 1915 and its Implications on the Brazilian Foreign Policy for the Southern Cone

ABSTRACT: Completed 100 years of the signing of the ABC Pact, this article, firstly, sought to identify whether there has been any change on the Brazilian Foreign Policy (BFP) for the Southern Cone and, secondly, sought to identify what kind of change the pact represented for the BFP directed to the countries in the region. Thereunto, the paper of Charles Hermann about the types of changes that can be undertaken on a foreign policy was used as a theoretical reference, from which were created two hypotheses. From the examination of these hypotheses, it was found that the signing of the ABC Pact did not represent *per se* a milestone of change in the Brazilian Foreign Policy for the Southern Cone, but was included in the BFP project developed by the Baron of Rio Branco in which Brazil would be a regional leadership.

KEYWORDS: Brazilian Foreign Policy. ABC Pact. Regional integration. South America. Regional leadership.

Referências

AMORIM, Celso; FELDMAN, Luiz. *O Brasil em um ciclo maior: a atualidade do Barão de Rio Branco*. Em Barão do Rio Branco: 100 anos de memória. Brasília: FUNAG, 2012.

BANDEIRA, Moniz. *O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata: da colonização à Guerra da Tríplice Aliança*. Editora UnB, 1995.

BRASIL. *Tratado Entre A República dos Estados Unidos do Brasil, A Argentina e O Chile Para Facilitar A Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1915.

CANDEAS, Alessandro. *A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na "visão do outro"*. Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 1. Ed. Brasília: EdUnB, 2002.

_____. *História da Política Exterior do Brasil*. 4. Ed. Brasília: Editora UnB, 2011.

CONDURU, Guilherme Frazão. O subsistema americano, Rio Branco e o ABC. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 41, n. 2, p. 59-82, 1998.

DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. A política platina do Barão do Rio Branco. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 43, n. 2, p. 130-149, dez. 2000.

HEINSFELD, Adelar. Rio Branco e as relações do Brasil e Chile no âmbito da proposta do Pacto ABC (1915). *Revista História: debates e tendências*, v. 12, n. 1, 2012.

HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

PALOSCHI, Jonas. *Trajetória e mudanças de rumo da integração física na América do Sul: política, história e o século XXI*. 2011. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília.

PRADO JR., Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

RECKZIEGEL, Ana Luiza Setti. A disputa pela hegemonia no Cone Sul: uma retrospectiva histórica. *Revista del CESLA*, n. 8, p. 93-100, 2006.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro*. 2014.

SILVA, José Luiz Werneck da; GONÇALVES, Williams da Silva. *O Prata e a autonomia da diplomacia imperial (1850-1876)*. Em SILVA, José Luiz Werneck; GONÇALVES, Williams da Silva. *Relações Exteriores do Brasil I (1808-1930)*. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

O Posicionamento da Diplomacia Brasileira para o Estado de Israel: da Criação aos Choques do Petróleo

Bert Venema^{*}
Iñigo Alexander^{**}
Lauro Kluwe^{***}
Rafael Branchtein^{****}
Rodrigo Dichuta^{*****}

RESUMO: Este artigo busca analisar as relações diplomáticas do Brasil com o Estado de Israel dentro do contexto internacional, desde o final da Segunda Guerra Mundial até o final do governo militar. A diplomacia brasileira durante o período foi primordialmente pautada por uma visão pragmática, tendo sido fortemente afetada por interesses econômicos, sobretudo com relação ao petróleo.

PALAVRAS-CHAVE: Oriente Médio. Israel. Relações Diplomáticas. Choques do Petróleo. Brasil.

* Graduando em Relações Internacionais, na Universidade de Leiden. Contato: venema.bert@hotmail.com

** Graduando em Relações Internacionais, na Universidade de Leiden. Contato: i_alexander95@hotmail.com

*** Graduando em Relações Internacionais, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Contato: lauro.kluwe@gmail.com

**** Graduando em Relações Internacionais, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Contato: rafaelbranchtein@gmail.com

***** Graduando em Relações Internacionais, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Contato: rdichuta@gmail.com

1 Introdução

O Oriente Médio é uma região que possui extrema importância para o mundo, devido às suas reservas de petróleo e gás, ao seu posicionamento central na Eurásia e por ser berço de civilizações e das principais religiões monoteístas, dentre outras razões. Portanto, torna-se mister a análise dos posicionamentos realizados pelos outros Estados para a região, a fim de que seja possível compreender a conjuntura internacional de maneira satisfatória. Dentro da região, dos acontecimentos do princípio da última metade do século XX, podemos destacar o término do controle direto das potências europeias, a criação do Estado de Israel e as consequentes guerras árabe-israelenses, e a crescente importância da indústria do petróleo.

Este artigo busca analisar a política externa brasileira para o Estado de Israel e o Oriente Médio, entre 1947 e os primeiros anos da década de 1980, levando em consideração o contexto político interno brasileiro e externo mundial. Utiliza-se como fonte primária os discursos da delegação brasileira na Organização das Nações Unidas (ONU), bem como os votos da delegação em resoluções da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança da ONU, que diziam respeito a questões de Israel e Oriente Médio, e alguns outros documentos da diplomacia brasileira. A hipótese central do artigo é que a política externa brasileira no Oriente Médio era reflexo de outras políticas e interesses brasileiros, sem haver um interesse específico na região, ao menos até a primeira crise do petróleo em 1973.

2 O Posicionamento da diplomacia brasileira para o Estado de Israel: da criação aos choques do petróleo

As relações entre Brasil e Israel começam previamente à própria inauguração do Estado de Israel, durante o período da Segunda Guerra Mundial, por meio da imigração judaica para o Brasil e por meio de reuniões oficiais do governo brasileiro com representantes sionistas. Sob a chefia de Osvaldo Aranha na pasta do Ministério de Relações Exteriores, o Brasil concede milhares de vistos para judeus europeus e, juntamente com Vargas, se reúne com um grupo de representantes da

Congregação Judaica Mundial (World Jewish Congregation) (CARNEIRO, 2008). Por outro lado, o Brasil flertava com políticas e discursos antissemitas, flerte que é mitigado pelo alinhamento brasileiro com os Aliados e corte das relações com os países do Eixo em 1942. Após romper relações com o Eixo, a diplomacia brasileira incentiva outras nações, principalmente as latino-americanas, a fazerem o mesmo. (CARNEIRO, 2008). Já nesta época, é possível perceber o dualismo da política externa brasileira a respeito da questão judaico-sionista e seu caráter decisivo sendo circunstancial e levado adiante por interesses maiores indiretamente relacionados, como aproximar-se dos Estados Unidos.

Após seu mandato no Ministério de Relações Exteriores, Osvaldo Aranha é enviado para a missão diplomática do Brasil nas Nações Unidas, tornando-se presidente da Assembleia Geral logo após, em 2 de abril de 1947. Durante sua presidência, ocorre a histórica votação da resolução 181, que determina o plano de partilha da região da Palestina, a ser adotado após a retirada das tropas inglesas ocupantes. Os países árabes foram veementes na sua oposição ao projeto, enquanto o lobby sionista buscava conseguir o máximo de votos favoráveis possíveis para aprovar a resolução. Ao final, a resolução foi adotada com 33 votos a favor, contra 13 votos negativos e 10 abstenções.

No imediato pós Segunda Guerra Mundial, o Governo Eurico Gaspar Dutra assume a conduta diplomática de alinhamento automático aos Estados Unidos da América nos fóruns multilaterais, alinhamento este ditado pelas circunstâncias, tendo em vista os objetivos das políticas de industrialização herdadas do período anterior. O governo esperava receber grandes somas de capital norte-americano, aos moldes do Plano Marshall (VIGEVANI, KLEINAS, 1999). De fato, acreditava-se que o estreitamento das relações com os Estados Unidos traria benefícios concretos para o Brasil, o que se provou uma visão de certa forma ilusória, pois o país não ocupava mais a posição estratégica da qual gozara durante o conflito (MOURA, 1982; VIGEVANI; KLEINAS, 1999).

Foi visando seu próprio benefício que o Brasil vota em consonância com a potência do bloco ocidental na resolução 181 da Assembleia Geral da ONU. Em telegrama a Aranha, o então Ministro das Relações Exteriores Raul Fernandes indica a delegação brasileira a votar “acompanhando, em caso de uma decisão concreta da

Assembleia sobre o assunto, o voto dos Estados Unidos da América” (Fernandes a Aranha, AHI, telegrama 122, 12/09/47, in BRASIL, 1947). Conforme evidenciou Moura (1991, p. 59-60): “durante o governo Dutra, a atuação do Brasil na ONU guiou-se pela regra de seguir o voto dos EUA em todas as questões importantes, com uma única exceção: quando dos conflitos entre EUA e Argentina, procurou-se preservar a solidariedade aos EUA, sem ser hostil à Argentina”. Este trecho do telegrama também consolida duas características centrais do voto brasileiro na ONU da época: seguir a liderança norte-americana e seguir a maioria (CASARÕES; VIGEVANI, 2014).

Outro indicativo do remoto interesse que a partilha da região da Palestina determinava para o governo brasileiro foi a demora para a formação de uma posição oficial do Catete sobre a votação. Dias antes da votação é solicitado um parecer oficial sobre a questão pelo embaixador brasileiro no Egito, que obtém como resposta:

Como Vossa Senhoria bem pode avaliar, não devemos tomar partido na questão da Palestina, que só nos interessa muito remotamente. Por isso, a delegação do Brasil junto à Assembleia Geral da ONU foi instruída no sentido de procurar uma solução de compromisso, aceitável para ambas as partes em litígio (Secretaria de Estado à Legação no Cairo, AHI, telegrama 56, 11/11/47, in BRASIL, 1947).

Após a votação, que aprovou a partilha da região da Palestina em dois Estados, como determinado pelo relatório do Comitê Especial sobre a Palestina das Nações Unidas, intensificam-se as tensões entre árabes e judeus, que culminam na guerra árabe-israelense de 1948, após a retirada das tropas britânicas da região e a declaração de independência de Israel. O Brasil tarda em reconhecer o Estado de Israel, podendo ser apontados três principais motivos: a) até então, o Brasil possuía missões diplomáticas no Líbano, no Egito e na Síria, e não gostaria de antagonizar estes países que estavam em guerra com Israel; b) existia uma expressiva comunidade de imigrantes sírio-libaneses no território brasileiro, que seriam contrários ao reconhecimento; c) ainda esperavam o amplo reconhecimento da comunidade internacional, seguindo a política de se posicionar junto à maioria (VIGEVANI; KLEINAS, 1999). De fato, segundo a descrição de Samuel Malamud, enviado de Tel Aviv para fazer contatar o Brasil, o Itamaraty possuía dois receios ao reconhecer Israel *de jure*: o medo do efeito que tal atitude teria nas suas relações com os países

árabes e o receio de que houvesse um grande número de comunistas no governo provisório israelense. Contudo, após o término da guerra árabe-israelense de 1948, o Brasil reconhece o Estado de Israel em 1949 e, em 1952, estabelece uma embaixada em Tel Aviv e envia o embaixador José Fabrino de Oliveira Baía. Além disso, em 1951, Café Filho, então Vice-Presidente do Brasil, decide fazer visita semi-oficial a Israel, sendo homenageado em Jerusalém, o que demonstra o avanço nas relações bilaterais entre os dois países, apesar dos receios iniciais brasileiros.

Getúlio Vargas volta ao poder, democraticamente, em 1951, com projeto que procurava introduzir um modelo capitalista industrializante mais autônomo, porém sem ser independente do capital estrangeiro. Majoritariamente conservador, o governo possuía duas ênfases na política externa: o caráter nacionalista e a expectativa de maior cooperação econômica com os Estados Unidos (HIRST, 1990). Para isso, Vargas nomeia João Neves da Fontoura para a pasta de Relações Exteriores, com o objetivo de concretizar a criação de uma comissão para o desenvolvimento econômico entre os dois países. Os principais frutos desse ímpeto foram projetos econômicos focados na indústria da energia e do transporte, recebendo empréstimo de US\$ 181 milhões do Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do Eximbank, apesar do valor pleiteado ter sido de US\$ 387 milhões (CANO, 2015). Por outro lado, devido ao maior peso que a indústria agora representava, um dos focos centrais do governo getulista foi a elaboração de um estudo petrolífero no Brasil, do qual surge a criação da Petrobrás em 1953, criando-se o monopólio da exploração e venda de petróleo no Brasil (HIRST, 1990).

Em 1956, com o surgimento da crise de Suez, Israel, com o apoio do Reino Unido e da França, declara guerra ao Egito. O fato que desencadeia esse conflito é a nacionalização do canal (cujo controle ainda pertencia à Inglaterra), realizada pelo presidente Gamal Abdel Nasser, bloqueando o porto israelense de Eilat. A política externa de Nasser se construía sobre o papel de liderança que o Egito buscava na comunidade árabe, o que impulsionou algumas medidas de confrontação ao ocidente, intensificando o nacionalismo. Por outro lado, o presidente egípcio manteve relativa distância à União Soviética, garantindo, assim, certa margem de independência em meio ao cenário bipolar da Guerra Fria, tendo sido, inclusive, um dos líderes mais expressivos na Conferência de Bandung (FELDBERG, 2008).

Ao mesmo tempo em que o canal era bloqueado, também o foi o Estreito de Tiran - única saída de Israel ao Mar Vermelho. Os conflitos armados duraram apenas uma semana, e dentro de um mês as forças invasoras foram evacuadas sob a supervisão das tropas da ONU, inclusive com a participação brasileira. O resultado deste conflito, em um nível sistêmico, foi a aproximação do Egito com a URSS. O posicionamento da diplomacia brasileira foi basicamente de neutralidade. Em discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas, pronuncia-se o embaixador Cyro de Freitas-Valle:

[...] na questão do canal, vários princípios gerais já foram aceitos por todas as partes envolvidas. Em nome da delegação do Brasil, quero enfatizar que seremos favoráveis a uma solução que leve em conta os interesses legítimos dos usuários daquele canal internacional, mas que de forma alguma viole a soberania do Egito. Também gostaríamos de mais uma vez enfatizar que não toleraremos em nenhuma circunstância ações, de quem quer que seja, que barrem a qualquer país o direito de passagem livre pelo canal sob qualquer alegação [...]. Israel é um estado soberano com os mesmos direitos e obrigações de todos os membros das nações unidas... por outro lado, os agravos sofridos pelas nações árabes como resultado do aparecimento de Israel são facilmente compreensíveis [...]. Por um lado, vemos os países menos desenvolvidos, cujos povos não podem mais aceitar o subdesenvolvimento, numa busca desesperada dos meios pelos quais poderão acelerar seu processo de desenvolvimento, envolvendo-se em diferentes sistemas de aliança militar na esperança de assim poder contar com uma ajuda maior dos líderes ou sublíderes desses sistemas. Por outro lado, vemos os países desenvolvidos tentando perpetuar um sistema de relacionamentos internacionais que vai garantir para eles o futuro, assim como o fez no passado, um suprimento vital de bens essenciais aos quais as suas economias se adaptaram durante muito tempo e cujo desaparecimento iria provocar problemas de readaptação, que os mesmos não estão nem psicológica, nem economicamente preparados para enfrentar (CORRÊA, 2012, p. 114-115).

Freitas-Valle, já durante o governo de Juscelino Kubitschek, claramente recorre ao discurso terceiro mundista - de que, a partir da Revolução de 1930, viera a ser uma constante na retórica da política externa brasileira - para dar alguma legitimidade à ação de Nasser, mas, concomitantemente, faz uma dura crítica ao bloqueio do canal. Essa neutralidade, ou equidistância, com relação a Israel e os países árabes em geral, é constante na retórica da diplomacia do Brasil até o término da Guerra de Yom Kipur, em 1973.

No Governo de Jânio Quadros, é incorporada uma nova Política Externa Brasileira, denominada Política Externa Independente (PEI). Essa pode ser sintetizada em cinco princípios básicos (VISENTINI, 1995). Esses cinco princípios eram: (i) ampliação do mercado externo dos produtos primários e, em menor medida, dos manufaturados brasileiros, através da redução tarifária no âmbito latino americano e da intensificação das relações comerciais com todas as nações; (ii) formulação autônoma de planos de desenvolvimento econômico e prestação e aceitação de ajuda internacional nos marcos destes planos; (iii) necessidade de manutenção da paz por meio da coexistência pacífica; (iv) não-intervenção nos assuntos internos de outros países, a autodeterminação dos povos e o primado absoluto do direito internacional com relação aos problemas mundiais; e (v) apoio à emancipação completa dos territórios não autônomos, qualquer que fosse a forma jurídica utilizada para sujeitá-los à metrópole (VISENTINI, 1995).

Mesmo que os Governos de Quadros e Goulart tenham tomado posições terceiro-mundistas, ao qual pertencia o mundo árabe, o estreitamento dos laços entre o Brasil e a região foi lento. Para o Estado de Israel, a América Latina não representava uma região prioritária. Mesmo assim, o governo Brasileiro assinou, já no Governo de João Goulart, um Acordo Básico de Cooperação Técnica em 1962 com o Estado de Israel, motivado pelo desejo de avançar a cooperação científica e tecnológica (CASARÕES; VIGEVANI, 2014).

A importância da PEI em relação ao Oriente Médio se tornou visível quando “estabeleceu laços diplomáticos com Arábia Saudita, Iraque, Emirados Árabes Unidos e Kuwait e intensificou relações preexistentes com Síria, Líbano e Jordânia” (ROSA, 2000, p. 439). Isso foi uma mostra do desejo de abrir novos mercados e estabelecer relações com todos os países.

Outro resultado da PEI foi uma deterioração das relações diplomáticas com os EUA. Brasil já não se alinhava automaticamente à maior economia do mundo. Mesmo assim, as relações do governo brasileiro com Israel não foram afetadas por esse desenvolvimento. A razão para isso foi o fato de que as relações com Israel foram baseadas em pragmatismo e utilitarismo. Assim, as relações entre os dois países também não foram afetadas pelo golpe de estado no Brasil em 1964 (CASARÕES; VIGEVANI 2014). O governo seguiu com a política de equidistância em

relação ao conflito árabe-israelense, podendo ser evidenciado na declaração feita em reunião de embaixadores brasileiros no Oriente Médio:

Recomenda a Reunião que continue a diplomacia brasileira a manter, em face do conflito árabe-israelense, a posição realista, imparcial e equânime já constante de instruções específicas da Secretaria de Estado e que é a de ver no Estado de Israel uma realidade no cenário internacional, com a qual [...] se sente o Brasil perfeitamente livre para conduzir relações bilaterais e legítimas, mas ressalva sendo feito de que o reconhecimento da realidade estatal de Israel não implica endosso total ao status quo vigente na Palestina (BRASIL, 1966 apud SILVA; PILLA, 2012, p. 114-115).

Após 1956, as tensões se elevam até atingirem novo ápice em 1967. Nesse ano, novamente, Israel e os países árabes engajam-se em conflito armado. Desta vez, Egito, Jordânia e Síria contam com o apoio de uma série de outros países. O início se dá quando a força aérea israelense lança uma ofensiva contra bases da força aérea egípcia, na península do Sinai, alegando estar tomando uma atitude preemptiva. Além da Península, forças blindadas de Israel investem ofensivas na faixa de Gaza e nas colinas de Golá, na fronteira com a Síria. Rapidamente, torna-se clara a superioridade militar dos israelenses e, mais uma vez, o Brasil adota uma postura de neutralidade. Nas palavras do ministro José de Magalhães Pinto, em discurso na Assembleia Geral:

De um lado, reconhecemos a existência do estado de Israel, de todos os direitos e prerrogativas de uma nação soberana; por outro lado, reconhecemos a validade [...] de muitas e importantes reivindicações dos países árabes. O que é de se evitar é a permanência de um estado de beligerância entre os membros desta organização, com episódios militares e prejuízos substanciais para a economia [...] e riscos constantes para a paz mundial. Continuaremos a cooperar, dentro do clima de amizade que nos une a ambas as partes, para que uma solução justa e duradoura venha a permitir aos povos do oriente médio concentrar seus esforços nas tarefas profícuas de seu desenvolvimento e prosperidade (CORRÊA, 2012, p. 231).

No mês de novembro do mesmo ano é aprovada a resolução 242 do Conselho de Segurança da ONU, a qual versa principalmente sobre a retirada das tropas israelenses das áreas ocupadas. Tal documento é fortemente endossado pelo Brasil, e posteriormente citado em vários de seus discursos, apesar do fracasso de seu projeto de resolução anterior. Juntamente com outros países latino-americanos,

como a Argentina, o Brasil atuou ativamente no Conselho da Segurança para que Israel retirasse suas tropas e liberasse a navegação dos mares na região. Foi nesse contexto que o Brasil apoiou a resolução 242 do Conselho de Segurança. Mesmo que tenha se articulado uma política de equidistância, nos anos seguintes, a política Brasileira se tornou mais favorável ao mundo árabe, como resultado da política econômica adotada no governo de Médici e a importância do petróleo para esta política (SILVA; PILLA, 2012).

As tensões atingem outro pico em 1973, mas por motivos ligeiramente diversos. Com a morte de Nasser e a ascensão de Anwar Al Sadat, dois anos antes, passa a ocorrer uma gradual mudança no eixo diplomático do Egito, que voltava a se aproximar das potências ocidentais. O objetivo da guerra, por um lado, era recuperar os territórios da Península do Sinai e das Colinas do Golã, perdidos durante a Guerra dos Seis Dias. Por outro lado, Sadat desejava mostrar ao mundo que, sob sua liderança, o Egito tivera suas forças revigoradas e seu clamor pela liderança árabe ainda era válido (CARRERAS, 1992). Dá-se, então, no mês de outubro, um ataque surpresa de forças sírias e egípcias aos citados territórios, dando início à Guerra de Yom Kipur.

Novamente é inegável a superioridade militar dos israelenses, que ainda contam com o apoio dos EUA. Todavia, Sadat foi relativamente bem-sucedido, fazendo o mundo voltar seus olhos ao Egito. O sentimento de vingança obtido pelos árabes foi suficiente para impulsionar os Acordos de Camp David, intermediados pelos Estados Unidos, que viriam a ser assinados cinco anos depois e consagrariam a devolução da Península do Sinai ao Egito. Algumas potências árabes, como forma de boicote aos Estados que apoiavam a existência de Israel, diminuíram drasticamente a quantidade de petróleo ofertada, através da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Isso causou uma astronômica inflação dessa *commodity* e uma grande crise, que foi fundamental para que o Brasil revisse sua atuação diplomática no Oriente Médio.

Sobre a Guerra de Yom Kipur, não há qualquer declaração brasileira nas Nações Unidas. Entretanto, a partir da subsequente elevação dos preços do petróleo, “a diplomacia brasileira passaria a sentir a necessidade de demonstrar um apoio mais claro às principais demandas dos países árabes, para que não sofresse com

o embargo petrolífero promovido pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP)” (SILVA; PILLA, 2012, p. 116). Isso demonstra o pragmatismo das relações exteriores do Brasil, visivelmente influenciadas pelos fatores econômicos, e nem tanto ideológicos, talvez com apenas algumas exceções ao longo de sua tradição diplomática.

A quadruplicação do preço do barril do petróleo, que segue a Guerra de Yom Kipur, é o método encontrado pelas nações árabes para despertar a consciência moral frente ao conflito contra Israel. Assim sendo, o Brasil viu-se atingido por dois frentes: por um lado, é o maior importador de petróleo dentre os países em desenvolvimento; por outro, suas exportações para a região são muito reduzidas, implicando um enorme desequilíbrio na balança comercial (SANTANA, 2006). Desta forma, afirma o embaixador Luciano Rosa: “[...] imperativo de uma definição mais precisa e melhor fundamentada de nossa posição ante os conflitos no Oriente Médio e, particularmente, a questão palestina, sem o que estariam comprometidos os ensaios de aproximação com os países árabes” (ROSA, 1996 apud SANTANA, 2006, p. 160).

Nesta perspectiva, ainda em novembro de 1973, quinze Estados africanos aprovam a resolução que incluía o Brasil como um dos países a sofrer boicote no fornecimento de petróleo, caso não fosse revista a sua posição frente ao expansionismo israelense e o *apartheid* sul-africano. Importando cerca de 80% do petróleo utilizado internamente, o Brasil, então, assume uma clara posição pró-árabe nas discussões multilaterais, a fim de manter o abastecimento necessário do insumo e possibilitar a intensificação dos laços comerciais entre o país e a região (SANTANA, 2006).

O esforço para preencher vazios diplomáticos, levando em conta os interesses nacionais, é a ideia básica da Diplomacia do Pragmatismo Responsável e Ecumênico do Governo Geisel, visando aproximar-se dos países árabes. Se, por um lado, mantém uma cooperação técnica com Israel para o desenvolvimento agrário, por outro, o Brasil distancia-se de Tel Aviv, visando a manutenção do projeto desenvolvimentista, o que levou ao fim a equidistância frente ao conflito árabe-israelense (VISENTINI, 2004, in SILVA; PILLA, 2012). O maior indicativo deste distanciamento com Israel é representado pelo voto brasileiro favorável

à Resolução 3379 da Assembleia Geral, em 1975, a qual caracterizava o sionismo como uma forma de racismo no mundo (SILVA; PILLA 2012).

Neste âmbito, em 1971, o Brasil estreita seus laços com a Arábia Saudita e, especialmente, com o Iraque. Com as aproximações com este último, principalmente entre a Petrobras e a nacionalizada Iraq Petroleum Company, é acordado que, em compensação ao petróleo comprado, o Iraque adquiriria bens manufaturados do Brasil. Dentre estes, chama atenção a compra de blindados militares de produção brasileira (SANTANA, 2006).

O governo de João Batista Figueiredo caracteriza-se pela continuidade à Diplomacia do “Pragmatismo Responsável” de Geisel. Com o início da Revolução Iraniana e da Guerra Irã-Iraque, em 1979, ocorre o Segundo Choque do Petróleo, obrigando o Brasil a contrair empréstimos juntos ao Fundo Monetário Internacional (FMI) para lidar, não apenas com a nova escassez do insumo, mas também com a nova realidade financeira internacional. No entanto, conforme afirma o ex-chanceler Saraiva Guerreiro: “[...] poucos países fizeram tanto para reduzir sua dependência do petróleo como o Brasil, quer aumentando sua produção na plataforma, a grandes profundidades, quer lançando o pró-álcool” (GUERREIRO, 1992 apud SANTANA, 2006 p. 171).

Desta forma, observamos que, no decorrer do período militar, vivencia-se um progressivo afastamento de Brasília em relação a Tel Aviv, e uma igualmente progressiva aproximação com os países árabes e africanos, em especial Iraque e Arábia Saudita. No plano político, o saldo diplomático é positivo, com a abertura de mais de uma dezena de embaixadas na região, embora tenha sido economicamente insuficiente. No entanto, frisamos que tais atitudes, como abordado, não se dão por solidariedade às demandas dos países árabes e africanos, mas sim pela política externa pragmática desenvolvida durante o período e pela necessidade econômica, gerada pela conjuntura internacional, que impositivamente levam ao afastamento entre Brasil e Israel.

