

MERIDIANO 47



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

Volume 11 – Nº 122 – Novembro-Dezembro – 2010

SUMÁRIO

- 3** **Política externa e direitos humanos no México (2000-2010): avanços externos e fracassos domésticos**
Foreign Policy and Human Rights in Mexico (2000-2010):
International Improvement and Domestic Failure
BRUNO BOTI BERNARDI
- 11** **A Sentença Lisboa: Legitimidade democrática e os limites constitucionais à integração europeia**
The Sentence of Lisbon: Democratic legitimacy and
constitutional limits to European integration
PATRÍCIA LUÍZA KEGEL
- 18** **Geografia política da água e seus recursos de poder no início do século XXI**
Political geography of Water and its issues of power
in the beginning of 21st century
FABRÍCIO HENRICCO CHAGAS BASTOS
- 27** **Colômbia: o conflito interno e as fronteiras com o Equador e a Venezuela**
Colombia: the internal conflict and the borders with
the Equator and Venezuela
MARCELO SANTOS
- 35** **O Esporte na Política Externa do Governo Lula: o importante é competir?**
Sports in Lula's Foreign Policy: the important thing
is to compete?
CARLOS AUGUSTO ROLLEMBERG DE RESENDE
- RESENHAS
- 42** *Brazilian Foreign Policy in Changing Times: the quest for autonomy from Sarney to Lula*
DANIELLY SILVA RAMOS BECARD
- 44** **Os arquitetos da política externa norte-americana**
THIAGO LIMA

Meridiano 47 é uma publicação bimensal em formato digital do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) dedicada a promover a reflexão, a pesquisa e o debate acadêmico sobre os temas da agenda internacional contemporânea.

© 2000-2010 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores e não traduz a opinião ou o endosso do IBRI.

Política Editorial

O *Boletim Meridiano 47* publica contribuições inéditas de professores e pesquisadores, na forma de artigos científicos focados em temas da atualidade internacional e estudos de áreas geográficas e resenhas de livros.

Editado pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, o *Boletim* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental e nem se filia a organizações ou movimentos partidários nacionais ou estrangeiros.

Meridiano 47 é uma publicação bimensal, publicada em formato digital. O *Boletim* publica trabalhos cuja temática se situe na grande área de Relações Internacionais, em que se compreende Política Internacional e Comparada, Direito Internacional, História das Relações Internacionais e da Política Exterior e Economia Política Internacional.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, em sistema de duplo cego (*blind review*). A publicação de contribuições será sempre amparada pelas recomendações do Conselho Editorial e pela análise dos pareceres produzidos.

Como contribuir

1. O *Boletim* publica artigos científicos e resenhas de livros;
2. Os artigos devem conter entre 20 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços) e as resenhas de livros devem conter cerca de 6 mil caracteres (espaços inclusive);
3. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
4. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;
5. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
6. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional;
7. No caso de resenhas de livros, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
8. As contribuições devem vir acompanhadas de:
 - a. 3 palavras-chave em português e 3 key words em inglês;
 - b. Título em inglês;
 - c. Resumo em português e abstract em inglês, ambos com até 50 palavras.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, com avaliação de pelo menos dois pareceristas, escolhidos entre os membros do Conselho Editorial ou da comunidade científica especializada, em sistema de duplo cego (*blind review*). Neste processo o anonimato dos autores e dos pareceristas é garantido.

O processo de análise editorial se estende por cerca de 15 (quinze) dias úteis e os artigos aprovados são imediatamente publicados no site do *Boletim* (<http://www.meridiano47.info>) e depois consolidados na edição em formato pdf, lançada até o final do mês subsequente.

As submissões se fazem por intermédio de formulário específico, acessível em <http://meridiano47.info/como-publicar/>.

Indexação

Os artigos publicados neste veículo estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais / Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services:

Academic One File – Gale Cengage Learning, Academic Search Complete, Bielefeld Academic Search Engine (BASE), DataÍndice, Directory of Open Access Journals, Fonte Acadêmica, Fuente Acadêmica, Fuente Acadêmica Premier, Geodados, Informe Académico – Cengage Gale Learning, Latindex -Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, Mundorama – Divulgação Científica em Relações Internacionais, Sumários de Revistas Brasileiras, TOC Premier, Ulrich's Periodicals Directory, World Affairs Online – German Institute for International and Security Affairs.

O que é o IBRI

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de ampliar o debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção do Brasil no mundo. Fundado em 1954, no Rio de Janeiro, e transferido para Brasília, em 1993, o IBRI desempenha, desde as suas origens, importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão, promovendo atividades de formação e atualização e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a *Revista Brasileira de Política Internacional* – RBPI.

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: José Flávio Sombra Saraiva

Diretoria: Carlos Eduardo Vidigal, Antônio Jorge Ramalho da Rocha

Para conhecer as atividades do IBRI, visite <http://www.ibri-rbpi.org>

Expediente

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editor-adjunto: Virgílio Arraes

Projeto gráfico e diagramação: Samuel Tabosa de Castro

Conselho Editorial

Amine Ait-Chaalal (Université Catholique de Louvain, Bélgica), Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil), Andrés Malamud (Universidade de Lisboa, Portugal), Carlos Milani (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Cristina Soreanu Pecequillo (Universidade Estadual Paulista, Brasil), Eugênio Diniz (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil), Estevão Chaves de Rezende Martins (Universidade de Brasília, Brasil), Francisco Doratioto (Universidade de Brasília, Brasil), Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina), Jean Daudelin (Carleton University, Canadá), João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Lincoln Bizzozero (Universidad de la República, Uruguai), Marcelo Coutinho (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil), Marcelo de Almeida Medeiros (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil), Marcos Guedes de Oliveira (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Pio Penna Filho (Universidade de São Paulo, Brasil), Paulo Luiz Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Rafael Duarte Villa (Universidade de São Paulo, Brasil), Virgílio Caixeta Arraes (Universidade de Brasília, Brasil).

Política externa e direitos humanos no México (2000-2010): avanços externos e fracassos domésticos

Foreign Policy and Human Rights in Mexico (2000-2010): International Improvement and Domestic Failure

Bruno Boti Bernardi*

Meridiano 47 vol. 11, n. 122, nov.-dez. 2010 [p. 3 a 10]

Após a Revolução social de 1910, consolidou-se no México um sistema político autoritário, marcado pela existência de um regime de partido hegemônico controlado pelo Partido Revolucionário Institucional (PRI)¹, ainda hoje o maior partido político mexicano. Contrariando as promessas iniciais de democracia e justiça social trazidas pela Revolução, o regime priísta mostrou-se um violador sistemático de direitos humanos ao longo do século XX.

Entre os anos 60 e 80, em especial, episódios como a *guerra sucia*² e a repressão ao movimento estudantil nos anos de 1968 (massacre de Tlatelolco) e 1971 (massacre de Corpus Christi) evidenciavam a política oficial do Estado de perseguição de seus oponentes e o desrespeito do regime para com as normas internacionais de direitos humanos, apesar da defesa formal do tema nos textos constitucionais e na política externa do país. Durante os governos dos presidentes Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), Luis Echeverría (1970-1976) e José López Portillo (1976-1982), massacres, desaparecimentos forçados, detenções arbitrárias e o uso sistemático de tortura eram práticas oficiais do Estado Mexicano.

A partir da conturbada e controversa eleição presidencial de 1988, que conduziu Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) ao poder, o país ingressou num processo de transição democrática que pavimentou o caminho para a alternância política no ano 2000. Nunca antes o México havia vivido uma experiência democrática nem uma alternância pacífica do poder entre grupos políticos distintos, e eram elevadas as expectativas de que o novo contexto democrático do país pudesse pôr fim às violações e aos vícios alimentados pelo regime priísta.

Os dois últimos governos do PRI, dos presidentes Carlos Salinas e Ernesto Zedillo (1994-2000), já haviam feito algumas concessões em suas políticas exteriores no que tange ao tema dos direitos humanos ao longo da década de 90. As mudanças ocorriam como respostas à pressão transnacional, a qual se dirigia contra o país durante negociações comerciais³ e também depois de casos de flagrantes violações, como quando da campanha contra-insurgente levada a cabo pelo governo para dismantlar o movimento zapatista.

No entanto, foi apenas com o governo Fox (2000-2006), do Partido Ação Nacional (PAN), que o tema dos direitos humanos foi integrado plenamente à política externa da jovem democracia mexicana como um dos seus

* Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo – USP (brunoboti@gmail.com).

1 Sob esse sistema, o PRI ocupou a Presidência da República de maneira ininterrupta por mais de sete décadas, até o ano 2000, quando o candidato presidencial Vicente Fox, do Partido Ação Nacional (PAN), venceu o candidato priísta Francisco Labastida.

2 Por guerra suja se conhecem as medidas de repressão militar e política empreendidas pelo PRI desde finais dos anos sessenta até inícios dos anos oitenta, as quais buscavam a dissolução dos movimentos de oposição política e armada contrários ao Estado mexicano.

3 Durante a década de 90, o México negociou tratados de livre comércio com os Estados Unidos e Canadá (NAFTA) e também com a União Europeia (TLCUE).

eixos orientadores. A expectativa era a de que a nova e ativa política externa nesse tema servisse para “impulsionar e ancorar a mudança democrática no México” (Salas, 2002, p. 167), forçando uma modificação doméstica no âmbito das práticas insatisfatórias de direitos humanos.

Além da permissão às visitas de membros de ONGs internacionais de direitos humanos, e dos convites aos representantes dos mecanismos internacionais nessa matéria para que fossem ao México, o governo mexicano assinou e ratificou uma série de tratados internacionais de direitos humanos. O país também reconheceu a competência dos comitês ligados aos tratados do sistema da ONU no que diz respeito ao recebimento de queixas de indivíduos, e retirou algumas reservas feitas anteriormente pelos governos do PRI ao texto de certos acordos.

Inaugurava-se, deste modo, uma agressiva política externa de direitos humanos sem precedentes na história do México, baseada na abertura ao escrutínio internacional e na promoção ativa das normas internacionais nos principais fóruns multilaterais. Assistia-se, em suma, à integração plena do México ao regime internacional de direitos humanos, o que pôs fim, definitivamente, às reticências manifestadas pelos dois últimos governos do PRI no que dizia respeito à validade e aplicação das normas internacionais na matéria.

O atual governo do presidente Calderón (2006-2012), também filiado ao PAN, manteve a mesma orientação de defesa e aceitação das normas de direitos humanos, ainda que com uma política de baixo perfil que contrasta com a centralidade que o tema adquiriu na agenda externa do governo anterior. O governo calderonista, cujo eixo de atuação doméstica e internacional gravita em torno da guerra contra o narcotráfico e das questões correlatas de segurança nacional, também estabeleceu como seu objetivo o desenvolvimento de uma política externa “que impulsiona ativamente nossos valores democráticos, de pleno respeito às liberdades, aos direitos humanos e que assume seu compromisso com o desenvolvimento humano sustentável”⁴.

Transcorridos dez anos desde a alternância política, é possível hoje perguntar-se se de fato a estratégia de comprometimento com as normas internacionais de direitos humanos contribuiu, como se esperava, para alterar práticas e normas domésticas insatisfatórias e para ancorar no exterior a democracia mexicana, estratégia essa conhecida na literatura de relações internacionais como *lock-in* (Moravcsik, 2000).

A literatura especializada mais recente sobre política internacional de direitos humanos é cética quanto à possibilidade de Estados com esse tipo de engajamento internacional de adesão a regimes assistirem a melhorias na sua situação doméstica de direitos humanos, e o caso mexicano parece confirmar suas predições, como será discutido ao longo deste artigo.

Estudos sistemáticos mostram que a ratificação de tratados de direitos humanos pelos Estados não produz uma melhora significativa da situação dos países nessa área (cf. Simmons, 2010). A despeito da crescente importância do tema dos direitos humanos, e da tendência de muitos Estados de se vincular formalmente aos tratados e convenções que compõem o regime internacional nessa matéria, verifica-se a continuação de um padrão de contínuas e flagrantes violações a tais direitos nos Estados, o que aponta para a existência de um descolamento entre a vinculação com o regime e o cumprimento, de fato, de suas disposições no que tange a práticas e políticas domésticas.

Em estudo sobre a eficácia de tratados de direitos humanos na alteração de práticas dos Estados em cinco áreas temáticas, Hathaway (2002) mostra que não só o não cumprimento e o descolamento com as obrigações parecem ser comuns, o que não leva a uma melhoria das práticas, mas que, além disso, países com práticas desrespeitosas podem, com a ratificação, não apenas continuar a cometer violações, mas também, em muitos casos, até mesmo aumentá-las, valendo-se da adesão nominal às normas internacionais como um escudo contra pressões nacionais e externas. A expressão deste processo se reflete em seus achados: nenhum dos tratados analisados está associado

4 Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos, *Primer Informe de Gobierno 2007*. Disponível em: http://primer.informe.gob.mx/5.6_POLITICA_EXTERIOR_RESPONSABLE/. Último acesso: 15.ago.2010.

com melhores práticas de direitos humanos e muitos deles parecem estar associados, na verdade, com uma piora das práticas (ibidem, pp. 2002-20).

No caso mexicano, nosso argumento é o de que houve, de fato, mudanças e avanços importantes na política externa. No entanto, apesar disso, as práticas domésticas e o comportamento dos agentes estatais continuaram marcados por graves violações. A mudança na política externa foi, assim, muito mais rápida e fácil do que a mudança na política doméstica, do que se conclui que as positivas mudanças da política exterior tiveram um alcance e um impacto bastante limitados sobre as práticas internas. Nesse sentido, muitas das promessas que cercavam a alternância e a nova postura do país frente ao tema dos direitos humanos não foram cumpridas, e a estratégia de ancoramento externo fracassou.

Os limites das mudanças da política externa sobre as práticas domésticas: fracassos e promessas não cumpridas

A despeito das mudanças na política externa, é inegável que o desempenho efetivo do governo mexicano no que diz respeito aos direitos humanos continuou muito aquém do aceitável. Por um lado, observou-se a persistência de inúmeros casos graves de violações, intensificados sobretudo no final do *sexenio* Fox, cometidos muitas vezes pelas próprias forças de segurança pública e/ou com a cumplicidade de autoridades estatais, como nos casos de repressão ocorridos em San Salvador Atenco e Oaxaca, em 2006.

Nos dias 3 e 4 de maio de 2006, mais de 2.500 policiais estaduais e federais se dirigiram ao povoado de San Salvador Atenco, no Estado do México, para reprimir membros de um movimento social composto por comerciantes ambulantes (floristas) e militantes zapatistas. Parte desse grupo se havia oposto, anos antes, à construção de um aeroporto em suas terras, e a repressão ao movimento ocorria desta vez porque eles haviam bloqueado uma rodovia federal e enfrentado a polícia. O resultado final da operação foi uma série de graves violações aos direitos humanos, envolvendo detenções arbitrárias, práticas de tortura, estupros e a morte de dois jovens⁵.

Já o caso de Oaxaca se iniciou também em maio de 2006, com uma manifestação de professores que pediam reajuste salarial e melhores condições de trabalho ao governo do Estado de Oaxaca. Em junho, o governador Ulises Ruiz Ortiz, do PRI, deu ordens para que uma operação policial desalojasse os manifestantes do centro histórico da cidade de Oaxaca, de que resultou um grave enfrentamento entre professores e policiais.

A tentativa de desalojamento gerou uma onda de protestos e descontentamento popular, e ao movimento de professores se uniram várias outras organizações sociais, políticas e populares que, em conjunto, formaram a APPO (Assembléia Popular dos Povos de Oaxaca), cujo objetivo era destituir o governador. Somente depois de uma intervenção de tropas federais, passados mais de 170 dias de conflitos, é que a situação que se havia transformado num conflito social de grande escala se normalizou na cidade, com um saldo de inúmeras violações e abusos cometidos por funcionários dos governos estadual e federal⁶.

Além desses dois casos de maciço desrespeito aos direitos humanos, outros casos de patentes violações continuaram a acontecer ao longo de todo o governo Fox, como os feminicídios em Ciudad Juárez, apesar da criação de instâncias e comissões que deveriam investigar e processar os responsáveis.

Como bem lembra Anaya (2009), a situação de desaparecimentos e de assassinatos de mulheres em Ciudad Juárez foi, depois da alternância de 2000, o caso que mais gerou pressão transnacional contra o país, mas nem mesmo as vultosas críticas internacionais levaram o governo a enfrentar o tema de maneira mais decidida.

5 Para a análise dos abusos, ver Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *Recomendación 38/2006*. Disponível em: <http://www.cndh.org.mx/recomen/2006/038.htm>. Último acesso: 16.ago.2010.

6 A respeito das violações, ver Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *Recomendación 15/2007*. Disponível em: <http://www.cndh.org.mx/recomen/2007/015.htm>. Último acesso: 16.ago.2010.

No ano de 2004, estabeleceu-se em Ciudad Juárez a Comissão para Prevenir e Eliminar a Violência contra as Mulheres e, em 2005, o governo criou uma *Fiscalía* Especial para investigar os brutais e numerosos assassinatos de mulheres cometidos nessa cidade. No entanto, os esforços do governo federal não foram capazes nem de frear a violência contra as mulheres, nem de responsabilizar criminalmente os responsáveis pelas violações. Ao contrário disso, autoridades locais recorreram inúmeras vezes à tortura para extrair confissões de inocentes e produzir, assim, bodes expiatórios (cf. HRW, 2006, pp. 143-50).

Por fim, muitas iniciativas domésticas de direitos humanos do governo Fox fracassaram, o que evidenciava a ausência de uma política integral de promoção e defesa dos direitos humanos no plano doméstico. Um dos grandes fracassos do governo Fox foi sua incapacidade de aprovar uma reforma do sistema judicial, a qual havia sido prometida no início de seu mandato. Seu objetivo seria combater, por um lado, o uso da tortura por agentes do Estado para obter confissões de suspeitos e, por outro, a utilização excessiva do mecanismo de detenção preventiva.

De modo similar, o projeto do governo de uma reforma constitucional abrangente sobre direitos humanos proposta em 2004 nem mesmo foi discutida seriamente pelo Congresso, em parte porque o próprio governo estava mais preocupado com a aprovação de outras reformas, como a fiscal.

Como consequência de todos esses casos, surgiram conclusões de ONGs, acadêmicos, entre outros, de que o governo falhou, pactuou com os poderes fáticos e/ou com o PRI em prol da impunidade, ou que de fato nunca esteve comprometido com a democracia. Para muitos, as mudanças foram poucas, insuficientes ou cosméticas, e o discurso internacional do governo se tratou apenas de um exercício retórico que pouco ou nada contribuiu para o melhoramento da situação dos direitos humanos no país. Segundo tais críticos, esse padrão seria também seguido atualmente pelo governo de Felipe Calderón (2006-2012) no contexto da crescente campanha de militarização contra o narcotráfico.

Maza (2008) argumenta, nesse sentido, em conformidade com as conclusões de Hathaway (2002) acima citadas, que a apropriação do discurso dos direitos humanos por parte das autoridades foi contraproducente. Isso porque ela teria impedido que houvesse pressão internacional sobre o governo mexicano apesar das graves violações, o que permite uma série de retrocessos domésticos sem que haja grande questionamento internacional ao Estado (Maza, 2008, p. 61-2). Em outras palavras, estaríamos diante de um discurso proclamado estrategicamente pelo governo no plano internacional, usado muitas vezes para blindar o status quo doméstico, de abusos e violações, das críticas e do escrutínio internacionais.

