

# MERIDIANO 47



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

Volume 12 – Nº 127 – Setembro-Outubro – 2011

## ARTIGOS

- 3 A posição dos Estados Unidos nas negociações sobre propriedade intelectual e biodiversidade na OMC**  
The position of United States in the negotiation on intellectual property and biodiversity in the World Trade Organization  
CAMILA YCHIKAWA BASSI
- 10 Lessons from Nauru: A Securitizing Move on Climate Change**  
Lições de Nauru: Um movimento para a Securitização das Mudanças Climáticas  
MARCELO DOS SANTOS NETTO
- 18 Do Reconhecimento de Estado e de Governo no Direito Internacional: considerações sobre a evolução do tema na jurisprudência e prática internacional**  
Recognition of the State and Government in International Law: Considerations on the evolution of the topic of Jurisprudence and international practice  
TATIANA WAISBERG
- 25 O investimento externo direto brasileiro: a América do Sul enquanto destino estratégico**  
The Brazilian foreign direct investment: South America as a strategic target  
RODRIGO MASCHION ALVES
- 36 A violência contra a mulher no discurso diplomático brasileiro**  
Violence against women and Brazil's foreign policy position  
IZADORA XAVIER DO MONTE
- 42 O 11 de Setembro e o renascer da história**  
9/11 and the rebirth of history  
JOÃO MANUEL SANTANA FRANCO
- 50 O Terrorismo como Agenda das Relações Internacionais: Novos Debates, Velhas Problemáticas**  
Terrorism as an International Relations Agenda: New Debates, Old Issues  
LARA MARTIM R. SELIS; RAFAEL MANDAGARAN GALLO;  
THELLA FERNANDES MASO

## RESENHAS

- 58 Hotel Tropico: Brazil and the challenge of African decolonization, 1950-1980**  
ROGÉRIO DE SOUZA FARIAS
- 64 India's Foreign Policy: Retrospect and Prospect**  
OLIVER STUENKEL
- 66 Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul**  
FERNANDA DE MOURA FERNANDES; FÁBIO AMARO DA SILVEIRA DUVAL

SUMÁRIO

*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.

© 2000-2011 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:

Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, CSA Worldwide Political Science Abstracts, Index Islamicus, International Political Science Abstracts, International Security & Counter-Terrorism Reference Center, Political Science Complete, Public Affairs Index, Academic One File, Academic Search Alumni Edition, Academic Search Complete, Academic

Search Elite, Academic Search Premier, Current Contents of Periodicals on the Middle East, Expanded Academic ASAP, Fonte Acadêmica Fuente Acadêmica, Fuente Acadêmica Premier, Handbook of Latin America Studies – Library of Congress, Informe Académico, Informe Revistas en Espanol, InfoTrac Custom (Cengage Gale), RePEC: Research Papers in Economics, Social Science Research Network (SSRN), SocINDEX, SocINDEX with Full Text, TOC Premier, Ulrich's Periodicals Directory, World History Abstracts, World Scholar: Latin America and the Caribbean, Directory of Open Access Journals – DOAJ, Geodados, Google Scholar, Latin American Periodicals Tables of Contents (LAPTOC), Latin Americanist, Research Resources Project (LARRP), OALster, Portal Periódicos Capes, Recent Science Index, Scholarly Journals Index, Scientific Commons, Scientific Publications Index, Scientific Resources Database, Scirus, Social Science Information Gateway(SOSIG), Sociological Abstracts, Sumários de Revistas Brasileiras, Summon Content & Coverage, UNESCO – DARE Database – International Social Sciences Directory, World Affairs Online – German Institute for International and Security Affairs, Worldcat, Academia.edu, Academic Papers Database, Bielefeld Academic Search Engine – BASE, Cibera, Contemporary Research Index, Current Index to Scholarly Journals, DataÍndice, Digital Journals Database, Directory of Academic Resources, Elektronische Zeitschriftenbibliothek, Elite Scientific Journals Archive, European Information Network on International Relations and Area Studies, History Journals, Infomine – Scholarly Internet Resources Collections, Intute, Journal Tables of Contents – Journal TOCS, La Créée: Périodiques en Ligne, Latindex, LivRe!, Mundorama, Open J-Gate, Public Knowledge Project – Open Archives Harvester, SOCOLAR, SUDOC – Le catalogue du Système Universitaire de Documentation, WorldWideScience.org.

## 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  
Secretaria: Leonardo Carvalho Leite Azeredo Bandarra

## 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).

# A posição dos Estados Unidos nas negociações sobre propriedade intelectual e biodiversidade na OMC

## The position of United States in the negotiation on intellectual property and biodiversity in the World Trade Organization

Camila Ychikawa Bassi\*

Meridiano 47 vol. 12, n. 127, set.-out. 2011 [p. 3 a 9]

### 1. Introdução

Desde a criação do Acordo TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1994, os debates acerca da relação entre a proteção dos direitos de propriedade intelectual<sup>1</sup> e a biodiversidade têm se intensificado no cenário internacional.

Isto é devido ao artigo 27.3(b) do TRIPS, que trata especificamente da patenteabilidade de seres vivos. Este artigo deixou a cargo dos membros da OMC a decisão sobre o patenteamento plantas e animais, mas exigiu tanto a proteção de microorganismos e procedimentos não biológicos e microbiológicos, assim como a proteção a cultivos (novas variedades de vegetais), seja por meio de patentes, sistema *sui generis* efetivo ou por uma combinação de ambos (TRIPS, 1994).

Segundo Stein (2005, p. 166), o desenvolvimento do marco regulatório nos Estados Unidos esteve fortemente ligado às pressões do setor privado, que exigia legislações mais abrangentes de proteção à propriedade intelectual. Com a decisão favorável ao patenteamento de uma bactéria que não se encontrava na natureza, no caso *Diamond v. Chakrabarty* (1980), os casos que se seguiram, ao longo das décadas de 1980 e 1990, acabaram por expandir as fronteiras legais das matérias vivas patenteáveis chegando até a permissão de formas de vida mais complexas (STEIN, 2005).

A necessidade de proteção da biotecnologia reflete a importância cada vez maior desse setor, que pode ser aplicado no desenvolvimento de uma diversidade de produtos, tais como fármacos, cosméticos e variedades vegetais melhoradas. Assim, devido à necessidade de retorno dos investimentos e gastos despendidos em P&D, as corporações dos países que desenvolvem esse tipo de alta tecnologia têm demandado a proteção por meio de direitos de propriedade intelectual.

Especificamente, os Estados Unidos, desde a década de 1980, têm buscado expandir seus padrões de proteção aos demais países. Nesse período, implementaram uma estratégia bilateral, forçando os países a modificarem suas leis de proteção à propriedade intelectual e também atuaram na esfera multilateral com o objetivo de criar um acordo de propriedade intelectual que pudesse conter padrões mais rígidos de proteção, o que resultou após um longo período de negociações, na criação do acordo TRIPS (DRAHOS, 1995).

\* Mestranda em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista – UNESP/Marília e bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP (camilaybassi@gmail.com)

1 Os direitos de propriedade intelectual são dispositivos legais e institucionais para proteger as criações da mente, tais como novos medicamentos, trabalhos de arte e literatura, marcas, obtenções vegetais, entre outros (SHERWOOD, 1992, p. 22).

Ressalta-se que quando o TRIPS estava sendo negociado, os participantes concordaram em revisitar especificamente o artigo 27.3(b) quatro anos após a data de entrada em vigor do acordo (SELL, 2003).

As negociações sobre a revisão deste artigo, iniciadas em 1999, foram estendidas em 2001 com a Declaração da Rodada de Doha, que estabeleceu sob o parágrafo 19, um mandato para a discussão da relação entre o TRIPS e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), além da necessidade de se analisar a proteção do conhecimento tradicional, entre outras questões que os membros julgarem relevantes (WTO, 2011). Posteriormente, analisaremos a posição dos Estados Unidos nas negociações, uma vez considerando o cenário conflituoso marcado pela cisão Norte-Sul.

## 2. A posição dos Estados Unidos

Em um primeiro momento após a constituição do TRIPS, a estratégia dos Estados Unidos esteve centrada na questão da implementação imediata das disposições deste acordo pelos membros da OMC. É importante ressaltar que um dos maiores desapontamentos do ponto de vista do mercado norte-americano foram as provisões que deram aos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos tempo extra para cumprir com os padrões do TRIPS (DRAHOS, 2002).

Assim, devido às pressões das empresas norte-americanas o USTR (*Office of the United States Trade Representative*) passou a pressionar no âmbito bilateral para que os países em desenvolvimento adotassem os padrões do TRIPS antecipadamente. Além disso, o autor resalta que o processo 301 se fortaleceu depois da conclusão do TRIPS. Assim, foram introduzidos planos de ação imediatos em propriedade intelectual para países estrangeiros, além de serem anunciadas as ações que os Estados Unidos iriam ter na OMC contra os países que não respeitassem a propriedade intelectual (DRAHOS, 2002).

Portanto, os Estados Unidos teriam nesse momento, mais estratégias no que tange ao cumprimento da proteção à propriedade intelectual a seu dispor do que antes do TRIPS. De um modo geral, os Estados Unidos após a constituição do TRIPS passaram a adotar as seguintes estratégias: a) continuar a acompanhar anualmente o desempenho de todos os países em seu processo 301; b) continuar bilateralmente a negociar acordos de propriedade intelectual com os Estados e no plano regional continuar a vincular acordos comerciais à proteção efetiva da propriedade intelectual c) no âmbito da OMC utilizar o mecanismo de resolução de controvérsias para os países que julgarem estar infringindo direitos de propriedade intelectual d) utilizar no âmbito do Conselho do TRIPS, as revisões do TRIPS para pressionar os países no que diz respeito à implementação e cumprimento do acordo (DRAHOS, 2002).

Em que pese o reforço das estratégias dos Estados Unidos nesse contexto, é importante salientar que os possíveis impactos acarretados pelo TRIPS têm causado cada vez mais repercussão, destacadamente no que tange sua interface com a biodiversidade, que tem atraído a atenção de diversos atores não-estatais (DRAHOS, 2002). Da mesma maneira, Sell (2003) afirma que apesar desses debates não serem novos, o que se mostraria nova seria a mobilização desses grupos contra a abordagem agressiva da propriedade intelectual pelas corporações dos Estados Unidos.

Segundo Sell (2003, p. 140), a questão do patenteamento de formas de vida tem gerado particularmente significativos debates entre os membros da OMC, sendo que de um lado do debate estariam os Estados Unidos e suas indústrias biotecnológicas, defendendo o patenteamento sem exceções e de outro, os países em desenvolvimento e as pressões de ativistas, agricultores, organizações não-governamentais, grupos de direitos humanos, opondo-se fortemente contra ao patenteamento de formas de vida (SELL, 2003).

Dessa maneira, analisaremos a seguir qual a posição apresentada pelos Estados Unidos, bem como suas propostas, particularmente no que tange às seguintes questões: provisões do artigo 27. 3(b); a relação entre o TRIPS e a CDB e quanto ao consentimento informado prévio e a repartição de benefícios.

## 2.1 Quanto às provisões do artigo 27. 3(b)

Além da supressão das exceções existentes no artigo 27.3(b) sobre o patenteamento de formas de vida, a agenda dos Estados Unidos inclui também, no que tange à proteção *sui generis* de variedades de plantas, a incorporação da Convenção de 1991 da UPOV (União internacional para a Proteção de Variedades de Plantas) dentro do TRIPS (SELL, 2003). Ressalta-se que a versão de 1991 é considerada a mais rígida das Atas da UPOV, uma vez que permite a dupla proteção- por meio de direitos de melhorista e por sistema de patentes.

Com o objetivo de defender o sistema de patentes e o reforço da proteção dos direitos de propriedade intelectual sobre formas de vida, os Estados Unidos citam amplamente em seus comunicados os benefícios alcançados em diversas áreas em que se desenvolve a biotecnologia (IP/C/W/162, p. 2). Tal visão se contrapõe a de países como a Índia, que levantaram preocupações sobre o patenteamento de formas de vida em relação ao desenvolvimento, segurança alimentar, cultura e moralidade. Ressalta-se que outros membros da OMC, como o Brasil, sugeriram que as exceções presentes no artigo fossem mantidas, diferentemente do Grupo Africano, que propôs a necessidade de o TRIPS eliminar o patenteamento de todas as formas de vida do artigo 27. 3(b) (IP/C/W/369/Rev.1, p. 3).

## 2.2 Quanto à relação TRIPS-CDB

Acordada em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a CDB consiste em um esforço de cooperação multilateral em defesa diversidade biológica, devendo as partes buscar a repartição justa e equitativa dos benefícios da utilização dos recursos genéticos, bem como promover a transferência adequada de tecnologias pertinentes (art. 1º) (MAZUOLLI, 2005).

A CDB, ainda não ratificada pelos Estados Unidos, é um instrumento amplamente reconhecido por afirmar o direito soberano dos Estados sobre seus recursos biológicos (art.3), em detrimento da visão de que estes eram “patrimônio comum da humanidade”, que vigorava até então (ASSAD, 2002).

A repartição justa e equitativa de benefícios constitui o objetivo econômico e político da CDB e sua emergência se deve à crescente monopolização, por parte das corporações, dos lucros obtidos pela exploração da biodiversidade (BERTOLDI, 2002). Cabe destacar também que o art. 8º (j) coloca a necessidade de se estabelecer a repartição de benefícios quando são utilizados conhecimentos tradicionais nas invenções (MAZUOLLI, 2005).

A inserção do exame do relacionamento entre o TRIPS e a CDB no âmbito da OMC pode ser compreendida no contexto mais amplo da emergência na década de 1990 de inúmeros tratados ambientais, que acabam se contrapondo às normas do direito internacional econômico, devido ao acúmulo de lógicas distintas. Como se trata de um conjunto de tratados internacionais edificados em diferentes contextos existirão diferentes níveis de cogência entre eles, havendo tratados, tais como a CDB, que não conseguem atingir níveis de *compliance* e *enforcement* suficientes para se tornarem eficazes (PLATIAU; VARELLA; SCHLEICHER, 2004).

A relação TRIPS-CDB tem sido alvo de muitos conflitos, uma vez que envolve a questão da biopirataria, prática a qual vem sendo denunciada pelos países megadiversos, que são na maioria países em desenvolvimento. Assim, da mesma forma que os países detentores da tecnologia desejam o retorno de seus investimentos em P&D, os países megadiversos desejam o retorno da utilização dos recursos genéticos e dos conhecimentos tradicionais que têm sido utilizados freqüentemente no desenvolvimento de medicamentos, novas variedades vegetais, entre outros.

No que tange à relação entre o TRIPS e a CDB, os Estados Unidos, com apoio do Japão, acreditam que não existe contradição entre ambos os acordos e que os governos podem aplicá-los de forma que se reforcem mutuamente mediante medidas nacionais. (IP/C/W/368/Rev.1, p. 4).

Para os mesmos, a possibilidade do surgimento de contradições em sua aplicação prática é mínima ou mesmo inexistente, uma vez que consideram que o TRIPS e a CDB possuem objetivos diferentes e não opostos. Apesar

de o TRIPS não conter dispositivos que versam sobre a apropriação indevida dos recursos genéticos e sobre o compartilhamento de benefícios, isto não indicaria um conflito, uma vez que estes atos estariam fora do âmbito de aplicação do TRIPS, correspondendo a outro sistema normativo. Portanto, para os Estados Unidos, o TRIPS e a CDB seriam suficientemente flexíveis para permitir a implementação simultânea de ambos por um país, não havendo a necessidade de emendá-lo (IP/C/W/209; IP/C/W/368/Rev.1; IP/C/W/434).

Em relação a essas preocupações, os Estados Unidos se posicionam fortemente em defesa do sistema de patentes, afirmando que os casos de patentes errôneas são mínimos e que ao contrário do que sugere alguns membros, o sistema de patentes não estaria passando por uma crise. Como resposta aos países que exigem modificações no TRIPS para que o mesmo se torne coerente com a CDB, os Estados Unidos lembram que a CDB não exige ou nem mesmo menciona exigências de divulgação em patentes, sendo que na verdade apenas apela para que as partes proponham condições para garantir o acesso aos recursos genéticos e ao consentimento prévio informado, encorajando simultaneamente, o compartilhamento de benefícios. Além disso, afirmam que embora não façam parte da CDB, estariam, no entanto, tomando passos positivos no sentido de promover e encorajar o consentimento informado prévio e a repartição de benefícios (IP/C/W/449, p. 2).