Este afastamento de Brasília em relação a Tel Aviv, e uma igualmente progressiva aproximação com os países árabes e africanos, necessária pelos planos nacionais, como “Plano Brasil Grande Potência” do Governo Médici, é possibilitada pela “Diplomacia Responsável e Ecumênica” dos Governos Geisel e Figueiredo, com

certas similaridades à Política Externa Independente. De fato, esta mudança se deve à conjuntura internacional vivenciada pelo Brasil e às políticas de desenvolvimento interno implementadas anteriormente, que geram a maior dependência do petróleo.

3 Considerações finais

A política externa brasileira para Israel e o Oriente Médio, de maneira geral, assume uma atitude pragmática, sem determinações ou restrições de cunho ideológico-político, sendo movida pelos interesses desenvolvimentistas brasileiros. É bastante visível o desinteresse brasileiro pela região, mesmo durante as discussões da Resolução 181 da Assembleia Geral, perdurando somente até o ponto onde seus interesses econômicos começam a ser afetados. A industrialização brasileira, em dado momento, faz com que o petróleo passe a ser um produto chave na economia brasileira, gerando uma grande dependência. Cria-se a Petrobrás, e, a partir do primeiro choque do petróleo (pós-Guerra de Yom Kipur), há a necessidade de se aproximar progressivamente dos árabes para que o Brasil não seja afetado pelo embargo dessa *commodity*, o que presume um imperativo afastamento em relação a Israel. Deve-se concluir, portanto, que as relações Brasil-Israel se encaixam em uma lógica um tanto mais abrangente: o fato de a política externa do Brasil ser pautada primordialmente por um viés pragmático ante as ideologias de governo - não que estas últimas não afetem a PEB, mas observa-se que seu rumo é ditado por interesses estratégicos e pontuais.

Brazilian Diplomacy Towards the State of Israel: From its Creation Until Oil Prices' Shocks

ABSTRACT: This article analyzes the diplomatic relations between Brazil and Israel, from a brazilian standpoint, from the end of World War II until the end of Brazil's military government. Brazilian diplomacy was mainly conceived through a pragmatic point of view, prioritizing economic interests, particularly regarding oil.

KEYWORDS: Middle East. Israel. Diplomatic Relations. Oil Price Shocks. Brazil.

Referências

BAEZA, Cecília. *O reconhecimento do Estado Palestino: origens e perspectivas*. Boletim Meridiano 47, volume 12, número 126. IBRI, 2011.

_____. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegramas do Ministério de Relações Exteriores da República Federativa do Brasil*, 1947.

BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. Embaixada do Brasil em Tel-Aviv. *Brasil – Israel*. Disponível em: <<http://telaviv.itamaraty.gov.br/pt-br/brasil-israel.xml>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. Ministério de Relações Exteriores. *Relatórios Ministeriais Anuais do Itamaraty*. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/rela%C3%A7oes_exteriores>. Acesso em: 19 nov. 2015.

CANO, Wilson. *Crise e industrialização no Brasil entre 1929 e 1954: a reconstrução do Estado Nacional e a política nacional de desenvolvimento*. São Paulo: Rev. Econ. Polit. vol.35 no.3, 2015. ISSN 1809-4538.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. *O Anti-Semitismo nas Américas: Memória e História*. São Paulo: EDUSP, 2008.

CASARÕES, Guilherme; VIGEVANI, Tullo. *O lugar de Israel e da Palestina na política externa brasileira: antissemitismo, voto majoritário ou promotor de paz?* São Paulo: História, 2014. ISSN 1980-4369.

CERVO, Luiz Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: UNB, 2014.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2011*. Brasília: FUNAG, 2012.

FELDBERG, Samuel. *Estados Unidos e Israel: uma aliança em questão*. São Paulo: Editora Hucitec, 2008.

GONZAGA, André Luís. *A política externa brasileira e a questão Palestina: análise da imprensa e da diplomacia no período de 1945-1951*. Dissertação de Mestrado em História, apresentada à Faculdade de Ciências e Letras de Assis da Universidade Estadual Paulista, 2008.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano, 1992.

HIRST, Monica. *O Pragmatismo Impossível: A Política Externa do Segundo Governo Vargas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1990.

MOURA, Gerson. *Sucessos e ilusões*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

MARTINEZ CARRERAS, José. *El mundo árabe e Israel*. Madrid: Istmo, 1991.

MOURA, Gerson. *Sucessos e Ilusões – Relações Internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro. Editora, Fundação Getúlio Vargas, 1991.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Portal das Nações Unidas. *Oswaldo Aranha (Brazil)*. Disponível em: <<http://www.un.org/ga/55/president/bio02.htm>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

ROSA, Luciano Ozório. “*O Brasil e o Oriente Médio (1930-1990)*”, in: ALBUQUERQUE, José Augusto Gilhon (org.) *Sessenta anos de política externa 1930-1990*. São Paulo: Cultura Editores Associados/Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais - USP, v. 3, 1996, p. 443 e 444.

SANTANA, Carlos Ribeiro. *O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970: um exemplo de ação pragmática*. Rev. Bras. Polít. Int. 49 (2): 157-177, 2006.

SILVA, André L. Reis da; PILLA, Bruno. *O Oriente Médio na Política Externa Brasileira (1947-2011): Aproximação, Distanciamento e Engajamento*. Porto Alegre: Ciências & Letras, 2012.

VIGEVANI, Tullo; KLEINAS, Alberto. *Brasil-Israel: Da partilha da Palestina ao reconhecimento diplomático (1947-1949)*. São Paulo: CEDEC, 1999.

VISENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente 1951-1964*. Petrópolis: Vozes, 1995.

Refugiados Palestinos: a Construção da Identidade Nacional e Impactos na Questão da Palestina

*Bruna Ramires Vieira**
*Bruna Ribeiro Troitinho***
*Cecília Maieron Pereira****
*William Santos*****

RESUMO: Este artigo pretende investigar a luta palestina pela construção nacional e a contribuição dos refugiados para esta. Dessa forma, estudou-se os conceitos de identidade nacional e legitimidade relacionando-os com a questão da Palestina do século XIX e dos dias atuais. Dentre as expressões de identidade coletiva, os nacionalismos conectam uma série de narrativas e símbolos comuns à uma história compartilhada. A legitimidade diz respeito ao que daria sentido seja a algo que se reivindica, seja à estrutura de um sistema, organização social ou instituição. Estes elementos, identidade nacional e legitimidade, são aspectos importantes na construção do que concebemos como Estado-Nação moderno. Por fim, constata-se que os refugiados têm importância na busca pela construção e reconhecimento da causa palestina, pois estes mostraram-se essenciais para a consolidação da identidade nacional e legitimidade das suas reivindicações.

PALAVRAS-CHAVE: Palestina. Refugiados. Construção nacional. Identidade.

* Graduada em Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e graduanda em Direito no Centro Universitário Franciscano (UNIFRA). E-mail: brunaramiresv@gmail.com.

** Graduanda em Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: brunari.troitinho@gmail.com.

*** Graduanda em Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: cecimaieron@gmail.com.

**** Graduando em Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: william18b@hotmail.com

1 Introdução

A questão da Palestina tem se prolongado por décadas, e sua resolução parece estar longe do fim. Dinâmicas históricas, culturais e religiosas no âmbito interno, regional e internacional impactam neste conflito, que pôde ser observado já no século XIX. Nesse contexto, os palestinos buscam reconhecimento e legitimidade, mas um elemento ainda representa uma face difícil dos lentos passos das negociações: os refugiados palestinos. De acordo com Edward Said:

Segundo os cálculos mais precisos realizados até hoje, cerca de 780 mil árabes-palestinos foram expropriados e desalojados em 1948 para facilitar a ‘reconstituição e a reconstrução’ da Palestina. Trata-se de refugiados palestinos que somam atualmente bem mais que 2 milhões. E, por fim, devemos acrescentar que o número de árabes mantidos desde 1967 nos territórios ocupados (que Menachem Begin alega ter ‘libertado’) chega a 1,7 milhão; destes, meio milhão fazia parte de Israel antes de 1967. A transformação da Palestina em Israel tem sido um projeto altamente oneroso, em especial para os árabes-palestinos (SAID, 2012, p. 17).

O alto preço pago pelos refugiados palestinos espalhados pelo mundo projeta a importância da ideia da nação e de identidade palestina, bem como ressalta a influência exercida pelas relações internacionais do Oriente Médio sobre a questão palestina. Com isso, o presente trabalho pretende analisar como o problema palestino evoluiu ao longo do tempo, destacando a formação da identidade nacional e os contextos históricos e políticos do sistema regional do Oriente Próximo. Concomitantemente, busca-se compreender como se desenvolveu o impasse dos refugiados e como esse fenômeno, em particular, foi capaz de produzir efeitos sobre a situação contemporânea da luta palestina.

A hipótese é a de que o nacionalismo palestino surgiu com a decadência do Império Otomano e teve os judeus e os britânicos como os “outros” da sua identidade, de forma que a questão palestina se desenvolveu muito por possibilidades e constrangimentos internos e externos. Além disso, considera-se que os refugiados impactam na luta política palestina, não só pela permanência da promessa de um Estado e do retorno, mas também pela luta política além das fronteiras de Israel.

Para fins metodológicos, em um primeiro momento, os conceitos de identidade nacional e legitimidade foram analisados a fim de defini-los e adotá-los como

variáveis que, posteriormente, permitam entender a contribuição dessas noções para o estudo da questão dos refugiados palestinos. Em segundo lugar, procurou-se conhecer a evolução histórica da questão da Palestina e dos refugiados, a partir do século XIX, do afloramento dos nacionalismos no Oriente Médio aos desafios contemporâneos para a paz. Finalmente, objetiva-se debater como os refugiados e o direito de retorno impactam na luta política e na legitimidade, bem como na identidade nacional do povo palestino.

2 Da identidade nacional à construção do Estado: conceitos

A fim de compreender a questão dos refugiados palestinos e seu impacto na luta por um Estado, é necessário elucidar o que se compreende por identidade nacional, legitimidade e construção do Estado. Entende-se que estas variáveis não só estão conectadas, mas também devem ser problematizadas para fins de análise do caso palestino.

Em primeiro lugar, entre as diferentes formas de organização humana e identidades assumidas por um indivíduo, a identidade nacional constitui-se como uma identidade coletiva amplamente aceita. De acordo com Anthony Smith, o território histórico ou uma terra natal, um mito fundador, a cultura, a economia, a solidariedade e as instituições comuns podem ser concebidos como os principais aspectos de uma comunidade nacional (SMITH, 1991, p. 14). Ainda de acordo com este autor, a identidade nacional se diferencia de outras por possuir um aspecto político, uma vez que é uma construção complexa e simbólica por meio do compartilhamento de mitos e tradições (SMITH, 1991, p. 9). Nesse sentido, Max Weber definiu que:

A comunidade política é uma daquelas comunidades cuja ação, pelo menos em circunstâncias normais, inclui a coerção através da ameaça à vida e à liberdade de movimentação. Em última instância, espera-se que o indivíduo enfrente a morte em benefício do grupo. Isso confere à comunidade política seu pátos característico e erige suas duradouras bases emocionais. A comunhão do destino político, isto é, acima de tudo, da luta política comum de vida e morte, deu origem a grupos com lembranças conjuntas, as quais muitas vezes tiveram um impacto mais profundo do que laços de mera comunhão cultural, linguística ou étnica. Essa ‘comunhão de lembranças’

constitui o elemento decisivo, em última instância, da consciência nacional. (WEBER apud BALAKRISHNAN, 2000, p. 220).

A alteridade, da mesma maneira, constitui um aspecto importante para a compreensão da identidade nacional, uma vez que, para haver uma cultura comum, deve haver outra distinta. Isso significa que a nação ganha significado e consciência a partir do contraste com outras nações (TRIANDAFYLLIDOU, 2001). De acordo com Stuart Hall (2006, p. 56), este aspecto também pode revelar os efetivos negativos da identidade nacional, que, em nome de uma cultura única e pura, transforma os “outros” em ameaça, como ocorreu durante a Alemanha nazista. Em suma, a identidade nacional refere-se a uma comunidade política com passado comum, aliado a um território e a mitos fundadores, que compartilha certos aspectos culturais e um destino. É notório ressaltar que este modelo surgiu na Europa e foi consolidado no século XIX, sendo expandido para o mundo como a principal forma de organização social: o Estado-Nação Moderno.

O mundo dividido entre fronteiras pode ser compreendido com a visão de Ernest Gellner, “uma cultura, um Estado; um Estado, uma cultura” (2000, p. 119). Nesse sentido, parte-se do entendimento que cada Estado territorialmente delimitado possua uma cultura e identidade nacional comuns, mas o processo de construção da nação é mais complicado na prática, pois pode haver diferenças étnicas, religiosas e identitárias conflitantes. Logo, o desafio para os Estados será o gerenciamento da identidade nacional. Partha Chatterjee analisa esses desafios de forma mais completa para o mundo pós-colonial, afirmando que,

Como resultado, as formas autônomas de imaginação da comunidade foram e continuam a ser esmagadas e oprimidas pela história do Estado pós-colonial. Nisso está a raiz de nossa miséria pós-colonial: não em nossa incapacidade de elaborar novas formas de comunidade moderna, mas em nossa rendição às antigas formas do Estado moderno. Se a nação é uma comunidade imaginada e se as nações também devem assumir a forma de Estados, nossa linguagem teórica deve nos permitir falar de comunidade e Estado ao mesmo tempo. Não creio que nossa atual linguagem teórica nos permite fazê-lo. (CHATTERJEE, 2000, p. 235).

Considerando os aspectos apresentados acima, a identidade nacional palestina, portanto, vincula-se a uma promessa de território. A reivindicação do direito de

retorno às terras perdidas no passado é uma das lutas da comunidade que acrescenta legitimidade à causa palestina.

Nesse sentido, a legitimidade e a dominação estão intrinsecamente ligadas, de acordo com o pensamento weberiano, e são essenciais para o relacionamento de uma sociedade com seu Estado. A dominação consistirá, segundo Weber, na obediência de ordens entre as pessoas (WEBER, 1999). Os motivos que determinam a dominação podem ser os mais diversos, desde as ações inconscientes até as racionais. Weber ainda completa que toda dominação busca a crença da legitimidade que diferenciara as formas de obediência e a administração capacitada para garanti-la. E é então que o autor desenvolve três tipos ideais de dominação e a atuação da legitimidade em cada um deles: (i) de caráter racional: baseada na crença da legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles, que em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal); (ii) de caráter tradicional: baseado na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade (dominação tradicional); ou, por fim, (iii) de caráter carismático: baseado na veneração extracotidiana da santidade, do poder heróico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas (dominação carismática) (WEBER, 1999, p. 141).

Este conceito é importante para analisarmos a relação complexa que existe entre o Estado e a sociedade, pois, conforme Seabrooke (2002), a legitimidade nos permite analisar aquela relação como um espaço controverso ao invés de funcional, o que acarretará na necessidade de tanto o Estado quanto a sociedade respeitarem normas sociais e fatores materiais de sua história (SEABROOKE, 2002). Além disso, para Seabrooke, a abordagem da legitimidade nos permite perceber o “Estado como mais do que a função de responder às restrições impostas por um sistema anárquico internacional.” (SEABROOKE, 2002, p. 3, tradução nossa)¹.

Quando se analisa a questão da legitimidade de um regime, segundo Hardin, pensamos em três questões possíveis: “como ele veio à existência, o que ele faz para nós, ou nossa relação com ele tanto historicamente quanto agora” (HARDIN, 2007, p. 237). A primeira questão requer uma discussão a respeito de onde vem o consentimento, já a segunda se refere mais ao que o Estado pode prover a seus

¹ State action as more than a functional response to constraints imposed by an international anarchical system. (SEABROOKE, 2002, p. 3)

cidadãos, e a terceira desenvolve mais a questão de como esse governo funciona e se mantém.

Diante disso, a reflexão sobre a legitimidade deve transpor apenas um tipo ideal para desenvolver uma explicação da realidade. Assim, devemos entender, no caso deste estudo, como a representação palestina obtém legitimidade e como se relaciona com a população, principalmente no caso dos refugiados. A partir disso, devemos nos questionar como elas conseguem garantir a obediência, se estas representações conseguem articular uma identidade aos palestinos e como as instituições têm capacidade de efetivar suas políticas e seus serviços jurídicos além dos direitos políticos da população.

De acordo com Hinnebusch, “a formação do Estado coincide com um processo contestado de construção de identidades, se as fronteiras dos Estados satisfazem ou frustram as formas identitárias irão moldar seu papel na política externa” (HINNEBUSCH, 2003, p. 74, tradução nossa)². Assim, a construção dos Estados diz respeito à capacidade dos líderes de articular instituições capazes de absorver a expansão e mobilização política, além de controlar o território correspondente a uma comunidade de identidade (HINNEBUSCH, 2003). Dessa maneira, esta concepção vai ao encontro da análise de Charles Tilly, que percebe a importância da formação de instituições legítimas e fortes para que consiga extrair recursos da sua população e, com isso, consolidar-se como um Estado westfaliano no sistema internacional (TILLY, 1985). Ainda:

O *state-building* é visto como uma fase de construção de instituições políticas (Bickerton, 2007), de criação de instituições governamentais eficientes e legítimas (Paris e Sisk, 2007), para que estas sejam dotadas de instrumentos de governação capazes de prover segurança física e económica à população em questão (Chandler, 2006). Liga-se intimamente, portanto, à capacidade estatal (Fukuyama, 2004) e à governação interna (Rotberg, 2004a). (BLANCO, 2009 pp. 2-3).

Portanto, a consolidação estatal depende do equilíbrio entre a institucionalização do Estado e suas estruturas para incorporação de forças sociais que se mobilizem a favor deste. As elites políticas devem possuir autonomia suficiente para

² State formation is coterminous with a contested process of identity construction, whether a state's boundaries satisfy or frustrate identity shapes its foreign policy role. (HINNEBUSCH, 2003, p. 74)

tomar decisões racionais e legítimas para mobilizar a população e, ainda, extrair os recursos para sustentar suas escolhas (HINNEBUSCH, 2003).

Em cada estágio, a formação de Estados individuais é um produto da interação entre forças políticas internas e a simultânea estrutura sistêmica (internacional e regional) em desenvolvimento na qual os Estados estão inseridos. A formação do Estado, por sua vez, é um grande determinante do comportamento da política externa dos Estados, em que, como será argumentado, em cada estágio da formação do Estado, diferentes tipos de políticas externas são típicos (HINNEBUSCH, 2003, p. 76, tradução nossa)³.

Com isso, compreende-se que os refugiados palestinos representam um importante exemplo para se pensar a formação do Estado, pois a questão palestina representa um desafio da percepção moderna de Estado-nação – como já foi ressaltado, a identidade palestina está ligada a um território. Além da sua migração para os países vizinhos criar uma instabilidade regional, cuja relevância deve ser considerada, os refugiados constituem um dos principais argumentos da discussão sobre a construção de um Estado palestino.

3 Uma abordagem histórica da questão palestina e da diáspora

A necessidade de uma abordagem histórica da questão palestina não é uma mera discussão factual, mas, conforme a perspectiva da Escola dos Annales, em especial de Fernand Braudel, é uma análise de longa duração combinada com a conjuntura, o próprio evento (BRAUDEL, 1969). A raiz da questão palestina encontra-se no processo de construção dos estados modernos no Oriente Médio no início do século XX, que, mesclado com as peculiaridades histórico-culturais da região, torna a Palestina um importante caso de análise em diversos níveis: o internacional, o regional e o da unidade.

³ At each stage, the formation of the individual states is a product of interaction between internal political forces and the simultaneously developing systemic (international and regional) structures in which the states are embedded. State formation, in turn, is a major determinant of the foreign policy behaviour of the individual states, for, as will be argued, at each stage in state formation different kinds of foreign policies are typical. (HINNEBUSCH, 2003, p. 76)

3.1 Da formação nacional à fundação de Israel

A formação dos Estados Modernos no Oriente Médio decorreu de uma série de transformações, sobretudo com a chegada do século XX. A construção destes novos Estados ocorreu de forma instável, sendo que essas conturbações permaneceram no cenário contemporâneo. Nesse sentido, partir de concepções estáticas sobre os elementos que compõem um Estado são insuficientes para entender e analisar a região.

De acordo com Lisa Anderson, a maioria dos países no Oriente Médio podem ser vistos ou como Estados consolidados ou como Estados virtuais. Como bem ressalta a autora, as peculiaridades culturais e históricas são imprescindíveis para a análise regional, uma vez que se deve considerar a territorialidade, a legitimidade, o patriarcalismo, entre outros fatores (ANDERSON, 1987). O que conhecemos como Oriente Médio tem forte impacto na ingerência externa e na sua interação com culturas e sociedades antigas (HALLIDAY, 2005). É dentro destas perspectivas, a nível regional e da unidade, que pensar a Palestina se torna importante: um Estado sem fronteiras definidas, reconhecido por alguns membros da comunidade internacional e que é parte de um conflito que já dura décadas.

De uma riqueza histórica milenar, a região do Oriente Médio foi dominada pelo Império Otomano no século XV, que impôs uma “dominação feudal-militar” até o século XX (VISENTINI, 2012). A região da Palestina era povoada majoritariamente por árabes sunitas, mas também por cristãos e muçulmanos xiitas, cuja base econômica girava em torno da agricultura. Durante o domínio turco-otomano, mais especificamente no século XIX, o surgimento do nacionalismo judaico, ou sionismo, levou à gradativa migração judaica para a região. A chegada desses trabalhadores não foi bem recebida: os conflitos eram constantes entre árabes e judeus. Eles se acirraram com a Declaração de Balfour, de 1917, em que a Grã-Bretanha afirmou seu apoio à construção de um lar nacional judeu na Palestina. Segundo Paulo Visentini, com o desmantelamento do Império Otomano no pós-Primeira Guerra Mundial, França e Grã-Bretanha assinaram o Tratado de Sykes-Picot, segundo o qual a Palestina, a Transjordânia e o Iraque seriam estabelecidos como mandato inglês, e a Síria e o Líbano seriam destinados à França (VISENTINI, 2012).

Durante o mandato inglês, a demografia foi constantemente alterada, o que levou ao fortalecimento de uma identidade nacional palestina. De acordo com Said,

Praticamente todos os árabes-palestinos sentiam-se parte do grande despertar árabe iniciado a partir do fim do século XIX, e foi esse sentimento que deu coragem e coesão a uma história moderna, que, do contrário, seria turbulenta. Escritores e intelectuais palestinos (como Hakam Darwazeh, Khalil Sakakineh, Khalil Beidas e Najib Nassar), organizações políticas (como a *Futtuwa* e a *Najada*), o Alto Comitê Árabe e a Liga Árabe de Libertação Nacional (que argumentava que a questão palestina só poderia ser resolvida por árabes e judeus juntos) formavam grandes blocos nacionais entre a população, canalizavam uma identidade palestina igualmente contrária ao domínio britânico e à colonização judaica e solidificavam o senso de pertencimento dos palestinos, qualquer que fosse a continuidade da permanência de um grupo nacional distinto, como uma língua própria (o dialeto árabe-palestino) e um senso de comunidade específico (particularmente ameaçado pelo sionismo) (SAID, 2012, p. 14-15).

A formação da identidade palestina se deu pela visão negativa do outro – o judeu e o inglês –, bem como pelo vínculo com a terra. Na visão de Muhammad Muslih, os palestinos tiveram grande importância na construção do nacionalismo árabe, uma vez que se fortalecia a identidade árabe frente aos turco-otomanos. Ainda de acordo com o autor, foi a partir das falhas do nacionalismo árabe que a identidade nacional palestina se formou, sobretudo com a ação de senhores e jovens notáveis da sociedade urbana (MUSLIH, 1987).

No final da década de 1930, constantes manifestações árabes ocorreram, e o mandato britânico, com os “Papéis Brancos”, pretendia reduzir a migração judaica para a Palestina (ROGAN, 2009). Contudo, com a eclosão da Segunda Guerra Mundial em 1939, há o acirramento da perseguição aos judeus, que promove uma comoção internacional no pós-guerra. Pensar em um lar para este povo tornou-se uma pauta importante nos tratados ao fim do conflito. A resolução das Nações Unidas sobre a partilha da Palestina não foi bem recebida pelos Estados Árabes, mas obteve votos suficientes para sua aprovação. Dessa maneira, a Grã-Bretanha estipulou para o dia 14 de maio de 1948 o fim do seu mandato. Quando a data chegou, autoridades judaicas declararam a criação do Estado de Israel (HOURANI, 2006). Essa atitude desagradou à comunidade palestina e de outros países da região,

o que desencadeou um conflito, logo vencido por Israel. Em decorrência deste e de outros conflitos, mais de um milhão de palestinos tornaram-se refugiados.

Uma agência especial responsável para este tema foi criada – a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados Palestinos (UNRWA) –, em 1948, segundo parâmetros da resolução 194 das Nações Unidas referente ao direito de retorno dos palestinos refugiados do conflito que fundou Israel. De acordo com Ilan Pappé:

Foi dessa maneira que a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina (UNRWA) surgiu em 1950. A UNRWA não era comprometida com o retorno dos refugiados como a resolução 194 da Assembleia Geral da ONU, de 11 de dezembro de 1948, havia estipulado, mas estava organizada simplesmente para providenciar emprego e subsídios a aproximadamente um milhão de refugiados palestinos que viviam nos campos. Era também responsável por construir mais campos permanentes para eles, construir escolas e centros de atendimento médico. Em outras palavras, a UNRWA objetivava, em termos gerais, a auxiliar nas necessidades diárias dos refugiados (PAPPE, 2007, p. 236, tradução nossa).⁴

Os refugiados palestinos, no entendimento da UNRWA, são aquelas pessoas forçadas à migração pelo conflito de 1948. O status de refugiado pode ser herdado pelos filhos, e isso faz com que os números atuais de refugiados palestinos cheguem a quase 5 milhões. Além disso, a UNRWA é a única agência que reconhece o caráter hereditário da condição de refugiado, o que distingue a população refugiada palestina uma vez que isso não acontece para outras comunidades refugiadas. A Agência possui campos em Gaza, na Cisjordânia, na Jordânia, na Síria e no Líbano. É importante ressaltar que alguns países como a Jordânia são abertos a concessão de cidadania (aqui compreendida como direitos políticos) aos refugiados palestinos, enquanto o Líbano tem políticas restritivas. A Liga Árabe se opõe à possibilidade de cidadania aos palestinos em outros países, pois compreende que isto prejudica a luta palestina e até mesmo sua própria identidade nacional (SALEM, 2012). Nesse

⁴ This is how the United Nation Relief and Work Agency (UNRWA) came into being in 1950. UNRWA was not committed to the return of the refugees as UN General Assembly Resolution 194, from 11 December 1948, had stipulated, but was setup simply to provide employment and subsidies to the approximately one million Palestinian refugees who had ended up in the camps. It was also entrusted with building more permanent camps for them, constructing schools and opening medical centres. In other words, UNRWA was intended, in general, to look after the refugees' daily concerns. (PAPPE, 2007, p. 236)

sentido, o *Nakba*⁵, a catástrofe, marca o começo da história palestina de busca pelo direito de retorno, impactando a retórica política desde 1948 (KHALIDI, 1992).

A questão da Palestina foi um instrumento utilizado pelos Estados Árabes para a política regional, como o pan-arabismo de Nasser. De fato, as comunidades judaicas que se formavam na região antes de 1948 eram muito mais preparadas, sobretudo militarmente, do que os palestinos. Estes, cuja ideia de nação foi formada em momento de conflito, sofreram ainda mais com as políticas de Israel, a falta de articulação regional e a ingerência externa.