Como bem lembra Covarrubias (2007), é verdade que a política externa pode influenciar positivamente processos domésticos, ideia que, como vimos, orientava a implementação da nova política externa mexicana de direitos humanos. Todavia, o alcance da política externa nesse caso foi muito mais limitado do que suponha o governo, uma vez que o caminho à democracia e ao respeito dos direitos humanos parece ser influenciado muito mais por variáveis internas do que internacionais. A maior contribuição da política externa foi permitir um debate mais aberto e livre sobre os rumos da política interna no tema dos direitos humanos (Covarrubias, 2007, pp. 239-40), mas, apesar da abertura do país ao tema, as transformações domésticas continuaram a ser mais lentas e difíceis.

A esse respeito, Hafner-Burton e Ron (2009) argumentam que as causas subjacentes às violações de direitos humanos que levam policiais, militares, juízes e burocratas a cometerem abusos parecem ser de tipo *path dependent*, associadas a estruturas políticas há muito consolidadas, como ocorre também com outras mazelas sociais, tais quais o racismo e a desigualdade. Por conta disso, tais causas seriam bastante resistentes e difíceis de alterar, mesmo diante do engajamento com normas internacionais, da pressão do ativismo transnacional e de eventuais políticas e leis domésticas reformistas.

Houve, portanto, uma defasagem importante entre as ambições exteriores do novo governo, que buscava um ancoramento externo para o processo de democratização política, e sua capacidade de transformação no âmbito interno. Dessa forma, o problema não foi só o de haver esperado muitos resultados da política externa que talvez ela nunca tenha podido realmente oferecer, mas também o fato de que mesmo quando o governo buscou a

transformação doméstica por outros meios acabou encontrando inúmeros obstáculos que não pôde superar, certas vezes devido à sua incapacidade, porém em outras por questões que fugiam de seu controle. O resultado disso tudo foi que as grandes expectativas iniciais com o *gobierno del cambio* se converteram, ao final, em grande decepção.

A primeira grande frustração ocorreu no âmbito da justiça transicional, quando o governo abandonou a promessa feita por Fox durante a campanha eleitoral de punir os repressores do regime priísta para, em lugar disso, utilizar o passado como moeda de troca em negociações com o velho regime (Aguayo; Treviño Rangel, 2007). Essa capitulação significou, na prática, a concessão de uma anistia *de facto* aos agentes estatais envolvidos em graves violações de direitos humanos durante o regime autoritário, ratificando, assim, a imagem do país como paraíso da impunidade (ibidem).

Segundo Adolfo Aguilar Zinser, então responsável pela elaboração de um projeto de Comissão da Verdade, a criação da Comissão foi abandonada porque Fox passou a negociar o apoio do PRI, necessário para a consecução de uma reforma tributária no Congresso (ibidem, p. 720). No lugar da Comissão, o governo decidiu criar a “Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado” (Femospp), responsável pelas investigações, apresentação de denúncias e reparações relativas às violações aos direitos humanos cometidas contra movimentos sociais e políticos, como quando dos massacres estudantis de 1968, 1971 e também durante a guerra suja.

Embora a Femospp tenha contribuído para a reconstrução histórica de um longo capítulo da vida política mexicana que havia sido escondido e negado pelo regime priísta, e tenha resultado no reconhecimento, pelo Estado, da utilização sistemática de práticas repressivas e criminosas, como sequestros, torturas e assassinatos, ela não conseguiu responsabilizar penalmente os que apontou como responsáveis pela guerra suja, e nem mesmo procedeu à entrega de qualquer tipo de reparação às vítimas e seus familiares.

A ausência de uma estratégia precisa, combinada com a falta de coordenação institucional e com uma retórica solene e pesada, mas carente de conteúdo, fizeram com que, ao final, os resultados da *Fiscalía* ficassem muito aquém das promessas e expectativas iniciais referentes às suas funções (ibidem, p. 724). O caso que mais chamou a atenção para a atuação da Femospp foi o relativo ao massacre do movimento estudantil de 1968, e ele reflete vividamente o fracasso da Femospp, extinta no último dia do governo Fox. Como resultado das investigações da *Fiscalía*, a Procuradoria Geral da República (PGR) acusou Luis Echeverría de crime de genocídio no caso da matança de Tlatelolco. O ex-presidente ficou sob prisão domiciliar, mas em março de 2009 um tribunal federal ordenou decretar a liberdade absoluta de Echeverría por falta de provas, embora tenha reconhecido a prática delitiva do genocídio no caso do massacre dos estudantes.

O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) do governo Fox também refletiu, como a Femospp, o limitado impacto da mudança da política externa sobre as práticas do Estado mexicano no plano doméstico. Tratou-se da ação mais importante do governo na questão dos direitos humanos, e a ideia inicial era a de que o plano emergisse das recomendações feitas pelo Diagnóstico da Situação dos Direitos Humanos que havia sido coordenado e publicado, em 2003, pelo Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas⁷.

O programa não dispunha, no entanto, de um orçamento para sua implementação, não propunha qualquer tipo de indicativo ou cronograma para sua execução e se restringia a uma série de ações desconectadas que as secretarias e agências estatais já haviam planejado com anterioridade.

Além disso, não eram estabelecidas prioridades nem compromissos de construir um conjunto específico de políticas públicas cujos avanços pudessem ser verificados e medidos (Maza, 2008, p. 52). Entretanto, havia ainda um problema adicional: os termos estabelecidos entre ONGs e funcionários do governo nos espaços de diálogo criados para a discussão do Programa não foram respeitados. Isso porque, entre outros motivos, os funcionários que participavam de tais reuniões não tinham qualquer poder decisório (HRW, 2006, pp. 27-8).

7 Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*. México, 2003. Documento disponível em: <http://www.sre.gob.mx/derechoshumanos/docs/Diagnostico.pdf>. Último acesso: 22.jun.2009.

Por fim, a análise que aqui se pretende não estaria completa sem alguns comentários sobre o atual governo Calderón. Manteve-se a política externa de abertura ao monitoramento externo e de cooperação no âmbito do regime internacional de direitos humanos, mas novamente ficou claro que a política externa não tem reverberado domesticamente num sentido de melhoria das práticas insatisfatórias nessa área. Graves abusos resultantes da guerra contra o narcotráfico e o processo de formulação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) 2008-2012 revelam a persistência de sérios problemas internos.

A respeito do PNDH, como bem destaca Anaya (2010), apenas um número muito reduzido de atores da sociedade civil e de agências governamentais participou de maneira constante e ativa dos grupos de trabalho durante a elaboração do anteprojeto do programa. Assim, “a elaboração do PNDH não contribuiu de maneira relevante para o avanço do processo de socialização/internalização das normas de direitos humanos no México porque muito poucos atores sociais e políticos participaram nas dinâmicas de argumentação que se geraram” (Anaya, 2010, p.13).

Muitas das agências governamentais encararam a participação nos grupos de trabalho apenas como uma carga de trabalho adicional, o que fez com que sua participação fosse irregular e pouco propositiva. Enquanto isso, as organizações da sociedade civil que de fato tiveram uma atuação constante e decisiva no processo de elaboração do PNDH não passaram de meia dúzia. As ONGs mexicanas mais importantes, agrupadas na “Red Todos los Derechos para Todos y Todas”, bem como a Comissão Mexicana de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos, decidiram não participar do processo de elaboração do PNDH, alegando que a seletividade na escolha, pelo governo, de apenas certas organizações impedia uma interlocução ampla, plural e transparente.

Já no que diz respeito à campanha militarizada do governo de combate às organizações de tráfico de drogas mexicanas, há relatos e provas crescentes de um aumento expressivo de graves violações de direitos humanos como desaparecimentos forçados, assassinatos, tortura, estupros e detenções arbitrárias cometidas por militares (cf. AI, 2009; HRW, 2009).

O despreparo das Forças Armadas para o exercício de funções de segurança pública, e o fato de as denúncias contra os militares serem analisadas por um sistema militar de justiça que carece de independência e imparcialidade, e que contribui apenas para a impunidade dos violadores, têm intensificado a espiral de abusos cometidos por membros do Exército.

Como bem lembra Cardenas (2004), quanto maior a percepção de uma ameaça aparente à segurança nacional, maiores são os incentivos dos Estados em responder com um aumento no grau de violações a direitos humanos, independentemente das pressões domésticas e internacionais. Nesse sentido, o caso mexicano, no qual o narcotráfico é visto como a maior ameaça à segurança nacional, tem sido um exemplo vívido desse padrão.

Uma análise mais detalhada da escala dos abusos cometidos não existe em razão de deficiências na coleta dos dados e também em decorrência de casos que não são relatados pelas vítimas que sofrem muitas vezes com intimidações. No entanto, os dados oficiais disponibilizados pela Comissão Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) sugerem, por si sós, uma escalada dos abusos no curso da atual guerra contra o narcotráfico, a qual já cobrou mais de 28 mil vidas.

Segundo a Secretaria de Defesa Nacional (Sedena), de janeiro a 14 de julho de 2010, a CNDH recebeu 864 queixas de violações presumidamente cometidas por militares (Sedena, 2010). Ao somarmos esses dados com as queixas de anos anteriores recebidas pela CNDH fica claro o padrão de aumento das denúncias desde o início da estratégia de combate frontal aos cartéis de droga mexicanos: em 2006, a Sedena foi alvo de 182 queixas; em 2007, de 367; em 2008, de 1230; e, em 2009, de 1791 (CNDH, 2007; 2008; 2009; 2010), num total, portanto, de 4434 queixas em quatro anos e meio⁸. Para se ter uma melhor dimensão da gravidade da atual situação, cumpre observar

8 Há uma divergência entre os dados de queixas contra a Sedena disponibilizados pela CNDH e pela própria Secretaria de Defesa Nacional. A Sedena afirma ter sido alvo de 4035 queixas desde 2006, e não de 4434. De qualquer modo, mesmo com essa diferença, a contagem da Sedena também revela um aumento significativo do número de queixas desde o início da guerra contra o narcotráfico.

que nos quinze anos anteriores ao governo Calderón, entre 1990 e 2005, a Sedena foi alvo de 3452 queixas (La Jornada, 2010), número inferior ao montante de denúncias endereçadas à instituição militar em apenas quatro anos de governo Calderón.

Todos esses números revelam, em suma, como se viu frustrada, no México, a expectativa em torno da nova política externa de direitos humanos. Diferentemente do que imaginava o governo Fox, ela não foi capaz de estimular os atores políticos domésticos a aprofundar reformas e a melhorar práticas estatais por meio da emulação das normas e princípios internacionais – o que, com o tempo, levaria a uma maior convergência entre as práticas nacionais e os padrões internacionais. Isso demonstra que os sucessos no campo dos direitos humanos não são inevitáveis, e que uma política de engajamento externo pouco pode oferecer para a melhoria de práticas internas na ausência de um autêntico esforço doméstico de reforço e construção do Estado de Direito.

Referências Bibliográficas

- AGUAYO, Sergio; TREVIÑO RANGEL (2007). “Fox y el Pasado. La Anatomía de una Capitulación”, *Foro Internacional*, 190, XLVII, (4), pp. 709-739.
- AMNESTY INTERNATIONAL (AI) (2009). “Mexico: New Reports of Human Rights Violations by the Military”. Último acesso: 15.ago.2010. Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/library/info/AMR41/058/2009/en>.
- ANAYA, Alejandro (2009). “Altos niveles de presión trasnacional sobre México por violaciones de derechos humanos: el caso de las desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez”. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Documento de Trabajo n. 190, noviembre.
- ANAYA, Alejandro (2010). “Internacionalización de las normas internacionales de derechos humanos en México: El papel del Programa Nacional de Derechos Humanos (2008-2012)”. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Documento de Trabajo n. 199, mayo.
- CARDENAS, Sonia (2004). “Norm Collision: Explaining the Effects of International Human Rights Pressure on State Behavior”, *International Studies Review*, vol. 6, no. 2 (June), pp. 213-231.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH). Informes Anuales de Actividades (2006-2009). Último acesso: 14.ago.2010. Disponível em: <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/informes.htm>.
- COVARRUBIAS, Ana (2007). “Comentario a Tom J. Farer” in Ana Covarrubias (comp.), *México en un mundo unipolar... y diverso*, México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, pp. 237-240.
- HAFNER-BURTON, E.; RON, J. (2009). “Seeing double: human rights impact through qualitative and quantitative eyes”, *World Politics*, vol 61, n.2, pp.360-401.
- HATHAWAY, Oona A (2002). “Do Human Rights Treaties Make a Difference?”, *The Yale Law Journal*, vol. 111, n.8, pp. 1935-2042.
- HUMAN RIGHTS WATCH (2006). “Lost in Transition: Bold Ambitions, Limited Results for Human Rights Under Fox”. Último acesso: 15.ago.2010. Disponível em: <http://www.hrw.org/en/node/11319/section/1>
- HUMAN RIGHTS WATCH (2009). “Uniform Impunity: Mexico’s Misuse of Military Justice to Prosecute Abuses in Counternarcotics and Public Security Operations”. Disponível em: <http://www.hrw.org/en/reports/2009/04/28/uniform-impunity>. Acessado: 15.ago.2010
- LA JORNADA (2010), “En este sexenio, el mayor número de quejas contra abusos militares”, 28 de julio. Último acesso: 15.ago.2010. Disponível em: <http://www.jornada.unam.mx/2010/07/28/index.php?section=politica&article=005n1pol>
- MAZA Calviño, Emma Consuelo (2008). *Los Derechos Humanos en México: ¿Retórica o Compromiso?*, Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México.

- MORAVCSIK, Andrew (2000). "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe". *International Organization*, vol. 54, no. 2.
- SALAS, Federico (2002). "Democracia y derechos humanos como política exterior" in Rafael Fernández de Castro (ed.) *México en el mundo: Cambio y continuidad en la política exterior de México*. México: Editorial Planeta, pp. 163-172.
- SIMMONS, Beth A (2010). "Treaty Compliance and Violation", *Annual Review of Political Science*, vol. 13, pp. 273-296.

Recebido em 16/08/2010

Aprovado em 07/12/2010

Resumo

O texto faz um balanço da ativa política externa mexicana de promoção de direitos humanos iniciada pelo governo Fox e seguida pelo governo Calderón, salientando o pouco impacto positivo que as mudanças da política externa tiveram sobre as práticas domésticas de direitos humanos.

Abstract

The article reviews Mexico's active human rights foreign policy that was initiated by the Fox's administration and followed by the Calderón's government, highlighting the little positive impact that the foreign policy changes have had on domestic human rights practices.

Palavras-Chave: Política Externa, Direitos Humanos, México

Key-Words: Foreign Policy, Human Rights, Mexico



A Sentença Lisboa: Legitimidade democrática e os limites constitucionais à integração europeia

The Sentence of Lisbon: Democratic legitimacy and constitutional limits to European integration

Patrícia Luíza Kegel*

Meridiano 47 vol. 11, n. 122, nov.-dez. 2010 [p. 11 a 17]

Introdução

Apesar dos reconhecidos limites que a Teoria da Integração pelo Direito possui (quanto à questão da formação de uma identidade europeia, por exemplo), uma de suas vantagens foi estudar, pela perspectiva normativa, o efeito da dogmática desenvolvida pela Corte Européia sobre os Estados-membros, na medida em que elementos essenciais à configuração estatal foram atingidos. Particularmente afetadas foram as atribuições do Estado, a soberania do Parlamento, a intocabilidade da Constituição Nacional, a divisão de poderes entre Executivo e Legislativo, o sistema federativo e as prerrogativas constitucionais do Judiciário (GRIMMEL/JAKOBEIT, 2009 : 358).

Por outro lado, em virtude do desconforto causado pelo adelgaçamento contínuo dos limites entre o ordenamento jurídico da União Européia e os ordenamentos nacionais, a profunda interconexão entre ambos possibilita que a arquitetura institucional da União venha a sofrer pressão exatamente dos órgãos constitucionais nacionais. Esta situação pode ser ilustrada, por exemplo, através das controvérsias envolvendo a Corte Européia, que baseada na “Teoria dos Poderes Implícitos¹” permitiu que a União avançasse substancialmente nas competências dos Estados-membros.

Neste contexto, o objetivo deste trabalho é apresentar a arguição de inconstitucionalidade do Tratado de Lisboa, e analisar a manifestação do Tribunal Federal Constitucional alemão (*Bundesverfassungsgericht* – BVerfG) a respeito. Em especial serão examinados os elementos de discussão dos rumos da integração, dos seus limites através do Direito, e em especial, do impacto da Sentença Lisboa na estruturação do espaço político europeu e a conseqüente manutenção do Estado nacional soberano como ator privilegiado do processo de integração.

A arguição de inconstitucionalidade do Tratado de Lisboa

O Tratado de Lisboa (TL) foi celebrado em dezembro de 2007, e ao contrário de alguns Países integrantes da União Europeia, tal como a Irlanda, não existe previsão constitucional na Alemanha de um referendo popular que anteceda a ratificação da alteração dos Tratados Constitutivos da União Europeia.

* Professora de Direito Internacional e Globalização no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional na Universidade Regional de Blumenau – FURB e Pesquisadora do ZEI – Zentrum für Europäische Integrationsforschung da Universidade de Bonn (paluke@furb.br).

1 A tese dos “Poderes Implícitos” tem origem na doutrina constitucional norte-americana e designa o conjunto de competências que, mesmo não sendo expressas, são inerentes à realização dos fins propostos no texto legal, e vem sendo largamente utilizada pela jurisprudência da Corte Europeia para justificar a expansão das competências comunitárias em detrimento das nacionais.

Esta ratificação, portanto, é efetuada unicamente pela via parlamentar e passa pela adoção de um conjunto de leis que foram objeto de duas arguições de inconstitucionalidade, paradoxalmente, de ambas as extremidades do espectro político alemão. A primeira delas, interposta pelo grupo parlamentar (*Fraktion*) do Partido “*Die Linke*” – “A Esquerda”². A argumentação apresentada sustentou a inconstitucionalidade do Tratado de Lisboa por infringir o princípio democrático, na medida em que concedeu à economia de mercado e à economia neoliberal um status constitucional, retirando, desta forma, toda perspectiva de alternativa real dos cidadãos europeus em direção a uma mudança social. Da mesma forma, a elevação das liberdades de circulação (livre circulação de mercadorias, capitais, serviços e pessoas) a princípios estruturantes da UE, seria contrária aos direitos fundamentais por submeter o princípio da dignidade da pessoa humana a valores de mercado.

A outra arguição de inconstitucionalidade foi de autoria do Deputado Peter Gauweiler da Social Democracia Cristã bávara – CSU – (de direita), a qual argumenta que o TL seria incompatível com o *Grundgesetz* (GG)³ por vários motivos, entre os quais se destacam dois⁴.

- A) Inicialmente é questionada a perda da soberania do Estado, decorrente da premissa de que o TL induziria a criação de uma Federação Européia, a transferência do exercício da “*kompetenz-kompetenz*” para EU e, conseqüentemente, o esvaziamento do poder do Estado Nacional⁵.
- B) Em segundo lugar, está o risco de lesão grave ao Princípio Democrático (*Demokratieprinzip*), que, vinculado à essência do Estado alemão, implica no direito fundamental de todo cidadão de participar, através do sufrágio universal, da legitimação dos órgãos aos quais compete o exercício do poder e da soberania do Estado. A legitimidade do poder assim adquirida é indisponível, e integra as cláusulas pétreas do GG, não podendo ser, portanto, objeto de uma alteração constitucional.