### 2.3 Quanto ao consentimento informado prévio e a repartição de benefícios

Dessa maneira, muitas preocupações têm sido levantadas pelos membros no que tange à relação do TRIPS e a CDB, sendo alegado por muitos membros, que o TRIPS permite o patenteamento de invenções que utilizam material genético e conhecimentos tradicionais sem que as provisões da CDB sejam respeitadas. Assim, para lidar com essas questões, duas propostas foram apresentadas pelos membros, a proposta do “enfoque nacional” e a proposta do “enfoque de divulgação”.<sup>2</sup>

A proposta do enfoque nacional é defendida, principalmente, pelos Estados Unidos e pelo Japão e consiste na utilização de soluções nacionais fora do sistema de propriedade intelectual, incluindo legislação de acesso e repartição de benefícios e contratos. Já a proposta de divulgação, defendida sobretudo pelos países em desenvolvimento, propõe algum tipo de obrigação de divulgação para os requerentes de patentes como medida complementar à legislação nacional e contratos (IP/C/W/368/Rev.1, p. 14).

Os proponentes do enfoque nacional fizeram sugestões a fim de alcançar os seguintes objetivos: assegurar o acesso autorizado (consentimento informado prévio); alcançar o compartilhamento de benefícios provenientes do uso dos recursos genéticos e dos conhecimentos tradicionais e prevenir os erros nas concessões de patentes (IP/C/W/368/Rev.1, p. 14).

Particularmente, os Estados Unidos afirmam que os requerimentos de divulgação no sistema de patentes além de custosos, não serviriam para alcançar esses objetivos, podendo ter conseqüências negativas para esse sistema (IP/C/W/434, p. 1).

Nessa perspectiva, para um sistema ser efetivo, as obrigações deveriam surgir no começo do processo e não no ponto da comercialização. Portanto, tal arranjo de direitos e deveres seria melhor estabelecido por contrato firmado entre as partes, no qual deveria conter, tanto a anuência prévia para a utilização da biodiversidade e conhecimento tradicional, assim como a obrigação de identificar a origem do material genético/conhecimento tradicional utilizados nas invenções. Da mesma maneira, as questões que competem aos tribunais, em casos de litígio e as condições de autorização a terceiros também deveriam ser incluídos nos contratos (IP/C/W/209, p. 6).

No que tange à concessão errônea de patentes, esta abordagem defende que existem várias soluções efetivas, como o reexame das patentes e procedimentos de revogação, assim como o estabelecimento de base de dados de conhecimento tradicional a fim de aumentar as informações prévias disponíveis para os examinadores de patentes.

2 Tal divisão é apresentada no documento do Secretariado do Conselho de TRIPS (IP/C/W/368/Rev.1).

Além disso, os proponentes dessa abordagem alegam que um sistema de contrato forneceria a flexibilidade necessária para levar em conta as diferenças de interesses nas negociações e também seria mais rápido do que aguardar os resultados no Conselho de TRIPS (IP/C/W/368/Rev.1, p. 16).

Em contraposição à proposta de enfoque nacional, os países em desenvolvimento afirmam que apesar de as soluções nacionais serem necessárias para garantir o acesso e a repartição de benefícios, não deveriam ser consideradas como a única solução pra impedir a concessão errônea de patentes e os casos de biopirataria. Assim, considerando-se a natureza transfronteiriça do problema, freqüentemente envolvendo a aquisição de material em um país e o patenteamento em outro, a confiança somente nas medidas nacionais ou regionais parecem não ser suficientes (IP/C/W/368/Rev.1, p. 23).

Por sua vez, no que tange à “proposta de divulgação”, foram apresentadas no Conselho de TRIPS três variações: a proposta de divulgação no âmbito do TRIPS; a proposta de divulgação no âmbito do Tratado de Cooperação em Patentes (PCT) da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) e a proposta de divulgação obrigatória. (IP/C/W/368/Rev.1, p. 27).

A proposta de divulgação no âmbito do TRIPS defende que este acordo deve passar a exigir como critérios para a concessão de patentes as seguintes informações: a fonte e o país de origem do recurso biológico, bem como os conhecimentos tradicionais utilizados na invenção; provas do consentimento informado prévio e provas da distribuição justa e equitativa dos benefícios. Esses países argumentam que o sistema de patentes atual permite que em muitas situações, recursos genéticos ou os conhecimentos tradicionais, sejam considerados novos, quando não deveriam, o que afeta diretamente o cumprimento das obrigações emanadas pela CDB (IP/C/W/368/Rev.1, p. 28).

A partir desta modificação, os membros da OMC deveriam incluir em suas leis e regulamentos nacionais as prescrições exigidas pelo TRIPS, sendo que estas deveriam ser informações obrigatórias para todas as solicitações de patentes que utilizem materiais genéticos ou conhecimentos tradicionais. As provas de consentimento informado prévio deveriam ser apresentadas, por meio de um certificado expedido por uma autoridade nacional ou por meio de um contrato certificado pelo solicitante e pelas autoridades do país em que se originaram os recursos. No caso da obrigação da distribuição de benefícios, deveriam ser apresentadas provas de acordos existentes, ou que no futuro que se comprometa a realizar a repartição (IP/C/W/368/Rev.1, p. 28).

Já a proposta de divulgação da Suíça consiste na modificação do Tratado de Cooperação em Patentes (PCT) da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) para permitir que as partes contratantes do tratado exijam a divulgação da origem aos solicitantes de patentes que utilizaram recursos genéticos ou conhecimentos tradicionais (IP/C/W/423, p. 1).

Por sua vez, a última proposta a ser apresentada no enfoque de divulgação é a denominada “proposta de divulgação obrigatória”. Tal proposta é amplamente defendida pela Comunidade Européia em seus comunicados. De acordo com essa abordagem, uma exigência de divulgação obrigatória deveria ser estabelecida apenas no que diz respeito à origem ou fonte de material genético e dos conhecimentos tradicionais utilizados nas invenções para todos os requerentes de patentes, nos níveis nacional, regional e internacional, com penalidades para o não-cumprimento fora do sistema de patentes- nesse caso, cada país decidiria como prover sanções em caso de violação das obrigações (IP/C/W/368/Rev.1, p. 33).

### 3. Considerações Finais

Dessa forma, constatamos que os Estados Unidos, pioneiros na concessão de direitos de propriedade intelectual sobre organismos vivos, atuaram desde a década de 1980 de forma a expandir seus padrões de proteção para todas as áreas do conhecimento.

Com a constituição do TRIPS, novas estratégias foram criadas para forçar os países adotarem padrões mais rígidos de proteção à propriedade intelectual. Em relação à revisão do artigo 27.3(b), os Estados Unidos, desde o início, compreenderam as negociações como uma forma de estender ainda mais a proteção para o campo dos recursos genéticos, com o intuito de reduzir as flexibilidades existentes. Por sua vez, os países em desenvolvimento buscam manter a margem de manobra existente nesta questão, impedindo que os padrões do TRIPS se tornem ainda mais rígidos.

No que tange à relação entre o TRIPS e a CDB, os Estados Unidos visam manter o *status quo*, excluindo qualquer possibilidade de modificação do TRIPS para que o mesmo incorpore as provisões da CDB, proposta amplamente defendida pelos países megadiversos.

## Referências Bibliográficas

- ASSAD, A. L. *Biodiversidade: institucionalização e programas governamentais no Brasil*. 2000. Tese de Doutorado. Instituto de geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.
- BERTOLDI, M. R. A Convenção sobre a Diversidade Biológica: aspectos jurídicos internacionais. *Revista da Escola de Direito da Universidade Católica de Pelotas*, Pelotas-RS, v. 5, n. 1, p. 43-78, 2004.
- DRAHOS, P. Global property rights in information: the story of TRIPS at the GATT. *Prometheus*, v. 13, n. 1, p. 6-19, 1995.
- DRAHOS, P. Negotiating Intellectual Property Rights: Between Coercion and Dialogue. In: DRAHOS, P.; MAYNE, R (Org). *Global Intellectual Property Rights: Knowledge Access and Development*. New York: Palgrave Macmillan, 2002, p. 161-182.
- MAZZUOLLI, V. de. O. (Org). *Coletânea de direito internacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- PLATIAU, A. F. B; VARELA, M. D. V; SCLEICHER, R. T. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. *Revista brasileira de Política internacional*, Brasília, v. 47, n. 2, p. 100-130, 2004.
- SELL, S. K. *Private Power public law: the globalization of intellectual property rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- SHERWOOD, R. M. *Propriedade intelectual e desenvolvimento econômico*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1992.
- STEIN, H. Intellectual property and genetically modified seeds: the United States, trade, and the developing world. *Northwestern Journal of technology and Intellectual Property*, v. 3, n. 2, 2005.
- TRIPS. 1994. Disponível em: [http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2008/02/ac\\_trips.pdf](http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2008/02/ac_trips.pdf). Acesso em: 20 de março de 2011.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. 2011. Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: 15 de fev de 2011.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. 2011. IP/C/W/162. United States. *Review of the provisions of article 27. 3 (b)*. 1999. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/trips\\_e/art27\\_3b\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/art27_3b_e.htm)>. Acesso em: 25 de março de 2011.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. 2011. IP/C/W/209. United States. *Review of the provisions of article 27. 3 (b). Further views of the United States*. 1999. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/trips\\_e/art27\\_3b\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/art27_3b_e.htm)>. Acesso em: 25 de março de 2011.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. 2011. IP/C/W/423. Switzerland. *Additional comments by Switzerland*. 2004. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/trips\\_e/art27\\_3b\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/art27_3b_e.htm)>. Acesso em: 14 de março de 2011.



- WORLD TRADE ORGANIZATION. 2011. IP/C/W/434. United States. *Article 27.3(b) – Relationship between the TRIPS Agreement and the CBD and the Protection of Traditional Knowledge and Folklore*. 2004. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/trips\\_e/art27\\_3b\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/art27_3b_e.htm)>. Acesso em: 21 de março de 2011.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. 2011. IP/C/W/449. United States. *Article 27.3(b), relationship between the TRIPS Agreement and the CBD, and the protection of traditional knowledge and folklore*. 2005. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/trips\\_e/art27\\_3b\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/art27_3b_e.htm)>. Acesso em: 25 de março de 2011.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. 2011. IP/C/W/368/Rev.1. Council for TRIPS. *The relationship between the TRIPS agreement and the Convention on Biological Diversity*. 2006. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/trips\\_e/art27\\_3b\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/art27_3b_e.htm)>. Acesso em: 12 de março de 2011.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. 2011. IP/C/W/369/Rev.1. Council for TRIPS. *Review of the provisions of article 27. 3 (b)*. 2006. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/trips\\_e/art27\\_3b\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/art27_3b_e.htm)>. Acesso em: 14 de março de 2011.

## Resumo

Este artigo visa analisar a posição dos Estados Unidos nas negociações sobre propriedade intelectual e biodiversidade que estão sendo desenvolvidas no processo de revisão do artigo 27.3(b) do acordo TRIPS. Entre outros aspectos, serão tratados os principais conflitos entre este país e demais membros da OMC.

## Abstract

This article aims to analyze the position of USA in the negotiations on intellectual property and biodiversity which are under development in the process review of the article 27.3(b) in accordance with TRIPS. Among other issues, the main conflicts between USA and other members of the WTO will be discussed.

Palavras-chave: propriedade intelectual; TRIPS; biodiversidade

Keywords: intellectual property; TRIPS; biodiversity

Recebido em 21/06/2011

Aprovado em 18/08/2011



# Lessons from Nauru: A Securitizing Move on Climate Change

## Lições de Nauru: Um movimento para a Securitização das Mudanças Climáticas

Marcelo dos Santos Netto\*

---

Meridiano 47 vol. 12, n. 127, set.-out. 2011 [p. 10 a 17]

---

### 1 Introduction

It could be easy to find people who do not know where Nauru is, or even what Nauru is. Marcus Stephen, Republic of Nauru's president, prefers to do not blame someone for this. Instead, he prefers to invite people to know Nauru with a quick research on Internet, because it is a "fascinating" place "easily overlooked" – and especially because, according to him, Nauru's history is a lesson about how dangerous is to neglect environment preservation, and a warning about how climate change has become a security matter.

Stephen describes Nauru as a small island that was devastated by the overexploitation of phosphate, its only natural resource. Because of this, Nauru shows somehow what can happen if the world does nothing about aggressive use of its natural resources, especially oil and coal. According to the president, the intense burning of these fuels is causing notable climate changes. As a result, polar caps are melting, and oceans levels are rising, threatening people of places like Nauru, where phosphate overexploitation left the coastal line as the only habitable place (STEPHEN, 2011).

With these arguments, Stephen appeals to the United Nations' Security Council to "securitize" the matter: Nauru and islands like Kiribati are places where floods derived from climate changes are putting human lives in risk (STEPHEN, 2011). Stephen's discourse is a representational piece of the international efforts to turn climate change into a security matter. It could be an important source of how arguments are being developed and discourses are involving in this matter. It could be also a way of testing different methodological strategies to approach discourses.

Based on this, this article analyses the process of securitization of global warming and climate changing in the discourse of Marcus Stephen. The object to be studied is the article "On Nauru, a Sinking Feeling", written by Stephen and published by The New York Times. The task is going to be done through a Sociolinguistic Discourse Analysis. The objective is to study the way Stephen's discourse tries to do what Barry Buzan, Ole Wæver and Jap de Wilde would call a "securitizing move", or a discursive strategy whose aim is to make a matter of security from a specific object or theme, like environment (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 25).

The analysis is performed with a somewhat experimental strategy called "triphasic analysis". Inspired by Norman Fairclough "tridimensional analysis" (FAIRCLOUGH, 2004; 2006), the triphasic analysis starts by checking the socially available discourses to which the studied discourse makes references; proceeds by evaluating the way the author combines and "manipulates" these values, as well as the expected contradictions derived from this; and

---

\* Master Degree in International Relations by the Pontifical Catholic University of Minas Gerais – PUC Minas (msanetto@gmail.com)

ends by evaluating why the author makes these combinations, and judging if these combinations are coherent with the socially available discourses.

## 2 Method and Methodology

Based on Nelson Phillips and Chyntia Hardy (2002), the article’s methodology is divided between an explanation about how reality is understood (method); and which tools are going to be used in order to analyze this reality (methodology). The division is justified by the fact that Discourse Analysis isn’t made only by techniques to conduct qualitative and structured investigations, but also by a complete understanding of how reality is constructed and changed through *langue* (HARDY; PHILLIPS, 2002, p. 5).

The study is going to consider that the social reality is formed by discourses; and the discourses are present in *texts*, considered as “material manifestations” of discourses. The analysis thus must connect the studied texts to socially available discourses, and contextualize them in a wider social context (HARDY; PHILLIPS, 2002, p. 5).

### 2.1 Method

The analysis is rooted on *sociolinguistic* grounds, defined here as scientific presuppositions that join together sociological and linguistic evaluation tools. More specifically, the analysis is grounded on the conceptions of Samuel Berger and Peter Luckmann (2008), for whom reality is basically an *intersubjective* product of social interactions. Thus, the analysis considers that decisions about what is real or not are made by consensus, since *Homo sapiens* are in fact *Homo socius* (BERGER; LUCKMANN, 2008).

Along the process of social construction, reality do not emerges as something objective or subjective, but as an *objectivized* object. This is done through the *institutionalization* process, whose main results are *traditions*, *sedimentations* and specific social *roles* (BERGER; LUCKMANN, 2008, pp. 78-88). The institutionalization is considered here as a two-way dynamics: discourses produce people, whereas people produce discourses. In order to be understood, people need to refer to existent meanings and established conventions. This is done so that people can get what they want from the society he wants to change in their favor: a process whose results are changes in the features of the evoked discourses.

*Langue* has an undeniable important role in the building of this consensual reality. It allows communication between members of society (BERGER; LUCKMANN, 2008, pp. 92); and structures the way men think, classify and understand reality. For both functions, the analysis assumes the concepts of *linguistics*, as explained in the following session.

#### 2.1.1 Linguistics

According to Ferdinand de Saussure (1995), *langue* has a structure whose study allows the understanding the common grounds of all linguistic constructions, independently of grammar or vocabulary particularities. Saussure believes that the application of this structure is wide and long, since *langue* perpetrates all human knowledge, from medicine to mathematics.

The main structure of the *langue* is what Saussure calls “sign” – a kind of “linguistic atom” composed by two “linguistic molecules”: an object or concept referred by the sign – the *signified*; and an iconic, phonetic or even gestural resource used to make reference to some object – the *signifier*. Signs have particular properties: *arbitrary*, *mutability*, *immutability*, and *valor*. All of them work together in order to make language possible.