3.2 A Guerra Fria, os conflitos árabe-israelenses e a causa palestina.

A Guerra-fria foi marcada pela paz no centro do Sistema Internacional e pelo equilíbrio entre as grandes potências, Estados Unidos e União Soviética, devido ao risco de dissuasão. Assim, os conflitos desse período aconteceram principalmente na periferia do Sistema. Conforme salientam Buzan e Hansen (2012), a segurança no Terceiro Mundo era amplamente discutida como parte da disputa global das superpotências.

O padrão de conflito percebido nesse período já existia anteriormente na região do Oriente Médio. De acordo Buzan e Waever (2003), a região é composta por Estados Modernos pós-coloniais que interagem com estruturas pré-modernas, como religião, clãs e tribos, o que permite a geração de um padrão conflituoso mais complicado.

Os países periféricos foram fortemente influenciados pela conjuntura do sistema internacional durante a Guerra Fria. No entanto, Sluglett (2009) afirma que tal período provocou um impacto limitado nos países do Oriente Médio, ou seja, para o autor conflitos como o palestino aconteceriam independentemente da bipolaridade do globo. Dessa Maneira, Sluglett compartilha da visão de Buzan e Weaver de que a região interage através de estruturas pré-modernas como religião, clãs e tribos.

Além disso, o Oriente Médio caracteriza-se pela forte ligação entre economia e política, conforme elenca Halliday: “em todas as regiões do mundo, questões

⁵ Termo usado para se referir ao êxodo palestino de 1948.

econômicas, domésticas ou internacionais, são indissociáveis da política. Contudo, isso talvez seja não seja mais verdadeiro do que no Oriente Médio” (HALLIDAY, 2005, p. 262, tradução nossa)⁶. Dessa forma, para o autor, se apenas as questões econômicas predominassem, a relação entre os Estados seriam menos conflituosas e haveria maior possibilidade de cooperação. No entanto, a política e ideologia dos integrantes desta região impedem uma maior interação.

Para Visentini (2012) as décadas de 1960 e 1970 assinalam um agravamento dos conflitos no Oriente Médio, que passou por revoluções modernizadoras e industrializantes. Ocorre nesse período a Guerra dos Seis dias, de 1967, na qual Israel atacou de surpresa Egito, Síria e Jordânia, remodelando, assim, as fronteiras desses países. De acordo com Laffin (1985), no sexto dia da Guerra, as forças de defesa israelense cessaram fogo frente às tropas sírias, mas reiteraram que usariam todas as forças para destruir a OLP em solo libanês. Essa guerra gerou grandes consequências para os países nela envolvidos, desde perdas territoriais até o aumento da migração de palestinos para os países vizinhos.

Como decorrência da migração palestina, após a Guerra dos Seis dias, Paulo Visentini afirma que houve:

[...] maior autonomia das organizações palestinas frente aos governos árabes. A al-Fatah por exemplo – que só era reconhecida pela Argélia e pela Síria –, teve suas bases ampliadas. Em 1969, o presidente da al-Fatah, Yasser Arafat, chega à presidência da OLP, onde membros da Fatah já eram maioria. Em 1970, durante a Conferência de Rabat, os países árabes reconheceram o direito dos palestinos de criar um Estado Nacional e a OLP como sendo a única e legítima representante do povo palestino (VISENTINI, 2012, p. 42).

Além da autonomia conseguida, a resistência palestina aumentava em número de representações e na militarização nos campos de refugiados, causando problemas aos líderes locais – conforme o exemplo da Jordânia, que resolveu expulsar violentamente os palestinos, no episódio que ficou conhecido como o *setembro negro*. O rei Hussein, incomodado com o poder paralelo crescente, enviou o exército real aos campos de refugiados, obrigando os palestinos a migrarem para o Líbano, especialmente para o sul (VISENTINI, 2012).

⁶ In every region of the world economic issues, domestic and international, are inseparable from politics. Yet this is perhaps nowhere more true than in the Middle East. (HALLIDAY, 2005, p. 262)

3.2.1 A Guerra do Yom Kippur e os refugiados

A Guerra do Yom Kippur, de 1973, organizada principalmente pelo Egito na tentativa de recuperar os territórios ocupados em 1967, consegue obter, depois de um acordo de paz em 1974, a desocupação do Canal de Suez por parte de Israel. Além disso, é importante destacar que as potências globais não tinham total poder sobre seus aliados. Como colocado por Buzan e Waeber (2003), as potências estavam à mercê de dinâmicas domésticas e regionais, perdendo o controle sobre os aliados que os fizeram ir à guerra em 1973.

O conflito do Yom Kippur implica uma mudança significativa nas interações entre os países do Oriente Médio. A Guerra de 73 representa um marco da mudança na orientação da política externa egípcia, que se alia aos Estados Unidos e passa por um processo de reestruturação do sistema político e econômico de cunho pró-Occidente (FERABOLLI, 2009). A partir de então há um rompimento com as políticas de integração de Nasser.

Ao contrário de Nasser, que via o mundo Árabe como esfera natural de influência egípcia. Sadat estava disposto a entrar no círculo daqueles que detinham poder econômico no sistema regional árabe – Arábia Saudita – e no nível sistêmico – Estados Unidos. Ao demonstrar que seu regime estava alinhado com o reino saudita, Sadat enviava sinais claros a Washington de que os anos de Nasser de primazia do arabismo e de neutralismo egípcio estavam encerrados e que ele não mediria esforços para alcançar seu principal objetivo – conseguir assistência econômica para a construção de um Egito moderno. (FERABOLLI, 2009, p. 87).

Através da diplomacia de Kissinger, o Egito retoma as relações com Israel e assina o acordo de Camp David para recuperar os territórios perdidos em 1967. Tal acordo foi altamente reprovado pelos países árabes, causando constrangimentos entre estes e o Egito. Dessa forma, a causa Palestina viu-se prejudicada, pois perdeu o seu maior apoiador.

Não obstante, um dos efeitos importantes dessa guerra, ressaltado por Visentini (2002), é o desencadeamento da Guerra civil no Líbano em 1975. Conforme Schanzer (2008), tanto a Fatah quanto a OLP tentaram criar uma espécie de *mini* estado dentro do Líbano no período de 1970 a 1980, contribuindo em grande parte para a guerra civil. Nesse sentido, faz-se interessante destacar que esta guerra

teve como uma das causas as questões religiosas suscitadas entre a população cristã e a mulçumana.

Devido ao grande número de refugiados palestinos e à já afirmada militarização dos refugiados como forma de afirmação e de organização, conforme afirma Halliday (2005), Israel buscava, a partir de 1978, intervir no Líbano com o objetivo de destruir a OLP. A invasão israelense, em 1982, e o massacre no campo de refugiados palestinos de Sabra e Chatila, neste mesmo ano, pela Falange libanesa, mas com apoio indireto de Israel, visavam ao mesmo propósito. A Assembleia Geral das Nações Unidas qualificou, pela Resolução 37/123, tal acontecimento como ato de genocídio.

Conforme percebido por estas participações de Israel na guerra do Líbano acima citadas, a história da Guerra Civil do Líbano reforça a ideia de uma guerra realizada dos “outros” e para os “outros”.

A Guerra Civil libanesa pode ser descrita como a guerra dos outros em duas maneiras importantes. Em primeiro lugar, as potências externas lutaram no Líbano e fundaram milícias libanesas. Tropas palestinas, israelenses e sírias estavam diretamente envolvidas, e entre 1982 e 1985, o Líbano se tornou o ponto de conflito entre americanos e soviéticos. As rivalidades intra-árabes entre Síria, Egito, Iraque, Líbia e Arábia Saudita eram exercidas por uma guerra proxy entre pequenos grupos libaneses com visão política limitada. [...] O outro modo no qual a guerra foi uma guerra dos outros se refere a relativa e limitada participação popular e apoio às partes beligerantes, particularmente nos últimos momentos do conflito (HAUGBOLLE, 2010, p. 16, tradução nossa)⁷.

No ano de 1987, ocorreu a Primeira Intifada; segundo Visentini (2012), a eclosão de protestos, greves e confrontos violentos nos quais os jovens palestinos reagiam às balas com pedras. Tal brutalidade causou enorme dano à imagem internacional de Israel, enquanto os palestinos, de terroristas, passaram a ser vítimas.

⁷ The Lebanese Civil War can be described as a war of the others in two important ways. First, foreign powers fought in Lebanon and funded Lebanese militias. Palestinian, Israeli and Syrian troops were directly involved, and between 1982 and 1985, Lebanon became a hot spot for Soviet–American fault lines. Inter-Arab rivalries among Syria, Egypt, Iraq, Libya and Saudi Arabia were played out by proxy between small Lebanese groups with limited political vision.[...] The other way in which the war was a war of others refers to the relatively limited popular participation and support for the warring parties, particularly in the latter part of the war. (HAUGBOLLE, 2010, p. 16)

Assim, de acordo com Al-Husseine (2000), desde 1967, muitos refugiados da Cisjordânia e da Faixa de Gaza tiveram acesso a suas cidades e aldeias de origem apenas para descobrir que elas não correspondiam às narrativas de seus pais ou avós. Além disso, uma maioria considerável da população palestina na época da Intifada não tinha outra memória além da ocupação.

Enquanto isso, desde o início da década de 1980, a crença havia se espalhado nas comunidades que vivem nos campos de refugiados de que a melhora na qualidade de vida não tem influência direta sobre seus direitos políticos. Embora nem sempre seja claramente articulada, noções de *ta'hil* (reabilitação socioeconômica) e *tawtin* (reinstalação permanente) estão constantemente diferenciados na narrativa dos campos de refugiados. Enquanto os campos ainda são vistos como símbolos coletivos do direito de retorno (que, portanto, deve ser preservado), a decisão de ficar ou sair finalmente dependia de considerações individuais, muitas vezes financeiras. (A este respeito, o aumento da renda familiar na sequência da abertura de oportunidades de trabalho no Golfo e Israel, bem como a necessidade de reabilitar os campos como um meio de confrontar as políticas de reassentamento de Israel nos territórios ocupados, deve ser mencionado) (AL-HUSSEINE, 2000, p. 61, tradução nossa)⁸.

No entanto, como foi demonstrado durante a Intifada, no caso dos refugiados que foram realocados através de programas de habitação israelitas na Faixa de Gaza, a consequente melhoria de suas condições de vida não afetou sua identidade política e compromisso com a causa nacional (AL-HUSSEINE; 2000).

3.3 O fim da Guerra Fria e a perspectiva contemporânea

O fim da Guerra Fria teve grande impacto no Oriente Médio. De acordo com Fred Halliday (2005), as mudanças no sistema internacional decorrentes da queda da União Soviética e as crises regionais acentuaram não a interdependência e a liberalização, mas sim os padrões regionais de conflito. A invasão do Kuwait pelo Iraque, logo no início da década de 1990, pode ser tida como um marco do

⁸ Meanwhile, since the early 1980s, the belief has spread among refugee camp communities that the improvement in their living standards does not have direct bearing on their political rights. Although not always clearly articulated, the notions of *ta'hil* (socioeconomic rehabilitation) and *tawtin* (permanent resettlement) are constantly differentiated in the camp refugees' narratives. While the camps are still perceived as collective symbols of the right of return (which therefore must be preserved), the decision to stay or to move out has finally depended upon individual, often financial, considerations. (In this regard, the rise of family incomes following the opening up of work opportunities in the Gulf and Israel, as well as the need to rehabilitate the camps as a means of confronting Israel's resettlement policies in the occupied territories, should be mentioned). (AL-HUSSEINE, 2000, p. 61)

pós-Guerra Fria no Oriente Médio, que foi seguido por diversas turbulências socio-políticas e econômicas (BUZAN; WAEVER, 2003). É dentro deste cenário que a questão da Palestina encontra novos empecilhos, tanto externos quanto domésticos.

Após o término da Guerra Fria, os Estados Unidos tornaram-se a potência hegemônica na região, e visavam a criar um “Novo Oriente Médio”. Conforme Feraboli (2009), a substituição de “Mundo Árabe” para “Oriente Médio” refletia a supremacia estadunidense na região, colocando Israel, seu aliado preferencial, como o centro desse novo sistema que visava à abertura econômica e política dos países árabes. Sendo assim, é importante ressaltar que a invasão do Iraque pelos Estados Unidos em 2003, que marcou a fixação dessa potência na região, não era motivada por interesses petrolíferos como tanto afirmado, mas estava ligada a questões de imposição desse sistema de Estados subordinados à sua hegemonia. A partir de alianças com a Arábia Saudita, Turquia e Israel, uma nova configuração regional foi estabelecida (HALLIDAY, 2005). A presença estadunidense de fato se consolidou com o envio de tropas americanas para combate no Iraque, durante a Segunda Guerra do Golfo, fortalecendo sua superioridade militar (BUZAN, WAEVER, 2003, p. 201). Considerando, então, o poder de ingerência estadunidense e as consequências do conflito no Golfo, um importante resultado são as negociações de paz entre Israel e Palestina, que ficaram conhecidos como os acordos de Oslo.

Desde 1987, a primeira Intifada revelava a frustração da população palestina sob a ocupação israelense, mas cuja revolta foi um alto custo para este povo (STEIN, 2009). Além disso, de acordo com Paulo Fagundes Visentini, a OLP, principal liderança dos palestinos, se encontrava em crise pela dificuldade de controle da Intifada, pelo surgimento do Hamas – que se tornaria uma das principais lideranças palestinas – e pela derrota de Saddam Hussein, que tinha o apoio da organização, na Guerra do Golfo (VISENTINI, 2012, p. 63-73). Em 1988, numa reunião do Conselho Nacional Palestino na Argélia, o presidente da Organização para a Libertação da Palestina (OLP), Yasser Arafat declarava a independência palestina e pedia negociações sobre a necessidade de Israel desocupar as áreas conquistadas em 1967, mas reconhecendo as fronteiras israelenses de 1948 (SCHANZER, 2008). Já na década de 1990, mais especificamente 1991, incipientes negociações

ocorreram na Conferência de Paz de Madrid entre Israel e países como a Jordânia, que representava os palestinos (VISENTINI, 2012).

A partir deste breve contexto do que estava ocorrendo na região, o ano de 1993 trouxe, então, as negociações de paz entre Israel e a OLP com base nas resoluções 242 e 338 das Nações Unidas (que tratavam sobre as determinações, respectivamente, da Guerra dos Seis Dias e da Guerra do Yom Kippur), ocorridas em Oslo, Noruega, e com mediação dos Estados Unidos. Após dias de negociações, ficou acordado que Israel desocuparia toda a Faixa de Gaza e a cidade de Jericó, seria criada a Autoridade Nacional Palestina e haveria um prazo de cinco anos para que as questões fossem resolvidas (PEREIRA; KANTER, 2012). Porém, não foi proposta a criação de um Estado palestino. Nesse período, Yasser Arafat enviou uma carta ao premiê israelense, Yitzhak Rabin, reconhecendo o Estado de Israel. A OLP também foi reconhecida por Israel. De fato, os esforços dessa negociação não foram adiante pelas contundentes oposições internas de cada lado acerca do que foi estabelecido.

A Autoridade Nacional Palestina, que pode ser considerada o principal resultado desses acordos, foi criada já sob um clima de tensão entre as representações palestinas. Ainda assim, a ANP foi estabelecida com a incumbência de governar territórios antes ocupados por tropas israelenses, assuntos civis (polícia, bem-estar social) e securitários, mas sem a capacidade de estabelecer relações diplomáticas (VISENTINI, 2012). Por outro lado, Yasser Arafat perdia apoio, sendo acusado de negociar com Israel e “vender a terra”, e o Hamas exercia sua principal oposição (SCHANZER, 2008). De acordo com Jonathan Schanzer,

Em 20 de janeiro de 1996, entre uma onda de violência do Hamas, a Autoridade Palestina realizou primeiras eleições. O dilema enfrentado pelo Hamas em 1994 seguindo os Acordos de Oslo apresentou-se novamente: Hamas deveria garantir a legitimidade da AP, um produto de acordos, ou abster-se de participar do sistema político? No fim, o Hamas escolheu boicotar as eleições. A falta de participação política, no entanto, viria a ser o menor dos problemas do Hamas em 1996. Os israelenses lançaram uma ofensiva projetada para empregar um golpe mortal para os líderes do grupo (SCHANZER, 2008, p. 44, tradução nossa)⁹.

⁹ On January 20, 1996, amid a wave of Hamas violence, the Palestinian Authority held its first elections. The quandary that Hamas faced in 1994 following the Oslo Accords presented itself again: Should Hamas grant

As oposições internas das representações políticas palestinas eram claras e o uso da violência por parte do Hamas deslegitimava o comprometimento dos palestinos com os acordos de Oslo. A disputa interna com o Fatah culminaria em seu ponto alto em 2006. Israel também possuía divisões internas que não levaram adiante o que fora acordado desde 1993. Desse modo, o século XX chega ao fim sem um acordo de paz entre israelenses e palestinos.

Em setembro de 2000, Ariel Sharon visitou a esplanada das Mesquitas com centenas de homens armados, uma atitude que enfureceu os palestinos e deu início à Segunda Intifada (STEIN, 2009). De acordo com Janice Stein (2009), essa nova Intifada foi muito mais letal que a de 1987 e causou grandes prejuízos à Palestina e Israel. Em 2006, o Hamas venceu as eleições da ANP, desencadeando uma disputa interna com o Fatah. Estes dois grupos se separaram e passaram a controlar, respectivamente, a Faixa de Gaza e a Cisjordânia (STEIN, 2009). Tentativas de reconciliação foram feitas em 2011 (VISENTINI, 2012).

A questão palestina, após o fim da Guerra Fria, encontrou novos obstáculos, muitos deles internos, para a concretização de seu Estado. De fato, as disputas internas e os diferentes objetivos das representações políticas dificultaram a união de forças para enfrentar e dialogar com Israel. A construção do Muro, a expansão dos assentamentos e os ataques violentos de ambas as partes não nos possibilitam vislumbrar a paz para um futuro próximo. A histórica mediação estadunidense para o conflito é também questionada em razão de sua aliança com os israelenses, mas não há outra alternativa de mediação no momento. Por enquanto, lideranças palestinas buscam reconhecimento e legitimidade em organizações como a ONU.

De acordo com Halliday (2005), os Acordos de Oslo não forneceram um quadro de paz entre Israel e Palestina. Eles visavam três objetivos que não foram cumpridos: o primeiro, um compromisso por parte de Israel de retirar as tropas dos territórios ocupados em 1967; o segundo, o reconhecimento por parte dos palestinos do estabelecimento de relações normais com Israel; e, por último, o empenho contínuo dos Estados Unidos para garantir a paz entre dois. A eclosão

legitimacy to the PA, a product of the accords, or refrain from taking part in the political system? In the end, Hamas chose officially to boycott the elections. Lack of political participation, however, would prove to be the least of Hamas's problems in 1996. The Israelis soon launched an offensive designed to deliver a mortal blow to the group's leaders. (SCHANZER, 2008, p. 44)

da Segunda Intifada nos anos 2000 rompeu com as esperanças de paz entre Israel e Palestina. Os Estados Unidos, que antes estiveram empenhados em alcançar a paz entre Israel e Palestina, em 2001 passaram a enfrentar outro grande problema: a Guerra contra o Terror depois dos atentados de 11 de setembro. De acordo com Jonathan Schanzer, a eclosão deste novo levante prejudicou econômica, política e socialmente a comunidade palestina da mesma maneira que adiou os diálogos de paz entre israelenses e palestinos (SCHANZER, 2008, p. 62-63).

3.4 Diásporas: impacto na identidade, na luta política e na construção do Estado

Sari Hanafi (2011) disserta sobre a influência dos refugiados na luta pela construção do Estado Palestino através da vontade de retornar ao território que lhes foi retirado. No entanto, o autor afirma que a dispersão de um povo devido à emigração forçada é um fator que contribui para a criação de redes transnacionais. Portanto, as fronteiras podem ser um empecilho para a criação e consolidação de uma identidade única palestina. Fronteiras são consequências culturais e sociais que constituem uma geografia mental, que, por sua vez, influencia os laços transnacionais entre diferentes comunidades palestinas e molda suas identidades. A diáspora criou certos limites entre os refugiados e aqueles que permaneceram. Finalmente, a passagem das fronteiras que separam os refugiados do seu local de origem implica relações de poder e conflitos que reforçam fronteiras entre os grupos. Alguns limites permanecem, alguns são inventados, e alguns são lembrados: este é o fardo de fronteiras na região (HANAFI, 2011).

De acordo com uma pesquisa realizada pelo Centro Palestino de Política e Pesquisa de 2015, 30% dos entrevistados acreditam que o direito de retorno deve ser o objetivo primordial da comunidade palestina. O retorno dos refugiados palestinos fortalece a identidade palestina na medida em que os une num destino a ser conquistado. Ainda que a resolução da Assembleia Geral da ONU de 1948 tenha afirmado este direito ao povo palestino, este conceito é fortalecido mediante o discurso. Nesse sentido, Rashid Khalidi afirma: “ talvez seja difícil entender a dimensão da questão do ‘retorno’ percebida pelos palestinos como uma questão moral, um direito abstrato, em vez de um conjunto de direitos específicos no

sentido contratual” (KHALIDI, 1992, p. 31, tradução nossa)¹⁰. A dificuldade de se pensar a viabilidade do retorno dos refugiados também interfere nos diferentes projetos políticos. Sendo assim,

No comunicado da Fatah em Bethelehem em dezembro de 2003, os autores recusaram a considerar o Estado Palestino como um substituto do direito de retorno: “Se nós tivermos que escolher entre O Estado Palestino e o direito de retorno, escolheremos o último.” Mas há uma solução que englobe o direito de retorno e o Estado Palestino? (HANAFI, 2011 p.12, tradução nossa)¹¹.

Ainda, o modelo de Estado-Nação é estrutural, assim, a identidade e a legitimidade são variáveis essenciais para a compreensão da construção dos Estados. Dessa forma, é necessária a formulação de estudos sobre a mobilidade da população Palestina e as implicações dessa mobilidade na identidade dos refugiados e das demais populações do mundo Árabe, uma vez que os primeiros raramente são incorporados nas sociedades mesmo representando uma parcela expressiva da população, como na Jordânia, Síria e Líbano (HANAFI, 2011).

Na visão de Shibley Telhami (2011), na quarta reunião do Conselho Nacional Palestino, em 1974, defendeu-se o direito à autodeterminação do povo palestino e instituiu-se um ponto de virada para o abandono, aos poucos, do uso do terrorismo na luta palestina. A criação do Hamas na primeira Intifada trouxe novamente o uso do terror em algumas ações do grupo, que é uma organização de libertação nacional. Sobre o Hamas e os refugiados,

Mais do que um simples endosso do Hamas, a apropriação do discurso nacionalista pela organização entre os refugiados reflete seu particular status como uma comunidade de presos em campos de refugiados ainda esperando pela libertação da Palestina e a oportunidade do retorno (PÉREZ, 2014, p. 802, tradução nossa)¹².

¹⁰ It may be difficult to grasp the extent of which the question of “return” is perceived by Palestinians as a moral issue, one of rights in the abstract, rather than one of a specific set of rights in the contractual sense. (KHALIDI, 1992, p. 31)

¹¹ In the Bethlehem Fatah communiqué of December 2003, the authors refused to consider the Palestinian state as a substitute for the right of return: “If we must choose between the Palestinian state and the right of return, we will choose the latter.” But is there a solution that encompasses the right of return and a Palestinian state? (HANAFI, 2011 p.12)

¹² More than a simple endorsement of Hamas, the appropriation of the organization’s nationalist discourse among refugees reflects their particular status as a community stranded in refugee camps still hoping for the liberation of Palestine and an opportunity to return. (PÉREZ, 2014, p. 802)

Desta forma, nota-se que o Hamas utilizou o desejo de retorno dos refugiados para conseguir apoio político durante as eleições de 2006, conforme Pérez analisa a comunidade palestina na Jordânia. Muitos refugiados receberam a vitória do Hamas com muito otimismo, referente, segundo Pérez, à questão da independência e da possibilidade de retorno (PEREZ, 2014, p. 802). Além disso, a reforma empreendida pelo Hamas na sociedade palestina esteve dentro de um projeto maior de libertação nacional, que pretendia empregar os conceitos da religião para fins nacionalistas (HANAFI, 2011; PEREZ, 2014). Assim, percebe-se que o retorno ao território e a religião foram elementos que deram legitimidade aos líderes palestinos.

Enquanto grupos de oposição não são definidos como partes do estado que eles contestam, sua existência e programa não são frequentemente índices de rejeição do Estado como tal, desde que esses grupos aspirem eles mesmos o controle do Estado. A OLP quis criar o Estado Palestino para palestinos, não dissolver a sociedade palestina em comunidade transnacional, e sobretudo os palestinos deixar os palestinos sob o controle dos estados que tentaram dominá-los- Israel, Síria e Jordânia (HALLIDAY, 2005. p. 239, tradução nossa)¹³.

Apesar do apoio de grupos como o Hamas, que, por vezes, dá legitimidade aos líderes palestinos, é importante ressaltar a pluralidade de representantes lutando pela mesma causa, porém usando meios distintos para alcançarem o mesmo fim. As divergências entre essas instituições podem gerar conflitos, prejudicando a causa palestina. Por fim, utilizando a legitimidade, a identidade e a capacidade de extração como variáveis para analisar a construção do Estado Palestino, percebe-se que os refugiados, apesar de inseridos em múltiplos territórios, com suas percepções próprias, ainda contribuem para a consolidação da identidade Palestina, uma vez que não abandonaram a ideia de retorno.

Dessa maneira, os aspectos mais problemáticos para que a construção do Estado Palestino seja viável são a legitimidade e a extração, uma vez que há dificuldade na articulação de estratégias para a união dos grupos favoráveis à causa – assim, há perda da legitimidade. Por outro lado, a capacidade de extração de

¹³ While opposition groups are by definition not part of the state they contest, their existence and programme are usually not indices of the rejection of the state as such, since what these groups aspire to themselves is the control of the state. The PLO has wanted to create a Palestinian state for Palestinians, not dissolve Palestinian society into transnational community, let alone have the Palestinians fall under the control of the other states that sought to dominate them – Israel, Syria and Jordan. (HALLIDAY, 2005. p. 239)

recursos é afetada tanto pela falta de legitimidade dos grupos quanto pelas políticas israelenses, que controlam as maneiras que os palestinos possuem para financiar a sua causa (como os impostos) e, então, consolidarem-se como um Estado (ADAM; COBHAM; KANAFANI, 2004).

4 Considerações finais

Com esta análise histórica pode-se notar que a formação dos nacionalismos judeu e palestino ocorreu contemporaneamente em um período em que se defendia a autodeterminação dos povos. Ambas as identidades, israelense e palestina, se fortaleceram com base na produção social da diferença, ou seja, sustentando a existência do “outro”. Além disso, os conflitos ao longo do século XX formaram e impulsionaram a questão dos refugiados palestinos, que forçados a migrar para países vizinhos hoje representam milhões de pessoas.

Discutir estas questões é importante para compreender a dinâmica do sistema regional do Oriente Médio e a dificuldade de consenso acerca da Questão da Palestina. Uma vez que se busca seu reconhecimento e legitimidade, a ação dos refugiados e de outros migrantes é necessária para esta luta política. A grande massa de refugiados reforça a identidade territorial e nacional, conectando um passado de diáspora a uma promessa de construção do Estado. De fato, o direito de retorno implica pensar na viabilidade tanto demográfica quanto social de um futuro Estado, e deve partir do diálogo com Israel.