Tendo sido instado a manifestar-se a respeito da constitucionalidade do Tratado de Lisboa, em junho de 2009, o BVerfG proclamou sua “Sentença sobre o Tratado de Lisboa”⁶, no sentido de que a Lei de Aprovação (*Zustimmungsgesetz*) ao Tratado de Lisboa e a correlata alteração constitucional são compatíveis com o GG.

Esta sentença possui múltiplas dimensões e conseqüências, tanto jurídicas quanto políticas. Segundo BECKER/MAURER (2009), quanto mais densa é a teia da integração européia, mais o BVerfG orienta-se pelo *standard* e preceitos do *Grundgesetz* em sua avaliação jurídica da integração. Nesta perspectiva, a abertura do GG em relação à integração europeia não é questionada, mas seus limites acentuados através dos princípios constitucionais da Democracia e dos Direitos Humanos. Em especial é enfatizada a qualificação da UE como “*Staatenverbund*” - Confederação de Estados, cuja ordem jurídica repousa em uma transferência não definitiva de poderes de soberania dos Estados em favor da União.

Entre seus vários desdobramentos, a sentença Lisboa pode ser dividida em alguns aspectos principais, relacionados aos seguintes temas:

2 <http://dokumente.linksfraktion.net/pdfdownloads/7796389968.pdf>. Disponibilidade: 12/2009.

3 O *Grundgesetz*, ou Lei Fundamental de Bonn, de 1949, é a denominação dada à Constituição alemã.

4 <http://www.peter-gauweiler.de/pdf/Vertr%20Lissabon%20Gutachten.pdf>. Disponibilidade: 12/2009.

5 A “*Kompetenz-kompetenz*” é um termo utilizado para designar a capacidade dos Estados em criar novas competências de ação executivas, legislativas e jurisdicionais. É exatamente esta falta de competência originária de que carece a União Européia, pois suas competências são derivadas, ou seja, são competências de atribuição – atribuídas pelos Estados-membros aos órgãos comunitários, as quais só podem ser exercidas dentro de estritos padrões de procedimento.

6 http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html. “*Lissabon*”, BVerfGE, 123, 267. A partir de agora citada como Sentença Lisboa (SL). Disponibilidade: 12/2009.

a) Estado e integração

Para que não parem dúvidas sobre o *ethos* integracionista na Alemanha, o BVerfG recorda que o GG foi originalmente concebido como um mecanismo que permitisse a participação da Alemanha em processos internacionais de integração, particularmente na europeia. Neste raciocínio, a decisão de participar da União Européia não depende da discricionariedade dos órgãos de Estado alemães, mas de uma orientação constitucional favorável.

No entanto, a interpretação deste dispositivo, que possibilita a abertura da ordem jurídico-constitucional alemã à integração, deve ser efetuada em conjunto com a obrigação do Estado alemão em ser um Estado democrático, federal e social, que assegure a separação de poderes e o controle do poder pelo povo, garantindo o direito de resistência a quem procure subverter esta ordem. Ou seja, caso os princípios democráticos não sejam observado pela União Européia, não existe um imperativo de integração.

b) O princípio democrático e a divisão de competências entre a União Européia e seus Estados-membros

Mesmo em um contexto de soberania diluída (em especial se comparada aos conceitos utilizados pela Teoria Geral do Estado alemã do século XIX), o BVerfG enfatiza que o GG garante o direito de cada indivíduo ao voto como exigência da democracia e ressalta a existência de eleições proporcionais na Alemanha, que resultam na formação da maioria no Parlamento e de um Governo que executa a vontade do povo expressa nas urnas. Desta forma, considera que a existência do debate democrático, de partidos, e de oposição estruturada é igualmente fundamental para a manutenção da democracia. Se transposto ao âmbito institucional europeu, contudo, o princípio democrático sofre uma séria limitação. O fundamento desta argumentação é a constatação de um déficit democrático inerente à construção europeia, na medida em que não possui um verdadeiro Parlamento Europeu representando um povo europeu.

Duas ordens de consideração fundamentam a opinião a respeito. A primeira, relacionada à natureza jurídica da UE, que lhe impede de basear-se, de forma própria, autônoma, independentemente dos Estados-membros, em um Povo Europeu que lhe sirva de fundamento de legitimidade.

A segunda consideração sobre o déficit democrático da UE está relacionada ao modo de eleição do Parlamento Europeu, que é avaliado como não sendo equitativo, na medida em que não respeita o princípio “uma pessoa – um voto”. Ou seja, o PE, apesar de seu fortalecimento constante desde o Ato Único Europeu, não é democraticamente legitimado, na medida em que não é eleito com base na igualdade democrática. O PE exerce, no máximo, uma legitimação democrática subsidiária e não autônoma, a qual complementa a legitimidade democrática exercida pelos Parlamentos e Governos nacionais.

Por outro lado, a utilização contínua por parte do Tribunal de Justiça da União Europeia da “Teoria dos Poderes Implícitos”, ampliou substancialmente as competências da União, que passou a regular as condições de vida dos cidadãos em vastos setores. Desta forma, a quantidade excessiva ou indefinida de competências transferidas pelos Estados à UE fragiliza o princípio democrático, na medida em que não existem mecanismos que possibilitem ao cidadão comum uma efetiva participação e controle democrático sobre os atos dos organismos da União.

Neste contexto, retoma-se a discussão sobre a soberania do Estado, que passa a ser compreendida como sendo a capacidade do povo alemão de pronunciar-se, de forma democrática, sobre questões que o afetam ou lhe interessem de forma especial. Estas questões fundamentais, que devem necessariamente permanecer na esfera da soberania nacional, são, em particular, a cidadania, o monopólio da força civil e militar, o direito penal, os impostos e os gastos públicos, as liberdades fundamentais, a organização das relações sociais, o direito de família, a liberdade de imprensa e de opinião, questões religiosas e de educação.

c) O auto-outorgado Direito que o Tribunal Constitucional passa a ter de avaliar se a União está ou não excedendo suas competências

A premissa deste raciocínio é da existência do povo soberano alemão que decide seu futuro político através de eleições e da existência de um Estado detentor de uma esfera própria de competências e guardião da soberania da Nação. Se através de atos próprios, a UE se apropria de competências além daquelas já estabelecidas, ela retira (extraí) a soberania dos Estados-membros e torna-se, ela própria, um Estado Federal (*Bundesstaat*). Nesta hipótese, a Alemanha possui duas possibilidades: sair da União Europeia ou mudar a Constituição a fim de permitir a adesão a um *Bundesstaat* (com a condição de que os direitos fundamentais sejam garantidos). Este princípio de união de Estados soberanos, relacionado ao perigo de ausência de legitimidade democrática na UE, justifica, portanto, uma delimitação bastante restritiva da ampliação das competências da União.

Conseqüentemente, a Corte Constitucional alemã anuncia que exercerá futuramente um controle rigoroso da legislação europeia para se assegurar que ela permaneça em seus limites fixados e que não ultrapasse as fronteiras rumo a um Estado federal.

A Sentença Lisboa e o espaço público europeu.

Dentre as várias dimensões do debate que a Sentença Lisboa suscitou, uma das mais pertinentes é a relacionada ao déficit democrático da UE. Um dos fundamentos de tal déficit seria a inexistência de um “povo europeu”, que fosse, concomitantemente, o sujeito e o detentor de uma legitimidade democrática europeia, levando à circunscrição da esfera pública comunitária a setores políticos e econômicos extremamente especializados.

Tal circunstância levou à formação de um denominado “consenso permissivo”, que designa a histórica conformidade da maioria das populações nacionais com a política pro – integracionista de suas elites. (SEGER, 2008 : 237). Esta ausência de um espaço público europeu amplo, contudo, tem levado a uma situação de crescente alienação dos cidadãos europeus em relação ao debate de temas vinculados à integração. Ou seja, o espaço reduzido de debate sobre temas europeus, decorre não da ausência de temas controversos, mas da incapacidade de gerar instrumentos de formação e inclusão dos cidadãos nos processos decisórios da UE (SEGER, 2008 : 236). Em particular, encontra-se a fragilidade das estruturas intermediárias que são centrais na formação deste espaço público, especialmente Partidos, Associações e Imprensa ao nível europeu, e não de forma fragmentada em cada Estado-membro. Ou seja, é necessário alcançar um contexto de comunicação pública que transcenda as fronteiras das limitadas esferas públicas nacionais.

Além desta ausência de um espaço público compartilhado, o déficit democrático também ocorre do fato de que o destinatário da cada vez mais ampla gama de decisões adotadas pelos órgãos supranacionais, não é idêntico ao “*demos*” que elegeu os órgãos que adotam tais decisões (GRIMMEL/JAKOBEIT, 2009 : 362). Ou seja, o Conselho de Ministros e o Conselho Europeu que continuam sendo os órgãos com maior capacidade decisória, permanecem sendo eleitos de forma indireta através de eleições nacionais. O mesmo vale para a Comissão, que apesar de não ser diretamente eleita, é o órgão Executivo comunitário que interfere intensamente em uma parcela significativa do cotidiano dos cidadãos europeus. Por fim, o Parlamento Europeu é diretamente eleito, mas apesar da ampliação de suas competências, continua sem poder de iniciativa legislativa própria, dependendo, para tanto, da Comissão e do Conselho.

Conectada ao déficit democrático, encontra-se a complexa questão da legitimidade da União Europeia. A expansão contínua das competências comunitárias à custa das nacionais, e o concomitante aprofundamento da utilização do princípio majoritário no processo decisório supranacional, induzem a uma situação de profundo desconforto no âmbito dos Estados nacionais. Ou seja, a diminuição da possibilidade de controle nacional, através

do Parlamento e da opinião pública nacional, dos atos comunitários através do direito de veto no Conselho, tende a enfraquecer a legitimidade europeia e introduz questões complexas de serem articuladas (HALTERN, 2006 : 407).

Entre elas, encontra-se a dificuldade de definir o sentimento de pertencer (*Zugehörigkeit*) a uma Comunidade política que se estende bastante além dos limites geográficos do Estado, e a correlata solidariedade a tal Comunidade. Particularmente espinhosa, a ausência de um Povo Europeu dificulta a formação de laços de dependência e solidariedade recíprocos, bem como inibe a compreensão dos potenciais ganhos pela adoção de medidas que irão favorecer, em um primeiro momento, outro Estado-membro ou grupo nacional. Dito em outros termos, a solidariedade existente dentro de uma mesma comunidade política, e que permite que parcelas da população concordem com eventuais sacrifícios em prol de parcelas menos favorecidas da mesma população, não se estende na mesma intensidade para o âmbito comunitário.

Mas também torna pouco compreensíveis os motivos da submissão voluntária a normas com as quais o Estado não concordou e são contrárias aos seus interesses específicos, como também induzem a situações que afetam os judiciários nacionais e a Corte Europeia (MAYER, 2009 : 604). Um exemplo desta situação pode ser encontrado na normativa comunitária sobre a “Organização Comum de Mercado de Bananas”, que ao instituir a preferência de importação de bananas das ex-colônias europeias, em especial inglesas e francesas, provocou enormes prejuízos aos importadores alemães. Naquela ocasião, o Regulamento sobre o assunto foi adotado por maioria no Conselho e contra a manifesta oposição da Alemanha. Ocorre que esta normativa comunitária provocou problemas de ordem constitucional interna na Alemanha, pois haveria uma pretensa colisão com Direitos Fundamentais garantidos no *Grundgesetz*, em especial, o Direito a Livre Atividade Econômica.

Uma das consequências, portanto, da ampliação do princípio majoritário como forma de adoção de decisões supranacionais, reside no perigo de retirar dos Executivos nacionais sua função de guardião de determinadas preocupações nacionais. De um lado, se tais preocupações nacionais estiverem imbricadas a questões jurídico-constitucionais (em particular Direitos Fundamentais), as Cortes Constitucionais nacionais poderiam, elas próprias, assumir uma postura ativa como guardiãs de tais temas (MAYER, 2009 : 605). Mas de outro lado, e bem mais complexo, existe o potencial impacto negativo no espaço público nacional, tornando mais aguda a sensação de déficit democrático e de perda de legitimidade.

A contínua expansão das competências europeias altera também a divisão de competências ente a UE e os Estados-membros, que possuem consequências na formulação dos distintos cenários políticos em que o poder é exercido e de que forma. Nesta perspectiva, as principais implicações da SL no âmbito internos, são duas.

Inicialmente, é o direito que o BVerfG se outorga em controlar a dinâmica da integração europeia através do exame e eventual paralisação de normativas que excedam as competências comunitárias e que sejam, portanto, contrárias ao ordenamento constitucional alemão. Para CANTARO (2010), a Sentença Lisboa explicita uma nova filosofia, segundo a qual a integração europeia passa a ser tutelada pelos órgãos constitucionais nacionais.

Por outro lado, o fato das manifestações da Corte Constitucional serem vinculantes para as autoridades alemãs, inclusive em suas ações externas, amplia a dimensão da Sentença Lisboa, na medida em que afeta a própria União Europeia como um todo. Ou seja, a necessária vinculação da política europeia alemã à determinação do BVerfG de manter intacto o núcleo da identidade constitucional alemã e não permitir que sejam ultrapassadas as fronteiras rumo a um Estado federal, necessariamente terá consequências na postura do governo alemão. Desta forma, o BVerfG não apenas se outorga direito de verificar a constitucionalidade dos atos normativos europeus, mas também, e de forma muito mais efetiva, a possibilidade de exercer tal controle sobre o conjunto da política e do posicionamento alemão no âmbito das instituições europeias (BECKER, 2009).

Por outro lado, esta sentença, portanto, impõe maior controle parlamentar sobre os atos legislativos da União Europeia, na medida em que as competências do *Bundestag* e *Bundesrat* em assuntos comunitários são ampliadas em todo o conjunto de extensão das competências da União. Além da interferência direta na formulação da política

européia da Alemanha, o fato de ambas as Casas Legislativas terem que se posicionar sobre qualquer assunto que seja debatido na instancia supranacional, pode levar a certa imobilidade do próprio governo.

Considerações finais

A grande questão levantada pela Sentença Lisboa é a explicitação jurídica de um mal estar político, subjacente ao atual estado de funcionamento da União Européia: o déficit democrático e a questão de sua legitimidade no contexto de competências cada vez mais extensas (BARRIERE/ROUSSEL, 2009). Ou seja, o BVerfG nega legitimidade democrática à União Europeia na mesma extensão da realizada na Alemanha através do GG, basicamente por dois motivos. O primeiro de ordem formal, em que discute o problema da representatividade distorcida dos cidadãos alemães no Parlamento Europeu e suas consequências negativas ao Princípio Democrático. Já o segundo é de ordem substantiva, pois nega, no limite, que uma Organização supranacional, na qual os Estados continuam sendo Senhores dos Tratados, possa, por sua vez, ter a mesma densidade democrática que um Estado Democrático de Direito.

Ao reafirmar a importância de incluir os Parlamentos nacionais dentro do sistema institucional comunitário, o BVerfG acentua a necessidade de aproximar o cidadão alemão do processo decisório europeu, e concomitantemente se outorga o direito de controlar a dinâmica da integração através do exame de normativas que excedam as competências europeias e que sejam contrárias ao *Grundgesetz*. Em outros termos, são fixados os limites considerados intransponíveis na transferência de direitos de soberania no âmbito das relações intra-comunitárias e a questão constitucional no entrelaçamento das ordens jurídicas nacionais e da União é enfatizada.

Neste sentido, os limites constitucionais à integração estão condicionados por valores e identidades nacionais, e permanecerão enquanto o Estado Soberano permanecer como elemento indisponível deste processo e as Constituições Nacionais como fonte última da legitimidade da União Européia e de sua estrutura jurídica.

Referências

- Arguição de inconstitucionalidade à Ratificação do Tratado de Lisboa. <http://dokumente.linksfraktion.net/pdf-downloads/7796389968.pdf>. “Die Linke” Disponibilidade: 12/2009
- Arguição de inconstitucionalidade à Ratificação do Tratado de Lisboa. <http://www.peter-gauweiler.de/pdf/Vertr%20Lissabon%20Gutachten.pdf>. “CSU”. Disponibilidade: 12/2009
- BARRIERE, Anne-Lise/ROUSSEL, Benoit. Le traité de Lisbonne, étape ultime de l’integration européenne?. Le jugement Du 30 juin 2009 de La Cour Constitutionnelle allemande. Note Du Cerfa 66, IFRI, 2009. http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=5446&id_provenance=88&provenance_context_id=31. Disponibilidade: 12/2009.
- BECKER, Peter. Kontrollierter Dynamik. Die neue EU Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts. SWP-Aktuell, 2009. http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=6186. Disponibilidade: 05/2010.
- BECKER, Peter/MAURER, Andreas. Deutsche Integrationsbremse. Folgen und Gefahren des Karlsruher Urteils für Deutschland und der EU. SWP-Aktuell, 2009. http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=6186. Disponibilidade: 03/2010.
- CANTARO, Antonio. Democracia e identidad constitucional después de la “Lissabon Urteil”. La integración protegida. Revista de Derecho Constitucional Europeo. Homenaje a Peter Häberle. Numero 13. Granada: Instituto Andaluz de Administración Pública, Enero-Junio 2010.

- GRIMMEL Andreas/JAKOBEIT, Cord. (Hrsg.) Politische Theorien der Europäischen Integration. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009.
- HALTERN, Ulrich. Integration durch Recht. In: BIELING, Hans Jürgen/LERCH, Marika. (Hrsg.) Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.
- MAYER, Franz C. Verfassungsgerichtsbarkeit. In: BOGDANDY, Armin von/BAST, Jürgen. Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge. Heidelberg : Springer Verlag, 2009.
- SEEGER, Sarah. Die EU im Spannungsfeld von Demokratiedefizit, Politisierung und Vertragsratifikation. In: WEIDENFELD, Werner (Hrsg.). Lissabon in der Analyse – Der Reformvertrag der Europäischen Union. Nomos : Baden-Baden, 2008.

Recebido em 08/12/2010

Aprovado em 26/12/2010

Resumo

A arguição de inconstitucionalidade do Tratado de Lisboa perante a Corte Constitucional alemã, além de introduzir pontos de atrito com o ordenamento jurídico comunitário, aborda questões políticas que enfatizam o déficit democrático e a ausência de um espaço público europeu, ao mesmo tempo em que mantém o Estado nacional como principal ator da integração.

Abstract

The argumentation of unconstitutionality of the Lisbon Treaty before the German Constitutional Court, apart from introducing elements of friction with the legal community framework, it addresses policy issues that emphasize the democratic deficit and the absence of a European public space, while maintaining the national State as the main agent of integration.

Palavras-chave: Integração Europeia, Tratado de Lisboa, Corte Constitucional alemã, déficit democrático, espaço público europeu.

Key-words: European Integration, Lisbon Treaty, German Constitutional Court, Democratic deficit, European public space.