*Arbitrary* is about the “artificiality” of the connections between signifier and signified. Signs do not exist naturally, depending on the social conventions that gave them existence. One could even go farther and states that both signified and signifier is a matter of convention. It means there is absolutely no “natural” world: even material aspects of reality rely on conventions to “exist”. In other words, reality isn’t objective or subjective, but *intersubjective*.

*Immutability* tells how sign is perpetuated by the collectiveness that created it; and *mutability* is paradoxically one of the mechanisms that allows immutability: in order to keep itself socially relevant and understandable, the sign must suffers adaptations on its meanings and usage, because of the historical contingency it is subject to – *if we want things to stay as they are, things will have to change*, as told in “The Leopard” novel.

*Value* is about the process of *differentiation* that builds the signs. It means that signs are always relative: one sign exists when contrasted with another sign, so that every sign is composed by comparative *dyads* like weak-strong, friend-foe, or mimicry-mockery. In international relations, it is easy to recognize some dyads: national-international; sovereignty-intervention; legal-illegal; war-peace.

These dyads are socially created in a process of *negation* between them. It means that signs (and discourses, since it is a kind of sign) exist in *comparison* and *relativity*: that’s why, as put by Saussure, in langue there is nothing but *differences* (SAUSSURE, 1995, pp. 165-166). This process is done with *value judgment*, where one sign is considered better than other. For instance, one could find peace superior to war, and vice versa.

### 2.1.2 Discourse

Discourses are understood here as actual practices of talking and writing. More specifically, discourses are an interrelated set of texts, and the practices of their production, dissemination, and reception, that bring an object into being (HARD; PHILLIPS, 2005, p. 3).

As put by Chyntia Hard and Nelson Phillips, discourses cannot be understood in a vacuum: Discourse Analysis must worry not only about discourses’ contents, but also about the way they gain meaning through social interactions. It means it is necessary to always consider how discourses are connected to other discourses which were produced earlier, as well as those which are produced synchronically and subsequently (HARD; PHILLIPS, 2005, p. 3).

An important corollary of this social interaction is that discourses have *political content*. The main goal of discursive interactions is to obtain *power*. Based on Michel Foucault (1962), the analysis assumes that discourses aren’t a way to obtain power, but they *are* power. So, those who manage to construct discourses are somehow empowered in the society – more specifically, in the international relations.

Like Chyntia Hard and Nelson Phillips, Foucault believes that discourses are made by a set of precedent discourses. This is what Foucault called the *heterogeneity* of the discourse. As a result, discourses are essentially *contradictory*, because so many claims end up clashing with each other; but contradiction must be understood not as an accident, but as an indispensable feature of the discourse (FOUCAULT, 1962, p. 197).

Even so, discourses strive to give coherence to its meanings. This is done through what Claudio Lomnitz called *deepness* and *silence*: while the discourse tries to be coherent and deeply institutionalized, it also censures every aspect that could “denounce” its flaws (LOMNITZ, 2008). Most of these flaws are demonstrated by the expected contradictions derived from the discursive heterogeneity.

## 2.2 Methodology

Based on the above explained method, the adopted methodology is divided into three specific phases – a *triphasic analysis*. The concepts are sometimes largely, sometimes loosely inspired on Norman Fairclough’s concepts (FAIRCLOUGH, 2004; 2006), with some adaptations and variations that serve the adopted method.

The first phase is called “social repertory”. It is done through an evaluation about what socially available discourses are referred in the studied discourse – the *interdiscursivity* –, and what texts the studied discourse quotes explicitly – the *intertextuality*. Together they compose the heterogeneity of the discourse. It worth to note that there is no intertextuality without interdiscursivity, but there could be interdiscursivity without explicit intertextuality.

The second phase is named “discursive practice”. During this phase, the analysis investigates the way the studied discourse “manipulate” the arguments extracted from other texts and discourses. It can be done through *textual tools*, like allegories, metaphors, analogies, vocabulary and so forth. It can also be done with *linguistic tools*, or an evaluation about the arbitrarily, mutability, immutability, value, negation and difference of the studied discourse. The objective could also be reached through *discursive tools*, or an investigation about how the studied discourse works its deepness and silence. The analysis may prefer a synergetic approach too.

The third and last phase is called “evaluative interpretation”. It involves the efforts to *explain* the discursive practice; to *evaluate* the aims and objectives of the discursive practice; and to *judge* the discursive practice based on the social repertory and the specific objectives of the institutionalization process. As said, the present analysis is also a practical test on this strategy.

## 2.3 Securitization, discourse and environment

Based on Barry Buzan, Ole Wæver and Jap de Wilde (1998), security is defined here as the result of a social process. This is done through the concept of “securitization”, whose exact definition and criteria is constituted by the intersubjective establishment of an existential threat with a saliency sufficient to have substantial political effects (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 25).

The way to study securitization is discourse and political analysis. According to Barry Buzan, the analysis is not a matter of know objective threats that “really” endanger something that must be defended or secured. Rather, it is about the processes of constructing a shared understanding of what is to be considered and collectively responded as a threat (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 26).

The object that must be preserved is usually the organizational stability of the state – the idea of the state, its national identity and organizing discourse, and the institutions which express it (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 142). But there are also institutions in the international relations that can be considered as a threatened object. These institutions – or better, these discourses – can assume the form of international law, ethics, and world politics, for instance (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 147).

According to Barry Buzan, institutions (again, the present analysis prefers the term “discourse”) carry legitimacy not only as a political utility, but also as a manifestation of obligations beyond the nation-state. This commitment power depends if the discourse has stability and salience enough to make them possible referent objects for security action (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 142). The existence of a discourse is not granted by mere pronunciation: it needs social reception in the international relations. Otherwise, it is not securitization, but a security move.

### 2.3.1 Securitizing environment

Why, the realm of environment is plenty of security moves. Attempts to securitize environmental values have a very short history compared to other securitization sectors like policy and military. On these matters, discourses, power struggles, and securitizing moves have been reflected by and have sedimented over time in concrete types of organizations, like states and the UN. The same cannot be observed in respect to the environment issues (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 71).

Barry Buzan says the environmental discourse was proposed only in 1972, during the United Nations Conference on the Human Environment. It has called political attentions since then, with some actors struggling to securitize the matter, although it does not mean this move is fully developed nowadays.

Nowadays, the main difficulty for the political agenda isn't to know if environment threats are real or speculative. There is consensus enough that these threats are facts. However, one still cannot say if their *presumed urgency* is a political issue. So, the main strategy to translate environment and its threats in political terms is to link it to other issues – specially the political and military ones, that are easily interchangeable.

### 3 Discourse Analysis

As said, the text to be studied is Marcus Stephen's "Nauru – A Sinking Feeling". According to Stephen in this article, Nauru is a small, sovereignty island located in the Pacific Sea; and also "an indispensable cautionary tale about life in a place with hard ecological limits".

Stephen tells that miners have found once ago that Nauru's grounds were rich in phosphate, which was aggressively exploited by companies and then by the Nauru's nation. As a result, the rainforest that once covered the isle's interior has gone, leaving nauruians unemployment, lack of resources, and "only a thin strip of coastline for us to live on" (STEPHEN, 2011).

Nauru's president explains he tells this history "not looking for sympathy, but rather warning you what can happen when a country runs out of options". Nauru is showed as a tale about what can happen to the world if it did nothing about the way it has been burning coal and oil, practices that are altering the planet's climate and melting ice caps, among other undesirable effects.

Because of such practices, regrets Stephen, Nauru is nowadays threatened by floods. Nauru's coast, "the only habitable area", is steadily eroding. The same is happening to communities in Papua New Guinea and the Solomon Islands, forcing people to flee their homes to escape from the tides. Similar things are happening also in Tuvalu, Kiribati and the Marshall Islands, according to the text.

#### 3.1 First phase: social repertory

Based on the above exposed, President Stephen urges the world – more precisely, the Security Council of the United Nations – for a securitization of the climate change. The discourse makes easily reckonable interdiscursive references to *environment*, a value that has been gaining even more attention in international relations. A quick browse on statements delivered everyday in United Nations could give an idea about this.

Stephen offers suggestions about how it should be done. First, appeals him, Security Council should join the General Assembly in "recognizing climate change as a threat to international peace and security", because climate change is a threat as great as nuclear proliferation or global terrorism. Second, continues Stephen, a special representative on climate and security should be appointed. And third, concludes the author, "we must assess whether the United Nations system is itself capable of responding to a crisis of this magnitude" (STEPHEN, 2011).

This paragraph holds the core of the discourse. It carries some of the most important values used by the discourse. "International peace" and "international security" are evoked as objects threatened by "climate change". Again, daily discursive practice of United Nations could show how these values are sedimented in the international relations (for instance, a quick search for "international peace" in the United Nation's document search site returned 4604 results, while "international security" returned 2160 results).

### 3.2 Second phase: discursive practice

The above mentioned paragraph is also crucial to the discursive practice's analysis. With textual tools, it is possible to notice how the author makes an *analogy* between "climate change" and "nuclear proliferation" and "global terrorism". In order to do this, Stephen *deepens* the similarities between the objects. These similarities could be "socially possible": all of them mean threat to the human life; all of them may come out suddenly; and all of them have potential devastating effects.

Stephen alerts that "the changes [on climate] have already heightened competition over scarce resources, and could foreshadow life in a world where conflicts are increasingly driven by environmental catastrophes". Despite of it, the international community regrettably has not yet begun to prepare for the difficulties the climate changes will put on humanitarian organizations or the political stability (STEPHEN, 2011). Here the deepness is worked through linkages between climate change, human rights and political matters. Probably the most important of these linkages is the political one, because it easily reports to the aimed Security Council, considering how political and military objects are easily interchangeable (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 141-142). In the other hand, it is imperative to notice that probably there is not successful linkage between military and humanitarian objects (yet).

The deepening of this discourse relies on mechanisms of silent that the author does not seem to work properly. It is known that nuclear and terrorist threats demand a military approach, according to the socially established conventions. That's not the case with climate change, as Stephen is obliged to admit: "We are not asking for blue helmets to intervene" (STEPHEN, 2011). Rather, according to Nauru's president, "Negotiations to reduce emissions should remain the primary forum for reaching an international agreement", while a "special representative on climate and security" should be appointed (STEPHEN, 2011).

Thus there is an evident contradiction here: while the matter of climate change is comparable to military threats to human life, securitization must be done not in military terms. Of course the author would prefer to keep this in silent. That's not the case.

### 3.3 Third phase: explanatory evaluation

The analogy between climate change and threats like nuclear proliferation and global terrorism may sound awkward as a security move – especially because, as said above, Stephen's discursive comparison between military and climate threats is thwarted by the non-military solutions proposed by him. Stephen's discourse faces the fact that linkages between human rights, military and politics are still not socially available in the international relations, although well succeeded moves certainly have been done in this sense, as the Japanese concept of "human security" may hint somehow.

Despite this, Stephen's discourse makes an honest – and competent – use of the socially available discourses. The "apocalyptic" appeal is valid: Stephen refers to terror and nuclear menaces in order to call attention to the urgency of the matter, possibly because there is no other way to make this urgency socially understandable. As said Barry Buzan, environmental securitization still has not its own political expressions. Analogies are expected and even welcome, because it allows making the situation comprehensible through socially available terms.

The way Stephen appeals to the Security Council is understandable: it is the most "executive" branch of the United Nations; it holds the most influent countries' interests; and it could be easily considered the most relevant branch. Stephen's discourse does not seek for military aid, but to draw attention and to obtain fast responses. It makes sense to imagine the main – if not the only – chance for this is to "securitize" climate change as a military-like global threat, even if responses are not going to be a "blue helmet" intervention.

## 4. Conclusion

The main objective of this article was to perform a sociolinguist discourse analysis on the securitization move Marcus Stephen, Nauru's president, does on climate change. The task was done with what is called here a *triphasic analysis*, involving social, linguistic and discursive aspects – all of them synergetic and complementary. The studied object was Stephan's "Nauru: a Sinking Feeling" article.

It was concluded that the expected contradictions of Marcus Stephen are "honest", in the sense that it works adequately the socially available discourses and its sources. However, the analysis foresees difficulties to this security move to fully securitize the climate change matter, considering the way it could be complicate to link military responses to a (still) non-military matter.

Securitization theory suited the analysis. Its "constructivist" grounds were compatible with the "constructionist" schema proposed by Samuel Berger and Peter Luckmann; and securitization's discursive approach was convenient to the sociolinguist perspective here adopted. However, the excessive tribute "secularization" pays to the classic themes of international relations – security, military, power, and politics – could prevent the theory from observing discursive changes in the international relations. It means Barry Buzan's theory could turn difficult to observe if security moves are being well succeeded in becoming securitized.

The triphasic analysis answered well to the test. Expected performance results were obtained, even if some features still needs definitions. However, further research is necessary to avail if the securitization of the climate change is still a securitization move or has been turned in a full securitization matter. It could be done with qualitative researches on the United Nations' core documents, what is beyond the present analysis' limits and objectives.

## References

- BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.
- BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; DE WILDE, Jap. *Security: a New Framework for Analysis*. Colorado: Linne Rienner Publishers, 1998.
- FAIRCLOUGH, Norman. *Analysing Discourse*. Londres: Routledge, 2004.
- FAIRCLOUGH, Norman. *Discourse and Social Change*. Londres: Routledge, 2006.
- FOUCAULT, Michel. *Les Mots et les Choses*. Paris: Éditions Gallimard, 1962.
- HARD, Chyntia; PHILLIPS, Nelson. *Discourse Analysis: Investigating Processes of Social Constructions*. Londres: Sage Publications, 2002.
- LOMNITZ, Claudio. *Deep Mexico, Silent Mexico: an anthropology of nationalism*. Minnesota: University of Minnesota, 2001.
- UNITED NATIONS. *Official Documents System Search*. Available at: <<http://www.un.org/en/documents/ods/>>. Access in: August 10, 2011.
- SAUSSURE, Ferdinand de. *Cours de Linguistique Générale*. Paris : Éditions Payous y Rivages, 1995.
- STEPHEN, Marcus. *On Nauru, a Sinking Feeling*. Available at: <[http://www.nytimes.com/2011/07/19/opinion/19stephen.html?\\_r=2&ref=opinion](http://www.nytimes.com/2011/07/19/opinion/19stephen.html?_r=2&ref=opinion)>. Access in: August 10, 2011.

## Abstract

This article studies the international relations' securitization of the climate change. It performs a Sociolinguist Discourse Analysis on "On Nauru, a Sinking Feeling", article written by Marcus Stephen, Republic of Nauru's



president. For this, it adopts the constructivist concept of “securitization” and a methodology here named “triphasic analysis”.

## Resumo

O artigo investiga a securitização das mudanças climáticas nas relações internacionais. Realiza para isso uma Análise Sociolinguística de Discurso sobre o texto “On Nauru, a Sinking Feeling” de Marcus Stephen, presidente da República de Nauru. Adota para isso o conceito construtivista de “securitização”, com a metodologia denominada “análise trifásica”.

Keywords: security; environment; discourse;

Palavras-chaves: segurança; meio ambiente; discurso;

Received August 08, 2011

Accepted August 30, 2011



# Do Reconhecimento de Estado e de Governo no Direito Internacional: considerações sobre a evolução do tema na jurisprudência e prática internacional

## Recognition of the State and Government in International Law: Considerations on the evolution of the topic of Jurisprudence and international practice

Tatiana Waisberg\*

Meridiano 47 vol. 12, n. 127, set.-out. 2011 [p. 18 a 24]

### 1 Introdução

A emergência do Direito Internacional moderno remonta à “Paz de Vestefália”, em 1648, que encerra a Guerra dos Trinta Anos e leva à conclusão de diversos tratados, reconhecendo a independência do Estado em relação à Igreja. Desde então, surge a noção de “soberania” no Direito Internacional, que confere ao Estado autoridade suprema na ordem externa, sem qualquer subordinação a entidade superior<sup>1</sup>. Essa insubordinação faz com que os Estados sejam livres para reconhecer ou não novos Estados e governos como seu semelhante na ordem internacional. Assim, em decorrência do reconhecimento mútuo ao direito à soberania, o Direito Internacional acaba por não regulamentar a matéria relativa ao reconhecimento de novos Estados. A regra é a discricionariedade e mesmo arbitrariedade dos Estados que optam, livremente, por reconhecer ou não um novo Estado<sup>2</sup>. Entretanto, apesar do tema extrapolar a regulamentação por parte do Direito Internacional, não é alheio à disciplina, e a jurisprudência internacional e a prática dos Estados aponta para a existência de certas regras, que evoluíram ao longo de basicamente três estágios de desenvolvimento da ordem internacional moderna. Segundo Cassese, há basicamente quatro estágios marcantes na evolução histórica da comunidade internacional: a) da “Paz de Vestefália” à Primeira Guerra Mundial (1648-1919); b) do estabelecimento da Liga das Nações ao final da Segunda Guerra Mundial (1919-1945); c) do estabelecimento da ONU ao fim da Guerra Fria (1945-1989); e d) o período atual<sup>3</sup>.