Palestinian Refugees: the Construction of National Identity and the Impacts on the Question of Palestine

Abstract: The article aims to analyze the palestinian struggle for nation building and the contribution of palestinian refugees for it. In this sense, it is studied the concepts of national identity and legitimacy in relation to the question of Palestine from the XIX century until contemporary days. Among expressions of collective identity, nationalisms connect a series of narratives and common symbols to a shared history. Legitimacy is about what gives reason and meaning not only for something that is claimed, but also to the structure of a system, social organization and institution. These elements, national identity and legitimacy, are important aspects for building what we conceive as the Modern Nation State. In conclusion, it is understood that the refugees are important for the construction and recognition of the palestinian cause, since they are essential for the consolidation of the Palestinian identity and legitimacy of its claims.

Keywords: Palestine. Refugees. Nation-building. Identity.

Referências

ADAM, Christopher; COBHAM, David; KANAFANI, Nu'am. Budgetary and fiscal policy. IN: COBHAM, David; KANAFANI, Nu'am (Ed). *The Economics of Palestine: Economic policy and institutional reform for a viable Palestine State*. London and New York: Routledge, 2004.

AGÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS DE ASSISTÊNCIA DOS REFUGIADOS PALESTINOS. Disponível em: <<http://www.unrwa.org/palestine-refugees>>. Acesso em: 14 mai. 2015.

AL-HUSSEINE, Jalal. UNRWA and the Palestinian Nation-Building Process. *Journal of Palestine Studies*, p. 51-64, 2000.

ANDERSON, Lisa. The State in the Middle East and North Africa. In: *Comparative Politics*, v. 20 , n. 10, p. 1-18, november 1987.

BALAKHRISHNAN, Gopal. *Um mapa da questão nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BLANCO, R. State-building: Uma perspectiva crítica. *State building: A critical perspective*. Cabo dos Trabalhos, 2009, 3, 1-15.

BRAUDEL, Fernand. Histoire et sciences sociales. La longue durée. In: *Écrits sur l'histoire*. Paris : Flammarion, 1969.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. 2012. *A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo: Editora Unesp.

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

CHATTERJEE, Partha. Comunidade imaginada por quem. Em: BALAKHRISHNAN, Gopal (Ed.). *Um mapa da questão nacional*. Rio de Janeiro: Contratempo, p. 227-238, 2000.

FERABOLLI, Silvia. *Relações Internacionais do Mundo Árabe: Os desafios para a realização da utopia pan-Arabista*. Curitiba: Juruá, 2009.

GELLNER, Ernest. O advento do nacionalismo e sua interpretação: os mitos da nação e da classe. In: BALAKHRISHNAN, Gopal (Ed.). *Um mapa da questão nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto, p. 107-154, 2000.

HALL, Stuart. *A Identidade Cultural na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

HALLIDAY, Fred. *The Middle East in International Relations: Power, Politics and Ideology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HARDIN, Russel. Compliance, Consent, and Legitimacy. In: Boix, Carles (Ed). *The oxford hand books of Political science*. New York: Oxford University Press, 2007.

HANAFI, Sari. Flexible Citizenship and the Inflexible Nation-State: New Framework for Appraising the Palestinian Refugees' Movements. *Journal of International Migration and Integration*, v. 13, n. 4, p. 441-458, 2011.

HAUGBOLLE, Sune. *War and memory in Lebanon*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

HINNEBUSCH, Raymond. *The international politics of the Middle East*. Manchester: Manchester University Press, 2003.

HOURANI, Albert. *Uma História dos Povos Árabes*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

KHALIDI, Rashid. Observations on the right to return. *Journal of Palestine Studies* v. 21, n. 2, p. 29-40, 1992.

LAFFIN, John. *The War of desperation: Lebanon 1982-1985*. London: Osprey Publishing, 1985.

MUSLIH, Muhammad. Arab Politics and the Rise of Palestinian Nationalism. *Journal of Palestine Studies*. v. 6, n. 4, p. 77-94, setembro, 1987.

PALESTINIAN CENTER FOR POLICY AND SURVEY RESEARCH. 21 september 2015. *Palestinian Public Opinion* Poll Nº (57) Press Release. Disponível em: <<http://www.pcpsr.org/en/node/619>>. Acesso em: 7 set. 2016.

PAPPE, Ilan. *The Ethnic cleansing of Palestine*. Oxford: One World, 2007.

PEREIRA, Analúcia; KANTER, Marcelo. As quatro estações do conflito Israel-Palestina. *Ciências & Letras*, Porto Alegre, 2012, n. 51, p. 81-100, jan/jun. 2012.

PÈREZ, Michael. Between religion and nationalism in the Palestinian diaspora. *Nations And Nationalism*, New York, v. 20, p. 801-820, out. 2014.

ROGAN, Eugene L. The Emergence of the Middle East into the Modern State System. In: FAWCETT, Louise (Org.). *International Relations of the Middle East*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 21-43.

SAID, Edward. *A Questão Palestina*. São Paulo: Editora Unesp, 2012. 368 p. Tradução de Sonia Midori.

SALEM, Hanin Abou. *Palestinian Refugees: A Crisis of Recognition*. In: PALESTINIAN REFUGEES IN THE ARAB WORLD, 1., 2012, Doha. Paper. Doha: Al Jazeera Center For Studies And Palestinian Return Centre, 2012. p. 1-8. Disponível em: <http://studies.aljazeera.net/mritems/Documents/2012/5/7/20125793825145734PalestinianRefugees_A Crisis of Recognition.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2015.

SCHANZER, Jonathan. *Hamas vs. Fatah: The Struggle for Palestine*. New York: Palgrave Macmillan, 2008. 256 p.

SEABROOKE, Leonard. *Bringing legitimacy back in to neo-Weberian State Theory and International Relations*. Camberra: Department Of International Relations, Research School Of Pacific And Asian Studies, The Australian National University, 2002. Disponível em: <http://ir.bellschool.anu.edu.au/sites/default/files/uploads/2016-08/ir_working_paper_2002-6.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2015.

SLUGETT, Peter. *International Realtions of the Middle East*. New York: Oxford University Press, 2009

SMITH, Anthony. *National Identity*. London: Peguin Books, 1991.

STEIN, Janice Gross. War and Security in the Middle East. In: FAWCETT, Louise (Org.). *International Relations of the Middle East*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 208-227.

TELHAMI, Shibley. The Road to Palestinian Sovereignty: Problematic Structures or Conventional Obstacles. In: KRASNER, Stephen (Ed.). *Problematic Sovereignty: Contested rules and political possibilities*. New York: Columbia University Press, 2001. p. 301-322.

TILLY, Charles. War Making and State Making as Organized Crime. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 169-191.

TRIANDAFYLIDOU, Anna. *Immigrants and National Identity in Europe*. London And New York: Routledge, 2001. 189 p.

VISENTINI, Paulo Fagundes. *A Primavera Árabe: Entre a Democracia e a Velha Geopolítica*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2012. 184 p.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. 586 p. 2 v. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Disponível em: <<https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/weber-m-economia-e-sociedade-fundamentos-da-sociologia-compreensiva-volume-2.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2015.

Acerca dos governos panistas no México após a Alternância: as Políticas Externas de Vicente Fox (2000-2006) e Felipe Calderón (2006-2012)

*Amanda Eloisa Terra**

RESUMO: Desde a década de 1930, o Partido Revolucionário Institucional (PRI) esteve incumbido da condução do Estado e da política externa mexicana. Com a ascensão de Vicente Fox, em 2000, e de Felipe Calderón, em 2006, à presidência do México, ambos do Partido de Ação Nacional (PAN), consolidou-se o processo de alternância e reformulação da política externa. O presente artigo analisa a política externa de Fox e Calderón no que se refere aos Direitos Humanos; à intensificação das relações com a América Latina e Europa; à aproximação aos Estados Unidos e à participação mais ativa nos foros multilaterais. Busca-se analisar a dinâmica empreendida pelas gestões de Fox e Calderón, e, fundamentalmente, apreender se o governo de Calderón representou uma continuidade da política externa delineada por Fox.

PALAVRAS-CHAVE: México. Vicente Fox. Felipe Calderón. Política Externa.

* Acadêmica do oitavo semestre de Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA).

E-mail: amandaeloisaterra@gmail.com

1 Introdução

Desde a sua formação, no século XIX, os Estados Unidos do México, ou simplesmente, México, caracterizaram-se um por uma agenda externa baseada em doutrinas que, em suma, defendiam o respeito absoluto à soberania. Caracterizam sua história, ainda, os largos períodos de autoritarismo e as tentativas de democratização, as crises econômicas e, majoritariamente, na década de 1990, a adesão ao modelo econômico neoliberal. Em se tratando da agenda externa, desde o final da década de 1990, assistiu-se à paulatina mudança quanto à percepção do princípio de não intervenção, majoritariamente afetado pelo processo de globalização e abertura econômica.

Essas alterações se tornam relevantes quando analisadas dentro do escopo de princípios que nortearam a política externa mexicana como resultado da própria evolução do Estado no Sistema Internacional, dos acontecimentos aos quais foi submetido – como as constantes intervenções sofridas no século XIX – e da percepção dos governantes. Concretizados em doutrinas, esses princípios pautaram a ação internacional do período pós-revolucionário (1920-1940) até o início do século XXI, sendo então parcialmente abandonados. Nesse sentido, cabe destacar a Doutrina Carranza, estabelecida em 1918, assinalando a igualdade entre os Estados e a oposição à intervenção nos assuntos internos, sustentando o princípio de não intervenção. A Doutrina Estrada, por sua vez, formulada em 1930, aduz que, em caso de mudança de um governo alhures, seja pela ruptura da ordem institucional ou por golpe de Estado, a ação mexicana se limitaria a manter ou romper relações diplomáticas (LEVY, 2009).

Contudo, a globalização e a propaganda pró-liberalismo, que se processou de forma pujante a partir da década de 1990, acarretaram na necessidade de alteração quanto à forma de atuação dos Estados no Sistema Internacional. Dessa forma, sob o governo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), o Estado mexicano desenvolveu uma política externa com forte orientação econômica, tendo como maior expressão a consolidação, em 1994, do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA).

É de suma importância ressaltar que, principalmente em decorrência desse modelo, a relação estabelecida com os Estados Unidos foi conduzida a um nível extremo de interdependência, tornando a relação bilateral pauta recorrente da política externa mexicana. Com relação à América Latina, a integração com a região tem sido valorizada à nível de discurso e em iniciativas nesse sentido desde a década de 1960. Exemplo disso foi a atuação mexicana como membro fundador da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960.

Em relação à condução do Estado mexicano e de sua política externa, desde a década de 1930, assistiu-se à predominância do Partido Revolucionário Institucional (PRI). Com a ascensão de Vicente Fox Quesada, em 2000, e de Felipe Calderón, em 2006, à presidência do México, ambos do Partido de Ação Nacional (PAN), consolidou-se o processo de alternância e reformulação da política externa em busca de uma posição que fornecesse maior destaque no cenário internacional. Não obstante, tratou-se de implementar mudanças quanto ao tema dos Direitos Humanos, pauta em que o Estado mexicano apresentava um déficit histórico e resistência à supervisão externa.

A partir dos estudos que apresentam certo consenso quanto à interpretação de que a política externa apresentou giros substanciais com a chegada do PAN ao governo, o presente artigo analisa a política externa de Fox e Calderón no que se refere aos objetivos traçados quanto aos Direitos Humanos; à intensificação das relações com a América Latina e Europa; à aproximação aos Estados Unidos e à participação mais ativa nos foros multilaterais. Busca-se analisar a dinâmica seguida pela gestão de Fox – em meio a um contexto de expectativa de mudanças após 70 de governo do PRI – e aquela empreendida por Calderón, como segundo governo panista. Preocupa-se em entender, fundamentalmente, se o governo de Calderón representou uma continuidade da política externa delineada por Fox.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa com base em fontes primárias, majoritariamente pela análise de discursos, e fontes secundárias, principalmente de artigos acadêmicos. O artigo está dividido em duas seções: na primeira parte realiza-se uma análise da gestão de Fox, incluindo objetivos e resultados, e, posteriormente, do governo de Calderón.

2 Período de alternância: a política externa de Vicente Fox

Com a chega de Vicente Fox Quesada, do Partido Ação Nacional (PAN), à presidência no México em 2000¹, instaura-se o período de alternância política, consolidando o México *del cambio*. Fox apresentou-se como primeiro presidente não priísta desde 1929, e, diante disso, caracterizou esse período o forte tom otimista no que se refere às mudanças almejadas no sistema político e à situação econômica e social. Nas palavras do próprio presidente:

[...] tanto o México que hoje impulsiona suas iniciativas nos fóruns multilaterais, quanto aquele que empreende um longo e fértil caminho de integração regional, é o México da alternância que desejava e deseja cada vez mais a maioria das mexicanas e mexicanos. E é esse o México da mudança, que tem a ambição de fazer de sua política exterior uma das chaves para o futuro bem sucedido do nosso país, assim como para a cooperação e a estabilidade em todo o nosso hemisfério (QUESADA, 2002, p. 228).

O “bônus democrático”² concedeu ao Estado mexicano uma renovada legitimidade no âmbito internacional, o que se supunha contribuir para uma atuação mais ativa em diversos foros (MUNÓZ, 2006). Nesse sentido, propunha-se, de forma pragmática, uma política externa, “[...] pró ativa e diversificada, uma maior participação em organismos internacionais, uma ampliação do comércio exterior, a defesa dos direitos dos mexicanos que vivem no estrangeiro e um papel mais dinâmico das embaixadas e consulados do México”³ (FLORES, 2008, p. 82, tradução nossa).

Além das incisivas críticas à política externa priísta sob o argumento de não aproveitamento por parte dos governos das oportunidades oferecidas pelo

¹ Ernesto Zedillo (1994-2000), do PRI, implementou uma série de reformas políticas no intuito de recuperar o prestígio do partido. Contudo, foram justamente as medidas visando à maior transparência no processo eleitoral que possibilitaram o fim da hegemonia do partido no poder em 2000. Cabe destacar fatores de ordem interna, como o aprofundamento do empobrecimento das classes mais baixas, e, de forma particular, do campesinato. As distorções no setor agrícola somadas às deficiências na infraestrutura e no financiamento dessas atividades puseram fim a sua rentabilidade. Assim, ao não se constituir mais na base de apoio do regime, esse setor influenciou fortemente na deterioração do PRI (BERNAL-MEZA, 2007).

² O bônus democrático se refere ao crédito automático recebido por Fox devido ao processo de transição para a democracia depois de 70 anos de autoritarismo (MUÑOZ, 2006).

³ [...] proactiva y diversificada, una mayor participación en organismos internacionales, una ampliación del comercio exterior, la defensa de los derechos de los mexicanos que viven en el extranjero y un papel más dinámico de las embajadas y consulados de México (FLORES, 2008, p. 82).

cenário internacional (FLORES, 2008), a política externa foi percebida como uma ferramenta de consolidação do processo de transição democrática. Contudo, é significativo ressaltar que, há poucos meses do início de sua gestão, a Fox coube conduzir a política externa em um cenário internacional em transformação. Com os atentados de 11 de setembro de 2001 e o início de uma nova forma de ameaça à segurança internacional, assistiu-se à securitização de diversos temas num esforço em prol da Guerra ao Terror. Em meio a essa nova conjuntura, não apenas os Estados Unidos adotavam uma renovada postura quanto a diversos temas, mas a comunidade internacional como um todo reconsiderava sua atuação em diversos âmbitos.

De qualquer forma, de acordo com o *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* (PND), as linhas gerais da política externa se pautavam na intenção de projetar uma imagem renovada do México ante a comunidade internacional – o que se deu, em grande medida, por meio da promoção e defesa dos Direitos Humanos e da democracia –; priorizar uma relação estratégica com os Estados Unidos e fortalecer a presença mexicana nos diversos foros multilaterais. De forma adicional, considera-se pertinente incluir a questão das relações com a América Latina e Europa ao escopo de análise, visto que esses temas permearam a agenda externa com base no status de prioridade.

2.1 Direitos Humanos

A pauta dos Direitos Humanos não se constituiu exatamente em uma novidade na agenda externa mexicana a partir de 2000. De fato, Gortari e Zedillo implementaram políticas domésticas nesse sentido devido às constantes pressões internacionais. Contudo, Fox atuaria no sentido de concretizar essas mudanças, por meio da adoção de uma política ativa de promoção dos direitos humanos como um objetivo central da agenda externa (BERNARDI, 2010).

Fox e seu primeiro chanceler, Jorge Castañeda, adotaram uma contundente política de promoção e defesa dos Direitos Humanos. Esse ímpeto baseava-se, segundo o entendimento de Cruz (2005), na intenção de traduzir externamente a necessidade de legitimidade que se constatou no âmbito interno por meio das eleições. Além disso, essa postura descansava na prerrogativa de projetar externamente uma imagem renovada do Estado mexicano. Como afirmou o presidente, o

interesse nacional oriundo da transição política, em conjunto com a legitimidade democrática que desfrutava o país, devia conduzir externamente à uma visão do México renovado (FOX, 2001).

A partir dessa renovada postura, Fox aceitou o estabelecimento em território mexicano de uma Oficina do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (CHABAT, 2014). Além disso,

[...] o governo deixou de negar que o país teve problemas importantes de direitos humanos e negou-se a seguir se apoiando nos princípios de respeito à soberania e não intervenção para evitar o monitoramento e a crítica internacional. Pelo contrário, se comprometeu publicamente a assumir o déficit em direitos humanos (particularmente investigando as violações do passado) e aceitou abertamente o monitoramento, a crítica e o assessoramento de atores internacionais (intergovernamentais e não governamentais)⁴ (MUÑOZ, 2006, p. 32, tradução nossa).

Essa incisiva postura afetou as relações externas mexicanas, principalmente no âmbito da América Latina. A região tornou-se palco direto de atuação, em defesa não apenas dos Direitos Humanos, mas também da democracia (Plan Nacional de Desarrollo, 2001). Somou-se ao impulso de desempenhar um papel ativo na região a compreensão de que o PRI havia aplicado de forma inadequada ou, ainda, mal interpretado o princípio de não intervenção (CRUZ, 2005). Diante disso, o México deixou de entender o tema de Direitos Humanos como questão exclusivamente de âmbito interno e votou contra Cuba na Organização das Nações Unidas (ONU).

Outras medidas que reforçaram a postura do Estado mexicano referem-se à solicitação à ONU, por parte da administração de Fox, do envio de relatórios de Direitos Humanos, em sinal de comprometimento com o tema. Ainda, aderiu-se à Carta Democrática da Organização dos Estados Americanos (OEA). Dessa forma, o sucesso em projetar, ante à comunidade internacional, uma nova imagem em relação àquela que prevalecera nos 70 anos anteriores evidenciou-se quando o México foi eleito para presidir o recém-criado Conselho dos Direitos Humanos da

⁴ [...] el gobierno dejó de negar que el país tuviera problemas importantes de derechos humanos y renunció a seguir escudándose en los principios de respeto a la soberanía y no intervención para evitar el monitoreo y la crítica internacional. Por lo contrario, se comprometió públicamente a asumir el déficit en derechos humanos (particularmente investigando las violaciones del pasado) y aceptó abiertamente el monitoreo, la crítica y la asesoría de actores internacionales (intergubernamentales y no gubernamentales) (MUÑOZ, 2006, p. 32).

ONU. Contudo, como critica Levy (2009), essa promoção e defesa dos Direitos Humanos esteve, por vezes, condicionada aos interesses estadunidenses. Como afirma o autor:

Embora esteja certo lutar pelos direitos humanos a nível internacional, isso já não se torna totalmente correto quando implica em servilismo ante a política dos Estados Unidos, caracterizada por impor suas próprias regras sobre a soberania das nações mais débeis, deixando de lado a aplicação do direito internacional⁵ (LEVY, 2009, p. 123, tradução nossa).

De forma adicional, cabe ressaltar que o reconhecimento externo provinha não apenas de outros Estados e organismos governamentais, mas também de organismos como o Human Rights Watch.

2.2 América Latina e Europa

A intensificação das relações com a América Latina e Europa, tanto políticas como comerciais – por meio da diversificação das exportações –, mais uma vez compôs a pauta da agenda externa mexicana. Apresentando-se como uma pretensão que se renovava a cada governo, esse objetivo se fortalecia devido à necessidade de contrabalançar a presença dos Estados Unidos (SANDOVAL, 2008), ampliando as margens da manobra do Estado mexicano.

Quanto à América Latina, especificamente, as tentativas de aproximação à região e reafirmação da intenção de maior integração remontam ao período anterior à Guerra Fria, onde, por meio dessa relação, buscou-se contrabalançar o peso dos Estados Unidos nas áreas econômica e política do país (CHABAT, 2014). Dessa forma, processaram-se aproximações com governos latino-americanos que mantinham uma posição distante em relação aos Estados Unidos, como o caso de Salvador Allende no Chile e Fidel Castro em Cuba. Contudo, com o decorrer da Guerra Fria e as implicações da própria localização geográfica, houve um paulatino afastamento em relação à América Latina.

⁵ Si bien es cierto que es correcto luchar por los derechos humanos a nivel internacional, no lo es tanto si ello conlleva un servilismo a la política de Estados Unidos caracterizada, por cierto, por imponer sus propias reglas sobre la soberanía de las naciones débiles haciendo a un lado la aplicación del derecho internacional (LEVY, 2009, p. 123).

Apesar da incipiente aproximação política que se iniciara na década de 1980, traduzida no interesse na criação do Grupo Contadora, Grupo do Rio e da Cúpula Iberoamericana, “a relação econômica prosperou pouco e as relações políticas estiveram fortemente influenciadas pela proximidade geográfica”⁶ (CHABAT, 2014, p. 29, tradução nossa).

Diante disso, no início dos anos 2000 retomou-se esse tema, uma vez que, tanto por razões históricas como geográficas, a América Latina sempre teve um lugar importante nas agendas de política externa de nosso país. No caso da administração foxista, a América Latina se constituiu, ao menos no plano discursivo, em uma prioridade de sua atenção externa, através da busca do fortalecimento dos esquemas de coordenação e diálogo político e a promoção de intercâmbios econômicos, comerciais e culturais com a região⁷ (MUÑOZ, 2003, p. 38, tradução nossa).

Contudo, a fragilidade da pretensão de diversificação das exportações emergiu rapidamente. Como aponta Sandoval (2008), a estratégia de diversificação permaneceu no plano discursivo, uma vez que na prática não se estabeleceram os meios para alcançá-la. Além disso, nessa época as exportações mexicanas para os Estados Unidos compunham cerca de 90% do total da pauta de exportações do México. Na falta de uma estratégia consistente em prol de reverter essa dependência, as trocas comerciais com a América Latina permaneceram com percentuais simbólicos. Dessa forma, apesar da intenção de fortalecer o diálogo, da coordenação política e do intercâmbio cultural e comercial, assistiu-se efetivamente apenas à continuidade da liberalização comercial (BERNAL-MEZA, 2007), em compasso com a integração econômica concretizada com os Estados Unidos e Canadá – o NAFTA (MUÑOZ, 2003).

Apesar dos acordos de livre comércio firmados desde a década de 1990 com o Chile, Colômbia, Venezuela, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Guatemala e Bolívia, “[...] a tentativa de fortalecer os vínculos comerciais com os países

⁶ La relación económica prosperó poco y las relaciones políticas estuvieron fuertemente influenciadas por la proximidad geográfica (CHABAT, 2014, p. 29).

⁷ Tanto por razones históricas como geográficas, América Latina siempre ha tenido un lugar importante en las agendas de la política exterior de nuestro país. En el caso de la administración foxista, Latinoamérica se constituyó, al menos en el plano discursivo, en una prioridad de su actuación externa, a través de la búsqueda del fortalecimiento de los esquemas de concertación y diálogo político y el impulso de los intercambios económicos, comerciales y culturales con la región (MUÑOZ, 2003, p. 38).

latino-americanos se confrontou com a realidade de um intercâmbio marginal, de menos de 5%”⁸ (BERNAL-MEZA, 2007, p. 46, tradução nossa). Cabe ressaltar a dificuldade conjuntural que se somou ao contexto de ação do Estado mexicano. Nesse período verificaram-se crises internas em países como a Argentina, além do início da recuperação econômica no Brasil. Diante desse cenário adverso, o Estado mexicano foi percebido como um competidor em matéria econômica (SANDOVAL, 2008).

À parte dos aspectos econômicos, observou-se a um paulatino afastamento político, principalmente no que tange à América do Sul. Entre as principais causas estão o alinhamento do México às políticas de segurança dos Estados Unidos, os enfrentamentos diplomáticos com os países da Bacia do Caribe, a luta entre as forças políticas dentro do próprio governo mexicano e as diferenças ideológicas entre o governo de Fox e os respectivos governantes de alguns países da região, como Cuba e Venezuela.

Quanto à Cuba, o desentendimento incluiu diversas críticas de Castro ao alinhamento mexicano aos Estados Unidos, além da expulsão do embaixador de Cuba do México, o que seria revertido meses mais tarde. Contudo, a tensão entre a ilha caribenha e o Estado mexicano alcançaria sua máxima quando da Cúpula de Monterrey, em abril de 2002. A fim de evitar um encontro incômodo entre Bush e Castro, o presidente mexicano proferiu a frase: “Me acompanha para o almoço e depois disso você volta [ao teu país]”⁹ (LEVY, 2009, p. 123, tradução nossa). A conversa, logo tornada pública por Castro, tornou-se o símbolo do rompimento entre os Estados. No que diz respeito à Venezuela, as fricções também se originaram das críticas de Chávez quanto à submissão mexicana aos Estados Unidos, ocasionando a retirada dos respectivos embaixadores em cada país (FLORES, 2008).

Em relação à Europa, o Acordo de Livre Comércio (TLCUEM)¹⁰ pautou a relação entre os Estados. Embora o acordo tenha gerado um aumento nas exportações mexicanas, é importante ressaltar que o déficit comercial aumentou

⁸ [...] el intento por fortalecer los vínculos comerciales con los países latinoamericanos se confrontó a la realidad de un intercambio muy marginal, de menos del 5% (BERNAL-MEZA 2007, p. 46).

⁹ Me acompañas a la comida y de ahí te regresas [a tu país] (LEVY, 2009, p. 123).

¹⁰ O *Acuerdo de Libre Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación* firmado entre a União Europeia e o México entrou em vigor em 1º de julho de 2000, fruto das negociações iniciadas pelo presidente Ernesto Zedillo em sua gestão (1994-2000).

consideravelmente, o que tornou o acordo mais vantajoso para os europeus. Além disso, o acordo não se mostrou efetivo quanto à pretensão de diversificação comercial, dado que correspondeu a apenas 4% do total de exportações, enquanto a América do Norte foi destino de cerca de 90%. De qualquer forma, o período registrou um fortalecimento do diálogo político, uma vez o TLCUEM representou a institucionalização das relações bilaterais (FLORES, 2008).