Geografia política da água e seus recursos de poder no início do século XXI

Political geography of Water and its issues of power in the beginning of 21st century

Fabício Henricco Chagas Bastos*

Meridiano 47 vol. 11, n. 122, nov.-dez. 2010 [p. 18 a 26]

Introdução

As transformações que vêm ocorrendo no sistema internacional neste início de século XXI, especialmente a partir da década de 1990, são inegáveis e adquirem, cada vez mais, um ritmo bastante acelerado. Estas projetam um cenário no qual as variáveis clássicas presentes na agenda internacional interagem e colidem com novos temas, provocando inovações das estruturas político-econômicas do sistema internacional, em um ambiente de transição – entendido como um estado em que os esquemas tradicionais já não mais se aplicam e os novos ainda não se consolidaram o suficiente para se imporem.

As dimensões clássicas que formavam a matriz das relações internacionais – econômica, política e militar – deixaram, com a despolarização e a dissociação hegemônica, de hierarquizar-se de maneira simples e absoluta. Isto implica dizer que, em certa medida, a contenção mútua que caracterizou a Guerra Fria, de outro modo, a busca por salvaguardar os interesses nacionais, maximizando vantagens políticas e econômicas, não foi substituída pela supremacia de valores ou princípios. Tal como se tem notado nos relacionamentos complexos entre os principais atores, as dimensões das relações econômicas, políticas e militares dão margem a mecanismos independentes de cooperação e conflito, isto é, pode-se cooperar, rivalizar e confrontar-se, independentemente do que ocorra em cada uma das outras (ALBUQUERQUE, 2006).

Apesar do aprofundamento da interdependência nas relações internacionais nos últimos vinte anos, as proposições sobre a decadência do Estado enquanto protagonista da cena internacional – que estaria perdendo sua posição dominante para atores e forças “não-estatais”, como as corporações multinacionais e as organizações não-governamentais (ONGs) –, mostraram-se falhas, haja vista que os Estados continuaram a ser os responsáveis pela resolução de questões como a paz, a fome e o meio ambiente. Além disso, os indivíduos continuaram se identificando, tanto quanto antes, com os Estados e os consideravam como essenciais para o desempenho de funções de segurança, representação e bem-estar (HALLIDAY, 1999, pp. 28-29).

A agenda internacional modificou-se sensivelmente, tornando-se mais complexa e abarcando uma variedade mais ampla de objetivos. Os assuntos de natureza financeira, econômica, energética, ambiental, alimentar, etc., ganharam força em detrimento da política militar, tão privilegiada pela bipolaridade. Os argumentos sobre uma não existência de uma hierarquização dos temas no cenário internacional (em oposição a dualidade realista entre *high politics* e *low politics*), mostram-se verdadeiros.

* Pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo – Nupri/USP (fabriciohastos@gmail.com).

A partir disso, a concepção deste trabalho fundamenta-se na crença de que a questão ambiental inseriu-se no debate sobre as opções de política internacional a serem adotadas pelos Estados, dada a complexidade de relações que envolve e sua participação nas acomodações políticas, geopolíticas e econômicas. Isto se clarifica, ao observarmos o fato de a política externa do governo Obama entender que a questão hídrica abre precedente para que se lance mão de uma “diplomacia preventiva”, na qual os problemas são “abordados cedo e de modo pró-ativo”. De outro modo, representa uma grande oportunidade diplomática e de desenvolvimento neste início de século, que permite salvar milhões de vidas, alimentar os famintos, dar poder às mulheres, promover interesses de segurança nacional e proteger o meio ambiente. Este último, em face das diversas interações que promove, começa a ser entendido como fonte de poder no cenário internacional.

Com isso, procura-se entender como os estoques de recursos hídricos, por meio da análise de conflitos existentes ou potenciais por água entre os países, podem ser tomados como parte desta nova fonte de poder da sociedade internacional que se configura no início do século XXI, e também, quem são os detentores deste poder percebido.

Meio ambiente e poder

Quando se trata das novas fontes de poder para os Estados, é preciso antes observar as mudanças ocorridas nos últimos trinta anos do século XX, em que a *détente* das relações bipolares entre as superpotências abriu espaço para que novos temas fossem incorporados à agenda internacional. Temas estes que tiveram ampla discussão à época, estruturaram-se a despeito das profundas alterações sistêmicas, e ganharam status de estratégicos no pós Guerra Fria. Neste sentido, podem ser apontados como dotados destas qualidades e, configurados como novas fontes de poder para os Estados, o meio ambiente (em seu aspecto amplo) e a energia (que recebe especial atenção após os “choques do petróleo” da década de 1970).

De mesmo modo, ambas trazem consigo uma capacidade importante no que se refere à análise da conversão de poder potencial em poder real, e sua aplicação nas relações internacionais, de acordo com o apresentado Joseph Nye (1990, p. 178):

Power conversion is a basic problem than arises when we think of power in terms of resources. [...] Power conversion is the capacity to convert potential power, as measured by resources, to realized power, as measured by the changed behavior of others.

A temática ambiental engendrou intenso debate sobre as opções de política internacional a serem adotadas pelos Estados. Também, o dinâmico processo de ajustes de poder e interesses internacionais abriu uma janela de novas oportunidades e possibilitou que novos países fossem alçados a posições de destaque no cenário internacional. Ademais, as regras estabelecidas nas diversas conferências realizadas sobre o tema serviram para evitar que as ações humanas desencadeassem uma catástrofe em escala mundial, e também para manter o *status quo* da divisão do poder mundial. Aliás, esse aspecto tem sido denunciado por alguns setores mais nacionalistas como um poderoso discurso que pode também contribuir para uma renovada política de “congelamento” do poder mundial (RIBEIRO, 2008, pp. 109-112).

Não é rara a associação simplista que se faz da questão ambiental à segurança. Como aponta Lorraine Elliot (1998), muitos autores limitam seus argumentos ao fato de que os processos naturais são suficientes para explicar os impactos e suas conseqüências às unidades políticas. Tais autores entendem que a questão ambiental em caráter internacional não pode ser vista dentro de uma dimensão estratégica.

Ledo engano, ao conceber o meio ambiente (em sua diversidade de elementos componentes, como provedor de energia limpa e renovável, emissões de carbono, biotecnologia, biodiversidade, entre outros) como uma variável

estratégica os Estados ganham uma ferramenta de poder de considerável peso em tempos de reconfiguração das relações internacionais.

De acordo com o geógrafo Wagner Costa Ribeiro, “trata-se da visão estratégica, que admite os recursos naturais como vitais à sobrevivência da população de uma unidade política e que, portanto, reforça o conceito de soberania das unidades na gestão de seus recursos” (RIBEIRO, 2001). Em termos geopolíticos, autores como Claude Raffestin (1993) e Ray Cline (1975, 1994) já definiam os recursos naturais como um dos elementos que devem ser ponderados no cálculo de poder. No entanto, este último não o considerava uma fonte de poder, como se faz agora.

Os temas da escassez de recursos naturais necessários à reprodução da vida (direito ambiental internacional e desenvolvimento sustentável) e a ameaça à sobrevivência dos atores (segurança ambiental internacional) estruturaram a nova interface do sistema internacional. A negociação e implementação de tratados, acordos, convenções e a realização de reuniões internacionais com agendas amplas e complexas dão os contornos às discussões multilaterais imersas em conflitos e contradições.

A referência à assimetria de poder internacional para asseverar a existência de uma disputa das potências pelos estoques das riquezas naturais, uma vez que a distribuição geográfica de tecnologia e de recursos é desigual. Também, as tensões se dão pelo fato de que enquanto as tecnologias avançadas são desenvolvidas nos Estados centrais, as reservas naturais (principalmente biogenéticas) estão localizadas nos países periféricos.

Ao largo das discussões sobre meio ambiente, que levam ao lugar comum da preservação, do conservacionismo, e da já desgastada plaqueta da sustentabilidade (que se prega desde reuniões de empresários do agronegócio até em passeatas em prol das baleias), entender o tema como variável componente dos cálculos de poder do sistema internacional lança luz sobre novas maneiras de entender como a geografia política do mundo tem se desenhado após o final da Guerra Fria. Isto se dá pelo fato de que a temática ambiental possui lugar próprio na cena internacional e, com segurança, ter adquirido status de tema prioritário da agenda internacional. Prova clara tem-se no fato de o governo do Estados Unidos (EUA), em 2010, ao publicar sua National Security Strategy, considerar que:

[...] Dependence upon fossil fuels constrains our options and pollutes our environment. Climate change and pandemic disease threaten the security of regions and the health and safety of the American people (USA, 2010, p. 8).

[...]

We welcome Brazil's leadership and seek to move beyond dated North-South divisions to pursue progress on bilateral, hemispheric, and global issues. Brazil's macroeconomic success, coupled with its steps to narrow socioeconomic gaps, provide important lessons for countries throughout the Americas and Africa. We will encourage Brazilian efforts against illicit transnational networks. As guardian of a unique national environmental patrimony and a leader in renewable fuels, Brazil is an important partner in confronting global climate change and promoting energy security (USA, 2010, pp.44-45).

Sob esta ótica, as menções ao meio ambiente aparecem atreladas à outra nova fonte de poder no cenário internacional, a energia:

As long as we are dependent on fossil fuels, we need to ensure the security and free flow of global energy resources. But without significant and timely adjustments, our energy dependence will continue to undermine our security and prosperity. This will leave us vulnerable to energy supply disruptions and manipulation and to changes in the environment on an unprecedented scale.

The United States has a window of opportunity to lead in the development of clean energy technology. If successful, the United States will lead in this new Industrial Revolution in clean energy that will be a major contributor to our economic prosperity. If we do not develop the policies that encourage the private sector to seize the opportunity, the United States will fall behind and increasingly become an importer of these new energy technologies.

We have already made the largest investment in clean energy in history, but there is much more to do to build on this foundation [...](USA, 2010, p. 30).

A introdução de ambas componentes como basilares da nova dimensão estratégica das relações internacionais traz uma nova possibilidade ao estudo dos recursos hídricos. Todavia, de modo não simplista cabe aqui interpretar este elemento não como pertencente à massa de recursos naturais, em sua forma bruta, pretendemos entendê-los como estoques de poder, assim como as reservas biogenéticas o são.

Ora, se devido à grande expansão urbana, a industrialização, a agricultura, a pecuária intensiva e ainda à produção de energia (elétrica, em refinarias, em usinas nucleares, etc.) – que estão estreitamente associadas à elevação do nível de vida e ao rápido crescimento populacional – crescentes quantidades de água passaram a ser exigidas e os conflitos em torno dos recursos hídricos já se mostraram intensos, o cenário futuro não parece melhorar. Em 2000, o mundo usou duas vezes mais água do que em 1960. E as previsões revelam que este número não parará de crescer. Com efeito, tais fatores tornam a água um recurso naturalmente estratégico para qualquer país do mundo (SALATI, 2010, p. 20).

Água no início do século XXI: geografia política e estratégia

Os dados da Organização Mundial da Saúde (OMS) apontam que a escassez de água afeta uma em cada três pessoas em cada continente, e que a quinta parte da população vive em áreas que sofrem essa situação. Um quarto da população mundial enfrenta escassez de água devido à falta de infra-estrutura para transportá-la desde rios e aquíferos. Os fatos e números revelam que a situação é preocupante: 50% da taxa de doenças e morte nos países em desenvolvimento ocorrem por falta de água ou pela sua contaminação. Em todo o mundo, 2,3 bilhões de pessoas sofrem de doenças disseminadas pelas águas. E mais, 1 bilhão de pessoas não têm acesso fácil a nenhum suprimento seguro de água doce; muitos dos que têm não possuem sequer uma torneira em casa (SALATI, 2010, p. 21).

Estas não são questões apenas humanitárias, mas também de segurança e poder. Importante observação se extrai de Ribeiro (2008, p. 32), ao dizer que “a crise da água também é resultado de sua distribuição pelo planeta. [...] A soberania dos países sobre seus territórios tem sido empregada para solução da crise da distribuição da água”.

Tratar a escassez hídrica e a qualidade dos recursos é essencial para a estabilidade de regiões tensas como o Oriente Médio, como no caso dos conflitos entre Israel e seus vizinhos, e também sob a figura da reconstrução em curso no Afeganistão e no Iraque. Estes, assim como outras nações ao redor do globo têm sua estabilidade dependente, em parte, de sua capacidade de dar ao seu povo acesso à água e ao saneamento. Atenta-se ao fato de que mesmo sem água no território é possível conseguir esta substância por meios econômicos ou políticos, como a guerra. Isso permite afirmar que a falta de água não é um problema natural, mas político (RIBEIRO, 2008, p. 72).

Reforçando o fato político, na esteira dos relatórios alarmistas sobre o meio ambiente e a mudança do clima, apesar de ter-se a impressão de que a água está desaparecendo, a quantidade de água na Terra é praticamente invariável há centenas de milhões de anos, o que se altera ao longo dos anos é a sua distribuição e seu estado. Só há perda de qualidade para o consumo graças à poluição e à contaminação, nunca devido ao assoreamento como muitos dizem. São estes fatores que irão inviabilizar a reutilização, causando uma redução do volume de água aproveitável da Terra (JACOBI, 2009, p. 70).

No que concerne aos estoques globais de água doce, Brasil, Rússia, China e Canadá são os países que detêm as maiores reservas. A recente descoberta do Aquífero Alter do Chão¹ reforça a posição da América do Sul como

1 Localizado no Brasil, sob os estados do Amazonas, Pará e Amapá, possui um volume de 86 mil km² de água doce. Em termos comparativos, seu volume é quase o dobro do Aquífero Guarani (com 45 mil km² de volume), que até então considerado o maior do mundo, partilhado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. As estimativas dão conta de que as reservas de Alter do Chão seriam suficientes para abastecer a população mundial (atualmente próxima à 6 bilhões de pessoas) em cerca de 100 vezes (ARAÚJO, 2010, online).

detentora da maior parte dos recursos naturais (biodiversidade, hídricos, etc.) do mundo. A figura 1 ilustra a dimensão dos aquíferos sul-americanos.

Figura 1
Aquíferos na América do Sul



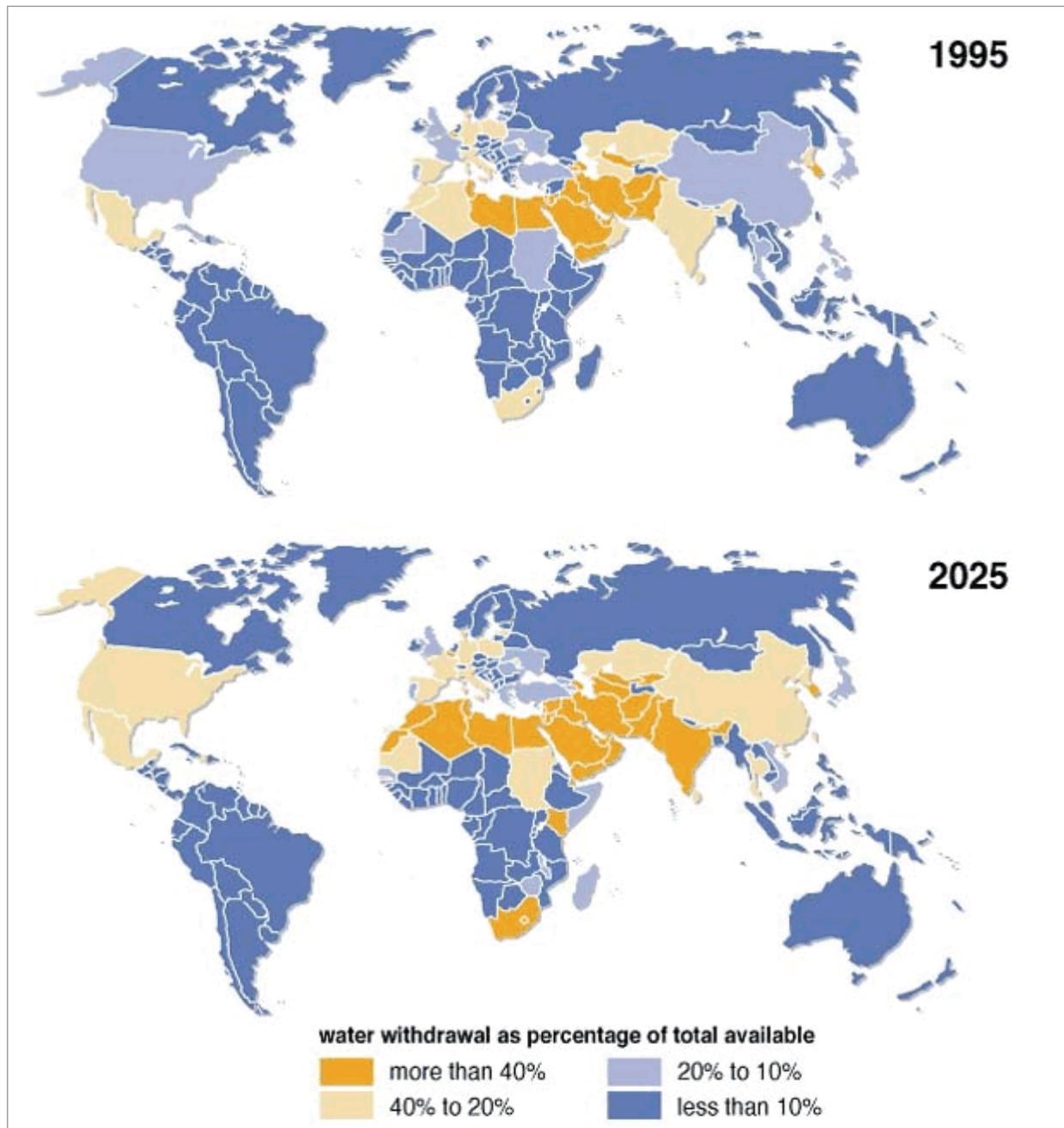
Fonte: Faculdade de Geologia / Instituto de Geociências da Universidade Federal do Pará

O início do século XXI assistiu ao recrudescimento dos nacionalismos e dos fundamentalismos, tendo como evento principal os atentados de 11 de setembro. A face neoconservadora do governo Bush trouxe de volta à sociedade internacional o elemento hobbesiano que os teóricos neoliberais das relações internacionais, como Keohane e Nye (1977), haviam predito como possivelmente extinto após o término da confrontação bipolar e ascensão da interdependência econômica. Em verdade, o elemento de poder, em sua concepção realista, nunca foi extinto, mesmo quando se concebe uma sociedade internacional e não mais um sistema de Estados.

A maximização do *soft power* depende, e sempre dependeu, de elementos tangíveis de poder para sua consecução, independentemente de quais fossem os tipos empregados: econômicos ou militares. Em outras palavras, entre os Estados, exercer influência demanda mais que uma retórica bem elaborada, isto é, os argumentos fungíveis, como armas nucleares ou duras sanções econômicas, acoplam-se ao discurso, fortalecendo posições em prol da consecução de objetivos que não necessitam de demonstrações de força.

Sendo assim, guardar dentro de suas fronteiras volumes de água que podem sustentar, pelo menos, sua população por um longo prazo, é um fator estratégico para os anos vindouros, mais ainda se for possível abastecer outros Estados. O argumento se baseia quando observa-se as projeções de escassez e estresse hídricos feitas pela Organização das Nações Unidas para os próximos anos, como explicita o mapa 1.