\* Advogada, Mestre em Direito Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC-MG e pela Universidade de Tel Aviv (tatianawaisberg@gmail.com)

1 Para maior discussão sobre a chamada soberania de Vestefália ver Krasner, Stephen D. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton University Press. 1999, p. 20-30.

2 A doutrina faz referência a três elementos constitutivos do Estado: território, população e governo soberano. Com exceção da população, os outros dois elementos são relativos, na medida em que há Estados com o território não delimitado, a exemplo de Israel, e Estados com conflitos territoriais, a exemplo da Índia e do Paquistão. Já a noção de governo soberano comporta a noção de “failed states”, em certa medida, e não é necessário controle absoluto, sendo em alguns Estados encontram-se em guerra civil, ou possuem a presença de atores não-estatais, a exemplo do hezbollah no Líbano. A doutrina também considera que há duas espécies de reconhecimento: declaratório e constitutivo, sendo aquele o que prevalece na prática dos Estados. Para maior discussão ver Buergethal, Thomas; Murphy, Sean D. *Public International Law in a Nutshell*. Thomson West. 2007, p. 35-42.

3 Cassese, Antonio. *International Law*. 2nd Ed. Oxford. 2005, p. 22-45

Do ponto de vista do reconhecimento de Estados e governos, a primeira e a segunda fase não apresentam maiores transformações, de maneira que apenas com o estabelecimento da ONU foram criadas novas regras que afetaram a matéria, principalmente o reconhecimento do direito à autodeterminação dos povos no artigo 1 da Carta das Nações Unidas. Entre a criação da ONU até o fim da Guerra Fria, o número de Estados reconhecidos como soberanos na ordem internacional, multiplicou-se no contexto das guerras de descolonização. E no período que sucedeu o fim da Guerra Fria, novos Estados passam a integrar a ordem internacional, sobretudo em decorrência do desmantelamento do bloco comunista. O período atual, por sua vez, é marcado, sobretudo, pelas reações internacionais aos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. A agenda proativa da única superpotência mundial, os Estados Unidos, que incita a reforma democrática em Estados governados por ditadores, iniciada em 2002, com a Doutrina Bush, vem causando implicações múltiplas na ordem internacional, incluindo a primavera árabe, iniciada em 2011. Este artigo tem por objetivo analisar a evolução do tema relativo ao reconhecimento de Estado e de governo nos três estágios referidos acima e tecer algumas conclusões relativas à emergência de nova prática e jurisprudência internacional no contexto pós-guerra fria.

## 2 A Primeira Fase: da Paz de Vestefália ao fim da Segunda Guerra Mundial (1648-1945)

A primeira fase pode ser considerada marcada, sobretudo, pela hegemonia dos Estados europeus, que sob a justificativa de civilizar populações consideradas primitivas do ponto de vista da cultura europeia, assumiu o papel de colonizador. A primeira onda de reconhecimento de novos Estados, sob a égide dos princípios estabelecidos na “Paz de Vestefália” levou mais de um século para eclodir, e foi no continente Americano o primeiro laboratório, que estabeleceu a prática dos Estados em relação ao reconhecimento de novos Estados como soberanos na ordem internacional. A independência dos Estados Unidos, declarada em 1776, e efetivada com o reconhecimento da Metrópole, o Reino Unido, em 1783, influenciou movimentos de independência ao longo do continente. Os Estados Unidos passam a exercer, nesse período, um contraponto à hegemonia europeia e tornaram-se um catalizador no reconhecimento de novos Estados, inclusive sendo o primeiro Estado a reconhecer a independência do Brasil em 1824, dois anos após a declaração oficial em 1822<sup>4</sup>.

Enquanto na América do século XIX, novos Estados tornavam-se independentes, na África e na Ásia, as potências europeias avançavam na ocupação dessas regiões, na chamada corrida imperialista. Assim, enquanto era consolidada uma doutrina e prática referente ao reconhecimento de Estados e governos no continente americano, inversamente, os Estados europeus propugnavam por uma doutrina de intervenção para justificar o imperialismo e a subordinação de populações politicamente organizadas ao jugo do poderio europeu. A jurisprudência internacional desse período acaba por acolher a ideologia imperialista, e o *Caso Palmas* pode ser considerado o principal precedente desse estágio. No *Caso Palmas*, de 1928, Estados Unidos e Holanda recorreram à Corte Permanente de Arbitragem com o objetivo de solucionar litígio referente a disputa territorial da Ilha de Palmas, também conhecida como Pulau Muangas, situada na Indonésia, atualmente.

A ilha de Palmas foi cedida aos Estados Unidos em 1898 pela Espanha, no Tratado de Paris. Em 1906, os Estados Unidos descobrem que a Holanda também alegava ser soberana. Assim, os Estados Unidos, justificando que o título de descobrimento da Espanha lhe conferia a propriedade da Ilha de Palmas como parte integrante de seu território, em consenso com a Holanda, recorreu à jurisdição da Corte Permanente de Arbitragem. Em 1928, o árbitro Max Huber, renomado jurista suíço, emitiu seu julgamento, decidindo que o título de descobrimento, dissociado da continuidade e do exercício da soberania sobre o território descoberto, não possuía efeitos jurídicos.

4 Para maior discussão acerca das condições geopolíticas a época da independência do Brasil ver Cervo, Amado Luiz; Bueno, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. 2. Ed. Editora UnB. 2002, p. 17-145

Assim, considerando a presença contínua e o exercício da soberania holandesa na Ilha de Palmas, a Corte conferiu a soberania à Holanda<sup>5</sup>.

O caso demonstra, sobretudo, que até o estabelecimento das Nações Unidas não havia qualquer noção de direito à autodeterminação dos povos. Além disso, a participação dos Estados Unidos no *Caso Palmas*, como parte litigante, revela a aproximação deste em relação à ideologia imperialista europeia, ao utilizar argumentos remanescentes do ciclo colonial no continente americano.

### 3 A Segunda Fase: da Segunda Guerra Mundial ao Fim da Guerra Fria (1945-1989)

O estabelecimento das Nações Unidas, na Conferência de São Francisco, em 1945, com a presença de representantes de 50 governos, levou à criação de regras para uma nova ordem mundial, fundada no princípio da igualdade soberana dos Estados, no princípio da não intervenção e na proibição do uso da força<sup>6</sup>. O objetivo primordial da ONU, de acordo com sua Carta maior, é evitar novos conflitos armados e garantir a paz e estabilidade internacional. Todavia, ao fazer referência ao princípio da autodeterminação dos povos em seu artigo 1 (2)<sup>7</sup>, a base jurídica para a independência de novos Estados no período pós-guerra já se encontra incipiente. Com base nesse fundamento, o direito à autodeterminação dos povos tornou-se, nas décadas que se seguiram, o principal argumento jurídico das guerras de descolonização que resultaram na independência de novos Estados.

Apesar da Carta da ONU não delimitar o conteúdo e o alcance do direito à autodeterminação dos povos, o tema acabou por ser influenciado pelo contexto da guerra fria. Com o objetivo de representar um contraponto a hegemonia dos blocos comunista e capitalista, emerge o bloco dos membros não alinhados, que conta com participação em peso dos novos Estados, surgidos após a criação da ONU. A atuação destes Estados no âmbito da Assembleia Geral da ONU levou ao reconhecimento de diversas resoluções que reconhecem o direito a autodeterminação dos povos, dentre elas a *declaração relativa aos princípios do Direito Internacional que regulamentam as relações amigáveis e a cooperação entre Estados em conformidade com a Carta da ONU*, resolução 2625 de 1970<sup>8</sup>. Contudo, a discussão do tema alcançou relevância jurídica na *Opinião Consultiva relativa ao Sahara Ocidental*, de 1975. Nesta ocasião, a Corte Internacional de Justiça alterou de forma categórica o entendimento fixado no *caso Palmas*, de 1928. Trata-se de jurisdição consultiva da Corte que em atendimento à resolução 3292 da Assembleia Geral da ONU, de 1974, a Corte Internacional de Justiça é chamada para responder a duas perguntas: a) Seria o “Sahara Ocidental” (Rio de Oro ou Sakiet El Hamra) *terra nullius*, ou seja, um território que não pertencia a ninguém, ao tempo da colonização por parte da Espanha? b) Quais eram os laços jurídicos entre o território e o Reino do Marrocos e a Entidade da Mauritânia?

A Corte, em seu parecer, levou em conta as conclusões da Missão da ONU que visitou a área e investigou a situação política, constatando que a população em sua grande maioria era a favor da independência tanto da Espanha quanto do Marrocos/Mauritânia. Em relação a segunda pergunta, a maioria dos juízes da Corte concluiu que havia laços jurídicos entre o território e o Marrocos, bem como entre o território e a entidade da Mauritânia. Contudo, a Corte concluiu que tais laços não resultavam em um elo de soberania ou direito de propriedade sobre o território. No entendimento da Corte os laços jurídicos não se aplicam quando em questão a “autodeterminação por meio do livre e genuíno exercício da vontade das pessoas do território”<sup>9</sup>.

5 Scott, Hague Court Reports 2d 83 (1932) (Perm. Ct. 4rb. 1928)

6 Artigo 2, Carta da ONU

7 O direito à autodeterminação dos povos é incluído nos objetivos da Carta da ONU, mas não se insere nos princípios reconhecidos pelo Artigo 2, e tampouco é repetido ao longo do texto.

8 Essa resolução foi considerada pela Corte Internacional de Justiça, no *caso Nicaragua* (1986), como parte integrante do costume internacional.

9 ICJ Reports (1975), p. 68, para 162

Durante a segunda fase também foi desenvolvida certa prática internacional referente ao reconhecimento de governos. Na primeira fase, vale ressaltar que o reconhecimento de Estados coincidia com o reconhecimento de governo, do ponto de vista dos elementos fáticos – território, população, entidade soberana, que constituíam o Estado, e pouco se discute a respeito de golpes de estado e reconhecimento de novos governos. Na segunda fase, a ocorrência sucessiva de golpes de Estados, e a prática do reconhecimento de governos golpistas foi marcada pelo conflito ideológico da guerra fria. Assim, quando o golpe era de “direita”, a exemplo dos golpes militares no cone sul, o bloco capitalista, liderado pelos Estados Unidos, rapidamente reconhecia o novo governo, e quando o golpe era de “esquerda”, a exemplo da revolução cubana, o bloco comunista reconhecia o novo governo. Tal prática levou a diversos conflitos periféricos, a exemplo da guerra do Vietnã. Apenas na terceira fase, são traçados novos parâmetros referentes às condições para o reconhecimento de governos, bem como, são ampliadas as regras referentes à prática internacional relativa ao reconhecimento de Estados.

#### 4 A Terceira fase: do Fim da Guerra Fria à Primavera Árabe (1989-2011)

Com o fim da guerra fria, e o esfacelamento do bloco soviético, surge uma nova ordem mundial em que se torna possível a cooperação internacional entre os membros do Conselho de Segurança, reativando o sistema de segurança coletiva das Nações Unidas. Com o desmantelamento da União Soviética, há o surgimento de vários Estados, antes atrelados ao bloco comunista, levando ao desenvolvimento de uma nova prática internacional relativa ao reconhecimento de Estados e governos. Durante os anos 90, ocorreu uma crescente pressão por parte dos países europeus e em menor escala, por parte dos Estados Unidos, em relação à observância de direitos humanos.

No âmbito europeu, a recém-criada União Europeia, decorrente do Tratado de Maastricht, de 1992, passa a adotar uma prática regional no sentido de estabelecer como pré-requisito para o reconhecimento de novos Estados, a adesão ao sistema europeu de direitos humanos. Tal prática esteve presente no reconhecimento de Estados do leste europeu, inclusive como parte do processo de adesão a União Europeia. Mas foram os conflitos armados que levaram a uma maior evolução do tema no âmbito global. A guerra da Iugoslávia levou ao desmembramento do seu território e surgimento de novos Estados, contando com a intervenção militar da coalização liderada pelos Estados Unidos e o envolvimento posterior da ONU<sup>10</sup>. A independência do Kosovo, entretanto, como Estado independente da Sérvia, acabou por ser adiada devido a divergências entre a Rússia, que apoiava a Sérvia e os Estados Unidos e Estados europeus, que reconheceram a Declaração de Independência do Kosovo de 2008. Contrariada, a Sérvia recorreu a Assembleia Geral da ONU para requerer um parecer consultivo da Corte Internacional de Justiça acerca da legalidade da Declaração de Independência do Kosovo, de 2008. Vale ressaltar que esse é o primeiro caso em que a matéria relativa ao reconhecimento de novos Estados é enfrentada diretamente por um órgão judiciário internacional, e esse precedente constitui fonte subsidiária do Direito Internacional, de acordo com o artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça<sup>11</sup>.

10 A resolução 1244, de 10 de junho de 1999 autorizou o uso da força a posteriori, após a intervenção da OTAN, liderada pelos Estados Unidos. Para maior discussão ver Franck, Thomas M. *Recourse to Force: State Action Against Threats and Armed Attacks*. Cambridge University Press, 2003, p. 163-170.

11 Artigo 38.

A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará:

a. as convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes; b. o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito; c. os princípios gerais de direito, reconhecidos pelas nações civilizadas; d. sob ressalva da disposição do Artigo 59, as decisões judiciais e a doutrina dos juristas mais qualificados das diferentes nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito.

A presente disposição não prejudicará a faculdade da Corte de decidir uma questão *ex aequo et bono*, se as partes com isto concordarem.

A resolução 63/3, de outubro de 2008, iniciada pela Sérvia contou com o apoio de 120 Estados membros da ONU, inclusive com voto a favor do Brasil. Com base no artigo 96 da Carta da ONU e artigo 65 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, a resolução solicita ao órgão judiciário que responda à seguinte pergunta: A declaração unilateral de independência por meio das instituições provisórias de autogoverno do Kosovo está em conformidade com o Direito Internacional? Tal caso contou com ampla repercussão geral e durante os procedimentos, 35 Estados apresentaram posições oficiais escritas, inclusive o Brasil. Em dezembro de 2009, o Estado brasileiro se apresentou contra a legalidade da Declaração de Independência do Kosovo, alegando que esta seria contrária a autoridade do Conselho de Segurança e às regras aprovadas na resolução 1244 (1999) que estipula uma solução acordada entre o Kosovo e a Sérvia. Ademais, diversos Estados se manifestaram contra a legalidade da Declaração de Independência do Kosovo por considerar que se tratava de um precedente que poderia incitar movimentos separatistas em diversas regiões. Em julho de 2010, a Corte emitiu o parecer que considera que não há qualquer norma no Direito Internacional que proíba declarações de independência e que o tema é eminentemente político<sup>12</sup>. Segundo o entendimento da Corte, a resolução 1244 não obrigava o Conselho Provisório de autogoverno do Kosovo e como não há nenhuma norma no Direito Internacional que proíba a Declaração de Independência, cabe a cada Estado, individualmente optar ou não pelo reconhecimento.

Enquanto a *Opinião Consultiva do Kosovo*, de 2010, aborda o reconhecimento de Estados, o tema do reconhecimento de governo ficou fora da discussão jurisprudencial. A prática internacional, entretanto, no que se refere ao reconhecimento de governos alcançou relevância com a eclosão das manifestações populares no mundo árabe, iniciadas em 2011, levando a queda de regimes ditatoriais no Egito e na Tunísia, e a perspectiva a curto prazo de troca de regimes na Líbia, Síria, Iêmen e Bahrein. A discussão referente a mudança de regime ditatoriais para democracias no oriente médio remonta à doutrina Bush, e é parte integrante da estratégia de combate ao terrorismo. Assim como o reconhecimento de Estado, trata-se de questão política, que cabe a cada Estado, individualmente, decidir por reconhecer ou não a nova autoridade soberana. Todavia, a prática internacional, sobretudo impulsionada pela resolução 1973 (2011) do Conselho de Segurança que autoriza a zona de exclusão aérea na Líbia para conter a repressão do regime do General Kadafi contra as manifestações populares contrárias ao regime, abre novo precedente<sup>13</sup>. A prática internacional, assim, ainda que seletiva, aponta no sentido de reprimir governos que violem amplamente direitos humanos dos cidadãos, inclusive com a responsabilização internacional por crimes contra a humanidade. No caso da Líbia, o Conselho de Segurança referiu o caso ao Tribunal Internacional Penal, e em estágio inicial foram emitidos mandados de prisão para o líder líbio e outras lideranças que são investigadas por crimes contra a humanidade<sup>14</sup>.