Ainda, com os atentados de 11 de setembro e uma latente agenda de cooperação com os Estados Unidos na guerra ao terror, a Europa, de forma geral, pouco pode concentrar-se em um possível incremento das relações com o México. Em suma, ambas as estratégias – diversificação com a América Latina e Europa – contaram um plano de ação pouco definido e, pode-se arriscar, pouco pragmático, uma vez que apesar de um discurso com vistas à aproximação, como no caso da América Latina, as ações em matéria diplomática se encaminhavam em vias de desentendimento e ataques gratuitos.

2.3 Estados Unidos

O governo de Fox aludiu à necessidade de incrementar as relações com os Estados Unidos e Canadá. Contudo, de forma prática, a agenda se pautou predominantemente pela relação com a o primeiro. Fox tratou de incluir na agenda bilateral temas como o narcotráfico, o aprofundamento do NAFTA e, especificamente, a questão migratória. Nesse sentido,

Os principais objetivos de Vicente Fox foram a negociação de um acordo migratório bilateral, a eliminação do processo de certificação e a possibilidade de criar fundos e permitir o livre movimento da mão de obra na América do Norte¹¹ (FLORES, 2008, p. 93, tradução nossa)

A expectativa de sucesso ao estabelecer essas pautas descansava no crédito em matéria de negociação recebido por Fox ao marcar o processo transitório. Além disso, a chegada do republicano George W. Bush à presidência dos Estados Unidos, em 2001, conduziu à percepção de uma suposta afinidade ideológica baseada na

¹¹ Los principales objetivos de Vicente Fox fueron la negociación de un acuerdo migratorio bilateral, la eliminación del proceso de certificación y la posibilidad de crear fondos y permitir el libre movimiento de mano de obra en América del Norte (FLORES, 2008, p. 93).

natureza conservadora de ambos os governos. Diante disso, Fox percebeu o momento como ideal¹² para a proposta de um acordo migratório integral. Em suma:

Se pensou que o México poderia ser uma prioridade na agenda de política externa estadunidense e que de forma concreta, se poderia conseguir um “acordo migratório integral”; a famosa “*enchilada completa*”, o objetivo principal da política externa mexicana desse governo¹³ (MUÑOZ, 2006, p. 33, tradução nossa).

Tratou-se de incluir pautas que não foram abordadas nas tratativas que deram origem ao NAFTA, uma vez que, nesse âmbito, priorizaram-se questões relacionadas ao livre comércio. Como entende Sandoval (2008), apesar de ambiciosa, a pretensão mexicana correspondeu ao contexto de uma relação de interdependência complexa que envolve o México, Estados Unidos e Canadá. Em suma, o projeto da *enchilada completa* correspondia a um TLCAN PLUS, o qual, baseado na integração que originou a União Europeia, pleiteava:

1) A melhora no tratamento dos imigrantes mexicanos, ampliando o acesso aos vistos e a regularização de sua situação migratória; 2) ajudar a reduzir a migração irregular por meio da cooperação bilateral no combate às organizações criminais dedicadas ao tráfico de pessoas, assim como salvar vidas ao prevenir e evitar travessias fronteiriças perigosas; 3) construir conjuntamente uma região fronteira viável; e 4) direcionar as políticas de desenvolvimento para as comunidades emissoras e fortalecer a economia mexicana, com o fito de reduzir a pressão migratória¹⁴ (GRUPO MÉXICO-ESTADOS UNIDOS SOBRE MIGRAÇÃO, 2001 apud SANDOVAL, 2008, p. 70, tradução nossa).

¹² A literatura traz a noção de momento oportuno devido ao fato de que, diferentemente de outros presidentes, George W. Bush ascendeu à presidência convicto de que a relação com o México deveria ser uma prioridade, em parte interessado no voto latino – especialmente de origem mexicana – que exerceria influência no seu futuro político. Soma-se a isso as visitas recíprocas entre Bush e Fox logo da ascensão à presidência do último (SANDOVAL, 2008).

¹³ Se pensó que México podría ser una prioridad en la agenda de política exterior estadounidense y que, en concreto, podría conseguirse [...] la famosa ‘enchilada completa’, el objetivo número uno de la política exterior mexicana del sexenio (MUÑOZ, 2006, p. 33).

¹⁴ 1) La mejora del trato hacia los migrantes mexicanos, ampliando el acceso a las visas y a la regularización de su situación migratoria; 2) ayudar a reducir la migración indocumentada por medio de la cooperación bilateral en el combate a las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de personas, así como salvar vidas al prevenir y evitar cruces fronterizos peligrosos; 3) construir conjuntamente una región fronteriza viable; y 4) enfocar las políticas de desarrollo hacia las comunidades emisoras y fortalecer la economía mexicana, con el fin de reducir la presión migratoria (GRUPO MÉXICO-ESTADOS UNIDOS SOBRE MIGRAÇÃO, 2001 apud SANDOVAL, 2008, p. 70).

Contudo, prevaleceu a discrepância entre as concepções à luz das quais o tema foi abordado, uma vez que o “México necessita da válvula de escape da fronteira norte para sua população demandante de emprego, enquanto os Estados Unidos defendem o controle de sua fronteira sul para regular e reduzir os fluxos migratórios”¹⁵ (MANAUT, 2006, p. 148, tradução nossa). Dessa forma, a proposta que incumbia os Estados Unidos de desenvolverem políticas que diminuíssem as disparidades não obteve respaldo de Washington.

De forma definitiva, ainda, os atentados de 11 de setembro terminaram por enredar as pretensões mexicanas. Como infere Cruz a respeito das relações bilaterais (2005, p. 97, tradução nossa), “[...] essas [relações bilaterais] não apenas esfriaram, mas Washington se tornou obcecado em promover sua estreita agenda de segurança, praticamente ignorando por alguns anos o assunto migratório e o desenvolvimento do seu vizinho ao Sul”¹⁶. Ou seja, de uma agenda de segurança centrada no combate ao narcotráfico, transitou-se para uma com enfoque na guerra ao terrorismo. A posição mexicana quanto ao tema também repercutiu de forma contundente na relação bilateral, uma vez que:

[...] a incapacidade da elite política fez com que as negociações com o supervizinho não levassem em conta as duas coisas que o governo de George W. Bush deseja[va] escutar: que o México assume como próprias as necessidades estadunidenses em matéria de segurança e defesa e que se compromete a implementar uma estratégia de reativação econômica que possa reter a força de trabalho. [...] Como consequência disso, não apenas o 11 de setembro impactou a relação bilateral: as dificuldades se explicam também pela incapacidade do governo mexicano e o recrudescimento e o crescente conservadorismo de George W. Bush¹⁷ (MANAUT, 2006, p. 148, tradução nossa).

¹⁵ México necesita la ‘válvula de escape’ de la frontera norte para una población demandante de empleo, mientras que EEUU defiende el control de su frontera sur para regular y reducir los flujos migratorios (MANAUT, 2006, p. 148).

¹⁶ [...] no sólo ésta [relaciones bilaterales] se enfrió, sino que Washington se obsesionó en promover su estrecha agenda de seguridad, prácticamente desentendiéndose por unos años del asunto migratorio y del desarrollo de su vecino del Sur (CRUZ, 2005, p. 97).

¹⁷ [...] la incapacidad de la elite política hizo que las negociaciones con el supervecino no tomaran en cuenta las dos cosas que el gobierno de George W. Bush desea escuchar: que México asume como propias las necesidades estadounidenses en materia de seguridad y defensa y que se compromete a implementar una estrategia de reactivación económica que logre retener a la fuerza de trabajo. [...] Como consecuencia de ello, no solo el 11 de septiembre ha impactado en la relación bilateral: las dificultades se explican también por la impericia del gobierno mexicano y el endurecimiento y el creciente conservadurismo de George W. Bush (MANAUT, 2006, p. 148).

Como apontado por diversos analistas, a paralisia mexicana se justificou devido à divisão dentro do próprio governo e entre a opinião pública. Enquanto em alguns setores prevaleceu a complacência e o desejo de apoio aos Estados Unidos, outros setores se opuseram com base no entendimento de que os Estados Unidos, por meio de suas políticas imperialistas, provocaram os atentados. De forma geral prevaleceu percepção de que “o apoio aos Estados Unidos gera o risco de que o terrorismo converta o México em objetivo a ser atacado”¹⁸ (MANAUT, 2006, p. 147, tradução nossa). Não menos relevante foi o fortalecimento da posição dos conservadores nos Estados Unidos quanto à questão migratória. A migração foi percebida, mais do que em qualquer outro momento, como um problema de segurança nacional (MANAUT, 2006).

Nesse sentido, o ressentimento por parte dos Estados Unidos diante da falta de apoio mexicano na Guerra do Terror fora latente, embora, mais tarde, o governo mexicano trataria de refazer as relações apoiando as políticas de segurança traçadas por Washington (FLORES, 2008). Diante disso, seis meses após os atentados, México e Estados Unidos firmaram o Plano de Ação para a Cooperação sobre a Segurança Fronteiriça, acordo que visava criar uma fronteira inteligente, modernizando a infraestrutura de modo a facilitar o fluxo de pessoas e mercadoria entre ambos os Estados – mas que pouco se referiu às propostas originais mexicanas. Em consonância, criou-se a Aliança para a Segurança e a Prosperidade da América do Norte (ASPAN), em março de 2005, na qual os três países (Estados Unidos, Canadá e México) comprometeram-se em fechar suas fronteiras para o terrorismo, o crime organizado, as drogas, o tráfico de pessoas e o contrabando e compartilhar informações dos seus respectivos sistemas de inteligência. Contudo, critica-se que a ASPAN tornou mais pujante a dependência mexicana em matéria econômica e dos aparatos de segurança acorde às dinâmicas ditadas pela potência¹⁹ (LEVY, 2009).

¹⁸ El apoyo a EEUU genera el riesgo de que el terrorismo convierta a México en un objetivo a ser atacado (MANAUT, 2006, p. 147).

¹⁹ Ainda, segundo o autor, dado o acordo firmado nos termos da ASPAN, os inimigos dos Estados Unidos são considerados inimigos do Estado mexicano, e nesse sentido, verifica-se o comprometimento do último de reagir de forma coordenada em caso de ataques ou ameaças à região.

Como se percebe, o tema do controle fronteiriço pautou de forma predominante a relação bilateral desde os atentados (CRUZ, 2005). Cabe ressaltar, ainda, os avanços quanto ao tema do narcotráfico. Além de apresentar-se mais disposta aos enfoques multilaterais como forma de abordagem no combate, Washington suspendeu o processo de certificação de drogas. Entretanto, apesar da aparente conciliação, a luta entre diferentes grupos narcotraficantes, que se apresentou de forma mais incisiva no final da gestão de Fox, tornou-se motivo de crítica estadunidense quanto à ineficácia de Fox na luta contra o narcotráfico

Quanto à questão migratória, os Estados Unidos adotaram medidas notadamente restritivas quanto à fronteira ao Sul, violando, muitas vezes, os Direitos Humanos dos imigrantes²⁰. O fato mais significativo, contudo, foi a aprovação, em maio de 2005, da construção do muro ao longo da fronteira. Ainda,

Em setembro [de 2006], o Congresso estadunidense aprovou finalmente uma lei que autorizava a ampliação da construção do muro fronteiriço. No mesmo ano, o governo dos Estados Unidos autorizou o traslado de seis mil membros da Guarda Nacional para apoiar o trabalho da patrulha fronteiriça. Ou seja, Washington decidiu militarizar a fronteira para garantir a sua proteção²¹ (FLORES, 2008, p. 95, tradução nossa).

Mesmo que se possa inferir que o acordo migratório integral não passou de um desejo unilateral do Estado mexicano (MUÑOZ, 2006), desprovido de sinais de reciprocidade, os atentados de 11 de setembro exerceram influência, sem margem para dúvida, no recrudescimento da posição estadunidense quanto ao controle fronteiriço e à negativa de uma maior permeabilidade de pessoas entre os Estados.

2.4 Organismos Multilaterais

Outra pauta que compôs a agenda externa de Fox foi a de aumentar a participação mexicana em foros multilaterais. Esse objetivo repousava na intenção de ocupar, na esfera internacional, um lugar que correspondesse ao de um país com

²⁰ Exemplo disso foi a resolução aprovada no estado do Arizona, que impunha fim ao auxílio para a educação e saúde para as pessoas que não possuíam documentos.

²¹ En septiembre [de 2006], el Congreso estadounidense aprobó finalmente una ley que autorizaba la ampliación de la construcción del muro fronterizo. En el mismo año, el gobierno de Estados Unidos autorizó el traslado de seis mil miembros de la Guardia Nacional para apoyar el trabajo de la patrulla fronteriza. Es decir, Washington decidió militarizar la frontera para garantizar su protección (FLORES, 2008, p. 95).

tal tamanho e capacidade econômica (MUÑOZ, 2006). Em compasso com a nova ordem que se processava com o fim da Guerra Fria e convicto de que a transição política – com o respaldo da nova imagem democrática ante o cenário internacional – concedia ao Estado mexicano o direito a um papel reconhecido no cenário internacional, Fox buscou tornar o México parte do Conselho de Segurança da ONU, como membro não permanente. Após uma intensa campanha, em janeiro de 2002, com 138 votos favoráveis, o Estado mexicano ingressou ao Conselho. Tal fato representou um êxito dentro da diplomacia mexicana (FLORES, 2008).

Contudo, afirma-se que a partir dos atentados de 11 de setembro, passou-se a exigir do Estado mexicano determinada capacidade de decisão e postura, mesmo como membro não permanente, sobre as quais o México não se encontrava pronto para demandar. Em grande medida, essa inaptidão se justificava pela tradição de não ingerência e pela forte influência geopolítica dos Estados Unidos em relação ao México.

Tal incapacidade se evidenciou entre o final de 2002 e início de 2003, quando da decisão no âmbito da ONU sobre a invasão do Iraque. À diplomacia mexicana coube decidir entre apoiar a proposta estadunidense de invadir o Iraque ou manter a posição tradicional de solução pacífica e não intervenção. Nessa ocasião, mais uma vez, assistiu-se à divisão da opinião pública entre as duas posições. Soma-se a esse dilema o fato de que “os Estados Unidos inclusive ameaçaram o México com represálias caso não o apoiasse na guerra contra o Iraque”²² (FLORES, 2008, p. 89, tradução nossa).

De forma mais crítica, infere-se a respeito desse episódio que:

Esse momento é revelador quanto à desorientação da política externa mexicana: buscava-se que fosse mais pragmática, mais ativa e mais próxima [aos Estados Unidos]; mas apoiar a invasão de outro país era totalmente contrário aos princípios de soberania e autodeterminação²³ (FLORES; PÉREZ, 2010, p. 99, tradução nossa).

²² Incluso Estados Unidos amenazó a México con represalias si no lo apoyaba en la guerra contra Iraq (FLORES, 2008, p. 89).

²³ Dicho momento es revelador de la desorientación de la política exterior mexicana: se buscaba que fuera más pragmática, más activa y más cercana [con Estados Unidos]; pero apoyar la invasión a otro país era totalmente contrario a los principios de soberanía y autodeterminación (FLORES; PÉREZ, 2006, p. 99).

Apesar da tardia negativa de Fox, em grande medida influenciada pela oposição ao apoio por parte da população mexicana, a postura mexicana não foi relevante em última instância. Antes que o governo de Fox tomasse uma decisão, os Estados Unidos assumiram o tema de forma unilateral e, juntamente com Grã-Bretanha e Espanha, atacaram o Iraque em março de 2003.

Após os atentados de 11 de setembro, tornou-se evidente que temas que ameaçassem a paz e a segurança impactavam na posição e na relação entre o México e seu principal parceiro comercial, revelando, inevitavelmente, as limitações das pretensões mexicanas. Como aponta Sandoval (2008, p. 75, tradução nossa), se avultava o fato de que “ainda em uma análise mais otimista, o México é apenas uma potência regional; jamais será uma potência global e, portanto, não tem interesses globais como os que se discutem no Conselho de Segurança”²⁴.

De qualquer forma, outras questões permearam a atuação de Fox na ONU. A gestão foxista buscou implementar uma política que impulsionava reformas com base no binômio segurança-desenvolvimento. Outra pauta levantada nesse sentido foi a de tornar os principais órgãos mais democráticos, principalmente o Conselho de Segurança. Nessa linha de atuação, o México se tornou um dos fundadores do Conselho de Direitos Humanos, criado em 2005.

Nesse sentido, a ampliação da atuação mexicana tornou-se evidente quando o país foi sede de eventos como a Cúpula das Nações Unidas sobre Financiamento para o Desenvolvimento, em 2002; a Cúpula do Mecanismo de Cooperação Ásia-Pacífico (APEC), em 2002; a V Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2003; etc. Essa atuação se respaldava na compreensão de que, para se alcançar o equilíbrio na agenda externa, o Estado mexicano devia dedicar-se ao desenvolvimento de um papel ativo no cenário multilateral (MUÑOZ, 2003). Em suma, buscava-se tanto equilibrar a onipresença estadunidense em relação à política e agenda externa mexicana como desenvolver um papel ativo em atividades e foros entendidos como coincidentes com a nova posição que se procurava assumir no cenário internacional.

²⁴ México, aun en el análisis más optimista, es apenas una potencia regional; jamás será una potencia global y, por tanto, no tiene intereses globales como los que se discuten en el Consejo de Seguridad (SANDOVAL, 2008, p. 75).

Cabe ressaltar, por fim, a importância da mudança do ministro de Relações Exteriores, no início de 2003. Com a renúncia de Jorge Castañeda e sua substituição por Luis Ernesto Derbez, a política externa recebeu um novo enfoque, priorizando-se realizar Tratados de Livre Comércio e tornar o México sede de diversas cúpulas internacionais. Exemplo disso foi a Conferência Internacional para o Financiamento do Desenvolvimento em Monterrey, em março de 2002; a Cúpula do Mecanismo de Cooperação Ásia Pacífico em Cabos, em outubro de 2002; a V Reunião Ministerial da Organização Mundial do Comércio em Cancun, em setembro de 2003; a Cúpula Extraordinária das Américas em Monterrey, em janeiro de 2004; e a III Cúpula América Latina e Caribe-União Europeia em Guadalajara, em maio de 2004.

3 A política externa de Felipe Calderón: mudança ou continuidade?

Felipe Calderón Hinojosa, também do PAN, ascendeu à presidência do México no dia primeiro de dezembro de 2006. Logo de sua assunção, o então presidente empreendeu um discurso crítico em relação à política externa desenvolvida pelo primeiro governo panista, dando sinais de que se concretizaria mudanças em matéria de agenda externa. Contudo, como se infere, “a correlação de forças políticas internas não permitia mudanças radicais e o novo governo decidiu implementar uma política externa que evitasse confrontações internas e externas”²⁵ (CHABAT, 2014, p. 28, tradução nossa). Tal dificuldade se evidenciava, por exemplo, no fato de Calderón não possuir a maioria absoluta no Congresso.

Externamente, duas pautas permeavam e condicionavam a ação dos Estados no Sistema Internacional. Primeiramente, como potência econômica e militar, os Estados Unidos perpetuavam sua política externa centrada na Guerra ao Terror. O segundo traço marcante desse período foi, sem dúvida, a crescente globalização e interdependência econômica mundial que, em 2008, acarretaria em uma séria crise econômica (FLORES; DOMÍNGUEZ, 2013), afetando não apenas as

²⁵ La correlación de fuerzas políticas internas no permitía hacer cambios más radicales y el nuevo gobierno decidió llevar una política exterior que evitara la confrontación interna y externa (CHABAT, 2014, p. 28).

margens de manobra mexicanas, mas, em maior ou menor medida, todos os atores internacionais.

A complexidade do processo de análise de política externa torna-se ainda mais pujante quando se trata daquela impulsionada por Calderón, uma vez que esse período não contou com um projeto definido, como no caso do governo anterior (VELASCO, 2013; CHABAT, 2014). De forma mais enfática, a política externa não foi entendida como uma política pública prioritária, exceto quando questões internas – entendidas sob o eixo de grande importância – estiveram envolvidas (FLORES; DOMÍNGUEZ, 2013). Dessa forma, os objetivos que permearam os seis anos de governo foram definidos por meio de linhas gerais da agenda externa que, como afirma Chabat (2014), coincidiram em grande medida com aquelas estabelecidas por Fox²⁶.

Os arcabouços gerais por meio dos quais foram interpretados os objetivos de política externa são apontados por Velasco (2013). Foram parte deles o *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* (PND), o programa setorial de Relações Exteriores e os informes de trabalho da Secretaria de Relações Exteriores. Segundo assinala a autora, esses documentos, que muito se assemelham em conteúdo, apontam duas funções básicas da política externa traçada para o período: promover o desenvolvimento interno e contribuir para a construção da ordem mundial.

Nesse sentido, como não é novidade no caso de Estados que possuem uma margem de poder relativamente baixa, a política externa foi assumida como uma ferramenta para alcançar objetivos preponderantemente internos. Buscou-se trabalhar no “aperfeiçoamento dos instrumentos da política externa para fortalecer sua capacidade de impulsionar o desenvolvimento nacional”²⁷ (Plan Nacional de Desarrollo, 2007, p. 298, tradução nossa). Assim, a política externa mexicana atuaria com vistas a promover o desenvolvimento humano sustentável, no fito de melhorar a qualidade de vida da população mexicana.

²⁶ Tal afirmação se justifica, por exemplo, na mesma orientação de prioridade nas relações estabelecida por Fox. Sob o governo de Calderón, a América Latina, os Estados Unidos e o Canadá ocupavam a primeira posição, seguidas pela União Europeia, Ásia e América Central (CHABAT, 2014).

²⁷ Perfeccionamiento de los instrumentos de la política exterior para fortalecer su capacidad impulsora del desarrollo nacional (PND, 2007, p. 298).

Diante disso, analisa-se a política de Calderón no que se refere aos principais temas delineados pela gestão de Fox, ou seja, a política de Direitos Humanos e de defesa da democracia; o restabelecimento e fortalecimento das relações com a América Latina e uma aliança estratégica com a América Central – abrangendo a pretensão da diversificação das relações comerciais, incluindo a Europa –; a revisão das relações com a América do Norte, principalmente no que tange ao NAFTA; e, não menos relevante, uma maior participação nos organismos multilaterais. Assim como no governo de Fox, reiterava-se que a posição ocupada pelo Estado Mexicano no Sistema Internacional não correspondia à sua magnitude econômica e comercial, à riqueza dos seus recursos naturais e à posição geopolítica que ocupa (PND, 2007).

3.1 Direitos Humanos e Democracia

A política externa mexicana, sob a gestão de Calderón, apresentou linhas de continuidade no que tange à intenção de contribuir para a ampliação e vigência de valores e princípios democráticos, das liberdades fundamentais e dos Direitos Humanos. Como se aponta, a persistência na defesa do modelo democrático como ideal para a região da América Latina se apresentava como um sustento no que tange às próprias questões internas. Tratava-se de reforçar externamente a necessidade de respeito às democracias, inclusive no que se refere ao Estado mexicano, dado que a legitimidade democrática voltava a ser questionada desde as eleições (FLORES; DOMÍNGUEZ, 2013).

Contudo, enquanto sob o governo de Fox a defesa desses princípios conduziu à deterioração das relações com diversos países latino-americanos e caribenhos, Calderón realizou alterações quanto à aplicação dos mesmos, evitando que essa postura implicasse em contingências regionais. Um exemplo da tentativa do então presidente de defender a democracia em compasso com o desempenho de um papel ativo nos assuntos regionais evidenciou-se quando do golpe de Estado em Honduras, em junho de 2009. Além de clamar que as partes estabelecessem o Estado de direito e os valores democráticos, permitindo o retorno do presidente Manuel Zelaya à Honduras, o governo mexicano apresentou-se disposto a colaborar na construção de vias de diálogo que permitissem restabelecer a democracia (VELASCO, 2013).

Nesse sentido,

O caso de Honduras expôs o aparente impasse entre a Doutrina Estrada e a Carta Democrática Interamericana, que prevê a suspensão do país no qual se interrompa a ordem constitucional democrática. De acordo com ambas, o governo mexicano retirou seu embaixador de Honduras, mas também se pronunciou explicitamente a favor da democracia e da restauração de Zelaya, não reconhecendo, por conseguinte, o governo de Micheletti, o que não está em conformidade com o que estabelece a Doutrina Estrada: não se pronunciar²⁸ (VELASCO, 2013, p. 473, tradução nossa).

Tal episódio revelou que o Estado mexicano ainda possuía capacidade de ser um interlocutor na América Latina, embora tal prerrogativa não fosse o suficiente para torná-lo novamente um líder diplomático na região (FLORES; DOMÍNGUEZ, 2013). Ainda, cabe ressaltar que essa não foi a primeira vez que a política externa mexicana não se limitou ao cumprimento estrito da Doutrina Estrada. Como analisado, essa postura se repetiu em questões pontuais que envolvessem os Direitos Humanos já no governo de Fox, revelando traços de continuidade do governo de Calderón em relação ao primeiro governo *panista*.

3.2 América Latina e Europa

No plano discursivo, Calderón reafirmou a América Latina e o Caribe como áreas de prioridade na agenda externa, destacando a necessidade de fortalecer os espaços de interlocução com a região. À exemplo disso, as primeiras viagens realizadas pelo presidente, após a assunção à presidência, tiveram como destino países latino-americanos, especificamente Nicarágua e El Salvador. Como se aponta,

Ao haver realizado as primeiras viagens à Nicarágua e El Salvador, e não com destino aos sócios estratégicos como os Estados Unidos, Fox enviou um claro sinal de que o presidente mexicano falava sério sobre sua vocação latino-americana e que buscava uma aproximação com os países da região²⁹ (FLORES; DOMÍNGUEZ, 2013, p. 494, tradução nossa).

²⁸ El caso hondureño expuso la aparente disyuntiva entre la Doctrina Estrada y la Carta Democrática Interamericana, que prevé la suspensión del país en el que se interrumpa el orden constitucional democrático. Congruente con ambas, el gobierno mexicano retiró a su embajador en Honduras, pero también se pronunció explícitamente a favor de la democracia y la restauración de Zelaya, desconociendo así al gobierno de Micheletti, lo cual no se apegaba a lo que establece la Doctrina Estrada: no pronunciarse (VELASCO, 2013, p. 473).

²⁹ El haber hecho los primeros viajes a Nicaragua y El Salvador, y no a socios estratégicos como Estados Unidos, mandó la señal de que el presidente mexicano hablaba en serio sobre su vocación latinoamericanista y que buscaría un acercamiento con los países de la región (FLORES; DOMÍNGUEZ, 2013, p. 494).

Diante disso, o México buscou recuperar na América Latina a posição de ator indispensável nos processos de concertação regional, atuando como agente mediador no estabelecimento do equilíbrio entre os Estados latino-americanos. Tal pretensão se confirmou e deu passos de consolidação em março de 2008, quando o Estado mexicano assumiu a Secretaria Pró-Tempore do Grupo do Rio (2008-2010), um dos mecanismos mais importantes de diálogo regional (LEVY, 2009).

Ainda, em compasso com o legado da gestão de Fox, “o governo de Calderón optou por uma política externa de baixo perfil que buscou minimizar os conflitos com os países da América Latina”³⁰ (CHABAT, 2014, p. 31, tradução nossa), dada a deterioração das relações verificada nos anos anteriores. Contudo, como aponta Velasco (2013), a definição das pautas que permeariam essa agenda concretizou-se apenas no quinto ano de governo. Estabeleceu-se como objetivo:

- 1) a consolidação da democracia e a proteção dos direitos humanos; 2) a promoção da integração comercial da região e o desenvolvimento de infraestrutura; 3) a promoção de um modelo de desenvolvimento sustentável; e 4) o fomento à convergência do diálogo político construtivo com todos os países da região³¹ (VELASCO, 2013, p. 468, tradução nossa).