Mapa 1
Estresse hídrico global 1995-2025



Fonte: Global Environmental Outlook 2000, 1999, online

Dada a importância vital da água às atividades humanas, os altos estoques podem proporcionar aos Estados-novas fontes de poder, isto é, os detentores de reservas hídricas abundantes, em um futuro não muito distante, terão capacidade de barganhar em outros setores da agenda internacional, usando como instrumento de pressão o fato de possuírem tais recursos. Contudo, utilizar-se de recursos naturais, em especial a água, como instrumento de pressão política não é novidade, como se nota pelas palavras de Ribeiro (2008, p. 133):

A Turquia tem uma posição privilegiada em relação aos demais países do Oriente Médio. Ela abriga nascentes dos rios Tigres e Eufrates, destacados corpos d'água da região. Os turcos podem controlar a vazão de água para Síria e para o Iraque.

[...]

O Iraque manifestou preocupação, antes da ocupação das forças armadas dos EUA e do Reino Unido em 2003, com a intensificação do uso dos recursos dos rios Tigres e Eufrates pela Turquia. Mas a mudança da conjuntura política no país fragilizou sua capacidade de intervenção e negociação com a Turquia. Alguns analistas especulavam que a Turquia controlava o abastecimento do Iraque como maneira de pressioná-lo a comercializar petróleo com o países. No caso da Síria a pressão visaria o fim do apoio sírio aos curdos, que lutam pelo reconhecimento de um país autônomo na região que inclui parte expressiva do território turco, onde estão as nascentes do Tigre e do Eufrates.

No entanto, deslocar a variável ambiental, enquanto um grupo de estoques necessários à reprodução da vida e como base material necessária à economia, transformando-os em fontes de poder político não quer dizer apenas mensurar quantitativamente os recursos naturais. Refere-se a ir além das visões geopolíticas tradicionais, tratar o meio ambiente enquanto uma fonte viva de poder permite que se clarifique intenções e ações de Estados e outros atores (como ONGs e empresas transnacionais) no xadrez global, permitindo aos governos buscarem formas racionais e eficientes de lidarem com os novos desafios que se afiguram.

Tais afirmações encontram lugar num cenário em que as pressões políticas, a geografia política, não mais se assentam sobre ameaças armadas, e sim sobre distensões econômicas, e agora, ambientais, como se vê pelas disputas ao redor da questão climática. O que não quer dizer que conflitos armados não venham a ocorrer, tome-se como exemplo as Guerra do Iraque e a ocupação do Afeganistão levadas a cabo pelo presidente George W. Bush.

De mesmo modo, em situações limite, conflitos armados podem ser desencadeados por posse de reservas de água, como já existiram, em menor escala durante o século XX, porém, tais atritos desenham-se silenciosos, longe de projéteis e tanques, tendo como campos de batalha as chancelarias, os organismos financeiros internacionais e as empresas multinacionais.

Em referência à água, sob esta ótica, controlar tais reservas permite regular fornecimento, vazões e preços. Em um mundo em que a variável “economia” tornou-se predominante, isto eleva sobremaneira o nível de vulnerabilidade dos Estados que dependem de seus vizinhos, ou terceiros, para suprir suas demandas hídricas. O comprometimento do abastecimento hídrico torna impossível a reprodução decente da vida, a sustentação energética, e conseqüentemente, econômica. Não só, permite que grupos empresariais transnacionais ocupem vácuos deixados pelas bruscas mudanças internacionais ocorridas ao final do século XX, fragilizando a atuação estatal, e permitindo as implicações assistidas por todo o mundo periféricos durante a década de 1990.

Considerações finais

Os efeitos da falta de acesso à água e ao saneamento são conhecidos. De acordo com informe do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), 1,8 milhão de menores de cinco anos morrem por falta de água limpa. Também, diz que a diarreia, principalmente causada pela água suja, mata cerca de 2,2 milhões de pessoas por ano, e que aproximadamente a metade dos leitos hospitalares do mundo está ocupada por quem sofre “doenças vinculadas à água contaminada”. Em mesmo sentido, em 2025, quase dois terços dos países enfrentarão uma absoluta escassez de água, elevando seu valor consideravelmente, a ponto de uma falta de água ameaçar o desenvolvimento social e econômico (BERGER, 2010, online).

Por outro lado, ao recordarmos que a água da terra não está acabando, que na realidade a água da superfície terrestre pode estar aumentando pela adição de água vulcânica, temos que a definição do caráter estratégico da água decorre da sua importância na vida contemporânea, principalmente, à realização do lucro e à sua sustentação material.

O caráter estratégico da água, definido em termos de poder não-militar, se dá pelo aumento do poder político, da capacidade de influência na política internacional. A associação e elevação do meio ambiente, que vai da gestão

dos recursos hídricos às emissões de gases do efeito estufa, a termo de poder permite que se tenha um novo olhar sobre as relações internacionais contemporâneas. Busca-se uma mudança de percepção, por meio da reinterpretação de um recurso consolidado, o poder, e trazendo à mesa de debates, posições que procurem demonstrar a relevância da temática ambiental, desvinculando as mistificações futuristas e previsões alarmistas feitas em profusão e a exaustão.

A água adentra o século XXI como componente fundamental nesta releitura. Ora, o tema é tão controverso e sensível aos Estados que até hoje não se realizou uma conferência internacional sobre o compartilhamento dos recursos hídricos. As ações começam a ganhar corpo, como demonstra a iniciativa, ainda que tímida, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef, da sigla em inglês), que realizou em 23 de abril de 2010 a primeira reunião anual de alto nível sobre água e saneamento na capital dos Estados Unidos.

De fato, os arranjos institucionais para a gestão da água ainda são frágeis, quando comparados a outros que compõem a interface ambiental da sociedade internacional. Contudo, se observados enquanto fontes de incremento do poder político dos Estados, certamente, receberão a devida importância de tratamento. Afinal, para se atingir interesses na cena internacional, é preciso que sejam utilizados, de modo refinado e racionalizado, as fortalezas reconhecidas e procurar diminuir as debilidades, por isso, nada mais transparente que a água para desnudar a geografia política do nascente século XXI.

Referências bibliográficas

- ALBUQUERQUE, J. A. G. Os Desafios de uma ordem internacional em transição. In: LESSA, A. C.; OLIVEIRA, H. A. (Orgs.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1, p. 35-56.
- ARAÚJO, G. Aquífero na Amazônia pode ser o maior do mundo, dizem geólogos. *Portal G1*. [En-línea]. 19 de abril de 2010. <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2010/04/aquifero-na-amazonia-pode-ser-o-maior-do-mundo-dizem-geologos.html>>. [12 de julho de 2010].
- BERGER, M. Hillary defende “diplomacia preventiva” em relação à água. *Inter Press Service (IPS)*. 23 mar. 2010. Disponível em: <<http://www.envolverde.com.br/materia.php?cod=71581&edt=>>>. Acesso em: 10 jul. 2010.
- CLINE, R. S. Avaliação do poder mundial. *Política e Estratégia*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 7-17, 1983.
- CLINE, R. S. *The power of nations in the 1990s: a strategic assessment*. Laham, MD: University Press of America, 1994.
- CLINE, R. S. *World power assessment 1977: a calculus of strategic drift*. Washington, DC: Center of Strategic and International Studies, 1975.
- ELLIOT, L. *The global politics of the environment*. London: Macmillan, 1998.
- FONT, J.; RUFÍ, J. *Geopolítica, identidad y globalización*. Barcelona: Ariel, 2001.
- HALLIDAY, F. *Genesis de la segunda Guerra Fría*. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.
- JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. A.; MEDEIROS, Y.; ROMEIRO, A. Governança da água no Brasil: dinâmica da política nacional e desafios para o futuro. In: JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. A. (Org.). *Governança da água e políticas públicas na América Latina e Europa*. São Paulo: Annablume, 2009. 1.v. p. 49-82.
- KEOHANE, R. O.; NYE, J. *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little, Brown and Company, 1977.
- MORGENTHAU, H. *A política entre as nações*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI : Ed. UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2003.
- NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. *Teoria das relações internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- NYE, J. Independence and interdependence. *Foreign Policy*, n. 22, p. 130-161, Spring, 1976.
- NYE, J. *O paradoxo do poder americano*. São Paulo: Ed. Unesp, 2002.
- NYE, J. Soft power and American foreign policy. *Political Science Quarterly*, v. 119, n. 2, p. 255-270, Summer, 2004.

- NYE, J. Soft power. *Foreign Policy*, n. 80, p. 153-171, Autumn, 1990a.
- NYE, J. The changing nature of world power. *Political Science Quarterly*, v. 105, n. 2, p. 177-192, Summer, 1990b.
- RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- RIBEIRO, W. C. *A ordem ambiental internacional*. São Paulo: Contexto, 2008.
- RIBEIRO, W. C. Desenvolvimento sustentável e segurança ambiental global. *Biblio 3W: Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, septiembre de 2001, n. 312. <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-312.htm>>. [30 de octubre de 2009]. ISSN: 1138-9788.
- RIBEIRO, W. C. *Geografia política da água*. São Paulo: Annablume, 2008.
- ROCHMAN, A. R. A avaliação de poder nas relações internacionais. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 46, p. X-X, 1999.
- SALATI, E. A guerra mundial pela água pode ser pacífica. *Plurale*. [En-línea]. n. 16, p. 20-21, mar./abr., 2010. <<http://www.plurale.com.br/revista-digital.php>>. [12 de julio 2010].
- SARAIVA, J. F. S. (Org.) *História das relações internacionais contemporâneas*. São Paulo: Saraiva; Brasília, DF: IBRI, 2007.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAM. *Global Environmental Outlook 2000*. Nairobi: 1999. Disponível em: <<http://www.unep.org/geo2000/>>. Acesso em: 17 jul 2010.
- UNITED STATES OF AMERICA. U.S. State Department. *National Security Strategy 2010*. Washington, DC: 2010.
- VALENTE, M. Água dulce y cristalina en el sótano del Mercosur. *Tierramérica* [En-línea]. 5 de abril de 2010. <<http://www.tierramerica.info/nota.php?lang=esp&idnews=3588>>. [2 de mayo de 2010].

Recebido em 11/11/2010

Aprovado em 09/12/2010

Resumo

Ao fim da Guerra Fria, a reconfiguração de temas e agendas do sistema internacional nos trouxe a temática ambiental como uma nova variável aos cálculos estratégicos; como uma nova forma de poder. A partir disso, a concepção deste trabalho fundamenta-se na crença de que a questão ambiental inseriu-se no debate sobre as opções de política internacional a serem adotadas pelos Estados, dada a complexidade de relações que envolve e sua participação nas acomodações políticas, geopolíticas e econômicas. Com isso, procura-se entender como os estoques de recursos hídricos, por meio da análise de conflitos existentes ou potenciais por água entre os países, podem ser tomados como parte desta nova fonte de poder da sociedade internacional que se configura no início do século XXI, e também, quem são os detentores deste poder percebido.

Abstract

At the end of the Cold War, the reconfiguration of themes and agendas of the international system brings the environmental subject as a new source to the strategic calculus; as a new issue of power. From this, the thinking of this paper is based on the belief that the environmental question took part in the debate on international policy options to be adopted by States, given its complexity of relationships involved and its participation in political, geopolitical and economic accommodations. Thus, we seek to understand how the stocks of water resources, through the analysis of existing or potential conflicts for water between countries, can be taken as part of this new source of power in international society which takes shape in the XXI century, and also, who are the holders of this perceived power.

Palavras-chave: relações internacionais, recursos hídricos, geografia política, poder, meio ambiente

Key words: international relations, water resources, political geography, power, environmental

Colômbia: o conflito interno e as fronteiras com o Equador e a Venezuela

Colombia: the internal conflict and the borders with the Equator and Venezuela

Marcelo Santos*

Meridiano 47 vol. 11, n. 122, nov.-dez. 2010 [p. 27 a 34]

Introdução

Contando com uma paisagem diversificada – marcada por uma grande selva tropical, regiões montanhosas, espaços desérticos e inúmeros rios navegáveis, onde as condições básicas de vida da maior parte da população são precárias e a presença do Estado é escassa – as zonas fronteiriças colombianas vivenciam, principalmente após o início do Plano Colômbia, as principais manifestações do conflito do país. Ao longo dessas fronteiras porosas encontram-se atividades como: cultivos ilícitos de coca; processamento e tráfico de drogas; disputas territoriais entre grupos ilegais armados; embates entre militares e guerrilheiros; tráficos de armas, pessoas e insumos químicos; contrabando de gasolina; etc. Além disso, essas regiões convivem com fumigações de produtos químicos e deslocamentos forçados de populações. Todo esse quadro tem repercussões nos países vizinhos, principalmente no Equador e na Venezuela, abrindo espaço para sucessivas crises diplomáticas na sub-região andina. Esse texto apresenta um balanço dessa dinâmica envolvendo conflito colombiano, fronteiras e crises diplomáticas, durante os governos de Álvaro Uribe, Rafael Correa e Hugo Chávez.

O conflito colombiano e a fronteira Colômbia-Ecuador

Colômbia e Equador possuem uma fronteira terrestre de 586 km, envolvendo os Departamentos colombianos de Nariño e Putumayo e as Províncias equatorianas de Carchi, Esmeraldas e Sucumbíos. Essa região fronteiriça compreende áreas diversas, como as do Pacífico, da Amazônia e dos Andes. Em larga medida, seja qual for a área, vale constatar que há uma história em comum entre os habitantes dessa fronteira. Isso pode ser evidenciado em fatos como: a descendência dos mesmos povos ancestrais, como na descendência dos Pastos na área andina; os laços sociais e culturais, como nas comunidades afrodescendentes do pacífico; e as ligações familiares na área amazônica, decorrentes do estabelecimento de comunidades indígenas e de processos migratórios oriundos de atividades econômicas como a extração do caucho, petróleo e coca (LAURET, 2009).

Ao longo do tempo, essas relações fronteiriças se traduziram num intenso intercâmbio econômico, cultural, populacional e familiar, que tem passado incólume aos períodos de animosidades entre seus governos. Quando se observa a zona fronteiriça numa perspectiva comparativa, verifica-se que a área andina é a mais povoada e, apesar de possuir alto nível de pobreza, conta com maior atividade comercial, infraestrutura e presença institucional.

* Professor de Ciência Política da Universidade Estadual Paulista – UNESP (Campus Araraquara) e pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos – INEU (marsant28@yahoo.com.br).

Enquanto as áreas da Amazônia e do Pacífico compartilham problemas como elevados índices de pobreza, débil presença estatal, serviços públicos deficitários, comércio informal, infraestrutura precária (com exceção das áreas petrolíferas em Sucumbios, Equador) e ciclos de crescimento econômico que não se sustentam (ICG, 2004).

De forma emblemática, desde a década de 1990, essa zona fronteiriça tem convivido com deslocamentos forçados de populações, grande número de refugiados, violações dos direitos humanos, fumigações aéreas de herbicidas químicos, delinquência, assassinatos, sequestros, extorsões e impunidade, decorrentes da confluência entre as atividades de narcotraficantes, paramilitares e guerrilheiros, que operam acima das divisões territoriais oficiais. Também contribui para parte desse quadro, as ações governamentais colombianas relacionadas ao Plano Colômbia.

No lado colombiano da fronteira, com a desarticulação dos poderosos cartéis de Cali e Medellín, no início da década de 1990, os Departamentos de Nariño e Putumayo aumentaram sua importância estratégica para a cadeia empresarial do narcotráfico e as atividades armadas ilegais das FARC, ELN e AUC. Desde esse momento, a indústria da droga pulverizou-se em inúmeras empresas que passaram a coordenar suas atividades em territórios como os de Nariño e Putumayo, com débil presença estatal, isolamento geográfico, miséria socioeconômica, condições climáticas favoráveis e proximidade com os corredores de exportação de drogas e importação de insumos químicos e armas (ICG, 2004; LAURET, 2009). Esse quadro de atomização do narcotráfico na Colômbia contribuiu também para que os grupos armados ilegais desse país pudessem mergulhar de forma definitiva nos negócios da droga, principalmente nessas regiões fronteiriças. Além disso, os grupos guerrilheiros passaram a utilizar a região como ponto de refúgio, descanso e recomposição de tropas. Note-se que esses Departamentos colombianos já conviviam com a presença de vários grupos guerrilheiros desde a década de 1970. Os novos grupos paramilitares também continuam atuando na fronteira, como Águilas Negras, Nueva Generación, Rastrojos, Machos etc (LAVERDE Y GÓNGORA, 2009). Convém ainda esclarecer que, desde o início da década de 1980, as zonas médias e baixas do Departamento de Putumayo, fronteiras com o Equador, já presenciavam o cultivo de coca. Tal fato decorreu, por um lado, pela maior rentabilidade dos cultivos de coca em relação aos cultivos tradicionais de batata, milho, mandioca, arroz e banana, e, de outro, pelas fumigações aéreas com glifosato nos Departamentos de Guaviare e Caquetá, que ocasionaram uma migração dos cultivos para o sul do país, facilitada pelas ações criminosas de narcotraficantes e paramilitares numa região de escassa presença estatal (URIGUEN, 2008). Vale lembrar que esse Departamento, além dos altos índices de pobreza e baixa presença estatal, tem uma história marcada por vários ciclos migratórios relacionados à exploração de recursos naturais e aos efeitos das disputas por terras e ondas de violência em outras partes do país. Como é comum nos dois lados da fronteira, o Departamento também já recebeu fluxos migratórios do país vizinho, como na década de 1990, quando, devido à enorme demanda de mão de obra para o cultivo e processamento da coca, Putumayo recebeu uma massa de camponeses equatorianos que não havia sido integrada à economia petroleira da Província fronteiriça de Sucumbios (ESPINOSA, 2009). Já o Departamento de Nariño é há alguns anos o maior cultivador de coca de toda a Colômbia, com 16.428 hectares, em 2009, representando 24% do total de cultivos no país (UNODC, 2010).

No lado equatoriano, as Províncias de Carchi, Esmeraldas e Sucumbios também constituem áreas estratégicas para o narcotráfico e os grupos armados colombianos. Embora o Equador não tenha cultivos de coca significativos e não produza drogas, a cadeia empresarial do narcotráfico, com crescente presença dos cartéis mexicanos, utiliza a fronteira do país com a Colômbia como ponto de escoamento da cocaína colombiana (estima-se que 40% da cocaína colombiana saia pelo Equador), tráfico de armas e de insumos químicos (como o de gasolina branca, proveniente da Província petroleira de Sucumbios) e área de refúgio e de descanso para os narcotraficantes. A pasta da cocaína passa pelo equador por duas rotas: uma que vem do norte do Peru via Equador até os laboratórios no sul da Colômbia, e outra proveniente do Departamento de Putumayo com destino a Nariño passando pelas Províncias de Sucumbios e Carchi (CÓRDOBA, 2006). Além disso, principalmente após a dolarização da economia, o país tem sido utilizado pelo narcotráfico para a lavagem de dinheiro (VÁSQUEZ, 2005). No que se refere aos grupos

armados ilegais colombianos, o território fronteiriço equatoriano tem sido violado por ações criminais de grupos paramilitares, assim como tem sido utilizado pelas FARC e o ELN para recepção de armamentos, tráfico de drogas e como lugar de descanso, refúgio, assistência médica, reabastecimento das tropas e contatos com o exterior (ROMÁN, 2005). O governo colombiano denuncia que as guerrilhas também utilizam o território equatoriano para preparar ataques às forças públicas colombianas, como ocorreu no ataque das FARC, em junho de 2005, a base militar colombiana de Teteyé, Putumayo. A maior presença desses grupos em território equatoriano, especialmente das FARC, deve-se ao deslocamento do conflito colombiano para a região sul da Colômbia, onde tem-se concentrado a maior parte das ações do Plano Colômbia.