## 5 Conclusões

A prática e a jurisprudência internacional relativas ao reconhecimento de Estados e de governo indica a transformação do Direito Internacional, que, ainda que sem regulamentar o tema diretamente, é influenciada pelo discurso universalista dos direitos humanos. O advento do direito a autodeterminação dos povos no contexto da

12 ICJ Reports (2010), para. 122

13 A resolução autoriza os estados-membros “a tomar todas as medidas necessárias, sem prejuízo do disposto no § 9 da Resolução 1970 de 2011... para proteger os civis e áreas civis densamente povoadas sob ameaça de ataque na Líbia, incluindo Benghazi”. Também estabelece uma zona de exclusão aérea no espaço aéreo da Jamahiriya Árabe Líbia visando a proteção de civis. A exclusão não se aplica aos voos com finalidades humanitárias e assistenciais, tais como provisão de suprimentos médicos, alimentos e envio de trabalhadores humanitários, ou para retirar cidadãos estrangeiros do país. A resolução do Conselho de Segurança foi proposta pela França, Líbano e Reino Unido

14 Para maiores informações sobre os casos instaurados no Tribunal Penal Internacional contra lideranças líbias ver <<http://www.icc-cpi.int/Menu/ICC/Situations+and+Cases/Situations/ICC0111/>>

Carta das Nações Unidas foi crucial para impulsionar a descolonização e desestruturar a ordem internacional eurocêntrica. O reconhecimento de novos Estados no contexto da guerra fria levou a descentralização da ordem bipolar e permitiu a criação do Movimento dos Membros não alinhados, que passa a atuar no âmbito da Assembleia Geral da ONU. É nesse contexto que é delineada a fase atual relativa ao reconhecimento de governos e Estados. A falta de consenso em situações como o reconhecimento do Kosovo, no âmbito do reconhecimento de Estados, e do Conselho Nacional de Transição da Líbia, no âmbito do reconhecimento de governos, aponta para uma nova tensão entre a hegemonia dos Estados Unidos e Europa e a reação contra por parte de países periféricos. Mas talvez a comparação mais emblemática seja referente à onda de reconhecimento do Estado Palestino por parte dos Estados da América Latina, iniciada em 2010, contrária à posição dos Estados Unidos e da União Europeia e o exato inverso no caso da Líbia. Os mesmos Estados que reconhecem o novo governo da Líbia se recusam a reconhecer o Estado Palestino, enquanto aqueles que reconhecem o Estado Palestino se recusam a reconhecer o Conselho Nacional de Transição na Líbia. Essa situação, contudo, é dinâmica e deve ser alterada de acordo com as condições fáticas e políticas, mas a tendência deve permanecer ao passo que a tensão entre centro e periferia possui potencial para continuar a polarizar o debate internacional relativo ao reconhecimento de Estados e governos no século XXI.

## 6 Bibliografia

- BUERGENTAL, Thomas; MURPHY, Sean D. *Public International Law in a Nutshell*. Thomson West. 2007
- CASSESE, Antonio. *International Law*. 2nd Ed. Oxford. 2005
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 2. Ed. Editora UnB. 2002
- FRANCK, Thomas M. *Recourse to Force: State Action Against Threats and Armed Attacks*. Cambridge University Press. 2003
- KRASNER, Stephen D. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton University Press. 1999
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. Ed. Revista dos Tribunais. 2006
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 13 ed. Renovar. 2001. Vol. I.

### Jurisprudência da Corte Internacional de Justiça

- Caso Ilha de Palmas*, 1928, Corte Permanente de Arbitragem, Perm. Ct. Arb. (1928)
- Caso Oeste Sahara*, 1975, Corte Internacional de Justiça, ICJ Reports (1975)
- Caso Nicarágua*, 1986, Corte Internacional de Justiça, ICJ Reports (1986)
- Caso Kosovo*, 2010, Corte Internacional de Justiça, ICJ Reports (2010)

## Resumo

O artigo aborda o tema do reconhecimento de Estado e de governo no Direito Internacional sob a perspectiva da jurisprudência e prática internacional. São apresentados três estágios evolutivos referentes ao assunto, com o objetivo de demonstrar as principais características de cada um deles, e delinear os contornos da prática e jurisprudência internacional relativa ao reconhecimento de Estado e de governo no contexto pós-guerra fria.

## Abstract

This article approaches the subject related to the recognition of states and governments in International Law from a jurisprudential and state practice perspective. It is presented three stages of evolution of this issue in

order to describe its main characteristics, and to trace the outline of jurisprudence and state practice related to the recognition of states and government in the post-cold war context.

Palavras-chave: Direito Internacional; Reconhecimento de Estado; Jurisprudência internacional; Corte Internacional de Justiça; Direito à autodeterminação dos povos;

Key words: International Law; State's recognition; International jurisprudence; International Court of Justice; right to self-determination;

Recebido em 05/09/2011

Aprovado em 29/09/2011





# O investimento externo direto brasileiro: a América do Sul enquanto destino estratégico

## The Brazilian foreign direct investment: South America as a strategic target

Rodrigo Maschion Alves\*

Meridiano 47 vol. 12, n. 127, set.-out. 2011 [p. 25 a 35]

### Introdução

Durante a primeira década do século XXI, a economia brasileira intensificou o seu processo de internacionalização produtiva por meio do Investimento Externo Direto (IED) realizado em outras economias do mundo. Tradicionalmente, o Brasil sempre foi um grande receptor de IED proveniente das empresas dos países desenvolvidos. Hoje, no entanto, tem-se observado um maior dinamismo das empresas brasileiras atuantes em setores como petróleo, siderurgia, extração de recursos naturais e alimentos. Esse fenômeno, por seu turno, corre em paralelo com o aumento dos fluxos de IED oriundos dos países em desenvolvimento.

A América do Sul é destaque para o investidor brasileiro. Trata-se de uma região próxima ao Brasil, com laços integracionistas, mão de obra barata e abundância de matérias primas. Esses fatores atraem os interesses das companhias do Brasil. A Argentina é a principal receptora do IED brasileiro, no entanto, os países andinos estão adquirindo relevância para as perspectivas presentes e futuras do IED nacional.

O objetivo desse trabalho é fotografar o IED brasileiro realizado na América do Sul ao longo dos anos 2000. Para isso, o primeiro passo é observar a importância crescente adquirida pelas economias em desenvolvimento no que concernem as suas participações nos fluxos globais de IED.<sup>1</sup> A partir desse momento, destacaremos os seguintes itens: a) um panorama histórico da internacionalização produtiva brasileira; b) a demonstração de alguns números do IED brasileiro realizado na região, demonstrando os setores econômicos mais atuantes nesse espaço geográfico e algumas razões estratégicas explicativas sobre a inserção produtiva brasileira no subcontinente; c) um breve debate sobre as motivações de ordem política que colaboram para a definição da América do Sul enquanto espaço de interesse econômico para o Brasil; d) e uma conclusão.

### A recuperação modesta nos fluxos globais de IED e a condição dos países em desenvolvimento

Os fluxos globais de investimentos externos diretos<sup>2</sup> cresceram de forma modesta ao longo do ano de 2010, o que reverteu o declínio apurado durante os anos de 2008 e de 2009. Os investimentos totalizaram US\$ 1,24 trilhão

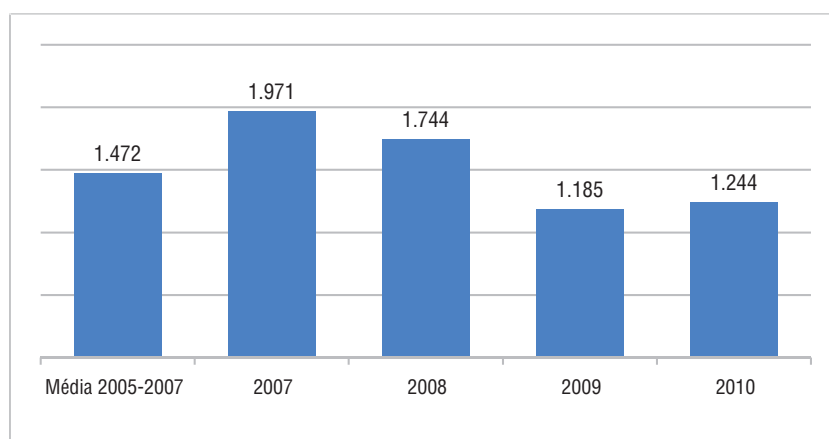
\* Mestre em Relações Internacionais e doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista – Unesp, Universidade de Campinas – Unicamp e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. (ro\_alves@hotmail.com)

1 Isso será feito em paralelo com uma análise conjuntural da recuperação dos fluxos globais de IDE pós-crise 2008-09.

2 Nota explicativa: fluxo global de IED é o total de recursos aplicados pelos países no mundo ao longo de um ano. Fluxo de IED recebido é o investimento recebido por uma economia oriundo de outras. Fluxo de IED aplicado é o recurso investido por um país em outros países. Esteque de IED recebido ou aplicado é a somatória dos recursos recebidos ou aplicados por um país ao longo de vários anos.

em 2010, cerca de 5% a mais em comparação com o ano de 2009 (WIR, 2011).<sup>3</sup> Segundo o relatório das Nações Unidas, esse aumento foi resultado dos fluxos de investimentos direcionados para os países em desenvolvimento, notadamente os países do sul, leste e sudeste da Ásia e os países da América Latina e do Caribe. Somados os IEDs direcionados aos demais países em desenvolvimento e os em transição, foi verificado, pela primeira vez na história, que esses conjuntos de países absorveram mais da metade dos fluxos globais de IED (Idem, p.2). No entanto, os números globais apurados ao longo de 2010 ficaram 15% abaixo da média do período pré-crise (2005-2007) e 37% abaixo do pico do ano de 2007.

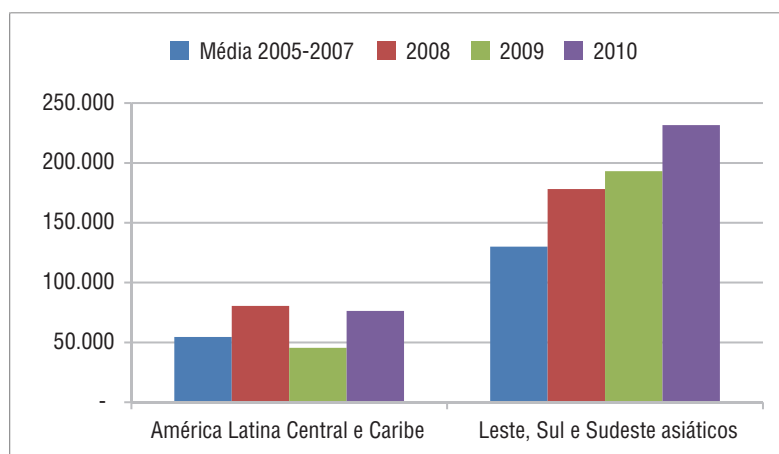
### Fluxos globais de IED: média 2005-2007 e demais anos em US\$ trilhão



Fonte: Unctad. [www.unctad.org/fdistatistics](http://www.unctad.org/fdistatistics).

As previsões da Unctad para os fluxos globais de IED para o ano de 2011 são positivas e prevêem cifras entre US\$ 1,4 e US\$ 1,6 trilhão. Com tais números, os investimentos retornariam aos níveis pré-crise. A Unctad enfileirou algumas explicações possíveis para essa recuperação, dentre elas: a evolução dos processos de reestruturação de várias multinacionais; a saída de alguns Estados das atividades ligadas ao mercado financeiro e não financeiro (a partir de medidas governamentais de salvamento de empresas no contexto agudo da crise de 2008-09). Como consequência, oportunidades de investimentos ressurgiram para as multinacionais em países da América latina e Caribe e também os do Sul, Leste e Sudeste asiático.

### Fluxos de IED *direcionados* aos grupos de países selecionados em US\$ bilhões



Fonte: Unctad. Elaborado pelo autor com base no [www.unctad.org/fdistatistics](http://www.unctad.org/fdistatistics).

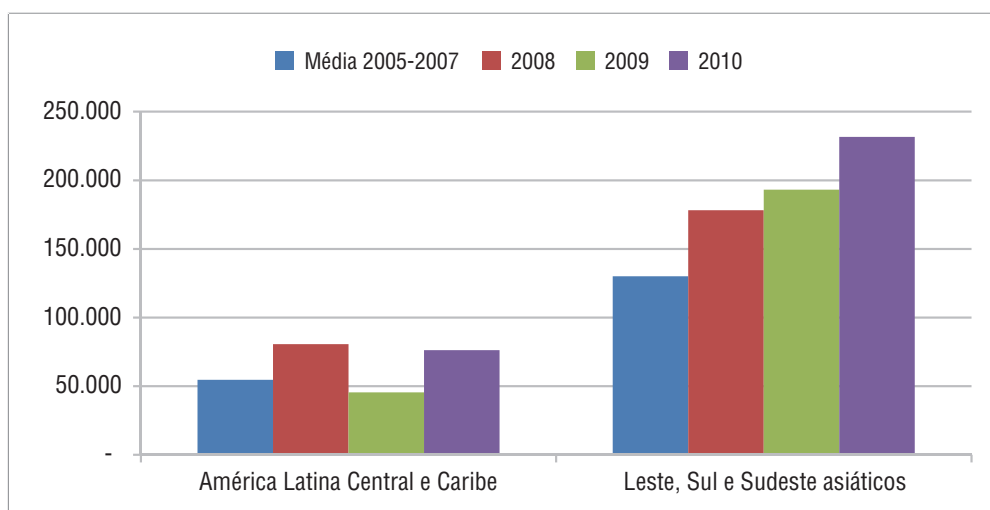
<sup>3</sup> World Investimet Report 2011 (WIR). Relatório oficial da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (Unctad) sobre os investimentos externos diretos.

Para os países asiáticos, os interesses das empresas são explicados pelo crescimento econômico e pela robustez do mercado consumidor dessas economias (Idem, p. 5). Para a América Latina, Central e Caribe, o relatório das Nações Unidas aponta o crescimento econômico, o mercado consumidor, a estabilidade macroeconômica e o alto preço das commodities como fatores que atraem o IED para a região. Entre os países da América Latina, o Brasil foi o maior receptor de investimentos, captando US\$ 48 bilhões em 2010 (56% do total recebido pela América do Sul).

Por outro lado, são mais estreitas as oportunidades de negócios nos países desenvolvidos. Os fluxos de IED para esses mercados recuaram moderadamente (cerca de 1%) somando recebimentos de US\$ 600 bilhões. Os investimentos direcionados a esses mercados são menos intensos em decorrência do cenário de uma possível crise de solvência que assombra a Europa e os EUA (idem).

A modesta recuperação nos níveis dos fluxos globais de investimentos em 2010 é resultado, também, dos aumentos das aplicações originárias das empresas dos países em desenvolvimento. Os fluxos de investimentos realizados pelas empresas desses países totalizaram US\$ 327 bilhões em 2010, quase 20% a mais do que os números de 2009. Hong Kong (China) e a China continental realizaram investimentos de US\$ 76 e US\$ 68 bilhões, respectivamente. As empresas brasileiras aplicaram, em 2010, US\$ 11,5 bilhões de dólares no exterior (idem).

**Fluxos de IED realizados pelos grupos de países selecionados em US\$ bilhões**



Fonte: Unctad. Elaborado pelo autor com base no [www.unctad.org/fdistatistics](http://www.unctad.org/fdistatistics).