Nesse sentido, ênfase maior foi destinada à melhora das relações com a Venezuela e Cuba. Quanto à primeira, as relações foram normalizadas e em setembro de 2007 o embaixador venezuelano, que havia deixado o México em 2005, retornou ao país. No que se refere a Cuba, buscou-se aplicar uma política que, embora não apresentasse sinais de regressão quanto à defesa da democracia e dos Direitos Humanos, não incidisse de forma negativa sobre a relação bilateral (VELASCO, 2013). Dessa forma, a decisão do Conselho de Direitos Humanos da ONU de utilizar análises periódicas universais para a avaliação dos Estados, deixando de requisitar resoluções de condenação, foi relevante no processo de melhora das relações bilaterais. Desenvolveu-se, ainda, uma aproximação com a Colômbia, pautada no diálogo acerca das experiências colombianas no combate à insegurança.

³⁰ El gobierno de Calderón optó por una política exterior de bajo perfil que buscó minimizar los conflictos con los países de América Latina (CHABAT, 2014, p. 31).

³¹ 1) la consolidación de la democracia y la protección de los derechos humanos; 2) el impulso a la integración comercial de la región y el desarrollo de la infraestructura; 3) la promoción de un modelo de desarrollo sustentable; y 4) el fomento de la convergencia del diálogo político constructivo con todos los países de la región (VELASCO, 2013, p. 468).

Ademais, sob a gestão de Calderón houve a normalização das questões econômicas referentes à dívida do Estado cubano, pendentes desde a gestão de Fox. Em fevereiro de 2008, a partir do acordo firmado entre as autoridades de ambos os Estados, as relações econômicas e financeiras entre os Estados foram regularizadas³², inclusive com a concessão de novas linhas de crédito a Cuba (VELASCO, 2013). Outro ponto de concordância na agenda bilateral refere-se ao memorando firmado em outubro de 2008, no qual o governo mexicano recebeu o consentimento de Cuba na deportação de imigrantes indocumentados que dessem entrada ao Estado mexicano, seja por mar ou via terrestre.

Além disso, Calderón condenou o bloqueio econômico perpetrado pelos Estados Unidos contra Cuba. Em um claro sinal das boas relações, o então presidente declarou em visita à Cuba, em 11 de novembro de 2012, que as relações cubano-mexicanas se encontravam em uma etapa renovada, consequência da vontade dos governantes. Calderón ressaltou, ainda, que apesar dos diferentes pontos de vista acerca de diversos temas, as coincidências prevaleciam quanto às questões fundamentais, propósitos e objetivos comuns a ambos os Estados, acarretando justamente na intensificação das relações bilaterais (CALDERÓN, 2012).

No que tange à América Central, em 2007 Calderón relançou o Plan Puebla Panamá (PPP)³³, renomeado como Proyecto Mesoamérica, incluindo a Colômbia. Por meio dessa iniciativa buscou-se concretizar a integração centro americana, dado que o PPP não havia alcançado êxito em seus objetivos (FLORES; DOMÍNGUEZ; 2013). Em se tratando dos aspectos econômicos, o Estado mexicano firmou diversos acordos de livre comércio com países latino-americanos. Dentre eles, cabe destacar o concretizado com a América Central, Colômbia e Peru, em 2011.

Cabe destacar, ainda, a Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe, realizada em fevereiro de 2010 em Cancún, considerada a iniciativa regional mais

³² A dívida cubana com o Estado mexicano tem suas origens na década de 1990. Em 2002 foram suspensos os pagamentos ao Banco de Comércio Exterior do México (Bancomext). O acordo de reestruturação da dívida, somada em 400 milhões de dólares, foi resultado do empenho de Calderón em buscar uma alternativa que fosse satisfatória para ambos os Estados (EL UNIVERSAL, 2008).

³³ O Plan Puebla Panamá consistiu em um projeto de desenvolvimento sustentável e integral empreendido por Vicente Fox e dirigido para alguns estados do sul e sudeste do México e aos países da América Central (Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá). Tratava de relançar a cooperação entre o México e a América Central, incluindo um esquema de abertura comercial, gestão de recursos para obras de infraestrutura de interesse comum e fortalecendo os mecanismos de concertação política.

importante do governo de Calderón (VELASCO, 2013). Reunindo a todos os chefes de Estado e de governo da região, a cúpula propôs a criação da Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC). A partir da união dos Estados da região em uma agenda própria, objetivou-se o fortalecimento da presença da América Latina e do Caribe no cenário internacional. Nessa ocasião e em consonância com a postura sustentada pelo Estado mexicano, reforçou-se a necessidade de adoção da cláusula democrática no âmbito da CELAC.

Quanto à Europa, o PND destacou a União Europeia como um sócio estratégico nas relações políticas, comerciais e de cooperação, uma vez que bloco era entendido como um “ator relevante na construção de consensos e convergências em foros multilaterais”³⁴ (PND, 2007, p. 296, tradução nossa). Além disso, se reconheceu que o Acordo de Associação Econômica, Concertação Política e Cooperação, firmado em 1997, não foi aproveitado em sua totalidade. Dessa forma, firmou-se em 2008 a Associação Estratégica entre o México e a União Europeia, no intuito de fortalecer o diálogo político, as relações comerciais e os investimentos entre ambas as partes (LEVY, 2009).

Dessa forma, a Europa foi entendida como uma opção para diversificação do comércio e como fonte de investimentos. Diante disso, o contato estabelecido com a região se pautou, em grande medida, pelos aspectos econômicos. Diversos acordos foram firmados como resultado das visitas do presidente mexicano (FLORES, 2010). Contudo, apesar da proposta de diversificação das exportações, com base na análise dos dados apresentados pela Secretaria de Economia pode-se afirmar que esse objetivo não foi alcançado.

Enquanto em 2006 as exportações para a América do Norte alcançavam 86,81%, a América Latina 4,40% e a União Europeia 4,41% do total, em 2012 a América do Norte representava 80,58%, a América Latina 6,95% e a União Europeia 5,94% do total. Dessa forma, apesar da reiterada proposta de diversificação, efetivamente os resultados foram escassos, prevalecendo a enorme dependência frente aos Estados Unidos. Quanto às importações, em 2006 57,77% provinham da América do Norte, 5,41% da América Latina e 11,35% da União Europeia. Contudo, ao longo do governo de Calderón registrou-se uma queda das importações

³⁴ Actor relevante en la construcción de consensos y convergencias en foros multilaterales (PND, 2007, p. 296).

de maneira geral. Em 2012 à América do Norte correspondia 52,59%, à América Latina 3,66% e à União Europeia 11,04 % do total das importações.

3.3 Estados Unidos

Em seu texto, o PND reconheceu a América do Norte como a região do mundo com maior impacto sobre o futuro e bem-estar do Estado mexicano, seja no âmbito econômico, comercial, político ou humano. Contudo, Calderón destacou que, apesar de os Estados Unidos serem o sócio mais importante, seu governo não conduziria a relação com o vizinho ao Norte sob o eixo de maior ênfase. Especificamente, o então presidente rejeitava a influência do vizinho em matéria de formulação da política externa mexicana. Nesse sentido, a reconsideração da tradicional prioridade destinada às relações com os Estados Unidos baseou-se, possivelmente, na baixa popularidade de Bush³⁵, além da proximidade do fim de seu governo (FLORES; DOMÍNGUEZ; 2013).

Dessa forma, Calderón não realizou nenhuma visita oficial aos Estados Unidos no primeiro ano do governo, o que, por tradição, era tomado como prioridade sob outros governos. Como apontado por Flores e Domínguez (2013), com base nas críticas empreendidas por Calderón ao vizinho ao Norte como resposta às diversas políticas implementadas e que afetavam de forma negativa o Estado mexicano, pode-se afirmar que o então presidente mexicano tinha preferências por uma maior aproximação com a América Latina em detrimento dos Estados Unidos.

De qualquer forma, outro ponto apreciado pelo PND se referia ao êxito do NAFTA na promoção e diversificação da pauta exportadora, embora reconhecesse a necessidade de criação de mecanismos de resolução de controvérsias nesse âmbito. Nesse sentido, as dinâmicas de interação institucional deviam adequar-se aos novos tempos, com uma concertação além do âmbito econômico. Diante disso, uma das pautas traçadas para delinear a política externa mexicana se referia ao respeito e proteção dos direitos das comunidades mexicanas imigrantes, principalmente em território estadunidense. Dessa forma, “Calderón manteve um discurso crítico sobre a política migratória dos Estados Unidos a cada vez que se violava os Direitos

³⁵ Aponta-se que Bush encerrou seu governo com uma baixa popularidade devido ao fracasso na guerra contra o Iraque, à resposta em apoio dada aos que sofreram perdas com o furacão Katrina, em 2005, etc.

Humanos dos mexicanos ou quando se aprovava leis restritivas à migração”³⁶ (FLORES; DOMÍNGUEZ; 2013, p. 504, tradução nossa).

Contudo, em uma clara diferenciação em relação às linhas seguidas pela gestão de Fox e ao próprio discurso de campanha, no qual se comprometeu com o tema da migração, desde a sua visita aos Estados Unidos em novembro de 2006, Calderón buscou retirar a pauta da migração como eixo condutor da relação bilateral (FLORES; DOMÍNGUEZ; 2013). Nesse sentido, a Secretária de Relações Exteriores, Patricia Espinosa, afirmava que o tema migratório sempre teria importância na agenda bilateral, contudo, a partir de então, a ênfase seria destinada a outros temas como os investimentos e o turismo, ou seja, uma agenda mais ampla (EL UNIVERSAL, 2006).

Diante disso, o tema que predominou na agenda bilateral do México e Estados Unidos foi a questão da segurança. Evidentemente, “o tema migratório passou a ser secundário com a ascensão de Felipe Calderón. Os temas comerciais e financeiros eram muito importantes, mas não foram prioridade no começo de seu governo”³⁷ (FLORES; DOMÍNGUEZ; 2013, p. 498, tradução nossa).

Tal prerrogativa também se justificava desde uma perspectiva interna. De fato, esse período singularizou-se pelo aumento da violência e do poder do crime organizado no Estado mexicano. Esse cenário conduziu à solicitação mexicana de colaboração dos Estados Unidos no combate às organizações criminosas. Tal proposta se concretizaria na Iniciativa Mérida, formalizada em março de 2007. Consistindo na concessão estadunidense para o Estado mexicano de auxílio em equipamentos e no treinamento, equivalente a US\$ 1,5 bilhão, no período de 2008, 2009 e 2010, a Iniciativa Mérida baseou-se em três pontos:

- 1) que cada país atuaria dentro do seu próprio território; 2) [n]a cooperação bilateral; e 3) [n]a transferência de equipes e tecnologia estadunidense ao México para o treinamento dos mexicanos. O orçamento se dividia em três grandes categorias: 1) combate ao narcotráfico, ao terrorismo e a segurança

³⁶ Calderón mantuvo un discurso crítico a la política migratoria de Estados Unidos cada vez que se violaban los derechos de los mexicanos o cuando se aprobaban leyes restrictivas a la migración (FLORES; DOMÍNGUEZ; 2013, p. 504).

³⁷ El tema migratorio pasó a un segundo término con la llegada de Felipe Calderón. Los temas comerciales y financieros eran muy importantes, pero no fueron la máxima prioridad al principio de su gobierno (FLORES; DOMÍNGUEZ; 2013, p. 498).

fronteira; 2) segurança pública e aplicação da lei; 3) construção institucional e Estado de direito³⁸ (VELASCO, 2013, p. 463, tradução nossa).

A iniciativa foi apresentada pelo governo de Calderón como uma cooperação bilateral estratégica na luta contra o crime organizado. Contudo, o estudo realizado por Velasco (2013) aponta a opinião de diversos autores quanto ao tema, dentre as quais destaca-se o entendimento de que o caráter da abordagem permaneceu no esquema tradicional de assistência, em um corte vertical, opondo-se à tipificação de colaboração mútua em um contexto bilateral³⁹. De qualquer forma, prevalece o consenso de que pela primeira vez os Estados Unidos reconheciam a sua responsabilidade em relação ao tema. Em suma, embora a questão de segurança não tenha sido abordada de forma primordial nos delineamentos de política externa, especificamente no PND, esse foi o tema de maior relevância na agenda externa bilateral (VELASCO, 2013).

Cabe destacar, ainda, que, com a ascensão à presidência de Barack Obama, em 20 de janeiro de 2009, verificou-se um aprofundamento das relações bilaterais com base nas pautas de segurança, especificamente, na luta contra o narcotráfico (FLORES; DOMÍNGUEZ; 2013). Contudo, a agenda bilateral também se caracterizou por desentendimentos pontuais. Exemplo dessas situações se originaram com as revelações do *Wikileaks*⁴⁰ em 2011, que conduziram ao pedido por parte de Calderón de retirada do embaixador dos Estados Unidos do território mexicano, bem como o ataque sofrido por diplomatas estadunidenses pela polícia federal mexicana, em agosto de 2012 (CHABAT, 2014). Em relação ao tema da migração, especificamente, a tensão se apresentou de forma explícita na visita de Calderón a Washington, em maio de 2010, por meio reclamo do presidente mexicano no Congresso dos Estados Unidos quanto à não aprovação de um acordo migratório.

³⁸ 1) que cada país actuaría en su propio territorio; 2) la cooperación bilateral; y 3) la transferencia de equipo y tecnología estadounidense a México y el entrenamiento de personal mexicano. El presupuesto se dividía en tres grandes rubros: 1) combate al narcotráfico, el terrorismo y la seguridad fronteriza; 2) seguridad pública y aplicación de la ley; 3) construcción institucional y Estado de derecho (VELASCO, 2013, p. 463).

³⁹ Isso se verifica no fato de que os Estados Unidos possuem o direito de qualificar e certificar o México em questões relativas aos Direitos Humanos, mas o mesmo não ocorre no sentido oposto (VELASCO, 2013).

⁴⁰ Os documentos revelados correspondiam aos informes enviados pelo embaixador dos Estados Unidos no México, Carlos Pascual, a Washington. Neles, Pascual realizou duras críticas ao governo de Calderón e às instituições envolvidas na guerra ao narcotráfico, além do próprio exército. Os documentos também aludiam à percepção do embaixador de um Estado marcado pela corrupção.

3.4 Organismos multilaterais

A política externa de Calderón também se pautou na intenção de participar ativamente nas discussões e iniciativas em prol da paz, que em um escopo maior, induzia à questão da segurança internacional. Para isso, se assumiu como necessário o incremento da participação política em foros regionais (PND, 2007).

Dessa forma, o México presidiu o Conselho de Direitos Humanos nos anos de 2006 e 2007, além de participar como membro não permanente no Conselho de Segurança da ONU entre 2009 e 2010. No que se refere ao Conselho de Segurança, com 185 votos favoráveis de um total de 192, o apoio recebido pela comunidade internacional indicava que o desprestígio diplomático do México dos anos anteriores definitivamente estava superado (FLORES; DOMÍNGUEZ, 2013). Ademais, esse êxito representou uma continuidade da política implementada por Fox, e, mais uma vez, traduzia-se na percepção desses organismos como uma importante forma de participar na construção de uma nova ordem internacional, além de um meio de se alcançar a posição no Sistema Internacional que se pretendia ocupar. Nesse sentido, ademais dos temas clássicos que correspondem ao escopo do Conselho⁴¹, sob a gestão de Calderón, o México contribuiu especificamente para:

[...] a transparência do Conselho ao tornar público diversas consultas e ao convidar membros de outros órgãos, organismos regionais e a sociedade civil aos debates. Em suas duas presidências, o México convocou cinco debates públicos sobre o fortalecimento da mediação, participação de crianças em conflitos armados, a situação no Haiti e o fortalecimento do Estado de direito⁴² (VELASCO, 2013, p. 475, tradução nossa).

Cabe ressaltar que esse período também evidenciou uma postura incisiva quanto à negativa no envio de tropas mexicanas a operações de paz (OMP) da ONU (VELASCO, 2013; CHABAT, 2014). Outros espaços importantes de

⁴¹ Velasco (2013) aponta que o Estado mexicano atuou no Conselho de Segurança no sentido de promover o conceito multidimensional de segurança, impulsionar a segurança humana, defender o respeito aos Direitos Humanos e ao Direito Humanitário Internacional, ao desarme e à solução pacífica de controvérsias. Além desses temas, deu-se ênfase sobre a necessidade da atenção internacional a respeito de temas como a delinquência organizada transnacional e o tráfico de armas.

⁴² [...] la transparencia del Consejo al hacer público un buen número de consultas y al invitar a miembros de otros órganos, organismos regionales y la sociedad civil a los debates. En sus dos presidencias, México convocó a cinco debates públicos sobre el fortalecimiento de la mediación, participación de niños en conflictos armados, situación de Haití y fortalecimiento del Estado de derecho (VELASCO, 2013, p. 475).

ação do Estado mexicano corresponderam ao Grupo do Rio, no qual ocupou a Secretaria Pró-Tempore do entre 2008 e 2010; ao G-20, presidindo os trabalhos e sediando a reunião em 2012. Além disso, o México foi sede da 16ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (COP 16) e da 6ª Sessão da Conferência das Partes (CMP 6), em qualidade de Reunião das Partes, do Protocolo de Quioto, realizadas em Cancún, no final de 2010. Destaca-se, ainda, a Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe⁴³, celebrada em Riviera Maya, em fevereiro de 2010. Outras medidas correspondem a adesão à Aliança do Pacífico, em 2012, com vistas a contrabalançar o peso do Mercosul e o ingresso ao Acordo Transpacífico (TPP), em 2012.

5 Considerações finais

A partir da análise apresentada, corrobora-se o entendimento de que a alternância representada pela chegada do PAN à presidência do México implicou em importantes mudanças em relação à agenda externa. Em comparação ao governo de Fox, embora os primeiros anos do governo de Calderón tenham sido marcados por certos fatores limitantes em relação ao escopo de ação, como resultado da crise econômica mundial, deflagrada em 2008, ou de fatores de ordem interna, como o aumento da violência que demandou maior atenção por parte do governo recém-eleito; a partir dos elementos explorados verificam-se traços tanto de continuidade como de alterações referentes à gestão de Fox.

Em se tratando dos aspectos que revelam continuidade, Calderón prosseguiu com a política de defesa dos Direitos Humanos e da democracia, embora claramente de forma mais pragmática, além de seguir no ímpeto de desenvolver um papel mais ativo nos foros multilaterais. A primazia por acordos de livre comércio e a busca pela diversificação também fazem parte dessa linha de continuidade, apesar de os resultados demonstrarem semelhança em relação àqueles apresentados sob o governo de Fox. Contudo, mudanças significativas se revelam quanto à preferência pela aproximação e recomposição das relações com a região da América Latina, países tradicionalmente próximos ao Estado mexicano, em detrimento do

⁴³ Foi nessa cúpula que se instrumentou a criação da Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC).

alinhamento aos Estados Unidos apresentado pelo governo de Fox. Além disso, a relação estabelecida com a potência se mostrou mais exigente no marco da política de combate às drogas, buscando um respaldo estadunidense no combate. Cabe destacar, ainda, que o recorrente tema da migração se tornou demanda de segunda ordem em nível de prioridade.

Os 12 anos de governos panistas empreenderam mudanças importantes diante de um processo de alternância que supunha e sustentava a expectativa de alterações significativas. Contudo, pautas que envolviam a redução da vulnerabilidade do Estado mexicano frente aos Estados Unidos ou mesmo exigiam uma maior complacência do vizinho não alcançaram êxito, à exemplo da questão migratória e da dependência econômica. Por outro lado, seria demasiado ingênuo acreditar que a simples alternância pudesse responder efetivamente a essas demandas, principalmente após os atentados de 11 de setembro, e em matéria econômica, visto que a dependência econômica é estrutural. Em suma, entendemos a política externa desenvolvida por Calderón em uma linha de continuidade daquela política delineada por Fox, embora muito mais pragmática e em um claro sinal de revisão dos excessos cometidos pelo primeiro governo panista.

About the Pan Governments in Mexico After the Alternation: the Foreign Policies of Vicente Fox (2000-2006) and Felipe Calderón (2006-2012)

ABSTRACT: Since its formation, in the nineteenth century, the United States of Mexico's external agenda has been based on doctrines which, in short, defend the absolute respect for sovereignty. Regarding the conduct of the Mexican state and its foreign policy since the 1930s, there was a dominance of the Institutional Revolutionary Party (PRI). When Vicente Fox Quesada in 2000 and Felipe Calderon in 2006, both from the National Action Party (PAN), reached the presidency, it consolidated the process of switching and reshaping of the foreign policy, looking for a position that could provide a greater emphasis on the international stage. The present article aims to analyze Fox and Calderon's foreign policy in aspects such as the objectives regarding human rights; the intensification of relations with Latin America and Europe; the approximation to the United States and more active participation in multilateral forums. This article intends to briefly to understand the dynamics followed by Fox management - amid a context of expected changes back 70 of the PRI government - and to that undertaken by Calderón as a second PAN government. It is concerned to fundamentally understand if the Calderon government represented a continuation of the foreign policy that was outlined by Fox.

KEYWORDS: Mexico. Vicente Fox. Foreign Policy. September 11th Attacks.

Referências

BERNAL-MEZA, Raúl. México: treinta años de política exterior. *Carta Internacional*, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 32-51, março 2007. Disponível em: <citrus.uspnet.usp.br/nupri/arquivo.php?id=12>. Acesso em: 28 agosto 2016.

BERNARDI, Bruno. Boti. A Política Externa Mexicana de Direitos Humanos durante o Governo Fox (2000-2006): As estratégias de Lock-in e Sinalização. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 367-402, jul/dez 2010. Acesso em: 28 agosto 2016.

CALDERÓN, Felipe (2012, 11 de abril). "El presidente Calderón a su llegada a la Habana, Cuba, en el marco de su visita oficial". Disponível em: <<http://calderon.presidencia.gob.mx/2012/04/el-presidente-calderon/>>. Acesso em: 28 agosto 2016.

CHABAT, Jorge. La política exterior de México: De Calderón a Peña Nieto. In: BONILLA, Adrián; JARAMILLO, Grace (editores). *La CELAC en el escenario*

contemporáneo de América Latina y del Caribe. San José: FLACSO, 1 ed, p. 27-40, 2014. Acesso em: 28 agosto 2016.

CRUZ, Arturo Santa. La alternancia y la política exterior en México. *México y la Cuenca del Pacífico*. Guadalajara, v. 8, n. 26, p. 92-97, set-dez 2005. Disponível em: <<http://www.mexicoylacuencadelpacifico.cucsh.udg.mx/sites/default/files/La%20alternancia%20y%20la%20pol%C3%ADtica%20exterior%20en%20M%C3%A9xico.pdf>>. Acesso em: 28 agosto 2016.

EL UNIVERSAL. “*Se hará política exterior de Estado*”: Patricia Espinosa, 29 nov 2006. Nación. Disponível em: <<http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/145990.html>>. Acesso em: 28 agosto 2016.

_____. *Reestructuran México y Cuba deuda por 400 mdd*, 18 fev 2008. Cartera. Disponível em: <<http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/483063.html>>. Acesso em: 28 agosto 2016.

FLORES, Maria de Loudez Ramírez; PÉREZ, Andrés Ruis. La política exterior en México: breve evaluación de los últimos 3 años. *Fundación Rafael Preciado Hernández*, Cidade do México, n. 186, p. 96-106, 2010. Disponível em: <http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc186/Lourdes_Andres.pdf>. Acesso em: 28 agosto 2016.

FLORES, Rafael Velázquez. Balance General de la Política Exterior de México, 2000-2006. *Foro Internacional*. Distrito Federal de México, v. XLVIII, n. 1-2, p. 81-122, jan-jun de 2008. Disponível em: <http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/Y64F13F6F4SI5HBSQQ5EP9V79J1VEB.pdf>. Acesso em: 28 agosto 2016.

_____, Rafael Velázquez. El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón? *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*. Distrito Federal de México, n. 108, p. 121-155, set-dez 2010. Disponível em: <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/21569>>. Acesso em: 28 agosto 2016.

FLORES, Rafael Velázquez; DOMÍNGUEZ, Roberto. *Balance de la política exterior de México en el sexenio de Felipe Calderón bajo los tres niveles de análisis: límites y alcances*. Foro Internacional. Distrito Federal de México, v. LIII, n. 3-4, p. 483-516, jul-dez 2013. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59931907002>>. Acesso em: 28 agosto 2016.

FOX, Vicente. *Líneas generales del PND*, 2001. Disponível em: <<http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/55157.html>>. Acesso em: 28 agosto 2016.

LEVY, Carlos. Crisis y retos de la política exterior: 2006-2012. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Estado do México, v. 51, n. 205, p. 119-141, jan-abril de 2009. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42112421007>>. Acesso em: 28 agosto 2016.

MANAUT, Raúl Benítez. México-Estados Unidos: paradigmas de una inevitable y conflictiva relación. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 206, p. 140-155, nov-dez. 2006. ISSN 0251-3552. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/3400_1.pdf>. Acesso em: 28 agosto 2016.

MUÑOZ, Alejandro Anaya. La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox. *Sexenio en perspectiva*, Cidade do México, p. 31-36, 2006. Disponível em: <<http://www.uia.mx/web/html/actividades/sexenio/LaPoliticaExterior.pdf>>. Acesso em: 28 agosto 2016.

MUÑOZ, Bibiana Gómez. La política exterior del gobierno de Vicente Fox hacia América Latina. *El Cotidiano*, Azcapotzalco, v. 19, n. 120, p. 37-44, jul-ago. 2003. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32512005>>. Acesso em: 28 agosto 2016.

Plan Oficial de Desarrollo (PND) 2001-2006. P. 1-110, 2001. Disponível em: <<http://www.sagarpa.gob.mx/ganaderia/Publicaciones/Lists/Otros/Attachments/4/PND0106.pdf>>. Acesso em: 28 agosto 2016.

Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012. P. 1-323, 2007. Disponível em: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf>. Acesso em: 28 agosto 2016.

QUESADA, Vicente Fox. Alternância e política exterior no México: uma mensagem do Presidente. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Distrito Federal, v. 45, n. 2, p. 224-228, julho-dezembro 2002. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35845210>>. Acesso em: 28 agosto 2016.

SANDOVAL, Érika Ruiz. La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox: mucho discurso y pocas nueces. *Foro Internacional*, Toluca de Lerdo, v. XLVII, n. 1-2, p. 66-80, 2008. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59916819004>>. Acesso em: 28 agosto 2016.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA. *Importaciones totales de México*. Disponível em: <<http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/81865/Anual-Importa.pdf>>. Acesso em: 28 agosto 2016.

_____. *Exportaciones totales de México*. Disponível em: <<http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/81866/Anual-Exporta.pdf>>. Acesso em: 28 agosto 2016.

SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE COMERCIO EXTERIOR. *México-Unión Europea*. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/TPD/MEX_EU/MEX_EU_s.ASP>. Acesso em: 28 agosto 2016.

VELASCO, Ana Covarrubias. La política exterior de Calderón: objetivos y acciones. *Foro Internacional*. Distrito Federal – México, v. LIII, n.3-4, p. 455-482, jul-dez 2013. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59931907001>>. Acesso em: 28 agosto 2016.