Com esse breve panorama da fronteira Colômbia-Ecuador, fica evidente que o conflito colombiano e sua relação com o narcotráfico repercutem em território equatoriano. Como consequência, na década de 2000, mais precisamente com os desdobramentos do Plano Colômbia, a região se transformou no local de origem de diversas crises político diplomáticas entre os governos dos dois países, que passaram a divergir sobre as visões e as estratégias em relação ao conflito colombiano e ao narcotráfico. Nesse sentido, no que se relaciona aos temas de segurança e defesa, as relações entre Colômbia e Ecuador, que historicamente se desenvolveram em parâmetros de amizade e cooperação, têm passado por sucessivas crises que, entre outros desdobramentos recentes, levaram a ruptura das relações diplomáticas entre os países em 2008. Note-se que, na década de 1990, esses países chegaram a criar uma instância político-militar, a Comissão Binacional Fronteiriça (COMBIFRON), com objetivo de consolidar uma relação de confiança em torno da agenda de segurança e defesa na fronteira. Nessa mesma perspectiva de cooperação, em 2000, o Ecuador se dispôs a receber recursos do Plano Colômbia e firmou com os EUA um convênio de concessão da Base de Manta, na sua costa do pacífico, para operações antidrogas.

A partir de 2002, nos marcos do Plano Colômbia, o governo colombiano lançou uma dura ofensiva militar contra o crime organizado e os grupos armados ilegais no Departamento de Putumayo. Essa ação foi acompanhada de uma grande operação de fumigação aérea de herbicidas químicos, principalmente glifosato, sobre os cultivos ilícitos de coca em Putumayo e Nariño. Em 2004, o governo colombiano lançou o Plano Patriota, que consistiu numa gigantesca campanha militar, nos Departamentos de Caquetá, Guaviare e Meta, com objetivo de recuperar plenamente o controle territorial do sul país e destruir a retaguarda estratégica das FARC na região. Como extensões militarizadas do Plano Colômbia também foram lançados o Plano Vitória, em 2006, e o Plano Consolidação, em 2007. Em conjunto, esses planos aumentaram a repercussão do conflito colombiano no território do Ecuador, na medida em que esse país passou a conviver com um número cada vez maior de invasões de grupos ilegais armados, de incursões do exército colombiano, de violações do seu espaço aéreo, de efeitos ambientais e sociais das fumigações químicas aéreas e de populações colombianas refugiadas e indocumentadas. Tudo gerou um grande rechaço das autoridades equatorianas às visões e estratégias colombianas e norte-americanas em relação às questões de segurança. Apesar de reforçar militarmente a fronteira, capturar guerrilheiros invasores, combater o tráfico de drogas, receber refugiados colombianos e lançar planos de desenvolvimento econômico e social para as Províncias fronteiriças (Unidad de Desarrollo de La Frontera Norte (UDENOR) e Plano Ecuador). O governo equatoriano, principalmente com Rafael Correa (2007-), tem procurado se manter distante do conflito colombiano. Apoiado no princípio da não ingerência, por entender que o conflito é um problema colombiano e não de segurança regional, o Ecuador tem-se recusado a adotar a mesma estratégia de segurança dos colombianos. Nessa perspectiva, o país não confere às guerrilhas o *status* de terroristas, como querem os governos da Colômbia e dos EUA. Além disso, o governo equatoriano alega ser vítima do conflito colombiano, que traz um alto custo ao país, que não conta com os mesmos recursos econômicos e militares disponíveis aos colombianos. Essa posição equatoriana gerou duras críticas da administração colombiana de Álvaro Uribe, que sempre considerou seu conflito armado um tema de segurança regional. Nessa perspectiva, a administração Uribe fez várias acusações de que o governo do Ecuador facilitava as atividades das FARC e do narcotráfico (FARAH y SIMPSON, 2010).

As discordâncias e tensões entre os dois países aumentaram após o 1 de março de 2008, quando o governo colombiano bombardeou um acampamento das FARC dentro do território equatoriano (Angostura), sem o conhecimento e o aval do governo equatoriano. Essa operação militar matou Raúl Reyes, alto comandante das FARC e mais 22 pessoas. O governo colombiano alegou que agiu de acordo com as teses da segurança preventiva, da legítima defesa e da co-responsabilidade internacional contra atores terroristas que utilizavam o território equatoriano para atacar a Colômbia. Destacado pela OEA e pelo grupo do Rio como uma violação da soberania do Equador, esse episódio levou o governo equatoriano ao rompimento das relações diplomáticas com a Colômbia. Desde então, Quito exige de Bogotá o cumprimento de cinco requisitos para o pleno restabelecimento dessas relações: 1) Colômbia deve abandonar sua campanha de vincular o Equador e suas autoridades com as Farc; 2) deve aumentar a presença de força pública na fronteira; 3) deve facilitar a informação requerida sobre a incursão de 1 de março; 4) entregar as informações sobre os computadores encontrados em Angostura; 5) deve realizar uma contribuição a ACNUR para a assistência aos milhares de refugiados colombianos em território equatoriano (MRE-ECUADOR, 2008). Essas exigências não impediram o Equador de restabelecer com a Colômbia, em outubro de 2009, a Comissão Binacional de Fronteira (COMBIFRON), para intercâmbio de informações em segurança e defesa. Note-se que, depois do ataque colombiano, o governo equatoriano incrementou os gastos militares, modernizou os sistemas de defesa do país, e transformou a fronteira com a Colômbia no núcleo central de sua política de segurança e defesa. O efetivo militar equatoriano nas fronteiras com a Colômbia passou de 500 para 5.000 homens.

O conflito colombiano e a fronteira Colômbia-Venezuela

A fronteira com a Venezuela é a mais extensa e povoada das cinco fronteiras terrestres que a Colômbia possui. Ocupando uma área de 2.219 Km, a fronteira envolve numa parte, a vizinhança dos Departamentos colombianos de Guajira, Cesar, Norte de Santander e Arauca com os Estados venezuelanos de Zulia, Táchira e Apure, e noutra parte, a vizinhança dos Departamentos colombianos de Vichada e Guainía com o Estado venezuelano do Amazonas. Ao longo da história, a despeito de divergências e crises político diplomáticas entre os governos centrais, essa imensa fronteira foi marcada por intenso intercâmbio econômico, comercial, social e cultural. Essa fronteira também foi responsável por estimular as relações bilaterais em assuntos como integração regional, desenvolvimento fronteiriço, segurança fronteiriça, migração ilegal, combate ao narcotráfico e outros.

A região de Guajira-Zulia, de grande população indígena (Wayú) e de intercâmbio ativo, ainda guarda disputas limítrofes entre os dois países em águas marinhas e submarinhas do Golfo de Maracaibo e Ilhas Monjes. A área de Cesar e Serranía del Perijá-Zulia/Maracaibo apresenta inatividade decorrente da ausência de infraestrutura e das dificuldades climáticas e geográficas. Essa área tem sido utilizada estrategicamente pelas FARC e o ELN, que combatem na parte colombiana e se refugiam no lado venezuelano. A fronteira também registra presença de grupos paramilitares. A vizinhança Norte de Santander-Táchira é o espaço mais dinâmico da fronteira, muitas vezes considerado um terceiro país. Com uma população de quase 3.000.000 de habitantes, concentrando 85% no entorno urbano, essa fronteira possui uma avançada infraestrutura de vias, energia e telecomunicações, com um intenso fluxo de bens, pessoas e serviços. A fronteira Arauca-Apure contrasta a riqueza petrolífera com elevados índices de pobreza, baixa presença estatal e cultivos de coca. Por fim, a região de Vichada/Guainía-Amazonas, com baixa densidade populacional, ausência dos Estados e ampla fonte de recursos naturais, conta com cultivos de coca e constitui-se num corredor estratégico para as atividades de transporte de armas e drogas pelas FARC (BUELVAS Y PIÑEROS, 2008).

Os Departamentos colombianos fronteiriços com a Venezuela constituem um palco de atuação de paramilitares, guerrilheiros e narcotraficantes, envolvidos em atividades como o contrabando de gasolina e outras mercadorias, o tráfico de armas e a produção e comércio de drogas. Esses grupos protagonizam disputas e alianças

por territórios, por domínio de zonas de cultivo de coca e de produção de cocaína, pelo controle de rotas dos tráficos de drogas e de armas, combustíveis e outros. As guerrilhas também utilizam esses espaços fronteiriços para coordenarem seus ataques contra o Estado colombiano. A atuação das forças públicas militares, principalmente colombianas, contra esses grupos ilegais armados completa o cenário dessas fronteiras. Seja qual for o tipo de confrontação, as consequências sobre as populações locais são recorrentes, com inúmeras violações de direitos humanos e deslocamentos forçados de populações. Os deslocamentos para a Venezuela trazem graves consequências ao país, que, impossibilitado de dar refúgio a toda enormidade de colombianos deslocados, passa a conviver com problemas institucionais, políticas públicas sobrecarregadas, militarização da vida social nas fronteiras e xenofobia de determinados grupos sociais em relação aos colombianos.

Nesta década de 2000, as ações militares da “Política de Segurança Democrática” do governo de Álvaro Uribe, nos marcos do Plano Colômbia, obtiveram vitórias expressivas na recuperação de territórios nos Departamentos de Arauca, Guajira e Norte de Santander, obrigando as guerrilhas recuarem às regiões de selva, como Sierra Nevada de Santa Marta (Guajira, Cesar e Magdalena), Catatumbo (Norte de Santander), Piedemonte Llanero (Arauca). O processo de desmobilização oficial dos paramilitares das AUC também contribuiu para a retomada do controle sobre esses territórios. Ocorre que essas vitórias não foram capazes de neutralizar as ações dos grupos ilegais armados, de eliminar o narcotráfico e outros tipos de tráficos ilegais e nem de desarticular as estruturas sociais, econômicas e políticas criadas pelos paramilitares nessas regiões (LAVERDE Y GÓNGORA, 2009). Diante das ofensivas do Estado colombiano, os grupos ilegais armados modificaram suas estratégias, diminuindo os combates e desenvolvendo ações seletivas nas fronteiras dos Departamentos de Arauca, Guajira e Norte de Santander com a Venezuela. Em Arauca, região de cultivos de coca, a retomada de importantes territórios pelo Estado colombiano levou os guerrilheiros das FARC e do ELN a se confrontarem pelo controle de rotas de tráfico de drogas, de abastecimento e de fuga para o território venezuelano do Estado de Apure. Cada vez mais a região de Apure vem sendo utilizada pelas guerrilhas como ponto de fuga, retaguarda, abastecimento e cativeiro de seqüestrados (COYUNTURA DE SEGURIDAD 21, 2008). Ainda em Arauca, devido à grande presença de forças militares colombianas na área do oleoduto Caño Limón-Covenas, alvo recorrente das ações guerrilheiras, as FARC e o ELN têm diminuído os embates envolvendo frentes militares contra as forças públicas, passando a praticar ações de sabotagem contra a infraestrutura de energia. No Departamento, embora em baixa presença, também são encontrados membros paramilitares das Águilas Negras, do Ejército Revolucionário Popular Antiterrorista da Colômbia e do Bloque Llaneros. Em Guajira, as áreas fronteiriças com o Estado venezuelano de Zulia constituem retaguardas estratégicas para as FARC e o ELN, que também praticam o recrutamento forçado de populações. Além disso, diversos grupos paramilitares disputam o controle do tráfico de drogas na fronteira, impondo controles sobre populações e territórios. Em Norte de Santander, com a retomada de territórios importantes pelo Estado colombiano, guerrilheiros e paramilitares têm praticado alianças em torno dos cultivos de coca e o tráfico de drogas nas fronteiras com o Estado venezuelano de Táchira. Grupos de paramilitares também controlam o contrabando de combustível proveniente da Venezuela (GÓNGORA, 2009).

Como vimos, o conflito colombiano e sua relação com o narcotráfico têm vários desdobramentos no território venezuelano. Nos últimos anos, não só por conta de questões relacionadas ao conflito colombiano e ao narcotráfico, as relações entre os dois países em temas de segurança e defesa foram se deteriorando, gerando um ambiente de desconfianças, suspeitas, tensões e decisões unilaterais, que resultaram num completo abandono dos acordos, mecanismos e perspectivas de coordenação binacional no enfrentamento dos referidos problemas. Com modelos ideológicos e sociopolíticos distintos, os governos de Álvaro Uribe e de Hugo Chávez criaram doutrinas de segurança divergentes, embora parecidas nos aspectos de serem militarizadas, concentradas na figura presidencial e instrumentalizadas para respaldar a popularidade doméstica e a legitimidade internacional desses governos. Do lado venezuelano, o governo de Hugo Chávez sempre fez duras críticas às relações colombianas com os EUA,

divergindo desses países no que diz respeito à estratégia de combate ao terrorismo internacional, ao tratamento conceitual dado as FARC e o ELN, à percepção do desenvolvimento do paramilitarismo e à política militarizada de combate às drogas (Plano Colômbia). Para o governo venezuelano, a Colômbia não consegue cuidar plenamente de suas fronteiras, não confere punição devida aos paramilitares e os efeitos do Plano Colômbia têm causado grande instabilidade regional e transfronteiriça. Há uma grande percepção na Venezuela, não só do governo Chávez, de que o conflito colombiano traz ao país, além dos custos dos refugiados e *indocumentados* colombianos, a criminalidade, o narcotráfico e a insegurança (CORREAL Y VASQUEZ, 2008). Do lado colombiano, o governo de Álvaro Uribe nunca concordou com a posição declarada de neutralidade do governo Chávez em relação ao conflito interno da Colômbia, como também sempre discordou da postura venezuelana de não catalogar as guerrilhas como organizações terroristas e tratá-las como grupos beligerantes e interlocutores. A diplomacia presidencial colombiana fez pesadas críticas aos acordos e compromissos assumidos pelo governo venezuelano com as FARC, sem consentimento e notificação a Bogotá. Nessa perspectiva, a Colômbia atribuiu ao governo Chávez uma afinidade ideológica e política com as guerrilhas colombianas, acusando Caracas de apoiar as FARC com armas, dinheiro e refúgio territorial. Além disso, o governo colombiano promoveu críticas a Venezuela por não cooperar com os EUA e Colômbia no combate ao narcotráfico, fato que teria convertido a Venezuela num amplo e seguro corredor para embarque de drogas, provenientes da Colômbia, para África, Europa, EUA e América do Sul (estima-se que 50% da produção de cocaína colombiana passe pela Venezuela) (BUELVAS Y PIÑERO, 2008).

Nos últimos anos, os incidentes na fronteira e as crises diplomáticas entre os dois governos ocorreram com grande frequência. No que se refere às crises diplomáticas, de forma mais emblemática, vale citar alguns episódios que, para as “diplomacias dos microfones”, quase se desdobraram em guerra. Um ocorreu em março de 2008, quando a Força Aérea colombiana bombardeou um acampamento das FARC em território equatoriano e exibiu dados supostamente retirados dos computadores do executado Raúl Reyes, o “número 2” da guerrilha, evidenciando supostos vínculos entre a Venezuela e o grupo armado. Na ocasião, Chávez condenou o ataque, apoiou incondicionalmente o Equador, enviou tropas do exército para a fronteira com Colômbia e retirou todos os funcionários venezuelanos da embaixada em Bogotá. Outro episódio ocorreu em julho de 2009, após o governo colombiano denunciar um suposto desvio de armas venezuelanas, compradas da Suécia em 1998, para as FARC. Note-se que o governo sueco confirmou que havia feito a venda de lança-foguetes ao país. Hugo Chávez negou a denúncia, ordenou a saída do embaixador venezuelano da Colômbia e congelou as relações diplomáticas e comerciais com o governo colombiano. Para o governo venezuelano, a Colômbia fez essa acusação com o intuito de justificar o seu acordo militar com os EUA para a utilização de sete bases militares no país. Em várias ocasiões, Chávez tem dito que o acordo da Colômbia com os EUA pode ser a preparação para a invasão da Venezuela por tropas norte-americanas. Apesar da volta do embaixador venezuelano a Bogotá após esse episódio, as relações diplomáticas entre os dois países ficaram “congeladas”. O episódio mais recente envolvendo os dois países ocorreu em julho de 2010, quando o governo de Álvaro Uribe, em fim de mandato, apresentou denúncias a OEA, exibindo fotos, vídeos e testemunhos, de que as FARC e o ELN mantêm algo em torno de 20 a 39 acampamentos com aproximadamente 1500 guerrilheiros dentro do território venezuelano. A resposta do governo venezuelano foi a ruptura das relações diplomáticas com a Colômbia. Embora a diplomacia venezuelana tenha reconhecido a presença de guerrilheiros colombianos no país, negou que o governo apoiasse esses grupos e reafirmou que as Forças Armadas combatem e entregam membros guerrilheiros para a Colômbia.

Em conjunto, o que ficou evidente nessas crises entre Colômbia e os seus vizinhos Equador e Venezuela, durante os governos de Álvaro Uribe, Rafael Correa e Hugo Chávez, foi que os projetos políticos e ideológicos internos e as alianças externas desses governos criaram posições de difícil conciliação. Até mesmo as instituições internacionais (OEA, UNASUL, Grupo do Rio) e os governos da região, que poderiam encaminhar os conflitos, foram vistos e acionados por esses governos a partir de uma perspectiva ideológica. Concentrando as ações de

política exterior nas figuras dos presidentes, que trocaram os canais diplomáticos por pronunciamentos midiáticos de grande impacto, esses governos sacrificaram, nos últimos anos, as possibilidades de saídas conjuntas para as questões relacionadas aos assuntos de segurança e defesa na sub-região.