## Panorama histórico da internacionalização econômica brasileira

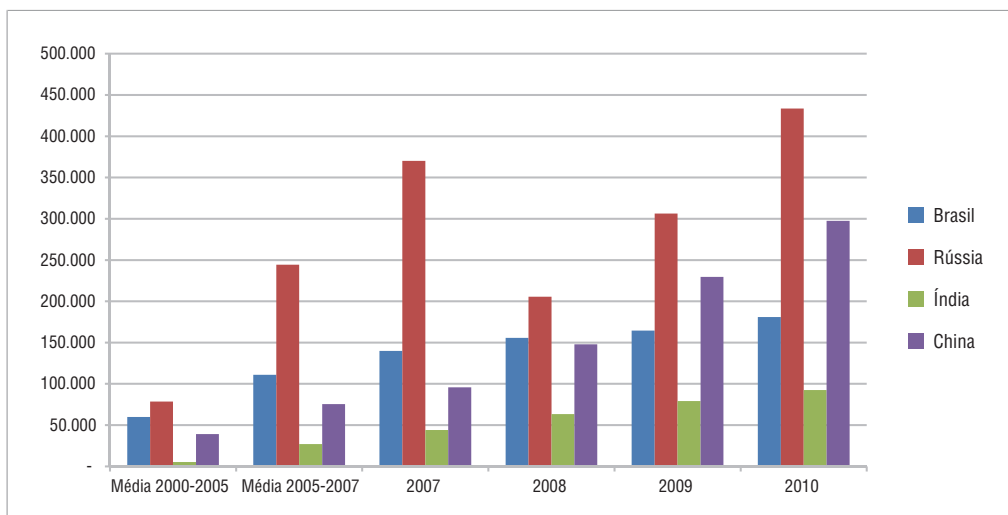
Historicamente, o período que compreende o fim da II guerra mundial até o final dos anos 1970, consolidou o mais acentuado passo rumo à internacionalização produtiva do país. Durante essa fase, as empresas multinacionais estrangeiras integraram-se às empresas brasileiras de capital público e privado, o que consolidou uma estrutura produtiva diversificada e convergente em relação à lógica de produção dos países avançados (HIRATUKA e SARTI, 2010). Com a crise econômica dos anos 1980, as entradas dos IEDs no Brasil estacionaram o que promoveu o comportamento receoso das multinacionais estrangeiras quanto à perspectiva de retomada das atividades de investimentos no país. No entanto, isso não afetou as suas capacidades competitivas nos mercados doméstico e externos e logo elas retomaram as suas participações nas atividades de comércio exterior e de investimento externo direto no Brasil (Idem).

Ao longo dos anos 1990 e 2000, o cenário da internacionalização da economia brasileira mudou e se intensificou. O processo de liberalização com a abertura comercial e a financeira, os ajustes estruturais e os esforços para

a estabilização macroeconômica marcaram os governos dos presidentes Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva (BAUMANN, 2010, p.285). Como conseqüências, impactos diretos foram sentidos nos investimentos recebidos pelo Brasil e nos realizados pelas empresas brasileiras no exterior, assim como no aumento dos níveis de importação comparados aos de exportação. Para o quesito dos investimentos recebidos pelo país e os realizados pelas empresas brasileiras no exterior, a privatização acentuou a assimetria entre a elevada presença das empresas estrangeiras no país e a baixa participação das transnacionais brasileiras no exterior (SARTI e LAPLANE, 2002). Ao mesmo tempo, o incremento do IED recebido pelo Brasil melhorou a conta de capital e financeira da economia, ao mesmo tempo em que aumentou o coeficiente de importação em relação ao de exportação (Idem).

A primeira década dos anos 2000 destaca mudanças profundas no processo de internacionalização da economia brasileira: cresce os investimentos *realizados* por firmas brasileiras no mundo, em especial na América do Sul. Em outras palavras, a economia brasileira passa a ser uma aplicadora de capital no mundo. Esse fenômeno esteve circunscrito em um contexto macroeconômico interno e externo caracterizado por um crescimento moderado. Como conseqüência, o IED brasileiro seguiu a mesma tendência de ascensão das realizações das aplicações provenientes de outros países em desenvolvimento, notadamente os asiáticos (WIR, 2006). Uma das características do IED brasileiro na América do Sul é a sua origem a partir dos aportes de poucas e grandes empresas atuantes em setores econômicos pontuais, especialmente os de recursos primários. Logo, os contornos mais expressivos do IED nacional foram moldados em atividades econômicas caracterizadas pela baixa competitividade e pelo baixo grau de incorporação tecnológica e de capital (como os dados a serem apresentados comprovarão).

### Comparativo da evolução do estoque de IED *realizado* pelos Brics em US\$ bilhões



Fonte: Unctad. Dados consolidados pelo autor.

Como destacado anteriormente, é possível observar a evolução no estoque de IED aplicado pelos países em desenvolvimento e a mesma tendência no acumulado das realizações do IED brasileiro. Para o ano de 2010, o Brasil aglomerou estoque de US\$ 180 bilhões; a Rússia de US\$ 433 bilhões; a China continental (exclui Hong Kong) de US\$ 297 bilhões; e a Índia US\$ bilhões. A modalidade estratégica para a realização do investimento russo é a do tipo RESOURCE-SEEKING (WIR, diversos). Essa modalidade de aplicação procura explorar atividades ligadas aos setores de recursos naturais, matérias primas e commodities. Alguns estudos observam que a Rússia possui um caráter de exportadora de capital (KALOTAY, 2009). Empresas como a Gazprom, Lukoil, Norilsk Nickel e a Severstal tornaram-se companhias globais com fortes investimentos no exterior. Essas firmas possuem ligações

com a exploração do setor de recursos naturais, atuam em regiões próximas à Rússia e têm uma relação estreita com as políticas de promoção de internacionalização praticadas pelo governo do país (idem). O IED indiano está concentrado em atividades de alta tecnologia, indústria farmacêutica e serviços de tecnologia de informação (WIR, diversos). O seu foco geográfico está no Japão, Austrália, EUA e Europa (SAUVANT; WOLFGANG; e McALLISTER, 2009). Os investimentos chineses mais consideráveis estão no setor de recursos naturais e expostos na África, Ásia Central e América Latina. A política do governo chinês “going global” tem fomentado e estimulado o processo de internacionalização das companhias do país (SOUZA, 2011).

## O mapa do IED brasileiro na América do Sul

O Brasil é o país da América do Sul que mais realiza investimentos na Argentina. Teoricamente, isso se dá pelas vantagens oferecidas pelo mercado daquela nação, pela proximidade geográfica (DUNNING, 1988) e pelos laços integradores do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Ao mesmo tempo, durante os anos 2000, novos países adquiriram relevância enquanto destinos do IED brasileiro no subcontinente: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Venezuela e Peru. Para esses Estados andinos, os investimentos brasileiros estão concentrados nos setores de extração mineral, petróleo, gás e construção civil. As motivações para a realização do IED nas economias andinas decorrem, em grande medida, do aumento constante dos preços das *commodities* no mercado internacional (WIR, 2010, p.46). De maneira geral, a modalidade do investimento direcionado para os setores de mineração e *commodities* nesses países é feito via fusões e aquisições; já os investimentos para os setores de energia, petróleo e gás são realizados pela estratégia do tipo “greenfield”<sup>4</sup>.

Os altos preços das *commodities* fazem com que os investidores do Brasil observem, nesses países, oportunidades de negócios rentáveis tendo em perspectiva que são territórios com recursos naturais em abundância e próximos ao território brasileiro. Um segundo fator é a condição estratégica desses produtos para o crescente mercado consumidor do país. Por fim, esses territórios representarem uma plataforma de exportação desses recursos, já que as empresas brasileiras almejam atender a demanda crescente do mercado asiático (China).

De acordo com o Censo do Capital Brasileiro no Exterior do Banco Central do Brasil (BCB), o estoque acumulado de IED no exterior acima de 10% do capital votante da empresa foi, em 2009, de US\$ 132 bilhões. Para a América do Sul (países selecionados), o estoque atingiu, para o mesmo ano, a cifra de US\$ 9.4 bilhões. Foi mantida a centralidade dos países do Mercosul enquanto destino do IDE brasileiro para a América do Sul.

4 Investimento “Greenfield” ou “Nova Planta” significa toda a alocação de recursos para inaugurar ou construir uma instalação produtiva a partir do zero.

**Investimento Direto Maior ou Igual a 10% em US\$ bilhões**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Total (inclui paraíso fiscal)</b>	<b>42.584</b>	<b>43.397</b>	<b>44.769</b>	<b>54.027</b>	<b>65.418</b>	<b>97.715</b>	<b>111.339</b>	<b>113.755</b>	<b>132.413</b>
Argentina	1.625	1.503	1.549	1.722	2.068	2.136	2.360	3.376	4.251
Bolívia	36	53	52	47	53	55	53	48	-
Chile	158	168	203	186	234	1.799	509	387	459
Colômbia	130	26	42	42	30	47	178	298	561
Equador	71	96	45	101	4	42	39	21	-
Peru	40	47	52	267	299	235	584	244	704
Paraguai	40	29	59	86	83	149	117	153	170
Uruguai	3.121	1.547	2.810	1.657	1.748	1.743	1.878	2.443	2.531
Venezuela	27	19	13	51	135	104	218	282	801
<b>Total dos países selecionados</b>	<b>5.248</b>	<b>3.488</b>	<b>4.825</b>	<b>4.159</b>	<b>4.654</b>	<b>6.310</b>	<b>5.936</b>	<b>7.253</b>	<b>9.477</b>

Obs: Segundo a Receita Federal do Brasil, o Uruguai é considerado um paraíso fiscal.

Fonte: BCB. Censo dos capitais brasileiros no exterior. Dados consolidados pelo autor.

Percentualmente, o Brasil é um grande realizador de investimentos em países como Bolívia, Equador, Paraguai e Argentina. Em números brutos, o fluxo significativo de IED brasileiro está exposto na Argentina. Recentemente, a Colômbia, o Chile e o Peru receberam somas expressivas de fluxos de IED oriundos do Brasil. Para a Argentina e para a Bolívia, as aplicações da Petrobrás foram centrais. Os números para o Uruguai oferecem poucas observações anuais pelo fato de o país ser considerado um paraíso fiscal.

Dados sobre fusões e aquisições obtidos a partir da plataforma Bloomberg (tabela abaixo), do Estudo Sobeet-Valor Econômico 2010, dos levantamentos da Fundação Dom Cabral (FDC) 2010 e do estudo Funcex 2008 indicam o perfil setorial do IED brasileiro nos Estados andinos. Na Bolívia, a Petrobrás acumulou investimentos de US\$ 1,5 bilhão. A Braskem anunciou, em 2008, instalação de um pólo de desenvolvimento químico, fato que, se consolidado, geraria investimentos de US\$ 1,4 bilhão. No Chile, a Gerdau apresentou plano para duplicar a sua planta de barras e perfis de aço laminado (construída em 1992) com investimento de US\$ 120 milhões. Outra operação importante foi a compra, pela Marfrig, da chilena Quinto Quarto S/A por US\$ 850 milhões. Na Colômbia, a Fibria Celulose, do grupo Votorantim, comprou a mineradora Acerías Paz Del Rio por US\$ 490 milhões. A Gerdau atua intensamente na Colômbia: os dados indicam fusão no segmento siderúrgico na ordem de US\$ 116 milhões; a empresa alvo foi a Holding *Cleary Holding Group*. Segundo a Funcex (2008), a Gerdau assinou, em 2004, um acordo para se tornar acionista das empresas Diaco S.A. e Siderúrgica del Pacífico S.A. – Sidelpa, num processo de aquisição das participações do Grupo Mayagüez e da The Latinamerican Enterprise Steel Holding com investimento de US\$ 107 milhões. No Peru, a Petrobrás investiu US\$ 850 milhões para construir uma usina petroquímica em Montequelo, ao sul do país (Funcex, 2008, p. 25). A Vale comprou a Cimentos Argos por US\$ 305 milhões. A Gerdau investiu US\$ 190 milhões no seu tradicional ramo de siderurgia. A tabela abaixo destaca que a Petrobrás comprou a chilena ESSO Chile Petrolera Ltda por US\$ 400 milhões. Essa operação garantiu maior presença da transnacional no mercado latino e o aumento de aproximadamente 1000 funcionários ao portfólio da Petrobrás (FDC, 2010).

Por outro lado, não é possível analisar devidamente a distribuição setorial do IED na América do Sul a partir do BCB. Mas, de acordo com os apontamentos levantados até agora, podemos afirmar que são os setores intensivos em recursos naturais os que mais atraem os investidores para a região. Logo, isso nos permite indicar o perfil setorial do IED brasileiro realizado na região e explicitar algumas considerações sobre as motivações que levam o empresário brasileiro a atuar no subcontinente. Contudo, a América do Sul constitui o espaço prioritário para a inserção das empresas brasileiras por meio do IED. Em 2009, 53% das 40 maiores empresas brasileiras com atividades no exterior estavam na região (FDC, 2010).

## Fusões e aquisições brasileiras na América Andina

Empresa-alvo	Data	Nome do comprador brasileiro	Nome do vendedor	Valor total anunciado (milhões de dólares)	País-alvo
Acerias Paz Del Rio	20/3/2007	Fibria Celulose	*	493	Colômbia
Cementos Argos	*	Vale	Cementos Argos	373	Colômbia
Mina de Carbón El Hatillo	*	Vale	Mina de Carbón El Hatillo	305	Colômbia
Coal Assets	24/12/2008	Vale AS	Cementos Argos AS	305	Colômbia
Aerovias del Continente Americano AS	18/03/2004	Sinergy Group	Valorem AS	64	Colômbia
Cleary Holdings Corp	21/02/2008	Gerdau AS	*	59	Colômbia
Cleary Holdings Corp	12/08/2010	Gerdau AS	*	57	Colômbia
Land & Building	05/06/2008	WTorre Empreendimentos Imobiliarios	Banco Santander Colombia AS	52	Colômbia
<b>Esso Chile Petrolera Ltda</b>	<b>08/08/2008</b>	<b>Petroleo Brasileiro AS</b>	<b>Exxon Mobil Corp</b>	<b>400</b>	<b>Chile</b>
Metalpar AS	21/12/2007	Marcopolo AS	*	13	Chile
Chevron Chile SAC	05/11/2009	Petroleo Brasileiro AS	Chevron Corp	12	Chile
Tucapel	18/12/2009	Camil Alimentos AS	Grupo Aresti	11,2	Chile
Frigoríficos Patagonia AS	20/8/2007	Marfrig Alimentos AS	*	8,5	Chile
Intellectual Ppty & Assets	*	Mineracao Caraiba AS	Corp Nacional del Cobre de Chile	N/A	Chile
Petrobrás Energia Peru AS	21/12/2007	Petroleo Brasileiro AS	Petrobrás Argentina AS	423	Peru
Cia Minera Atacocha AS	3/11/2008	Votorantim Participacoes AS	*	145	Perú
Empresa Siderurgica del Peru SAA	28/6/2006	Gerdau AS	Grupo Aserco AS	60	Perú
Cia Minera Milpo SAA	3/8/2010	Votorantim Participacoes AS	*	420	Perú
Empresa Siderurgica del Peru SAA	16/11/2006	Gerdau AS	Sider Corp AS	40,1	Perú
Empresa Siderurgica del Peru SAA	28/6/2006	Gerdau AS	Grupo Aserco AS	60	Perú
Cia Cervecera AmBev Peru AS	7/10/2009	Cia de Bebidas das Americas	Multiple Sellers	16	Peru
Cia Minera Milpo SAA	27/03/2008	Votorantim Participacoes AS	*	3,4	Perú
Siderurgica Zuliana CA	18/6/2007	Gerdau AS	*	92	Venezuela
Cia Cervecera AmBev Ecuador AS	*	Cia de Bebidas das Americas	*	36	Equador
Bebidas y Aguas Gaseosa Occidente Srl	*	Cia de Bebidas das Americas	SABMiller PLC	27	Bolivia
EBX Siderurgia da Bolivia AS	23/6/2009	Vetorial Siderurgia Ltda	OSX Brasil AS	13	Bolivia
TCA AS	*	Unnamed Buyer	Indústrias Metalúrgicas Pescarmona AS	98	Bolivia

Fonte: Bloomberg. Dados consolidados pelo auto.

## Considerações de ordem política

Durante a primeira década do século XXI, os governos que ascenderam ao poder na América do Sul deram um “giro à esquerda” na condução política das suas nações (FIORI, 2010).<sup>5</sup> As novas lideranças defendiam orientações nacionalistas, desenvolvimentistas ou socialistas, que visavam mudar o rumo político e ideológico no subcontinente. Alguns estudiosos avaliaram que a crítica desses novos governantes foi direcionada ao receituário neoliberal esboçado no subcontinente durante os anos 1990 (LIMA; e COUTINHO, 2006). Com esse olhar crítico, o tema da integração regional passou a ser tratado como um projeto a ser construído a partir das ações autônomas dos Estados. Em outras palavras, tornou-se necessário conceber um projeto integrador edificado sobre um espaço regional articulado a partir de laços institucionais, políticos, econômicos, culturais, sociais, infraestruturais e comerciais.