Empresas Maquiladoras no México: Reflexos para a Mão de Obra Feminina

*Gustavo Rodrigues Costa**
*Lidiane Pereira Ayang***

Resumo: Presentes no México desde 1964, as maquilas apresentaram-se para o Estado latino-americano como uma alternativa para superar os altos índices de desemprego gerados após o fim do Programa de Braceros e promover o desenvolvimento da região fronteiriça norte do país. Entretanto, o setor maquilero apresentou, ao longo dos anos, uma crescente e alarmante precarização do trabalho, o que acarretou em prejuízos físico-sociais para todos os trabalhadores desta indústria e, em especial, para as mulheres, gerando um cenário de adversidade entre os objetivos econômicos do México e as condições trabalhistas oferecidas à sua população.

Palavras Chave: maquila; México; gênero; mulheres.

* Acadêmico do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Pampa. E-mail: gustavo_rc@hotmail.com

** Acadêmica do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Pampa. E-mail: lidianeayang1@gmail.com

1 Introdução

O presente artigo busca evidenciar a desigualdade de gênero existente no sistema capitalista, e como essa estrutura se mostra desvantajosa para pessoas do sexo feminino. Para tal, o trabalho foca sua pesquisa na atuação das empresas maquiladoras no México e nos reflexos da mesma na vida socioeconômica das mulheres mexicanas. A pesquisa é dividida em duas partes: a primeira conceitua o termo “empresas maquiladoras” e descreve, de modo geral, o impacto desse setor na economia mexicana; e a segunda procura analisar os reflexos da implantação das maquilas no México para a mão-de-obra feminina.

Primeiramente, o artigo se propõe a conceituar, de forma breve, o termo maquila ou empresa maquiladora, como forma de apresentar a temática geral da presente pesquisa. Em um segundo momento, tendo em vista a importância da indústria maquiladora para a economia mexicana, procurar-se-á oferecer um panorama de como se deu a inserção deste setor no México; a qual encontra suas raízes ainda na década de 1930, em um contexto de preocupação do governo mexicano com as faixas fronteiriças situadas no norte do Estado. Além disso, será feita uma análise de como as maquilas podem ser vistas como ponto de encontro entre as economias mexicana e estadunidense, ampliando a dependência econômica do país latino-americano em relação aos investimentos estadunidenses.

Já na segunda etapa do artigo, a pesquisa se enfoca na realidade do sexo feminino no mercado de trabalho e, mais especificamente, no setor maquilero mexicano. Após analisar-se brevemente o papel econômico da mulher no capitalismo globalizado - abordando, entre outros aspectos, a questão da divisão sexual do trabalho e da maior emancipação econômica da mulher a partir da segunda metade do século XX -, o presente artigo buscará aprofundar sua pesquisa ao expor e analisar as condições de trabalho apresentadas para as mulheres que atuam no setor maquilero mexicano. Neste contexto, buscar-se-á evidenciar o descaso do Estado mexicano em relação a um cenário de exploração e estigmatização da força de trabalho feminina em detrimento do crescimento econômico do país.

2 Empresas maquiladoras: conceituação e atuação no México

O termo maquila, ou empresa maquiladora, provém do árabe *Makila*¹ e refere-se ao compartimento do processo de produção realizado por empresas transnacionais e suas plantas localizadas em outros países. Responsáveis por uma ou mais etapas do processo produtivo, as maquilas são, geralmente, intensivas em mão-de-obra, o que, por sua vez, estimulada a instalação destas em países em desenvolvimento; visto que muitos destes apresentam custos mais baixos para produção e possuem mercados menos regulamentados (DOUGLAS; HANSEN, 2003, p.1045).

A criação de maquilas pode ser vista como reflexo da expansão do capitalismo na segunda metade do século XX, visto que esta possibilitou a “transferência de fases da produção de economias centrais para países menos desenvolvidos” a fim de ampliar os lucros através da diminuição de gastos (VILLEGAS *et al*, 1997, p. 124). Para viabilizar a atuação das empresas maquiladoras, produtos e matérias primas de procedência estrangeira são importadas temporariamente, transformadas em território nacional e, posteriormente, exportadas para o país de origem, sendo as taxas e tramites envolvidos no processo condicionados pela legislação interna e pelas políticas cambiais de cada país (CARRILLO; HUALDE; QUINTERO, 2005, p. 30). Entretanto, cabe ressaltar que as maquilas diferenciam-se dos demais modelos empresariais não apenas pelo papel que cumprem, mas, também, devido ao fato de estas possuírem um tratamento aduaneiro específico e localizarem-se, geralmente, nas chamadas Zonas Francas² (VEGA, 2004, p. 60).

Sendo assim, podemos notar que grandes multinacionais vêm nas maquilas a oportunidade de explorar mão-de-obra barata sem criar vínculos empregatícios com os trabalhadores, uma vez que estes são terceirizados. Em contra partida, em diversos momentos a captação de empresas maquiladoras se mostrou eficaz para diminuir a taxa de desemprego (como ilustrado na tabela 1, utilizando o caso

¹ Em árabe, o termo *makila* significa “costume dos camponeses de moer as suas raízes no moinho da fazenda” (BALDERAS; ADRIÁN, 2003, p.17).

² Regiões, dentro de um país, nas quais os produtos nacionais e estrangeiros não são taxados por tarifas alfandegárias normais.

mexicano como exemplo) e estimular o crescimento econômico de alguns países (VILLEGAS *et al*, 1997, p. 126).

Sendo assim, podemos dizer que as maquilas são:

empresas que importam peças e componentes de suas matrizes estrangeiras para que os produtos (como carros, computadores, aparelhos de som) sejam manufaturados (montados) - em geral, por trabalhadores que ganham um salário inferior ao daqueles que trabalham nas matrizes - para depois exportar o produto final para o país de origem da empresa ou para outros países em que o produto seja competitivo (CUNHA, 2003, p. 1).

No México, apesar de as maquilas encontrarem suas raízes na década de 1930³, estas passaram a existir efetivamente a partir de 1964, após o fim do Programa de Braceros⁴ e o consequente retorno de cerca de 200.000 trabalhadores ao Estado mexicano, o que culminou na elevação do índice de desemprego na faixa fronteira norte do país (VEGA, 2004, p. 60). Como resposta a tal cenário, o governo mexicano aprovou, em 1965, o Programa de Industrialização Fronteira (PIF), tornando possível o estabelecimento da indústria denominada Maquiladora, a qual contava com capital integralmente estrangeiro, principalmente estadunidense, e instalava-se em áreas territoriais localizadas em até 20 quilômetros da fronteira norte com os EUA (VEGA, 2004, p. 61). Como apontado por Douglas e Hansen (2003, p. 1050), o PIF pode ser visto, ainda, como reflexo do desenvolvimento das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE) na parcela oriental do globo, as quais deram início ao “então incipiente fenômeno da produção compartilhada mundial ou internacional”.

De acordo com o PIF, as empresas maquiladoras poderiam importar máquinas, equipamentos e componentes sem nenhuma taxa, contanto que estes fossem exportados para o seu país de origem após serem transformados em território mexicano. Além disso, incentivos governamentais foram concedidos às iniciativas privadas estadunidenses para atrair o capital do país, dentre os quais

³ Historicamente, as regiões fronteiriças tem sido motivo de preocupação para o governo mexicano, entretanto, a partir da década de 1930 “o governo preocupou-se em fomentar o desenvolvimento econômico e industrial das regiões fronteiriças através de diversos programas” (DOUGLAS; HANSEN, 2003, p. 1046); entre os quais, alguns que promoveram a criação de zonas francas em alguns locais, como aconteceu, por exemplo, em Tijuana.

⁴ Acordo assinado entre México e EUA que levou trabalhadores mexicanos para atuar, temporariamente, nos campos agrícolas estadunidenses, os quais ficaram conhecidos como Braceros.

podemos mencionar: “menores custos salariais, aproximação com o mercado norte-americano e incentivos fiscais, como a isenção de impostos diretos e indiretos” (VEGA apud DOSSEL, 2004, p. 61). Desta forma, podemos perceber o PIF como um modelo autônomo de desenvolvimento econômico, já que pretendia tornar a balança comercial mexicana superavitária através da ampliação das exportações.

Apesar de, em termos de remuneração salarial, o México não poder vislumbrar, ao longo do século XX, uma possível disputa com os Estados orientais, quando comparamos os salários mínimos dos EUA e do México a luz da década de 1960, percebemos que o valor no país latino-americano era cerca de três a quatro vezes menor. Ademais, a proximidade geográfica fez com que os investidores estadunidenses olhassem para o mercado mexicano com outros olhos, visto que tal aspecto tornava mais barato o transporte de mercadorias e o deslocamento de pessoal. Por fim, mas não menos importante, a estabilidade política do México em um contexto de bipolarização do Sistema Internacional - fruto da Guerra Fria - fez com que o capital norte-americano visse o mercado mexicano como mais seguro para a manufatura do “que os países que haviam registrado golpes militares ou sidos tomados por forças comunistas” (DOUGLAS; HANSEN, 2003, p.1052).

Faz-se claro o pragmatismo mexicano ao cunhar o Programa de Industrialização Fronteiriça como estratégia de promoção do crescimento econômico do país. Como exposto por Villalpando (2004, p. 325), o governo do México via na inserção das maquilas uma oportunidade de: “criar empregos; integrar a tecnologia à indústria nacional; capacitar a mão-de-obra; aproveitar a capacidade industrial ociosa; e [...] captar divisas”. Tais objetivos podem ser observados no decreto da indústria maquiladora, o qual foi publicado no Diário Oficial da Federação em 1971 a fim de facilitar o processo de instalação desta indústria. De acordo com Vega (2004, p. 61-62), o PIF passou por diversas alterações ao longo dos anos, as quais objetivaram favorecer o desenvolvimento da indústria maquiladora e vinculá-la às empresas nacionais. Com isso, podemos perceber que tais alterações, principalmente as que ocorreram entre 1965 e 1989, ampliaram o conceito de maquilas e permitiram uma maior proliferação destas ao longo do território mexicano, bem como, serviram para fomentar o crescimento industrial nacional ao, entre outras

medidas, exigir a incorporação de pelo menos 20% de matéria-prima mexicana aos produtos a serem exportados.

Apesar de a indústria maquiladora ter demonstrado um crescimento constante no México desde a sua instauração, foi a partir da década de 1990, com a ratificação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), que ela encontrou o ápice do seu crescimento (como pode ser observado na tabela 2). Como apontam Carrillo, Hualde e Quintero (2005, p. 9), o NAFTA permitiu que “novos seguimentos da cadeia produtiva realizassem-se no México”, visto que ampliou-se a quantidade de atividades permitidas a serem desempenhadas pelas maquilas. Entretanto, ampliaram-se, desde então, os debates acadêmicos a cerca dos reflexos da integração para a economia mexicana e, por sua vez, para as maquilas que ali se encontram e para os trabalhadores que nelas atuam.

Apesar dos bons números alcançados pela indústria maquiladora mexicana ao longo do século XX, esta ingressou no século XXI registrando a maior desaceleração de crescimento da história, reflexo da diminuição das vantagens comparativas do Estado mexicano em detrimento da vantagem comparativa de países orientais e centro-americanos. De acordo com Vega (2004, p. 62), como forma de evitar a evasão do capital para outras regiões, promoveu-se uma reformulação das leis que regem a atuação das maquilas no México, colocando em cheque, em diversos momentos, o bem-estar dos trabalhadores em prol da tentativa de ampliar os lucros obtidos nas operações.

De acordo com dados de 2003 da CEPAL, as maquilas correspondiam a cerca de 22% das exportações mexicanas, o que demonstra uma dependência expressiva entre o PIB e a indústria maquiladora do país; aspecto que se faz ainda mais claro quando analisado o compasso entre o desenvolvimentos das maquilas mexicanas e o crescimento econômico do país. Por sua vez, através do setor maquilero, a economia mexicana tornou-se ainda mais dependente da economia estadunidense, tendo em vista que a maior parte dos investimentos destinados a esta indústria provém dos EUA. Sendo assim, as crises econômicas sofridas pelos EUA ao longo do século XXI afetaram diretamente a indústria maquiladora e, por sua vez, a economia mexicana, levando ao aumento das taxas de desemprego nas faixas fronteiriças do país devido ao fechamento de muitas empresas que ali se situavam (VEGA, 2004, p. 63-74).

Além disso, em diversos momentos, o Estado mexicano comprometeu o bem-estar dos trabalhadores que atuam nas empresas maquiladoras ao diminuir os vínculos e os deveres empregatícios existentes como forma de ampliar as vantagens comparativas do país. Tal aspecto mostra-se ainda mais expressivo quando analisada a situação precária que se apresenta para as mulheres mexicanas que trabalham nas maquilas, o que será abordado a seguir.

3 Reflexos da Indústria Maquiladora mexicana para a mão de obra feminina: realidade das mulheres no Capitalismo Globalizado

À medida que o capital foi globalizado, a estrutura do mercado de trabalho no sistema capitalista foi modificada e a inserção da mão-de-obra feminina ganhou força no cenário econômico mundial. Em meados da década de 80, a oferta de emprego remunerado cresceu significativamente para as mulheres, o que se deu devido:

Ao aumento do nível de escolaridade e a queda da taxa de fecundidade, juntamente com o aumento da expectativa de vida, dentre outros fatores acompanharam a evolução das mulheres no mercado de trabalho, esses fatores explicam não apenas o crescimento da atividade feminina, mas também a transformação do perfil da força de trabalho desse sexo (BRUSCHINI; PUPINN, 2004, p. 1).

Já em relação à mão-de-obra masculina, a oferta de trabalho registrou quedas expressivas, principalmente, nos países europeus, onde o número de mulheres com emprego remunerado se intensificou. Assim, “se o emprego masculino regrediu ou se estagnou, a liberalização do comércio e a intensificação da concorrência internacional tiveram, por consequência, um aumento do emprego e do trabalho remunerado das mulheres ao nível mundial” (HIRATA, 2001, p. 142). Entretanto, a maior abertura do mercado de trabalho para a mão-de-obra feminina resultou em um progresso não muito expressivo no que tange à emancipação da mulher, uma vez que, “apesar de ocorrer um aumento da inserção da mulher trabalhadora, tanto no espaço formal quanto informal do mercado de trabalho, ele se traduz majoritariamente nas áreas onde predominam os empregos precários” (NOGUEIRA, 2005, p. 2).

Base do sistema capitalista, a divisão sexual do trabalho⁵ é rigidamente mantida por dois princípios básicos: “o princípio de separação (existem trabalhos de homens e trabalhos de mulheres) e o princípio hierárquico (um trabalho de homem “vale” mais que um trabalho de mulher)” (HIRATA; KERGOAT, 2007, p. 599). Sendo assim, o capitalismo divide os trabalhos entre produtivos e reprodutivos⁶, sendo os produtivos ocupados, geralmente, por homens e os reprodutivos, em sua maioria, ocupados por mulheres. Esses trabalhos reprodutivos quando remunerados são semelhantes aos trabalhos domésticos, principalmente na área de serviços, pois:

No mundo produtivo contemporâneo um dos setores que mais absorve a força de trabalho feminina é o de serviços. Setor esse que permite evidenciar que frequentemente a força de trabalho feminina tem como característica a atribuição de tarefas monótonas, repetitivas e estressantes, de trabalho part-time (NOGUEIRA, 2006, p. 2).

Reflexo da desigualdade de gênero, a inferiorização da mão-de-obra feminina pode ser claramente percebida quando analisamos a diferença salarial existente entre homens e mulheres, uma vez que, em geral, estas recebem menos que seus colegas de profissão ao desempenharem as mesmas funções. Através do gráfico abaixo, podemos observar que quanto maior o porte da empresa maior a diferença salarial entre os sexos (exceto em empresas que faturam mais do que R\$ 300 milhões - US\$ 150 milhões - por ano). A diferença salarial chega a aproximadamente 84% em empresas que faturam de R\$ 150 a 299 milhões por ano (US\$ 75 a 149,5 milhões).

Essa diferença salarial está presente em todos os países do globo. Na Europa, onde, na década de 1990, a mulher já era 42,5% da população economicamente ativa, a diferença salarial entre homens e mulheres é de 11,9%, sendo a Dinamarca e Grécia, respectivamente, os países que mais se aproximam e que mais se distanciam de uma igualdade salarial entre os gêneros. Já na América Latina, essa desigualdade

⁵ O termo “divisão sexual do trabalho”, cunhado pela primeira vez na França, tem duas conotações distintas. Trata-se, de um lado, de uma acepção sociográfica: estuda-se a distribuição diferencial de homens e mulheres no mercado de trabalho, nos ofícios e nas profissões, e as variações no tempo e no espaço dessa distribuição; e se analisa como ela se associa à divisão desigual do trabalho doméstico entre os sexos.

⁶ O trabalho produtivo é todo aquele que resulta na produção de bens ou serviços que obtenham valor económico no mercado; diz respeito essencialmente ao trabalho realizado na esfera pública e profissional. Já o trabalho reprodutivo engloba toda e qualquer atividade de apoio, tal como os cuidados às crianças, aos adultos dependentes e pessoas com enfermidades, os serviços domésticos prestados de forma não paga, etc.; No geral, refere-se a todo trabalho realizado na esfera privada e familiar.

é ainda mais acentuada, principalmente devido ao fato de a maioria dos empregos destinados ao público feminino ser de tempo parcial. Estudos desenvolvidos em 2009 pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) apontam que, neste período, “uma comparação simples dos salários médios indica que os homens ganhavam 10% a mais que as mulheres. Quando, porém, os economistas compararam homens e mulheres com a mesma idade e nível de instrução, a diferença salarial entre homens e mulheres elevou-se para 17%” (BID, 2009).

Assim, o capitalismo globalizado apresentou um cenário de dicotomia para as mulheres de todo o mundo, por um lado, ampliou-se a oferta de emprego e a chance da emancipação feminina, por outro, fez-se notória a desigualdade entre os gêneros no mercado de trabalho. Desta forma, podemos dizer que:

[...] o capitalismo, ao mesmo tempo em que cria condições para a emancipação feminina, acentua a sua exploração ao estabelecer uma relação aparentemente “harmônica” entre precarização e mulher, criando formas diferenciadas de extração do trabalho excedente. Quando se toma o trabalho em seu sentido ontológico, se pode ver que ele possibilita um salto efetivo no longo processo da emancipação feminina. E, na medida em que a mulher se torna assalariada, ela tem também a possibilidade de lutar pela conquista da sua emancipação, pois se torna parte integrante do conjunto da classe trabalhadora (NOGUEIRA, 2005, p. 3).

3.1 Condições de trabalho das mulheres mexicanas nas empresas maquiladoras

Como já abordado, ao mesmo tempo em que o capitalismo globalizado possibilitou a emancipação econômica da mulher, este consolidou mecanismos de exploração e de inferiorização da mão-de-obra feminina em diversos países ao redor do globo. Utilizando o caso mexicano como exemplo, pode-se notar que entre a década de 70 e o início do século XXI o número de mulheres empregadas duplicou no país (INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, 2003). Podemos dizer que tal fenômeno se deu devido ao fato de:

Parte das transformações econômicas que aconteceram no México no contexto da globalização e de seus principais efeitos, assim como a necessidade, por parte dessas mulheres, de gerar dinheiro para o sustento de suas famílias. É importante citar que esse dinheiro gerado não pode ser considerado um

complemento, sendo que em muitos casos são o único sustento desses grupos domésticos (INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, 2003, p. 4-5).

Ao passo em que as mulheres mexicanas se inseriram de forma mais expressiva em diversos setores do mercado de trabalho e obtiveram acesso a maiores níveis de escolaridade, estas se tornaram cada vez mais importantes para a economia mexicana. Em contrapartida, “investigações recentes sobre a inserção da mulher no mercado de trabalho oferecem uma série de dados que demonstram a situação claramente desvantajosa das mulheres trabalhadoras no México” (TRUEBA, 1993, p. 3), uma vez que:

Muitas mulheres mexicanas enfrentam importantes obstáculos que as impedem de participar plenamente no mercado de trabalho. Esses incluem: a carga de trabalho não remunerado (as mexicanas dedicam 4 horas diárias a mais de trabalho não remunerado que os homens); as tradicionais funções de gênero e a falta de políticas de conciliação entre trabalho e vida familiar, especialmente a falta de serviços de cuidado infantil e de práticas trabalhistas flexíveis (OCDE apud CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE LA MUJER EN LA ALTA DIRECCIÓN, 2011, p. 3).

Tendo em vista o fato de o México ser considerado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvidos Econômicos (OCDE) um dos países com índices mais altos de desigualdade de gênero, diversos setores industriais do país apresentam condições de trabalho precárias, especialmente, para as mulheres. Tal aspecto torna-se evidente quando analisamos a indústria maquiladora mexicana, uma vez que, em diversos momentos, esta é vista como “sinônimo de precariedade, abusos, assédio e violência sexual contra as mulheres, total falta de liberdade sindical e de negociação, salários de fome e jornadas esgotantes” (TOLEDO, 2004, p. 1).

As maquilas foram instaladas na fronteira mexicana há mais de 40 anos e, desde então, a mão-de-obra feminina é a mais utilizada pela indústria, sendo que esta chegou a compor, na década de 1980, cerca de 80% do total de trabalhadores do setor (CARRILLO; GOMIS, 2013, p. 36). Se grande parte da população feminina mexicana com emprego remunerado vive em condições precárias, esse resultado se dá devido ao fato de grande parte dessas mulheres serem contratadas para trabalhar no setor maquilero, que

Tem como preferência a contratação de mulheres. Essas fábricas procuram moças entre 15 e 20 anos, sem filhos e sem experiência no mercado de trabalho. Por serem mulheres tão jovens e, na maioria dos casos, serem de zonas rurais, essas mulheres não tem informação sobre as legislações trabalhistas e nem conhecimento sobre os direitos que devem receber. Esses empresários consideram que, dessa forma, a mão de obra é mais calma, paciente e disciplinada. Além disso, a maioria dessas meninas conseguem empregos no setor têxtil, já que é pressuposto que elas dominam essas práticas e já que devem realiza-las em suas tarefas domésticas (ORTIZ, 2012, p. 2).

Além disso, o tratamento e as condições de trabalho que essas mulheres recebem são precários e de exploração. A maioria das trabalhadoras atua de 10 a 14 horas diárias, sendo que muitas destas começam a trabalhar a partir dos 12 anos de idade⁷. Já na questão salarial, enquanto nos Estados Unidos o valor recebido por uma hora de trabalho é de \$17,70, as trabalhadoras mexicanas recebem \$1,21 pelo mesmo número de horas trabalhadas (CORPWATCH, 1998).

Entre as denúncias mais frequentes contra as empresas da indústria em questão estão as de assédio sexual – estima-se que cerca de 45% das mulheres que trabalham nas maquilas foram vítimas desse tipo de violência (ENEGI, 2006, p. 13) – e de discriminação contra mulheres grávidas, sendo que:

Essas mulheres sofrem cotidianamente uma forma de discriminação particular: as maquiladoras requerem testes de gravidez como condição de trabalho e negam emprego em caso de gestação; se uma mulher ficar grávida logo ao conseguir emprego em uma maquiladora, de alguma forma ela pode ser maltratada ou forçada a se demitir por causa de sua gravidez. Os operadores de maquilas escolhem as mulheres como alvo de discriminações, violando os direitos humanos e as condições legais de trabalho (HUMANS RIGHT WATCH, 1996, p. 2).

Tal cenário pode ser facilmente comparado com o apresentado durante a Primeira Revolução Industrial (século XVIII), na Inglaterra, quando mulheres e crianças eram preferencialmente contratadas para trabalhar no setor industrial devido ao fato de receberem salários mais baixos do que os pagos aos homens e serem considerados mais “dóceis” em um contexto de exploração. Entretanto, diferente de mais de 200 anos atrás, o século XXI é marcado por um avanço nos direitos

⁷ Essas jovens podem ser contratadas legalmente após os 16 anos, porém é comum que essas jovens falsifiquem documentos com o objetivo de entrarem e conseguirem um emprego nas empresas Maquiladoras.

humanos e nas legislações trabalhistas internacionais, as quais buscam combater, entre outras coisas, a exploração internacional do trabalho através da atuação de organizações governamentais e não governamentais.

Buscando amparar essas mulheres, “O PRD, Partido da Revolução Democrática, uma força de oposição em ascensão no México, organizou em Tijuana uma Casa de la Mujer, para defesa dos interesses das trabalhadoras das maquiladoras” (AZEVEDO, 1998, p. 12). Ademais, a Human Rights Watch fez uma investigação sobre os abusos sofridos por essas mulheres em várias empresas maquiladoras mexicanas, denunciando a atuação de algumas dessas empresas e fazendo um apelo ao governo mexicano, buscando fazer com que este adote legislações mais rigorosas em relação às empresas maquiladoras. Entretanto, o governo mexicano, bem como diversos setores dos movimentos sindicalistas do país, tem se mostrado passivo a respeito da degradante realidade vivenciada pelas mulheres no setor maquileiro, reafirmando os debates levantados pela teórica feminista Tickner (1997, p.628) a respeito da institucionalização governamental da discriminação contra a mulher.

4 Considerações finais

Com a presente pesquisa, podemos concluir que as empresas maquiladoras foram, ao longo da história, de extrema importância para fomentar o crescimento econômico do México. Isso se dá devido ao fato de tal indústria ter desempenhado, principalmente na segunda metade do século XX, o papel de vetor do desenvolvimento da faixa fronteira localizada ao norte do país, diminuindo os índices de desemprego na região e atraindo investimentos externos que cooperaram para um superávit da balança comercial mexicana.

Entretanto, cabe ressaltar que a dependência do setor maquileiro em relação ao capital norte-americano acabou por intensificar a dependência do México para com a economia estadunidense, o que se torna visível no início do século XXI, quando se tem uma queda na proliferação de empresas maquiladoras no México como consequência das crises econômicas norte-americanas. Além disso, a extrema importância da indústria em questão para o PIB mexicano faz com que diversas mazelas surjam a partir da evasão de diversas empresas desse setor para mercados que se mostram, atualmente, com vantagens comparativas mais elevadas.

Além disso, apesar de a inserção das empresas maquiladoras no México ter diminuído as taxas de desemprego do país, o que propiciou um cenário de maior emancipação feminina, estes resultados ainda se mostram inferiores à discriminação sofrida pelas mulheres e à precarização que se apresenta para elas no âmbito de trabalho. Tal resultado pode ser visto, sobretudo, como consequência da desigualdade de gênero que precede desde a antiguidade e do sistema de divisão sexual do trabalho perpetuado pelo avanço do capitalismo.

Vistas como sinônimo de exploração e assédio contra a mulher, as empresas maquiladoras são um modelo legal e institucionalizado de exploração do trabalho e são intensamente incentivadas, através de políticas cambiais e trabalhistas, a manterem-se no país latino-americano. Sendo assim, podemos dizer que os Estados Unidos do México compactuam com o cenário de violação dos direitos humanos apresentado nas indústrias maquileiras do país.