Referências bibliográficas

- BUELVAS, Eduardo Pastrana; PIÑEROS, Diego Vera (2008). “¿Irreversibilidad de la degradación de las relaciones político-diplomáticas?” En: BUELVAS, Eduardo Pastrana; WIELAND, Carsten; RESTREPO, Juan Carlos Vargas (editores). *Vecindario agitado. Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, pp.221-264.
- CÓRDOBA, Carlos Espinosa Fernández (2006). “¿Es posible una nueva política de narcotráfico en Ecuador?” En: *Relaciones del Ecuador con sus países vecinos (Colombia-Perú)*. Quito: ILDIS-FES, pp. 117-128.
- CORREAL, Olga Lucía Ilera; VÁSQUEZ, Juan Carlos Ruiz (2008). “Colombia-Venezuela: dos maneras de comprender la seguridad”. En: BUELVAS, Eduardo Pastrana; WIELAND, Carsten; RESTREPO, Juan Carlos Vargas (editores). *Vecindario agitado. Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, pp.221-264.
- COYUNTURA DE SEGURIDAD N.21 (2008). *Colombia: la seguridad y la defensa en las fronteras*. Fundación Seguridad y Democracia. Bogotá, agosto de 2008.
- ESPINOSA, Roque (2009). “El enclave cocalero colombo-ecuatoriano”. En: JARAMILLO, Grace (compiladora). *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*. Quito: FLACSO, pp.81-127.
- FARAH, Douglas y SIMPSON, Glenn (2010). *Drogas, matones y la revolución ciudadana*. New York: International Assessment and Strategy Center.
- GÓNGORA, Edwin Tapia (2009). *Reporte de seguimiento al conflicto armado, desplazamiento forzado interno, desplazamiento transfronterizo, política de atención al desplazamiento y refugio en la zona de frontera colombo-venezolana durante al primer semestre de 2009*. Bogotá: CODHES –Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP NFORME (2004). *Las fronteras de Colombia: el eslabón débil de la política de seguridad de Uribe*. Quito/Bruselas: Informe sobre América Latina N.9.
- LAURET, Sander (2009). *La frontera norte ecuatoriana ante la influencia del conflicto colombiano: las sorprendentes dimensiones de la dinámica transfronteriza entre la provincia de Carchi y el departamento de Nariño*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- LAVERDE, Zully; GÓNGORA, Edwin Tapia (2009). *Tensión en las fronteras: un análisis sobre el conflicto armado, el desplazamiento forzado y el refugio en las fronteras de Colombia con Ecuador, Venezuela y Panamá*. Bogotá: CODHES –Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (2008). *Ecuador reitera su posición pacífica y soberana*. Quito: Boletín de Prensa, N. 716.
- ROMÁN, José Gallardo (2005). *El Plan Colombia y sus efectos sobre Ecuador*. Quito: Eskeletra editorial.
- URIGÜEN, Hernán Moreano (2008). *Ecuador-Colombia: entendiendo el problema fronterizo*. Santiago: Programa Seguridad y Ciudadanía, N.1, FLACSO-Chile.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME – UNODC (2010). *Monitoreo de Cultivos de Coca en Colombia 2009*. Vienna.
- VÁSQUEZ, Rosa (2005). “El narcotráfico en la agenda de seguridad del Ecuador”. En: LEIVA, Javier Ponce (editor). *La seguridad del Ecuador: del 11 de septiembre al Plan Patriota*. Quito: Ediciones Abya-yala, pp.191-216.

Recebido em 08/09/2010

Aprovado em 09/12/2010

Resumo

O artigo apresenta um breve panorama das relações entre o governo de Álvaro Uribe e os governos de Rafael Correa e de Hugo Chávez diante dos impactos do conflito colombiano sobre as fronteiras Colômbia-Ecuador-Venezuela.

Abstract

The article presents a brief panorama of the relations between the government of Alvaro Uribe and the governments of Rafael Correa and Hugo Chavez of the impacts of the Columbian conflict on the Colombia-Ecuador-Venezuela borders.

Palavras-chave: Conflito colombiano; Fronteiras Colômbia-Ecuador-Venezuela; Plano Colômbia.

Key words: Colombian conflict; Colombia-Ecuador-Venezuela borders; Colombia Plan.



O Esporte na Política Externa do Governo Lula: o importante é competir?

Sports in Lula's Foreign Policy: the important thing is to compete?

Carlos Augusto Rollemberg de Resende*

Meridiano 47 vol. 11, n. 122, nov.-dez. 2010 [p. 35 a 41]

“O melhor embaixador do Brasil é o futebol”.

Embaixador Roberto Jaguaribe

Introdução

A criatividade foi uma das marcas da política externa do Governo Lula. Ademais das coalizões de geometria variável, dos mecanismos inter-regionais e da postura assertiva em foros econômicos, também é merecedor de destaque o uso do esporte como ferramenta de política externa. Tema marginal da política externa de muitos países, mas que ganhou importância na do Governo Lula pelo fato de que o Brasil sediará os dois maiores megaeventos esportivos do mundo: a Copa do Mundo FIFA (Federação Internacional de Futebol) 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Tal é o significado político desses eventos e a importância conferida ao tema esporte, que foi criada, na estrutura do Itamaraty, uma coordenação para tratar de cooperação esportiva.

A Coordenação-Geral de Intercâmbio e Cooperação Esportiva (CGCE) foi criada em janeiro de 2008. Sua criação foi animada por três motivos: a crescente demanda por parte de países em desenvolvimento por cooperação com o Brasil na área do esporte, especialmente o futebol; a escolha do Brasil como sede da Copa de 2014; e a candidatura brasileira a sede das Olimpíadas de 2016. Antes de abordar as ações na área da cooperação esportiva propriamente dita, discorrer-se-á sobre o início do que a mídia passou a chamar de “diplomacia da bola” e sobre o envolvimento do Itamaraty nos megaeventos esportivos que o Brasil sediará.

A diplomacia da bola: o primeiro chute, o primeiro gol

O Presidente Lula não demorou para dar o pontapé inicial em sua diplomacia da bola. Já em agosto de 2004, foi realizado o Jogo da Paz, no Haiti. Atendendo ao pedido do Presidente Lula, a Confederação Brasileira de Futebol (CBF) concordou em realizar partida amistosa em Porto Príncipe entre as Seleções do Brasil e do Haiti. Os jogadores brasileiros, entre eles Ronaldo e Ronaldinho, cruzaram a capital haitiana em blindados da Missão de Paz das Nações Unidas (MINUSTAH), que se moviam cercados pela população local. O Jogo da Paz foi a primeira ação do Governo Lula utilizando o esporte, particularmente o futebol brasileiro, como ferramenta de política externa.

* Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e diplomata de carreira. As opiniões expressas neste artigo não representam os pontos de vista do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (caresende@gmail.com).

A realização da partida teve o claro objetivo de transmitir a mensagem – não só para os haitianos – de que o Governo brasileiro estava firmemente disposto a contribuir para a evolução da situação política no Haiti. O objetivo esperado com a realização do Jogo da Paz foi alcançado: a imagem que o Governo e a população haitianos tinham do Brasil e, particularmente, dos militares brasileiros no Haiti, mudou positivamente.

A visibilidade da crise haitiana na mídia mundial naquele momento não pode ser desconsiderada na decisão de se realizar o Jogo da Paz. Isso contribuiu para que a partida entre as Seleções do Brasil e do Haiti fosse divulgada nos principais meios de comunicação internacionais e repercutisse a diplomacia da bola, bem como a nova postura internacional do Brasil, pelo mundo.

Os megaeventos esportivos

Ao mesmo tempo em que a diplomacia da bola do Presidente Lula marcava seu primeiro gol, o Governo Federal, o Estado e a Prefeitura do Rio de Janeiro preparavam-se para organizar os Jogos Pan-Americanos e Parapan-Americanos de 2007. O Comitê Olímpico Brasileiro (COB) desistira de lançar candidatura para sediar as Olimpíadas de 2008 para focar na candidatura para sediar o Pan-Americano. Com o apoio dos Governos Federal, Estadual e Municipal, a idéia era que a realização, com sucesso, do Pan-Americano de 2007 credenciaria o Brasil para sediar edição das Olimpíadas. O COB e a Prefeitura do Rio de Janeiro apresentaram a candidatura da cidade em 2001, e a Organização Desportiva Pan-Americana decidiu pela cidade-sede em 2002. O processo de candidatura, portanto, é anterior ao Governo Lula.

A realização Jogos Pan-Americanos de 2007 serviu de experiência ao Itamaraty. Por um lado, o Ministério foi responsável pela concessão de vistos para atletas, integrantes das delegações e membros da organização do evento – por ocasião do evento, milhares de vistos foram concedidos em caráter de urgência. Por outro, apesar de não ter participado ativamente do processo de candidatura, os diplomatas brasileiros tiveram seus primeiros contatos com personalidades e profissionais do mundo olímpico e, especialmente, a primeira interlocução mais estruturada com o Ministério do Esporte, Estado e Prefeitura do Rio de Janeiro e com o COB no contexto de organização de megaevento esportivo. Terminados o Pan-Americano de 2007, o COB apresentou a candidatura do Rio de Janeiro para sediar as Olimpíadas de 2016.

A campanha brasileira para sediar os Jogos Olímpicos de 2016 foi processo complexo, o qual envolveu centenas de pessoas nos Governos Federal, Estadual e Municipal, bem como o COB e consultores internacionais por dois anos. Fator determinante para o êxito, entre outras razões, foi a estreita coordenação em que o Governo Federal e as instâncias estadual e municipal trabalharam.

Ao Itamaraty, um dos órgãos integrantes do Comitê de Gestão das Ações Governamentais para a Candidatura Rio 2016, coube informar todos os Postos brasileiros no exterior a respeito da candidatura olímpica, bem como instruí-los a mencionar a candidatura em eventos públicos. Foi estabelecido plano estratégico de ação para que diplomatas brasileiros no exterior contatassem membros-votantes do Comitê Olímpico Internacional (COI), presidentes de federações esportivas e de comitês olímpicos nacionais, bem como autoridades governamentais e personalidades do mundo esportivo que pudessem influenciar a escolha da sede dos Jogos de 2016.

Embaixadas e Consulados do Brasil realizaram, entre outras ações, exibição de fotos e filmes sobre o Rio de Janeiro, distribuíram material promocional da candidatura e incluíram *link* de divulgação da campanha em suas páginas na internet. Os Postos também apoiaram as delegações brasileiras que realizaram apresentações sobre a candidatura em diferentes cidades, por ocasião de assembléias de federações esportivas e de outros eventos esportivos.

O Governo Federal tinha conhecimento de que as candidaturas vitoriosas costumam ser conduzidas, política e diplomaticamente, no mais alto nível, contando com o envolvimento direto de Chefes de Estado, de Governo e de personalidades nacionais de grande projeção. O Presidente Lula fez da candidatura olímpica tema de encontros

bilaterais com Chefes de Estado e de Governo nos anos de 2008 e 2009. Lula também compareceu à abertura das Olimpíadas de Pequim, em 2008, e realizou visita ao Parque Olímpico em Londres, em abril de 2009, demonstrando interesse nos processos de preparação e de organização das Olimpíadas. Coube ao Itamaraty, portanto, significativa responsabilidade no processo de candidatura olímpica, com a pronta mobilização dos Postos que tinham membros votantes em sua jurisdição, ou estavam situados em cidades que sediaram reuniões do COI, além do acompanhamento cuidadoso para elaboração de estratégias e gestões de bastidores.

Com o sucesso da candidatura brasileira, o Itamaraty passou a contribuir no processo dos preparativos para sediar as Olimpíadas de 2016. O estabelecimento de mecanismos de cooperação com países com experiência na organização de mega-eventos esportivos tornou-se um dos objetivos prioritários na área esportiva. Paralelamente, a diplomacia brasileira também começou a trabalhar no sentido de divulgar e aproveitar oportunidades econômicas decorrentes da organização das Olimpíadas. Diferentes acordos bilaterais estão em negociação ou foram assinados na área de cooperação para a organização de Olimpíadas e de intercâmbio de experiências na promoção de oportunidades de negócios.

O Brasil assinou, com o Reino Unido, o Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Matéria de Legado Econômico, Social e Material e Legados Referentes a Atividades Físicas e Desportivas, Relativos à Organização das Olimpíadas; e o Memorando de Entendimento sobre Cooperação para Desenvolver Legados Econômico, Comercial e de Reputação como anfitriões das Olimpíadas. O primeiro estabelece marco para o intercâmbio de experiências na área de estrutura de governança; relações interinstitucionais; preparação de orçamento; e planejamento, desenvolvimento e consolidação de legados em diversas áreas, como educação, saúde, urbanismo e proteção ambiental. O segundo estabelece mecanismos para que os dois países possam criar e aproveitar oportunidades econômicas decorrentes da realização das Olimpíadas de 2012 e de 2016. Os Governos do Brasil e do Reino Unido, por meio dos órgãos responsáveis pela organização das olimpíadas em seus países, têm mantido reuniões sobre diferentes temas – como infraestrutura, legados e segurança. Técnicos brasileiros têm visitado Londres e já foram organizadas videoconferências com o objetivo de permitir interlocução entre técnicos dos dois países.

Com a Alemanha, o Brasil assinou Memorando de Entendimento sobre Cooperação Econômica, sobretudo nos Domínios da Infraestrutura e da Segurança, com vistas à Copa do Mundo FIFA 2014, e aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. O acordo tem por objetivo propiciar troca de experiências na promoção de oportunidades econômicas decorrentes da organização de megaeventos esportivos, bem como estabelecer mecanismo para promoção de oportunidades econômicas decorrentes da realização dos dois megaeventos esportivos que o Brasil sediará.

O Brasil também firmou acordo com a África do Sul que prevê intercâmbio de experiências e de informações sobre a preparação e a organização de megaeventos, incluindo a Copa do Mundo FIFA e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos. Durante a realização da Copa do Mundo FIFA 2010, foi organizado em Joanesburgo, na Casa Brasil, seminário sobre a experiência sul-africana como sede daquele megaevento.

Outros acordos de cooperação na área de organização de megaeventos estão sendo negociados com os governos da Austrália, do Canadá, dos Estados Unidos e da Rússia. O objetivo principal dessa vertente de assinatura de acordos é oferecer aos diferentes órgãos governamentais e instituições privadas envolvidos na realização dos megaeventos esportivos a oportunidade para conhecer as melhores práticas e estabelecer parcerias tendo vista o sucesso da realização da Copa de 2014 e das Olimpíadas de 2016. Os casos da China, com as Olimpíadas de 2008, e da Índia, com os Jogos da Commonwealth de 2010, expuseram o problema da confiabilidade de que federações esportivas, patrocinadores e mídia internacional depositam no *delivery* dos megaeventos. Preparar infraestrutura de transporte, hoteleira, esportiva e garantir segurança são questões fundamentais na realização de megaeventos esportivos. O Itamaraty tem consciência dessa questão e tem agido no sentido de aumentar a confiabilidade nas capacidades brasileiras para realizar a Copa de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

A escolha do Brasil como sede da Copa de 2014 resultou de processo diferente da candidatura olímpica. A FIFA adota o esquema de rodízio continental entre as sedes e a Copa de 2014 seria realizada nas Américas. O Brasil, por acerto entre as diferentes federações, foi lançado como candidato único. Em 2006, após contatos entre CBF, FIFA e autoridades brasileiras, a entidade máxima do futebol confirmou o Brasil como sede da Copa de 2014. O Governo Federal estabeleceu o Comitê Gestor da Copa 2014 (CGCOPA), no qual o Itamaraty participa, particularmente nas Câmaras Temáticas de Promoção Comercial e Tecnológica e de Desenvolvimento Turístico.

Ainda na área dos megaeventos esportivos, deve-se destacar a realização dos V Jogos Mundiais Militares, em julho de 2011, na cidade do Rio de Janeiro. Organizados em parceria com o Conselho Internacional do Esporte Militar, os V Jogos Mundiais Militares 2011 têm dimensão comparável ao Pan-Americano de 2007: serão oito mil participantes, de 100 países. O Itamaraty participa no Comitê Interministerial estabelecido para coordenar a organização dos Jogos, apoiando na divulgação do evento no exterior, e nos preparativos para a concessão de vistos. A escolha do Rio de Janeiro como sede dos V Jogos Mundiais Militares resultou de projeto levado a cabo pelos militares, por meio da Comissão Desportiva Militar do Brasil.

A diplomacia da bola em operação

A CGCE é o órgão do Ministério das Relações Exteriores responsável por tratar do tema esporte na agenda da política externa brasileira. Entre suas responsabilidades, o órgão é responsável por coordenar as ações de cooperação esportiva entre o Brasil e outros países, bem como com instituições internacionais e entidades esportivas; coordenar ações do Governo Federal que promovam intercâmbio de experiência com outros países na organização de megaeventos esportivos; e representar o Itamaraty em comitês interministeriais relacionados à realização de megaeventos esportivos.

A atuação brasileira na área de cooperação esportiva tem buscado o estabelecimento de acordos bilaterais que possam resultar em benefícios para o esporte nacional, bem como contribuir na organização de megaeventos esportivos, mas não se deve esquecer o contexto no qual essa cooperação esportiva tem sido realizada: a política externa do Presidente Lula. Merecem destaque, portanto, a intensificação de relações com países em desenvolvimento levada a cabo pela diplomacia brasileira, particularmente da África, incentivando a cooperação nas áreas de capacitação técnica e de difusão de programas sociais.

Para realizar ações de cooperação, a CGCE estabeleceu parcerias com diferentes entidades. Com a Universidade de Brasília, por exemplo, realizou-se Curso de Aperfeiçoamento de Técnicos de Futebol da CPLP, entre março e maio de 2008. Cerca de quarenta treinadores dos oito países membros participaram do curso. A CGCE também estabeleceu parceria com os Sindicatos de Treinadores de Futebol Profissional dos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro. Dessas parcerias resultaram missões de profissionais brasileiros que organizaram cursos de capacitação em países como Haiti, Quênia e Uganda, bem como na realização de cursos para treinadores e árbitros africanos. Cerca de sessenta treinadores e árbitros de mais de dez países da África foram capacitados em três cursos realizados em 2010.

Em parceria com o Santos Futebol Clube, a CGCE propiciou treinamento da Seleção Palestina Feminina de Futebol, na categoria Sub-20, no Brasil. Cerca de vinte e cinco atletas palestinas realizaram treinamento e disputaram partidas amistosas em instalações do Santos Futebol Clube, entre 20 de junho e 5 de julho de 2010. No contexto da Copa do Mundo FIFA 2010, a CGCE realizou, em parceria com a Olé Brasil F.C. e o Ministério do Esporte, clínicas de futebol que atendeu cerca de 250 crianças carentes de Joanesburgo.

Além da cooperação para capacitação, a CGCE também assumiu a coordenação para realizar partidas amistosas de futebol com equipes brasileiras. Foi realizada, em Gaborone, partida de futebol comemorativa da posse do Presidente Ian Khama, em 1º de abril de 2008, entre a Seleção Brasiliense e a de Botsuana. A partida também serviu

para divulgar apoio do Brasil a projeto de prevenção à AIDS naquele país. A Seleção Brasileira também realizou partida amistosa contra a Seleção Moçambicana, em Maputo, no dia 4 daquele mês.

Como se pode imaginar, o futebol ocupa boa parte da agenda da cooperação esportiva do Brasil, mas a primeira ação da CGCE de envio de técnicos brasileiros para capacitação foi o envio de dois treinadores de vôlei de praia para Cotonou, a pedido do Governo do Benim. Além da capacitação de treinadores na modalidade, o projeto esteve inserido em programa do Governo do Benim de ocupação do tempo ocioso de jovens em situação de risco social.

Em setembro de 2008, foi inaugurada em Maputo de fábrica de material esportivo doada pelo Governo Federal – unidades semelhantes funcionam no Brasil nos projetos Pintando a Cidadania e Pintando a Liberdade. A maquinaria e os insumos básicos para produção de bolas de diferentes modalidades esportivas em Moçambique foram doados pelo Ministério do Esporte, em coordenação com o Itamaraty. A fábrica foi instalada em comunidade carente de Maputo e gerou dezenas de empregos. Os trabalhadores da fábrica foram capacitados por técnicos do Ministério do Esporte, com o apoio da Embaixada do Brasil em Maputo. Ademais da doação dessa fábrica, a CGCE coordenou, ao longo dos três últimos anos, a doação de toneladas de material esportivo produzido pelo Ministério do Esporte para países na América Latina e na África, bem como para o Timor-Leste e para a Palestina.