“Este giro político à esquerda ocorreu de forma quase simultânea, e coincidiu com a mudança da política externa americana, da nova administração republicana de Bush (2001-2009), que engavetou, na prática, o “globalismo liberal” da administração Clinton (1993-2001) e o seu projeto de criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca). E também coincidiu com o ciclo de expansão generalizada da economia mundial, que se prolongou até 2008, estimulando o crescimento de todas as economias nacionais, da região. A novidade deste ciclo expansivo foi a participação da China, como grande compradora das exportações sul-americanas de minérios, energia e grãos. E o fato de que os altos preços das commodities tenham ajudado a financiar várias iniciativas do projeto de integração da infraestrutura energética e de transportes do continente, permitindo também a acumulação de reservas que diminuíram a fragilidade externa do continente” (FIORI, 2010).

Dessa forma, o contexto da região dos anos 2000, desde os pontos de vista político, econômico e espacial, diferenciou-se em relação ao experimentado durante a década de 1990. Geograficamente, essa integração foi mais ampla em comparação com a experiência dos anos 1990: está em curso, principalmente a partir da reunião de Brasília do ano de 2000, que deu origem ao projeto da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), a construção de uma América do Sul cujo horizonte central é um ambiente transnacional integrado. Esta nova fase possui características e elementos como a integração física (ou real), a financeira, a cultural e a comercial. Paralelo a tal processo histórico, ao longo dos anos 2000, o IED brasileiro incorporou-se aos contornos da construção da integração regional.

Tendo em perspectiva a conjunção da integração regional com a ascensão do IED brasileiro na América do Sul, levantamos a seguinte questão: qual a relação dessa circunstância com o viés desenvolvimentista da Política Externa Brasileira? Dentre muitas, duas condições históricas são favoráveis para que a diplomacia brasileira tenha como preocupação central o desenvolvimento econômico nacional no lugar das apreensões militares: o pouco interesse estratégico que a América do Sul representa para os EUA; e a ausência de tensões fronteiriças entre o país e os seus vizinhos (HIRST; e LIMA, 2006). Essa junção entre a passividade regional com o relativo ‘desinteresse’ norte americano pelo subcontinente permite ao Brasil manter diálogos abertos com os países do norte e do sul sem alinhamentos automáticos com opções excludentes. Como consequência, a ação internacional brasileira encontra mais possibilidades (liberdades) para a efetivação do seu projeto desenvolvimentista. Dessa forma, a integração com a América do Sul pode ser interpretada como o estabelecimento de fronteiras modernas de cooperação para o desenvolvimento nacional (SOARES, 1959). Em outros termos, integração poder ser lida como um estímulo para a inserção econômica brasileira no subcontinente.

5 Fiori observa que esse “giro à esquerda” foi feito, em alguns países, com práticas ortodoxas de condução macroeconômica vigentes desde a década dos anos 1990.



Apesar disso, não existe no Itamaraty um desenho de política pública de promoção do IED brasileiro. Os exemplos a seguir podem ser lidos como marcos de política externa, estimulados pelo Itamaraty, que objetivam o fomento de oportunidades para a cooperação econômica. Logo, considerando as iniciativas e as instituições que constituem uma América do Sul integrada, observa-se, para o comércio exterior, a reestruturação do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos da Aladi (CCR-Aladi) e a criação do Sistema de Pagamentos em Moeda Local entre Brasil e Argentina (SML). Apesar de serem instrumentos especializados na variável do comércio, as suas existências podem implicar em avanços para o fomento da variável do investimento. Para as vertentes políticas, técnicas e financeiras, foram criados o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), a IIRSA e a União Sul-americana de Nações (Unasul). Por fim, para o crédito, observa-se o crescimento da importância da Corporação Andina de Fomento (CAF), as discussões acerca dos contornos do Banco do Sul, a concepção do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) e o fortalecimento do Fundo Financeiro para a Bacia do Prata (Fonplata). Todas essas iniciativas de integração foram incentivadas pelas ações internacionais do Itamaraty ao longo dos anos 2000.

Para a dimensão doméstica, colaboram com a expansão econômica brasileira na região as linhas de créditos para exportações e investimentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e as de exportações do Banco do Brasil. As instituições citadas como exemplos eram, até meados dos anos 2000, identificadas como sendo de fomento ao comércio regional. Recentemente as mesmas passaram a promover, parcial e indiretamente, a realização de investimentos diretos do Brasil.

## Conclusão

A economia brasileira está em processo de internacionalização por meio de realização de IED. Essa fase é influenciada por fatores internos, regionais e globais. Para os internos, o cenário de estabilidade macroeconômica do Brasil colaborou para que as empresas acessassem uma estrutura financeira pública e privada propícia ao crédito. Existem, dessa forma, alguns indícios de políticas públicas que colaboram com a internacionalização das empresas, mas que ainda são políticas especializadas no fomento ao comércio exterior. Isso não nega que a vertente do IED realizado pelo Brasil no subcontinente não venha a se beneficiar de políticas públicas e de instrumentos regionais de integração.

A América do Sul é o espaço primordial para a inserção internacional produtiva brasileira. De acordo com DUNNING (1988), existem condições especiais que explicam o interesse de determinada economia por uma área geográfica específica no que concerne à exposição dos seus investimentos: proximidade geográfica; mão de obra barata; fontes de matérias primas, plataformas de exportação e novos mercados. Isso parece caber bem à análise proposta. Os países do Mercosul, em especial a Argentina, recebem a maior parcela do investimento do Brasil direcionado ao subcontinente. Contudo, observamos o aumento do interesse das empresas do Brasil pelo mercado Andino, apesar do IDE brasileiro para este espaço ainda ser baixo e oscilante comparado com as aplicações nos países do Mercosul. As atividades relacionadas ao projeto IIRSA e aos investimentos realizados pela Petrobrás na América do Sul indicam a importância do subcontinente para a inserção internacional produtiva brasileira.

Quanto ao contexto global, este foi e é caracterizado pelo aumento nos fluxos dos investimentos provenientes dos países em desenvolvimento. Apesar dos efeitos negativos da crise, foi demonstrada uma tendência de recuperação no crescimento dos fluxos globais de investimentos. A ascensão do IED dos países em desenvolvimento abre algumas possibilidades positivas no limiar do século XXI para criar novos canais estruturais e econômicos entre os Estados do chamado eixo sul-sul (WIR, 2006). Avaliou-se, no contexto da divulgação do relatório sobre o IED de 2006, o entendimento de que linhas econômicas entre a América do Sul, África e Ásia começariam a se robustecer.

Assim, o relatório pontuou que para o avanço do processo, os *policy makers* dos Estados em desenvolvimento realizadores de IED e das economias receptoras desses recursos deveriam estabelecer aproximações construtivas desde os pontos de vista político e prospectivo (inteligência corporativa e relações diplomáticas). Com isso, as relações entre os Estados seriam convertidas em números econômicos mais concretos (Idem).

## Bibliografia

- BAUMANN, R. *Economy: brasilian external sector so far in the XXI century*. IN: ROLLAND, Dennis; e LESSA, Antônio, C. *Brazil's international relation: paths to power*. Paris: L'Harmattan, 2010.
- DUNNING, J. *Explaining international production*. Londres: Unwin Hyman, 1988.
- FIORI, J. *Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional*. In: *Inserção internacional brasileira: temas de política externa*. Livro 3, volume 1. Ipea, Brasília 2010.
- FUNDAÇÃO DOM CABRAL. *Ranking das transnacionais brasileiras 2010: repensando as estratégias globais*.
- HIRATUKA, C. e SARTI, F. *Investimento direto e internacionalização de empresas brasileiras no período recente*. Livro 3, volumen 2 – *Inserção Internacional Brasileira: temas de economia internacional*. Ipea, Brasília, 2010.
- KALOTAY, K. *Take-off and turbulence in the foreign expansion of Russian multinational enterprises*. In KARL P. SAUVANT, WOLFGANG, A. MASCHKEK and GERALDINE McALLISTER, eds. *Foreign Direct Investment from Emerging Markets: The Challenges Ahead* (New York, 2009).
- KARL P. SAUVANT, WOLFGANG, A. MASCHKEK and GERALDINE McALLISTER, eds. *Foreign Direct Investment from Emerging Markets: The Challenges Ahead* (New York, 2009).
- LIMA, M, R; e COUTINHO, M, V. *Integração moderna*. Análise de conjuntura OPSA (Nº 1, janeiro de 2006).
- LIMA, M, R; e HIRST, M. *Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities*. *International Affairs número 82*, 2006.
- Ranking Sobeet/Valor Econômico 2010. *As mais internacionalizadas: empresas e setores brasileiros globalizados*.
- RIBEIRO, F; e CASADO, R. *Investimentos Brasileiros na América do Sul: desempenho, estratégias e políticas*. Fundação Centro de Estudos Para o Comércio Exterior (FUNCEX-2008). Texto para discussão nº 191. Disponível em <http://www.funcex.org.br/tds.asp>. Acesso em 15/09/2011.
- SARTI, F; LAPLANE, M, F. (2002). *O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90*. *Economia e Sociedade*, v.11, n.1 (18), p. 129-164, jan./jun.
- SOARES, JOSÉ, M. *Conceitos de solidariedade Continental*. Rio de Janeiro, Ministério das Relações Exteriores, 1959.
- SOUZA, LEONARDO, S. *Investimento externo direto chinês no Mercosul*. *Meridiano 47* vol. 12, n. 125, mai.-jun. 2011 [p. 32 a 39].
- World Investment Report 2006 e 2011. Disponíveis em [www.unctad.org](http://www.unctad.org). Acesso em 15/09/2011.

## Resumo

Recentemente, a economia brasileira intensificou a sua internacionalização produtiva por meio de realização de Investimento Externo Direto. O dinamismo das empresas brasileiras está nos setores de recursos naturais. Esse fenômeno corresponde com o aumento dos fluxos de investimentos oriundos dos países em desenvolvimento. A América do Sul é destaque nos destinos dos investimentos brasileiros.

## Abstract

Recently, the Brazilian economy has intensified its international production by means of conducting FDI. The Brazilian companies concentrate investments in the natural resource sectors. This phenomenon corresponds with the increase of investment flows from developing countries. South America is featured in the Brazilian investment destinations.

Palavras Chave: Investimento; países em desenvolvimento; América do Sul

Keywords: Investment; developing countries; South America

Recebido em 22/09/2011

Aprovado em 13/10/2011



# A violência contra a mulher no discurso diplomático brasileiro

## Violence against women and Brazil's foreign policy position

Izadora Xavier do Monte<sup>1</sup>

Meridiano 47 vol. 12, n. 127, set.-out. 2011 [p. 36 a 41]

Durante a 17ª sessão do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, que aconteceu entre os dias 30 de maio e 17 de junho, na sede das Nações Unidas em Genebra, um dia de discussões foi reservado ao tema da violência contra a mulher. O dia de discussão sobre direitos da mulher foi incorporado ao programa de trabalho do CDH pela Resolução 6/30, de 2007, e é resultado do reconhecimento da necessidade de transversalizar a discussão de gênero no trabalho do Conselho.

A participação do Brasil, no âmbito do CDH, demonstrou que seu discurso diplomático guarda uma relação especial com as discussões sobre violência contra a mulher, como pautadas pelo trabalho da relatora especial, Rashida Manjoo. Procurar-se-á demonstrar que existe um alinhamento entre o foco das políticas para as mulheres do governo Dilma, o discurso diplomático brasileiro em direitos humanos e a perspectiva da relatora especial das Nações Unidas. Mais ainda, defender-se-á que o que alinha essas três dimensões políticas é que todas desenvolvem-se tendo como pano de fundo o discurso da terceira onda feminista, que engloba os chamados feminismos negro, pós-colonial e pós-estruturalista.

É útil iniciar a análise com um explicação sobre os procedimentos especiais do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. As relatorias especiais são um procedimento que o novo Conselho de Direitos Humanos, estabelecido em 2006, herdou da antiga Comissão de Direitos Humanos. A reforma da antiga Comissão foi motivada por críticas sobre sua incapacidade de cumprir o mandato para o qual foi estabelecida. As relatorias, contudo, sempre foram uma exceção a essas críticas, sendo consideradas, em geral, uma das ferramentas mais bem-sucedidas da Comissão para realizar uma de suas funções principais, o exame do cumprimento de tratados. Até 2002, 41 relatorias especiais foram estabelecidas e, de acordo com Short (2008, p. 150), o sistema de relatoria “tem sido elogiado por suas habilidades investigativas e relatos detalhados”. Os relatórios têm sido úteis na identificação e publicização de abusos, ajudando, inclusive, a identificar precocemente situações que poderiam vir a se tornar emergências humanitárias.

O procedimento especial sobre violência contra a mulher foi instituído ainda no âmbito da antiga Comissão, em 1994. A atual relatora sobre violência contra a mulher está no cargo, por indicação, desde 2009. Esse ano ela entregou seu segundo relatório, organizado em duas partes. A parte inicial do relatório reflete as visitas que ela fez a quatro países – El Salvador, Argélia, Zâmbia e Estados Unidos –, para investigar a situação da violência contra a mulher nesses contextos nacionais.

O foco deste artigo, contudo, é a segunda parte do relatório, no qual a relatora faz comentários mais gerais sobre políticas públicas de combate à violência contra a mulher, sob o tópico “formas múltiplas e interseccionais de discriminação no contexto da violências doméstica”. É sobre esse tópico que o Brasil, como membro do CDH, vai se

<sup>1</sup> Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (izadora.x@gmail.com).

posicionar, esclarecendo os elos entre sua política nacional de enfrentamento à violência e o discurso diplomático brasileiro atual em direitos humanos. São esses elos que iremos explorar.

Em seu relatório, a sra. Manjoofaz referência aos documentos aprovados pelas Conferências de Beijing e Durban; documentos que, em conjunto, reconhecem a particular vulnerabilidade à violência de mulheres que pertencem a grupos minoritários: indígenas, refugiadas, mulheres migrantes, mulheres em situação de pobreza, portadoras de deficiência, refugiadas, deslocadas internas, mulheres em instituições carcerárias, idosas e meninas, entre outras. Expressamente, a Declaração de Durban afirma que “racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata revelam-se de maneira diferenciada para mulheres e meninas, e podem estar entre os fatores que levam a uma deterioração de sua condição de vida, à pobreza, à violência, às múltiplas formas de discriminação e à limitação ou negação de seus direitos humanos” (ONU, 2001). O relatório da sra. Manjoo procura, sobretudo, reforçar a importância de abordagens holísticas (i. e., transversais e multissetoriais) e preventivas, porque estas seriam as mais apropriadas para responder à realidade da discriminação múltipla. Para entender a relação entre abordagens holísticas e a vulnerabilidade particular que surge das discriminações múltiplas, dois conceitos são importantes para a relatora: desigualdade intragênero e contínuo de violência.

A ideia de desigualdade intragênero reflete uma preocupação com o fato de que nem todas as mulheres são igualmente vulneráveis à violência. Para sermos capazes de entender que o risco de violência que as mulheres sofrem é universal e, no entanto, particular à situação específica de cada mulher, é preciso levar em consideração a localização social e os atributos corporais dos indivíduos. “Localização social se refere às diferentes posições ocupadas por mulheres individuais e que dão origem às diferenças entre mulheres. Fatores como localização geográfica, nível de educação, situação de emprego, relações maritais, acesso à participação política e cívica são todos os fatores que impactam a vulnerabilidade das mulheres em relação à violência. Contribuem ainda para o risco da violência aspectos corporais como raça, cor da pele, habilidades físicas e intelectuais, idade, língua, identidade étnica e orientação sexual” (ONU, 2011, p. 8). Ou seja, a violência contra a mulher é um risco para todas as mulheres. No entanto, certas características de determinados grupos socialmente localizados na interseção de uma ou mais formas de discriminação fazem com que determinadas mulheres sejam especialmente vulneráveis. Desconsiderar essa posição de vulnerabilidade extraordinária de determinados indivíduos torna políticas de combate a violência inócuas, incapazes de proteger os indivíduos que mais precisam de proteção.