Por fim, pode-se notar que apesar de iniciativas governamentais mexicanas procurarem diminuir as desigualdades sociais através da luta contra o desemprego, este se mantém passivo quanto ao cenário hostil apresentado para as mulheres dentro do setor maquilero, tendo em vista os diversos abusos sexuais sofridos por estas, longas jornadas de trabalho, ameaças constantes e discriminação, principalmente, contra mulheres gestantes, o que prejudica a saúde física e emocional destas. Sendo assim, podemos concluir que há uma maior preocupação do Estado mexicano em relação ao crescimento econômico do país do que em relação aos altos índices de violação dos direitos humanos e de desigualdade de gênero apresentados no seu território.

Maquiladora Industries in Mexico: Reflections to the Female's workforce

ABSTRACT: Present in Mexico since 1964, the Maquila industries represented to the Latin American state an alternative to overcome the high unemployment obtained after the end of the Braceros Program and to promote the development in the north border of the country. However, In addition, precarious work at the maquila sector has become alarmingly over the years, which resulted in physical and social losses for all workers in the industry, and in particular for female population, creating an adversity scenario between the economic goals of Mexico and the working conditions offered to its population.

KEYWORDS: Maquila. Mexico. Gender. Women.

Referências

AZEVEDO, C. *Maquiladores no México: um retrato do capitalismo global*. Fundação Mauricio Grabois, São Paulo, ed. 48, 1998. Disponível em: <http://grabois.org.br/portal/cdm/revista.int.php?id_sessao=50&id_publicacao=149&id_indice=923>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BALDERAS, T.; ADRIÁN, A. *La Crisis de la industria maquiladora en el Estado de Puebla*. 2003. 50 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relaciones Internacionales, Universidad de Las Américas Puebla, Ciudad de México, 2003. Disponível em: <http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/tay_b_aa/capitulo2.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2015.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). *Estudo do BID encontra grandes defasagens salariais ligadas a etnia e gênero na América Latina*. BID. 2009. Disponível em: <<http://www.iadb.org/pt/noticias/artigos/2009-10-12/estudo-do-bid-encontra-grandes-defasagens-salariais-ligadas-a-etnia-e-genero-na-america-latina,5678.html>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

CARRILLO, J.; GOMIS, R. *El empleo femenino en multinacionales maquiladoras y no maquiladoras de México*. 2013. Disponível em: <<http://www.colef.mx/jorge-carrillo/wp-content/uploads/2013/09/PU388.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

CARRILLO, J.; HUALDE, A.; QUINTERO, C. Maquiladoras en México. Breve recorrido histórico, *Comercio Exterior*, vol. 55, n° 1, México, 2005. P. 30-42.

Disponível em: <<http://www.colef.mx/jorgecarrillo/wpcontent/uploads/2012/04/PU292.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2015.

CENTRO DE INVESTIGACION DE LA MUJER EM LA ALTA DIRECCIÓN. 2011, p. 3. *Estadísticas sobre mujeres y empresarias en México*. Disponível em: <<http://www.ipade.mx/Documents/cimad/Estad%C3%ADsticas%20sobre%20mujeres%20y%20empresarias%20en%20M%C3%A9xico.pdf>>, Acesso em: 23 jun. 2015.

CEPAL. “O investimento externo direto na América Latina e no Caribe”. CEPAL, 2010. Disponível em: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/43304/2011-238_liep_2010-web_portugues.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2015.

CORPWATCH. *Maquiladoras at glance*. Corpwatch, San Francisco, 1998. Disponível em: <<http://www.corpwatch.org/article.php?id=1528>>. Acesso em: 21 jun. 2015.

CUNHA, R. *Os Blocos Econômicos e o Emprego: o caso das maquiladoras*. 2003. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/200405/reportagens/06.shtml>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

DOUGLAS, L; HANSEN, T. Los orígenes de la industria Maquiladora en México. *Comercio Exterior*, v. 53, n° 11, 2003. Disponível em: <<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/59/7/RCE.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2015.

FAGUNDES, C; FERREIRA, M; CARVALHO, M. Avanços e desigualdades entre homens e mulheres no mercado de trabalho. *Revista digital*, Buenos Aires, v. 18, n°18, 2013. Disponível em: <<http://www.efdeportes.com/efd180/desigualdades-no-mercado-de-trabalho.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

HIRATA, H. *Globalização e divisão sexual do trabalho*. Scielo, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cpa/n17-18/n17a06.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2015.

HIRATA, H; KERGOAT, D. *Novas configurações da divisão sexual do trabalho*. Scielo. 2007. Disponível em: <<http://scielo.br/pdf/cp/v37n132/a0537132>>. Acesso em: 21 jun. 2015.

HUMANS RIGHT WATCH. *México, no guarantees: Sex Discrimination in Mexico's Maquiladora Sector*. 1996. Disponível em: <<https://www.hrw.org/reports/pdfs/ml/mexico/mexi0896.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

INEGI. *Panorama de violencia contra las mujeres*. Aguascalientes. 2006. Disponível em: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/gender/vaw/surveys/Mexico/Mexico_ENDIREH2006_report.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES. *Las mexicanas y el trabajo II*. 2003. Disponível em: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100500.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2015.

KERGOAT, D; HIRATA, H. *Novas configurações da divisão sexual do trabalho*. Cadernos de pesquisa, v. 37, n.132, dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v37n132/a0537132.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

NOGUEIRA, C. M. A feminização no mundo do trabalho: entre a emancipação e a precarização. *Revista espaço acadêmico*, n° 44, jan. 2005. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/044/44cnogueira.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

_____, C. M. A mulher e a sua luta contra a opressão e a exploração. *Revista espaço acadêmico*, n° 58, mar. 2006. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/058/58nogueira.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

_____, C. M. As relações sociais de gênero no trabalho e na reprodução. *Aurora*. n° 6, ago. 2010. Disponível em: <<http://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/6%20NOGUEIRA,%20Claudia%20Mazzei.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

ORTIZ, D. *Las maquilas y la explotación de la mujer mexicana*. UPEL, Maturín, jul. 2012. Disponível em: <<http://www.monografias.com/trabajos93/maquilas-y-explotacion-mujer-mexicana/maquilas-y-explotacion-mujer-mexicana2.shtml>>. Acesso em: 22 jun. 2015.

PUPPIN, A; BRUSCHINI, C. Trabalho de mulheres executivas no Brasil no final do século XXI. *Cadernos de Pesquisa*, v. 34, n. 121, ABR. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v34n121/a06n121>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

TICKNER, Ann. You Just Don't Understand: Troubled Engagements Between Feminists and IR Theorists. *International Studies Quarterly*, v. 41, n°4, 1997.

TOLEDO, C. *Maquila: inferno para as mulheres*. PSTU. 2004. Disponível em: <<http://www.pstu.org.br/node/4414>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

TRUEBA, C. *La mujer y el trabajo en México*. Estudios. 1993. Disponível em: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras33/notas2/sec_1.html>. Acesso em: 23 jun. 2015.

VEGA, C. El desarrollo de la industria de la maquila em México. *Revista Latinoamericana de economía*, vol. 35, n° 138, set. 2004. Disponível em: <<http://www.ejournal.unam.mx/pde/pde138/PDE13804.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2015.

VILLALPANDO, P. *La evolución de la industria maquiladora en México*. UANL, México, 2004. Disponível em: <http://www.web.facpya.uanl.mx/rev_in/Revistas/1.2/A10.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2015.

VILLEGAS, J.; NORIEGA, M.; MARTINEZ, Susana e MARTINEZ, Sandra. Trabajo y salud en la industria maquiladora mexicana: una tendencia dominante en el neoliberalismo dominado. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 13, supl. 2, p. S123-S134, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1997000600011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 jun. 2016.

ZABLUDOVSKY, G. Las mujeres en México: trabajo, educación superior y esferas de poder. *Polít. cult. México*, n° 28, fev. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422007000200002>. Acesso em: 21 jun. 2015.

SILVA, Sérgio. *Expansão e Origens da Indústria no Brasil*. Oitava edição. São Paulo, Editora Alfa Ômega, 2001.

*Resenhado por Thiago Silveira**

O livro “Expansão Cafeeira e Origens da Industrialização no Brasil” (1976) é a primeira obra de Sérgio Silva, que fez seus estudos universitários em Paris, na França, e retornou ao Brasil em 1973, passando a lecionar no Departamento de Economia da Escola de Administração da FGV, em São Paulo. Posteriormente, Silva passa a lecionar no departamento de economia da Universidade Estadual de Campinas.

Partindo de uma abordagem de cunho marxista, o autor divide seu livro em quatro capítulos, a fim de explicar “as origens da industrialização no Brasil através do exame da economia cafeeira” (SILVA, 1994, p. 11). Em sua obra, o autor não se atém somente aos fatores históricos para explicar o fenômeno da industrialização no Brasil, nem se foca somente nas consequências da industrialização – como muitos autores fazem –, mas faz uma análise “técnico-paradigmática” no que tange à indústria, ao desenvolvimento da mesma e a seus aspectos e obstáculos, utilizando-se de estudos empíricos para comprovar suas teses. Diferentemente de Celso Furtado (2009) e Maria da Conceição Tavares (1972), que fazem uma análise muito mais “macro-ideológica” no que diz respeito à industrialização, focando-se nas consequências da mesma e deixando de lado as análises mais microindustriais e técnicas.

* Graduando do 7º semestre de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail:

Logo no começo do livro, Sérgio Silva analisa o período anterior ao século XX, deixando claro que tentará trazer laços e correlações entre a industrialização brasileira e a transição capitalista no Brasil. A primeira é caracterizada como o resultado muito complexo de um sistema de contradições sociais e capitalistas, representando uma ruptura com o passado, que é consequência de um contexto de lutas sociais, econômicas, políticas e ideológicas. Neste aspecto, cabe ressaltar as semelhanças com as teses de João Manuel Cardoso de Mello (2009), precursor do livro e da teoria do “Capitalismo Tardio” como uma das teorias explicativas da industrialização brasileira. Segundo Mello, a industrialização no Brasil seria a simples consequência dos desdobramentos do capitalismo tardio no país.

Sérgio Silva também explica a importância da economia cafeeira como o centro de acumulação do capital no Brasil em finais do século XIX, bem como salienta como se formaram as bases para a formulação da indústria e o desenvolvimento do capitalismo no Brasil neste contexto. Desta forma, o grande avanço da economia cafeeira pela região paulista, deslocando o centro econômico de decisão para a província de São Paulo, teve como significado tornar aquela produção o centro dinâmico do desenvolvimento capitalista no Brasil. Na medida em que o trabalho assalariado substituiu o trabalho escravo, a produção tornou-se muito mais mecanizada, determinando a construção de uma malha ferroviária que ajudou no desenvolvimento comercial e financeiro do país.

Nesse ponto, não somente podemos citar Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares como teorizadores e adeptos de tais pontos, mas também, de novo, Mello, que em seu livro “O Capitalismo Tardio” faz uma análise bem convincente e mostra a importância da transição para o trabalho assalariado no desenvolvimento do capitalismo e, conseqüentemente, da indústria no Brasil. Portanto, segundo o autor, “é na região do café que o desenvolvimento das relações capitalistas é mais acelerado e é aí que se encontra a maior parte da indústria nascente brasileira” (SILVA, 1994, p. 11). Importante notar neste ponto a semelhança que se tem com as teses de Celso Furtado no seu clássico “Formação Econômica do Brasil”, que também afirma que foi a economia cafeeira (mais precisamente a política de defesa do café) que lançaram as bases para o desenvolvimento industrial no Brasil.

O setor externo, na visão de Sérgio Silva, é um dos motores da industrialização brasileira: o crescimento do comércio internacional (na metade do século XIX) influenciou o desenvolvimento do capitalismo em países como o Brasil, criando condições favoráveis ao desenvolvimento econômico e ao crescimento da indústria. Além disso, a existência de um mercado mundial e seu desenvolvimento constituem condições históricas para a transformação das relações econômicas internacionais no final do século XIX. Entretanto, com o passar do tempo, o comércio mercantil deixa de ter tanta importância, dando lugar ao comércio de capital, que passaria então a ser o organizador das relações sociais. Ainda no que tange ao setor externo, o autor afirma que, graças às possibilidades de importação de equipamentos modernos, o capital industrial brasileiro pôde saltar etapas do processo de industrialização e, desde o início, adotar técnicas avançadas, garantindo assim uma rentabilidade elevada, em contraste com a baixa produtividade média do restante da indústria nacional.

Além dos aspectos já citados, é importante salientar a ênfase de Silva sobre o desenvolvimento “tardio” do capitalismo brasileiro. Segundo o autor, até meados do século XIX, o Brasil ainda passava por relações pré-capitalistas. Desta forma, a industrialização no Brasil, que seria uma transição na justaposição dos modos de produção, ensejaria essa mudança para uma economia capitalista, alterando o aspecto de suas relações internacionais e comerciais. Neste sentido, torna-se nítida a visão teórica do autor sobre a indústria brasileira: a do “capitalismo tardio” como a principal causa da industrialização no Brasil.

Igualmente, Silva afirma que as relações entre comércio exterior e economia cafeeira, de um lado, e a indústria nascente, de outro, implicam, ao mesmo tempo, uma unidade e uma contradição. A unidade estaria no fato de que o desenvolvimento capitalista baseado na expansão cafeeira provocaria o nascimento da indústria e de uma possível burguesia industrial, seguido de relativo desenvolvimento. A contradição, por sua vez, estaria nos limites impostos ao desenvolvimento via própria posição dominante da economia cafeeira na acumulação de capital. É possível fazer aqui um paralelo com as teses de Maria da Conceição Tavares (1972) que tratam do Processo de Substituição de Importações no Brasil: segundo a autora, com o tempo, ele iria começar a limitar-se e chegaria, então, a um estrangulamento.

Portanto, ao longo do livro, é notável o caráter marxista da maioria das análises que o autor faz, sempre tratando dos modos de produção e de seus detentores, retratando pequenos detalhes e até mesmo dados empíricos para comprovar sua tese. Ademais, embora seja nítido o grande diálogo que o autor tem com as teorias do “Capitalismo Tardio” como preconizador da indústria no Brasil, é interessante perceber o diálogo que a obra também faz com outras teorias – até mesmo antagônicas –, mostrando que a economia brasileira e o desenvolvimento industrial do país não podem ser explicados de forma binária.

Referências

TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*: Ensaio sobre Economia Brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1972. p. 29-124.

MELLO, João Manoel Cardoso de. *O capitalismo tardio*. 8. ed. São Paulo: Unesp, 2009.

CELSONO, Furtado. *Formação Econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Cia. Das Letras, 2007. 300 p.

A geopolítica do petróleo e os seus impactos para o sistema internacional: entrevista com Ricardo Leães, pesquisador e analista da Fundação de Economia e Estatística (FEE-RS)

1. De que maneira se configura a atual conjuntura do mercado global de energia, especialmente com a abundância na oferta de petróleo e a consequente queda generalizada nos preços dessa commodity a partir da metade de 2014?

O mercado global de energia vem atravessando um abalo inesperado desde julho de 2014, quando o preço do petróleo começou a desabar. Esse fato foi surpreendente na medida em que o valor dessa commodity, que passara por um intenso ciclo de alta entre 2004 e 2008, se mantinha relativamente estável, e em um patamar elevado, desde a recuperação da crise financeira. Com a abrupta queda, o preço do petróleo, à época em torno dos U\$100, chegou a bater o nível dos U\$30, para depois se recuperar e oscilar ao redor de U\$50. Imediatamente, foram aventadas causas econômicas e políticas para explicar esse processo: por um lado, a retração da demanda petrolífera (sobretudo da China), combinada com um excesso de oferta no mercado global, pressionaria uma redução dos preços; por outro, tratar-se-ia de uma trama saudita, pois Riad teria o interesse em manter valores mais baixos para prejudicar seus rivais Irã e Rússia e para inviabilizar a produção energética em fontes não convencionais, como o shale, nos EUA, e as areias betuminosas, no Canadá.

Nenhuma dessas respostas, porém, parece dar conta da extensão do fenômeno, cuja natureza multifacetada torna qualquer conclusão monocausal simplista

demais. De fato, houve um excesso de oferta no mercado mundial – agravado pela desaceleração da economia chinesa –, e a Arábia Saudita tem o interesse em se manter como país-chave da exploração de petróleo, mas essas explicações não esgotam o problema. Em relação à questão econômica (demanda x oferta), basta conferir os dados de produção e consumo de petróleo para ver que a oscilação dos preços se dá em um padrão e em um nível que não condizem com a mera relação entre demanda e oferta, pois fatores políticos, de custos e a financeirização das commodities tendem a amplificar essa dinâmica. Já no que diz respeito à Arábia Saudita, é imperativo ser mais cauteloso ao se afirmar que se trata de uma política deliberada de sabotagem, uma vez que Riad tradicionalmente adota uma postura comedida em relação ao petróleo. Não é a tradição saudita forçar manipulações apenas para prejudicar seus rivais e concorrentes. Nos anos 2000, por exemplo, quando o preço alto beneficiou Irã e Rússia, os sauditas nada fizeram para tentar mitigar esse fato.

Na verdade, acredita-se que há uma intenção política por trás dos atos sauditas, mas não dessa forma conspiratória. Ocorre que, quando os preços começaram a cair – à revelia dos desejos sauditas –, o país foi instado a lançar mão de sua condição de swing producer e diminuir a oferta de petróleo para reequilibrar o preço. Nesse momento, Riad se recusou a tomar essa medida e ainda elevou levemente sua produção. Oficialmente, justificava-se que, em uma conjuntura parecida nos anos 80, a Arábia Saudita aceitou reduzir sua produção com o propósito de aumentar os preços, mas essa diminuição foi compensada por aumentos em outras áreas, o que manteve os valores baixos e ainda retirou market share dos sauditas. Nesse sentido, vemos que, ao invés de articular maquiavelmente esse processo, os sauditas estão, na verdade, se aproveitando de uma situação já em curso, pois têm mais condições que seus concorrentes de sobreviver a um preço mais baixo, visto que seus custos de produção são muito menores. É, portanto, antes uma resposta estratégica a um fenômeno complexo do que uma manipulação direta.

Aparentemente, o petróleo é uma questão mais geopolítica do que econômica, uma vez que sua localização é desigual e concentrada nas mãos de poucos Estados. A situação faz com que determinadas conjunturas beneficiem mais os produtores ou os consumidores, o que pressiona os preços na mesma direção. Atualmente,

vê-se que as fontes não convencionais (shale e areias betuminosas) permitiram uma recuperação das indústrias energéticas norte-americana e canadense, permitindo uma importante redução das importações norte-americanas de petróleo. Desse modo, ao contrário do que vinha acontecendo nas últimas décadas, a sensação de que os recursos energéticos estavam escasseando diminuiu, visto que os EUA parecem muito menos vulneráveis do que no passado. Dada a relevância dos Estados Unidos enquanto principais produtores, consumidores e importadores, uma mudança dessa proporção tem impactos claros para o mercado petrolífero. Se, em outros momentos, a OPEP parecia ter muita margem de manobra frente aos EUA e seus aliados, o ambiente atual é outro: os EUA não são autossuficientes, mas já não parecem vulneráveis, o que altera o peso da disputa por recursos energéticos.

2. Como essa conjuntura se relaciona com a dinâmica política do Oriente Médio, principalmente no que diz respeito às políticas da Arábia Saudita de produção e exportação de petróleo frente a reinserção do Irã na economia global e a crescente competição imposta pelas indústrias de gás de xisto nos Estados Unidos?

Como vimos acima, o preço do petróleo traz desdobramentos fundamentais para os grandes produtores, mas por motivos distintos. Até o momento, a Arábia Saudita se mostra com condições de suportar esse processo, pois seu estoque de riqueza acumulado – inclusive no mercado financeiro –, bem como um nível de produção muito alto compensam essas perdas. O Irã, por outro lado, precisaria que o preço do petróleo estivesse mais alto, uma vez que os anos de sanções e afastamento dos mercados internacionais proporcionaram uma redução do seu nível de produção. Assim, para retomar os resultados dos anos 70, o Irã necessita de vultosos investimentos externos, o que se torna difícil de ser obtido em uma circunstância adversa. Da mesma forma, em comparação com a Arábia Saudita, o sistema político do Irã é mais representativo, e sua população é muito maior, o que torna urgente o aumento de seus recursos.

No tocante ao *shale*, ademais, pairam mais dúvidas do que certezas. Quando o preço do petróleo começou a cair, especulou-se que esses produtores não teriam condições de manter sua extração, dados seus elevados custos de produção. Assim, havia o receio de que o nível da produção dos EUA voltasse ao patamar de 2007, quando o *shale* ainda não estava em voga. Dois anos após o início desse processo,

observa-se que, de fato, houve um impacto significativo, pois os investimentos diminuíram e a produção – que vinha em alta – se estabilizou. Ainda assim, é digno de nota que não ocorreu a retração esperada, e alguns analistas já asseveram que o *shale* pode resistir mesmo se o valor do petróleo se mantiver no atual nível.

3. Em que medida as políticas adotadas pelos países exportadores de petróleo impactam para a inserção internacional do Brasil e o desenvolvimento de sua economia após a descoberta do Pré-Sal?

A medida só pode ser corretamente apreciada na medida em que tenhamos certeza dos impactos das políticas da OPEP para o preço do petróleo. Mas não há clareza em relação a isso. Já houve momentos em que o cartel tomou medidas que, ou não surtiram o efeito esperado (como no exemplo acima nos anos 80), ou produziram resultados contrários aos seus interesses, como em 1998, quando os países proporcionaram uma queda indesejada nos preços. Nesse sentido, é sabido que o caráter oligopolizado do mercado petrolífero confere prerrogativas especiais aos países exportadores, mas é difícil saber com precisão de que forma e com que intensidade esse processo se desenrola.

Ainda assim, em relação ao Brasil, se considerarmos que a recente redução do preço do petróleo é obra da Arábia Saudita, é possível ver efeitos de ordem positiva e negativa. Por um lado, um valor mais baixo é positivo para a Petrobras porque aumenta sua rentabilidade, uma vez que seus preços administrados podem ficar um pouco acima em níveis internacionais, o que serviria para compensar as perdas os anos em que o preço dos combustíveis esteve represado. Em contrapartida, se o petróleo estiver em um patamar baixo, é possível que diminua o interesse e a viabilidade na produção do pré-sal, cujos custos de exploração são mais altos. Ainda pairam dúvidas, porém, sobre qual seria o break-even dessa fonte, sobretudo porque há uma tendência de paulatina redução dos custos com a própria execução da atividade.

“Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional”

Parâmetros de Submissão Revista Perspectiva

1. Serão aceitos somente artigos e resenhas inéditos relacionados ao tema da revista, produzidos por alunos de graduação de qualquer instituição, regularmente matriculados.

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

3. Os artigos e resenhas deverão estar de acordo com as seguintes normas técnicas para sua avaliação:

3.1 Margens de três centímetros e espaçamento duplo entre as linhas.

3.2 Tipologia Times New Roman, tamanho da fonte 12.

3.3 Artigos devem conter entre 25 e 45 mil caracteres, incluídos os espaços.

3.4 Resenhas devem conter entre 6 e 8 mil caracteres, incluídos os espaços.

3.5 Artigos e resenhas devem conter título em português e em inglês.

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

3.7 A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema ABNT (AUTOR, data), referenciando a literatura citada ao final do texto.

3.8 As notas de rodapé devem ser de natureza substantiva e complementar ao texto, sendo alocadas no final da página. O espaçamento no texto da nota deve ser simples e entre as notas, duplo; o tamanho da fonte deve ser 10 e a tipologia, mantida. 3.9 As citações, quando necessárias, deverão ser mantidas no corpo do texto quando menores de quatro linhas, entre aspas duplas e sem itálico; quando

ultrapassarem esse limite, deverão constituir um parágrafo independente, com margem de quatro centímetros, fonte 10 e espaçamento simples entre linhas e sem aspas. Ao final da citação, é obrigatória a adição, entre parênteses, do sobrenome do autor original, ano da publicação em questão e número da(s) página(s).

4. A divisão do texto em seções deverá ser feita de acordo com os seguintes critérios:

4.1 São empregados algarismos arábicos na numeração.

4.2 O indicativo de seção é alinhado na margem esquerda, precedendo o título, dele separado por um espaço.

4.3 Deve-se limitar a numeração progressiva até a seção quinária.

4.4 O indicativo das seções primárias deve ser grafado em números inteiros a partir de 1.

4.5 O indicativo de uma seção secundária é constituído pelo indicativo da seção primária a que pertence, seguido do número que lhe for atribuído na sequência do assunto e separado por ponto. Repete-se o mesmo processo em relação às demais seções.

Exemplo:

Seção Primária	Seção secundária	Seção terciária	Seção quaternária	Seção quinária
1	1.1	1.1.1	1.1.1.1	1.1.1.1.1
2	2.1	2.1.1	2.1.1.1	2.1.1.1.1
3	3.1	3.1.1	3.1.1.1	3.1.1.1.1
.	.	.	.	.
8	8.1	8.1.1	8.1.1.1	8.1.1.1.1
9	9.1	9.1.1	9.1.1.1	9.1.1.1.1

4.6 Não se utilizam ponto, hífen, travessão ou qualquer sinal após o indicativo de seção ou de seu título.

4.7 Destacam-se gradativamente os títulos das seções, utilizando os recursos de negrito, itálico ou grifo e redondo, caixa alta ou versal e outro. O título das seções (primárias, secundárias etc.) deve ser colocado após sua numeração, dele separado por um espaço. O texto deve iniciar-se em outra linha.

4.8 Todas as seções devem conter um texto relacionado com elas.

4.9 Quando for necessário enumerar os diversos assuntos de uma seção que não possua título, esta deve ser subdividida em alíneas.

4.10 Quando as alíneas forem cumulativas ou alternativas, pode ser acrescentado, após a penúltima, e/ou conforme o caso. As alíneas, exceto a última, terminam em ponto-e-vírgula.

4.11 A disposição gráfica das alíneas obedece às seguintes regras:

a) o terço final do texto correspondente, anterior às alíneas, termina em dois pontos;

- b) as alíneas são ordenadas alfabeticamente;
- c) as letras indicativas das alíneas são reentradas em relação à margem esquerda;
- d) o texto da alínea começa por letra minúscula e termina em ponto-e-vírgula, exceto a última que termina em ponto; e, nos casos em que se seguem subalíneas, estas terminam em vírgula;
- e) a segunda e as seguintes linhas do texto da alínea começam sob a primeira letra do texto da própria alínea.

4.12 Quando a exposição da ideia assim o exigir, a alínea pode ser subdividida em subalíneas. As subalíneas devem começar por um hífen, colocado sob a primeira letra do texto da alínea correspondente, dele separadas por um espaço. As linhas seguintes do texto da subalínea começam sob a primeira letra do próprio texto.

4.13 Quaisquer gráficos, tabelas, esquemas ou assemelhados devem ser enviados separados do artigo, em anexo, sendo que esses devem ser diretamente reproduzidos pelo autor.

4.14 Esclarecimentos sobre a normalização exigida devem ser consultados nos termos estabelecidos pela ABNT para artigos em periódicos científicos (NBR6022).

Atenciosamente,
Conselho Executivo

Nesta obra foram utilizadas as fontes Adobe Garamond Pro e Footlight MT Light.
Capa em Supremo 250 g com acabamento plastificado fosco.
Páginas internas em papel Reciclato 90 g.



Editoração e impressão:

Gráfica da UFRGS
Rua Ramiro Barcelos, 2500
Porto Alegre/RS
(51) 3308 5083
grafica@ufrgs.br
www.ufrgs.br/graficaufrgs