Além do futebol, o programa sócioesportivo “Segundo Tempo”, desenvolvido pelo Ministério do Esporte, também chama a atenção de outros países. Diferentes governos já manifestaram interesse em estabelecer cooperação para poder implementar a metodologia do programa “Segundo Tempo” em seus países. Atualmente, Angola adota programa sócioesportivo que desenvolve atividades com metodologia brasileira. Técnicos moçambicanos já receberam capacitação e há negociações para que técnicos de oito países latino-americanos e de cinco países africanos sejam capacitados ao longo de 2011.

Devido à visibilidade internacional do programa “Segundo Tempo” e à realização dos dois maiores megaeventos esportivos no Brasil nos próximos anos, o Escritório da Organização das Nações Unidas para o Esporte como promoção do Desenvolvimento e da Paz (UNOSDP) manifestou desejo de trabalhar com o Governo brasileiro para implementar programas sócioesportivos em outros países, especialmente na África. O Chefe daquele Escritório visitou o Brasil para conhecer os programas brasileiros em setembro de 2010. Em maio de 2010, em Genebra, o Grupo de Trabalho das Nações Unidas para o Esporte como promoção do Desenvolvimento e da Paz foi reativado. O Brasil foi eleito, por consenso, como representante regional das Américas. O Itamaraty, em coordenação com o Ministério do Esporte, negocia com o UNOSDP formas de cooperação com países em desenvolvimento.

Mais de trinta acordos de cooperação esportiva foram assinados no período de 2008 a 2010, havendo mais uma dezena em negociação. A maioria desses acordos foi firmada com países em desenvolvimento, particularmente africanos, mas há também os acordos que estabeleceram mecanismos de intercâmbio de experiências na organização de megaeventos esportivos. É interessante notar, ainda, que dos poucos acordos assinados antes de 2008 na área do esporte, cerca de dez, a maioria foi assinado durante o Governo Lula e com países africanos, como Angola, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

Percebe-se que a maioria das ações de cooperação esportiva se concentra nos anos de 2008 e de 2010. No ano de 2009, a CGCE esteve envolvida na candidatura olímpica, participando das principais ações da campanha; informando e instruindo os Postos sobre a candidatura; e transmitindo para órgãos do Governo Federal, Estadual e Municipal, bem como para o Comitê Olímpico Brasileiro, informações recebidas dos Postos do Brasil no exterior.

Conclusão

A diplomacia da bola exercida pelo Presidente Lula, assim como a candidatura olímpica e a criação da CGCE, demonstram a criatividade de sua política externa e como foi amplo o leque de possibilidades exploradas pelo Itamaraty nos relacionamentos bilaterais. As ações de cooperação esportiva, além de atender demandas concretas

de outros países, especialmente africanos, também serviram de oportunidades para profissionais brasileiros adquirirem experiência no exterior.

Um dos aspectos que mais chamam atenção na política externa na área do esporte, é que se pode afirmar que “os fatos precederam as idéias”. As primeiras ações foram feitas como se tateando um objeto novo e inexplorado. Mas se percebe que, com o avanço da candidatura olímpica e posterior escolha do Brasil como sede dos Jogos de 2016, as ações tomaram corpo: parcerias foram firmadas e ações ganharam continuidade.

O fato de o Brasil sediar cinco dos maiores megaeventos esportivos do mundo –Jogos Mundiais Militares em 2011, Copa das Confederações em 2013, Copa do Mundo em 2014, e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos em 2016 – nos próximos seis anos deverá resultar em mais planejamento tanto da cooperação esportiva, quanto da participação do Itamaraty nesses eventos. A interlocução com o Ministério do Esporte, a CBF e o COB deve estreitar-se, criando oportunidades para que surjam novas ações de cooperação esportiva.

A discussão dos megaeventos esportivos no âmbito da política externa brasileira deve levar dois pontos em consideração. Em primeiro lugar, o Itamaraty não está entre os principais órgãos responsáveis pelos preparativos e pela organização desses eventos. Em segundo lugar, eventos como Copa e Olimpíadas são oportunidades ímpares para divulgar o País no mundo. Não se trata de receber milhares de turistas estrangeiros e criar oportunidades para atrair investimentos externos; esses megaeventos colocam o país-sede no foco da mídia internacional e resultam em visibilidade mundial. A política externa tem muito do que se beneficiar: a Copa e as Olimpíadas poderão demonstrar, como se pretende, que o Brasil é uma democracia estabelecida e cuja economia cresce sustentavelmente rumo a tornar-se a quinta maior do mundo na próxima década. Apesar da interlocução existente com o Ministério do Esporte, CBF e COB, o Itamaraty deverá esforçar-se para influenciar o processo decisório no qual se determinará qual a imagem do Brasil deve ser divulgada por esses eventos e quais ações devem ser tomadas para que tal imagem repercuta mundialmente.

O *Foreign and Commonwealth Office*, por exemplo, estabeleceu em sua estrutura regimental divisão responsável pela diplomacia pública “Londres 2012”. Trata-se de grupo de diplomatas que, em interlocução com outros órgãos do Governo britânico, formulam e implementam ações para divulgar o Reino Unido no contexto de preparativos para os Jogos de 2012. O Itamaraty, portanto, terá o duplo desafio de continuar formulando e implementando ações de cooperação esportiva, ao mesmo tempo em que participará do processo de definição da diplomacia pública no contexto dos megaeventos esportivos.

Outro ponto interessante na discussão entre política externa e a realização da Copa 2014 e das Olimpíadas 2016 é o impacto dos investimentos públicos e privados na inserção do Brasil na economia internacional. Quais os impactos na balança de pagamentos, no fluxo de investimentos externos diretos, na variação cambial? E, ao final da realização dos megaeventos, após os investimentos em infraestrutura e em outras áreas, qual poderá ser a nova posição da economia brasileira no mundo? Esses impactos terão efeitos que repercutirão na política externa e no poder relativo do Brasil?

Este artigo teve por objetivo discorrer brevemente sobre a diplomacia da bola do Presidente Lula e sobre o papel do Itamaraty nos megaeventos esportivos. Não se deve olvidar, no entanto, o papel que outros órgãos tiveram nas candidaturas e estão tendo no processo de preparação para organizar os megaeventos. Aqueles que futuramente forem analisar a política externa no contexto dos megaeventos esportivos deverão levar em consideração outros Ministérios, particularmente o do Esporte, o Estado e a Prefeitura do Rio de Janeiro, bem como a CBF, a FIFA, o COB e o COI. Em suma, a escolha do Rio de Janeiro como sede dos Jogos de 2016 resultou de esforço coletivo, no qual o Itamaraty teve participação relevante. Trata-se de capítulo interessante da história da política externa brasileira, sobre o qual historiadores deveriam se debruçar.

Os sucessos obtidos com o Jogo da Paz e a candidatura olímpica são claros, mas ainda é cedo para se avaliar os frutos colhidos com a diplomacia da bola, particularmente com as ações de cooperação esportiva na diplomacia

sul-sul. As primeiras análises, no entanto, podem ser consideradas positivas: as embaixadas brasileiras aumentam o número de interlocutores; o esporte, particularmente o futebol, tem apelo social; e as ações resultam em visibilidade na mídia – tanto brasileira, quanto estrangeira. A diplomacia da bola pode ser entendida como uma das ferramentas do *soft power* do Brasil. O esporte brasileiro, em particular o futebol, era uma vantagem comparativa até então não explorada pela política externa. Caberá ao próximo Governo avaliar se as ações em curso e as parcerias estabelecidas devem ser aprofundadas e ampliadas. No contexto da realização de megaeventos esportivos, deve-se supor que essa será a linha seguida.

A política externa do Presidente Lula trouxe muitas novidades à PEB, e a principal dela talvez tenha sido a busca incessante por posicionar o Brasil na linha de frente das principais questões internacionais. A candidatura para sediar as Olimpíadas de 2016 pode ser entendida como exemplo de caso dessa nova postura de não participar do jogo político internacional apenas para jogar, mas para vencê-lo. Os historiadores que vierem a se debruçar sobre a política externa do Presidente Lula não devem se furtar de analisar a diplomacia da bola, interessante aspecto da inserção internacional do Brasil no período 2003-2010.

Recebido em 14/12/2010

Aprovado em 21/12/2010

Resumo

O artigo trata da “diplomacia da bola” como ferramenta da política externa do Presidente Lula, tema marginal da inserção internacional de muitos países, mas que ganhou importância pelo fato de que o Brasil sediará os dois maiores megaeventos esportivos do mundo: a Copa de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

Abstract

The paper discusses the “football diplomacy” as a tool of President Lula’s foreign policy, a marginal issue of many countries’ foreign policy, but which became important because Brazil will host the two largest sports mega-events in the world: the 2014 World Cup and the 2016 Olympic Games.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira, Esportes, Futebol

Key-words: Brazilian Foreign Policy, Sports, Football



Resenha

*Brazilian Foreign Policy in Changing Times: the quest for autonomy from Sarney to Lula**

Danielly Silva Ramos Becard**

Ao final da primeira década do século XXI, a visibilidade do Brasil no sistema internacional tornou-se mais evidente, graças, em grande medida, ao sucesso alcançado pelo país nos campos econômico e político-diplomático. Percebeu-se, em contraste, a existência de uma grande carência na literatura internacional, a qual, muito ocasionalmente, desvia seu foco dos países centrais do sistema internacional. Neste sentido, a obra de Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni aqui apresentada preenche uma importante lacuna editorial não apenas por ser publicada em língua inglesa, mas sobretudo por permitir que o público estrangeiro conheça as grandes linhas da política externa brasileira tanto do ponto de vista teórico quanto empírico, por meio do estudo de vasta literatura produzida por pesquisadores latino-americanos.

O tema central do livro é a busca brasileira por autonomia, desde a segunda metade dos anos 1980 – com a inauguração do regime democrático – até 2009. Segundo os autores, a noção de autonomia (capítulo 1) é entendida pelos latino-americanos como a capacidade de se proteger contra os efeitos mais nocivos do sistema internacional e dos constrangimentos impostos por países poderosos. Vigevani e Cepaluni explicam que a autonomia se expressa por meio de três táticas distintas: pela *distância* perante países dominantes; pela *participação* ativa em instituições internacionais; e pela *diversificação* de parcerias e fóruns de atuação.

Durante o Governo José Sarney (1985-1990), os autores afirmam ter sido predominante a tática da autonomia pela distância (capítulo 2). Porém, sobretudo em razão de quatro situações – moratória da dívida externa brasileira, disputa contra os Estados Unidos sobre patentes farmacêuticas e sobre tecnologia da informação e posição brasileira na Rodada Uruguai do GATT –, a política externa brasileira foi pressionada a mudar ao final dos anos 1980. Elementos internos, como o esgotamento do modelo de substituição de importações, também colaboraram para a adoção uma postura menos autárquica e mais liberal.

Sob os impactos das transformações provocadas pelo fim da Guerra Fria, o governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) hesitou entre dois paradigmas diplomáticos (capítulo 3): primeiro, distanciou-se das práticas tradicionais e alinhou-se às visões e valores dos países desenvolvidos; em seguida, aproximou-se de países do Cone Sul, sinalizando atitude de maior autonomia. Já o governo Itamar Franco (1992-1994) herdou tanto um cenário doméstico instável quanto uma agenda internacional dominada por pressões norte-americanas pró-reformas econômicas liberais, tendo hesitado em reconhecer os Estados Unidos como principal parceiro. Para os autores, ambos os governos foram incapazes de estabelecer uma política externa coerente, seja por terem enfrentado forte instabilidade político-econômica, seja por terem tido gestões de curto prazo com freqüentes trocas de chanceleres.

Vigevani e Cepaluni acreditam que foi sobretudo com o governo Fernando Henrique Cardoso (capítulo 4) que se buscou internalizar diversas mudanças liberais propostas pela globalização, mantendo-se ao mesmo tempo

* VIGEUVANI, Tullo & CEPALUNI, Gabriel. *Brazilian Foreign Policy in Changing Times: the quest for autonomy from Sarney to Lula*. Translated by Leandro Moura. Lanham: Lexington Books, 2009. ISBN 978-0-7391-2881-7.

** Professora Adjunta do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – UnB (daniellyr@yahoo.com).

o apoio a certos instrumentos econômicos e empresas estatais. A autonomia pela participação fez com que o país se aproximasse dos pólos centrais internacionais e admitisse uma maior aderência aos regimes internacionais.

Percebendo a necessidade de se combater assimetrias e aumentar o peso do país nas negociações político-econômicas internacionais, o governo Luiz Inácio Lula da Silva (capítulo 5) propôs o exercício da autonomia por meio da diversificação de parceiros, tendo sido especialmente incentivadas as relações com países em desenvolvimento.

Os processos de integração regional e as relações com vizinhos como Argentina (capítulo 6) e Venezuela (capítulo 7) foram considerados de alta relevância econômica e estratégica pelo governo brasileiro. Porém, a baixa sensibilidade de determinados grupos de interesse a questões regionais, a não aceitação de seu aprofundamento institucional, ademais da alta importância atribuída pelo governo a questões e agendas globais, teriam dificultado o exercício da autonomia brasileira em seu entorno.

Em seu conjunto, seja pela riqueza de detalhes com que percorre a política externa brasileira no último quarto de século, seja pela inovadora estrutura analítica proposta, acredita-se que a obra de Vigevani e Cepaluni constitui uma relevante contribuição para os estudos brasileiros em relações internacionais, agora a serem igualmente apreciados pelo público anglófono.



Resenha

Os arquitetos da política externa norte-americana*

Thiago Lima**

Como entender o papel dos EUA no sistema internacional? A política externa do país seria expressão da busca de poder? Em que medida os operadores da política externa determinam a inserção internacional do país? Essas são questões sempre importantes, ainda mais em momentos de alternância na presidência, como no caso de Bush e Obama. Como avaliar e o que esperar da política externa dos EUA? O livro de Reginaldo Nasser aborda essas questões em um momento especialmente relevante: os anos entre a guerra contra a Espanha, em 1898 e o estabelecimento da Liga das Nações, em 1919. Esse é um período riquíssimo da história norte-americana, em que o país desponta como grande potência e passa a participar de forma decisiva dos assuntos relativos à ordem internacional. Muitas das raízes da política externa dos EUA encontram-se nesse intervalo e seu exame demonstra que análises que desprezem ideias e percepções de seus principais atores em troca de modelos teóricos mais abstratos podem ficar seriamente limitadas.

O livro é constituído de 194 páginas, divididas em 5 partes. A primeira parte é a apresentação e talvez ela pudesse ser mais esquemática ao apresentar a estrutura, o objetivo e as conclusões do livro. A segunda parte traz uma interessante discussão sobre teoria e história em Relações Internacionais, e é sobre ela que se ampara a parte forte do livro: uma constante discussão entre Realismo e Idealismo, e as decisões tomadas em termos de política externa. A teoria Realista, por exemplo, pressupõe que o Estado busque a maximização do poder, procurando obter maiores ganhos relativos frente aos seus contendores e, quanto maior for o seu sucesso nessa empreitada, maior será sua influência nos assuntos relativos à ordem internacional. Assim, de modo geral, a entrada dos EUA como ator decisivo na arena global seria consequência natural do seu crescente acúmulo de poder. Sem desprezar a teoria, Nasser aponta os dilemas e os embates enfrentados por políticos, acadêmicos, burocratas, homens de negócios, entre outros, na escolha das diretrizes da inserção internacional dos EUA: em que medida se expandir? Anexar? Dominar? Fazer alianças? Ao discutir o Idealismo, que previa a possibilidade de se chegar à Paz Internacional por meio de arranjos cooperativos calcados no respeito ao Direito e, particularmente, à soberania e à autodeterminação dos povos, Nasser expõe que os formuladores norte-americanos não deixaram de usar o poder e a violência em casos particulares e que a distinção entre povos civilizados e não-civilizados era tida como importante para o sucesso da cooperação internacional.

Com isso, Nasser argumenta que nada há de automático na crescente participação do país no centro das decisões políticas internacionais e que, mesmo aquela participação era resultado de disputas sobre concepções diferentes a respeito das relações internacionais e do papel que os EUA poderiam e/ou deveriam assumir. A terceira e a quarta partes do livro são dedicadas ao desenvolvimento do argumento a partir da reconstituição do período.

A terceira parte vai da Guerra contra a Espanha à Grande Guerra. Nela, Nasser reconstitui os argumentos e os interesses que justificaram a atuação intervencionista dos EUA no hemisfério ocidental, considerada sua zona de

* NASSER, Reginaldo Mattar. *Os arquitetos da política externa norte-americana*. São Paulo: Educ, 2010.

** Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba – UFPB e pesquisador do INCT – Instituto Nacional sobre Estados Unidos (tlima@ineu.org.br).

influência. O autor perpassa a Doutrina Monroe e o Corolário de Roosevelt, assim como a máxima de não se envolver em alianças com os europeus. Deve-se destacar como a noção de “civilização” foi fundamental para sustentar a ideia de Responsabilidades Especiais sobre a América Latina, e que o argumento racista contribuiu para a não anexação de Cuba. Discute-se o momento em que o país decidiu se iria ou não se tornar uma potência colonizadora ou um império, após derrotar a Espanha e assumir o domínio de Guam, Porto Rico, Cuba e Filipinas, assim como a expansão dos interesses e da política de poder dos EUA para o Pacífico e para a Ásia. Destaca-se também a figura de Theodore Roosevelt como o primeiro presidente norte-americano – valendo-se de argumentos civilizatórios e da superioridade moral dos EUA por conta de seu sistema democrático, assim como pela percepção de oportunidades materiais – a buscar intensamente direcionar os EUA para uma política mais ativa, e até imperialista, para além do hemisfério.

A quarta parte traz o período em que os EUA entraram definitivamente no centro de decisão mundial em decorrência de sua participação na I Guerra Mundial e, principalmente, do seu papel na articulação da ordem pós-conflito. O destaque fica por conta das ideias do presidente Woodrow Wilson que imprimiram um novo tom às relações internacionais, como a autodeterminação dos povos e a segurança coletiva. Embora esses sejam temas estudados com frequência, o texto salienta a importância das ideias do presidente para apontar que a política externa e o comportamento dos Estados nada têm de dados.

A quinta parte fecha o livro retomando uma crítica feita ao longo do texto sobre os estereótipos atribuídos à Roosevelt (o Realista) e Wilson (o Idealista). Tais atribuições dificilmente se sustentam mediante o exame histórico das políticas e posições defendidas pelos dois presidentes. Roosevelt defendera a criação de uma espécie de organização das nações civilizadas porque previa a diminuição da necessidade da manutenção de grandes marinhas e exércitos para criar ordem no mundo. Wilson, por outro lado, afirmava a necessidade de se ter um grande exército de prontidão para qualquer eventualidade. O que Nasser aponta com isso é que a rotulação incauta elimina da análise comportamentos que parecem contraditórios, mas que, na realidade, são fundamentais para entender mais profundamente a política externa dos EUA.

O texto é baseado em autores clássicos para o tema e não tem a pretensão de reportar pesquisa original. Seu valor está justamente na reconstituição do momento histórico, discutindo teorias de Relações Internacionais e análise de política externa, tendo como base empírica um período fundamental para o desenrolar da história das Relações Internacionais nos séculos XX e XXI. Nomear o livro *Os arquitetos da política externa norte-americana*, aliás, foi muito pertinente, já que a arquitetura deve sempre considerar a criatividade do ser humano e as possibilidades concretas de construção.