Essas experiências variáveis de violência de gênero localizam-se em um contínuo, que tem em seus extremos opostos a violência interpessoal e a violência estrutural ou institucional. A violência interpessoal “inclui qualquer forma de abuso, seja econômico, psicológico, sexual, emocional, ameaças verbais ou violência física.” (ONU, 2011, p. 8). A violência institucional ou estrutural é “qualquer forma de desigualdade estrutural ou discriminação institucional que mantém as mulheres em posição subordinada, seja física ou ideologicamente, em relação a outros membros da sua família, do seu ambiente doméstico ou da sua comunidade (...) Formas de violência estrutural ou institucional incluem leis e políticas que mantêm vantagem de um grupo sobre outros no lugar de trabalho, ou em termos de oportunidades na educação e no acesso a recursos, lugares de adoração, proteção da polícia e de outras forças e serviços do Estado. A ausência de leis que criminalizam todas as formas de violência contra a mulher também funciona como uma forma de violência estrutural” (ONU, 2011, p. 8). O mais distintivo a respeito da violência estrutural é o fato de que essa violência pode ser exercida sem qualquer contato físico. O uso de linguagem racista e sexista, políticas do Estado que exercem impacto na exclusão de certos indivíduos de práticas religiosas ou culturais e que causam danos a indivíduos são exemplos dessa violência que não age fisicamente, mas não deixa de ser concreta e material (ONU, 2011, p. 10).

Segundo a relatora, essas características da violência contra a mulher pedem renovada atenção aos direitos econômicos, sociais e culturais. São eles que permitem aos formuladores de políticas públicas acessarem as diferentes formas pela quais diferentes mulheres experimentam a violência, de acordo com seu contexto, urbano

ou rural, sua raça e etnia, ou por causa de outras formas interseccionais de discriminação. A relatora, nesse ponto, aponta que as hierarquias intragênero têm sido responsáveis pela prioridade oferecida à agenda de direitos civis e políticos, refletindo a incidência das prioridades de mulheres urbanas e de classe média na elaboração de políticas públicas pelos governos (ONU, 2011, p. 11).

Ela aponta, também, que a mudança de abordagem não requer a aprovação de novos documentos ou “especialização” do quadro legislativo internacional. A promoção de uma resposta holística e o reconhecimento dos efeitos particulares das discriminações múltiplas podem ser feitos a partir dos instrumentos já existentes. Tudo que é necessário é o reforço da ideia de interdependência entre as diferentes dimensões de direitos humanos. Não se trata de estereotipar populações e reduzir a questão da violência, ou qualquer outra, a questões econômicas. Trata-se, no entanto, de reconhecer que a prevenção e o combate só responderá às diferentes necessidades e às diversas experiências das mulheres se se preocupar com uma resposta holística e multissetorial.

O trabalho da relatora especial, nesse sentido, demonstra a inclusão, no discurso das Nações Unidas, de um discurso que já é presente no debate feminista pelo menos desde a década de setenta.

Desde essa época, os feminismos pós-estrutural, negro e pós-colonial argumentam pela ampliação da compreensão sobre o que é a experiência feminina, e sobre a necessidade de o feminismo, como movimento político, adaptar-se à compreensão de que essa experiência é ampla e marcada por infinitas particularidades. Os feminismos pós-estrutural, negro e pós-colonial surgem como contraposição ao domínio da agenda feminista pelas feministas brancas ocidentais. Esse domínio explicaria o foco comum das políticas nacionais de promoção dos direitos das mulheres em direitos civis e políticos identificado pela relatora. Esse foco seria o resultado das relações de poder intragênero particulares ao movimento de mulheres.

O conceito de interseccionalidade, tão usado pela sra. Manshoo, é elaborado por mulheres negras, terceiro-mundistas e membros de outras minorias, frustradas com o pensamento universalista das primeiras ondas feministas. Segundo elas, as chamadas primeira e segunda onda feministas serviram para propagar um entendimento, errôneo, de que a experiência de grupos que são simultaneamente parte de diversas minorias pode ser compreendido a partir da “soma” das diferentes experiências de exclusão. O preconceito sofrido por uma mulher negra seria concebível, por exemplo, a partir do entendimento do preconceito que ela sofre como mulher *mais* o preconceito que ela sofre como parte da população negra. Na prática, esse tipo de manobra epistemológica serve para excluir as preocupações das mulheres de grupos minoritários das prioridades do movimento de mulheres “mais amplo”. As mulheres brancas dominam a discussão sobre direito das mulheres, enquanto os homens negros, a discussão sobre raça; dessa forma, as mulheres negras, em lugar de serem duplamente contempladas pela existência de espaços de debate sobre sexismo e racismo, são duplamente excluídas. Suas demandas são diluídas dentro de discussões mais “amplas” e suas prioridades, relegadas a segundo plano.

A terceira onda feminista é inaugurada pelo desafio à ideia de que a experiência de discriminação de mulheres não-brancas vai estar “incluída” dentro do espectro mais amplo de “discriminação contra a mulher”. A principal conquista dessa onda feminista é consolidar a ideia de que “discriminação contra a mulher”, ao entrar na pauta política, não o fez a partir de uma preocupação ampla das feministas brancas e ocidentais com o panorama geral de exclusões; pelo contrário, foi construído a partir da experiência particular e localizada de um grupo, que, em um movimento político que representa claramente a hierarquia existente entre mulheres, sentiu-se suficientemente confortável para classificar as suas preocupações como “movimento pelo direito da Mulher”, sem se questionar sobre a real universalidade das suas experiências. Essa mulher, universalizada e singularizada pelo discurso do movimento feminista de primeira e segunda onda, é adjetivada diversas vezes pelas feministas de terceira onda. Cada adjetivo traz importantes implicações políticas para o movimento feminista e para a política dos Estados.

Ao colocar em xeque as preocupações tradicionalmente identificadas como centrais ao movimento feminista, as feministas negras, pós-coloniais e pós-estruturais vão modificar a pauta política do movimento, trazendo-a para

mais próximo das discussões caras ao discurso de política externa de países emergentes, como o Brasil. Outras dimensões de violação de direitos, para além dos civis e políticos, tornam-se centrais. Questões de pobreza, inclusão social, discriminação racial, migração, entre outras, vão se tornando cada vez mais importantes. Ligações entre temas de violência e autonomia econômica tornam-se possíveis e parte fundamental do discurso político brasileiro, doméstico e internacionalmente.

A discussão é viva dentro do próprio movimento feminista nacional, o que explica, em grande parte, o fato de o Brasil já ter, pelos menos no nível discursivo de elaboração de políticas públicas, incorporado a maior parte das preocupações da relatora especial. Programas e políticas brasileiras caminham, cada vez mais, para representarem, além das preocupações das mulheres de classe média urbana, as experiências daquelas que, por causa de sua localização social, geográfica, econômica ou racial, estão em situação de maior vulnerabilidade. O Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, de 2010, reconhece a realidade múltipla e interseccional da discriminação que dá origem aos diferentes graus de vulnerabilidade das mulheres à violência, enquanto avança o projeto de uma resposta holística ao problema. Desconstruir desigualdades e combater discriminação são partes integrantes do Pacto, que também declara a importância de oferecer particular atenção às mulheres negras, indígenas e que vivem no campo e nas florestas. O Brasil também reconhece a complexidade e multiplicidade das experiências de mulheres com a violência, e entende que propor soluções para o problema depende da compreensão sobre as causas estruturais e históricas por trás de cada episódio particular de agressão. O empoderamento das mulheres, particularmente por meio de políticas em prol de autonomia econômica, é explicitamente reconhecido pelo governo brasileiro como importante elemento das estratégias de enfrentamento à violência e promoção dos direitos humanos das mulheres.

No plano internacional, essa construção política recente se insere num posicionamento diplomático brasileiro sobre direitos humanos que remonta aos “3 Ds” de Araújo Castro (LINDGREN ALVES, 2008). Os direitos humanos teriam entrado no discurso diplomático brasileiro em estreita relação com o segundo “D”. O desenvolvimento, segundo Lindgren Alves, foi então definido pelo chanceler como “luta pela autonomia e justiça social” e definido como prioridade, tendo por referência a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Após longo hiato, durante o período ditatorial, no qual os direitos humanos desaparecem do discurso diplomático brasileiro, o ponto de inflexão que traz o tema de volta às falas multilaterais do Brasil, no início da redemocratização, é exatamente a assinatura da CEDAW (Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher), em 1979. Com Sarney, teremos o que Lindgren Alves diz ser “a maior ruptura jamais registrada no discurso diplomático brasileiro na área de direitos humanos” (2008, p. 81). O presidente se comprometeu discursivamente com direitos humanos, já no início do seu governo, e procedeu com a assinatura e ratificação dos principais tratados, no que foi imitado pelos dois governos seguintes.

Esses dois governos, contudo, voltam a incluir os direitos humanos em seus discursos frente a foros multilaterais apenas escassamente, com exceção do período da primeira gestão de Celso Amorim como chanceler. Principalmente durante o período Fernando Henrique, Lindgren Alves entende que a posição do Brasil é muito mais de implementação prática dos compromissos assumidos do que de elaboração discursiva. Enquanto em poucos momentos os direitos humanos apareciam no discurso diplomático, inúmeros avanços institucionais eram feitos, incluindo a criação da Divisão de Temas Sociais, dentro do MRE; o estabelecimento da Secretaria de Direitos Humanos da presidência e da comissão de direitos humanos, no congresso.

Os direitos humanos são “retomados com elaboração” apenas na gestão Lula/Celso Amorim: “A noção de direitos humanos, universal e igualitária, consagrada e difundida pela Declaração Universal é agora elemento naturalmente integrante do discurso brasileiro em geral. Não se quer com isso dizer que os direitos humanos sejam sempre respeitados no país. Quer-se dizer que a noção entrou em nossa linguagem e se estabeleceu com semântica legítima, manifestada em dispositivos legais, cobranças e reivindicações. A entrada se deu com apoio – às vezes

hesitante, é fato – de nosso discurso diplomático. Hoje não é mais necessário reiterarmos na ONU a importância que lhe atribuímos. Ainda que não falemos dela, a Declaração de 1948 está premente em nosso inconsciente quando propomos qualquer ação na área social, quando condenamos o terror e o belicismo, quando, sem esconder violações e crimes e sem negar os problemas existentes, defendemos nossa democracia” (ALVES, 2009, pp. 95-96).

O argumento de Lindgren Alves é que, com o passar do tempo e com o fortalecimento, dentro do país, das instituições e da importância de direitos humanos, o discurso diplomático brasileiro tem se valido cada vez mais do seu uso como parte da sua crescente projeção em foros multilaterais. Progressivamente, na medida em que o nosso uso do termo se torna mais afinado à compreensão usual do que são esses direitos, ele se torna mais comum, além de um ativo político. Mais importante ainda, ele tem se focado na questão dos direitos de segunda geração, os direitos econômicos sociais e culturais, valendo não apenas para a projeção internacional, mas para a legitimação de políticas internas. “Os direitos humanos, além de permanecerem presentes nas prioridades nacionais na forma clássica, na conceituação abrangente da Declaração Universal, cobrindo os ‘direitos de segunda geração’, eles constituem prioridade absoluta em programas sociais internos.” (ALVES, 2009, p. 93).

Esse foco é o argumento do artigo, ganha espaço no governo Lula e continua a se expandir no governo Dilma, com particular impacto sobre as políticas para as mulheres e seu reflexo na participação brasileira nos foros internacionais de direitos humanos. Os direitos de segunda geração e o pensamento da terceira onda feminista são fios que se entrelaçam e servem para alinhar: 1. A posição da relatora especial das Nações Unidas sobre violência contra a mulher; 2. Políticas nacionais brasileiras para enfrentamento à violência de gênero e 3. O discurso diplomático sobre direitos humanos. O desdobramento mais interessante dessa associação, sugere-se à guisa de conclusão, é uma aliança entre operadores da política externa brasileira e movimento de mulheres. A política nacional, ao encontrar sintonia com as demandas da terceira onda feminista, coloca o Brasil em posição confortável nos foros internacionais; oferece espaços para uma atuação positiva e projeção global. Para o movimento de mulheres, uma participação ativa do Brasil em foros de direitos humanos permite o uso da boa posição internacional no tema para avançar políticas no nível nacional. Os compromissos e as ações internacionais podem ser usados no reforço de posições progressistas e da abordagem específica sobre discriminações múltiplas. Estaríamos, dessa forma, vivendo um momento bastante positivo para a atuação diplomática brasileira e para o movimento de mulheres nacional. Momento que precisa ser traduzido, sobretudo, em benefício para os grupos mais vulneráveis. São eles, deve-se ter sempre em mente, os que mais precisam sentir os efeitos práticos desse momento privilegiado para a ação política.

## Referências

- ALVES, José Augusto Lindgren, 2009. “A Declaração universal dos Direitos Humanos no Discurso Diplomático Brasileiro” in: GIOVANNETTI, Andrea (Org. ). 60 Anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos: Conquistas do Brasil. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, p. 63-96.
- HILL COLLINS, Patricia, 2000. “Gender, Black Feminism, and Black Political Economy. ” The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 568, p. 41-53.
- MARIANO, Silvana Aparecida, 2005. “O sujeito do feminismo e o pós-estruturalismo” in: Revista de Estudos Feministas, vol. 13, no. 3. Florianópolis: UFSC, p. 483-505. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-026X2005000300002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2005000300002&lng=pt&nrm=iso). Último acesso, 29/06/2011.
- SHORT, Katherine, 2008. “From Commission to Council: has the United Nations succeeded in creating a credible human rights body?” in: Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos, vol. 5, no. 9. São Paulo: Prol Editora Gráfica. Disponível em: [http://www.surjournal.org/eng/conteudos/getArtigo9.php?artigo=9,artigo\\_short.htm](http://www.surjournal.org/eng/conteudos/getArtigo9.php?artigo=9,artigo_short.htm). Último acesso, 28/06/2011.



- ONU, General Assembly Document, 2011. *Report of the Special Rapporteur on Violence Against Women, its Causes and Consequences*, Rashida Manjoo. A/HRC/17/26. Disponível em: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A-HRC-17-26.pdf>. Último acesso, 28/06/2011.
- Brasil, Presidência da República, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2010. *Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher*. Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres/pacto/texto-pacto-enfrentamento-violencia-contra-mulheres.pdf>. Último acesso: 29/06/2011.
- Agência Brasil, 01/01/2011. “Autonomia econômica é fundamental para diminuir violência contra as mulheres, diz futura ministra”. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-01-01/autonomia-economica-e-fundamental-para-diminuir-violencia-contra-mulheres-diz-futura-ministra>. Último acesso: 29/06/2011.
- ONU, 2001. *Declaração e Programa de Ação adotados na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas*. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/port/2001%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20adotado%20pela%20Terceira%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20contra%20o%20Racismo,%20Discrimina%C3%A7%C3%A3o%20Racial,%20Xenofobia%20e%20Formas%20Conexas%20de%20Intoler%C3%Aancia.pdf>. Último acesso, 29/06/2011.

## Resumo

O artigo discute as políticas brasileiras sobre violência contra a mulher em perspectiva com as discussões sobre o tema no âmbito do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, pautadas pelo trabalho da relatora especial da ONU sobre causas e consequências da violência contra a mulher. O objetivo é demonstrar que existe um alinhamento entre o foco das políticas para as mulheres recentemente definidas do governo Dilma, o discurso diplomático brasileiro em direitos humanos e a perspectiva da relatora especial das Nações Unidas. Esse alinhamento é em parte tributário do fortalecimento das posições políticas da terceira onda feminista e abre espaço para uma aliança mutuamente benéfica entre atuação diplomática brasileira, no nível internacional, e avanço da agenda feminista, no nível doméstico.

## Abstract

The article discusses Brazilian policies against gender violence in perspective with the UN Human Rights Council discussion based on the work of the special rapporteur on violence against women, its causes and consequences. It aims at showing an alignment between policies for women recently defined by the government of Dilma Rouseff, traditional Brazilian diplomatic discourse and the point of view of the special rapporteur. This alignment owes much to third wave feminism and allows for an alliance, mutually beneficial, though rare, between Brazilian diplomatic action, on the international level, and the advancement of a feminist agenda, on the national level.

Palavras-chave: Política externa brasileira; direitos humanos; gênero

Key words: Brazil's foreign policy; human rights; gender

Recebido em 29/06/2011

Aprovado em 31/08/2011

# O 11 de Setembro e o renascer da história

## 9/11 and the rebirth of history

João Manuel Santana Franco\*

Meridiano 47 vol. 12, n. 127, set.-out. 2011 [p. 42 a 49]

### 1 Introdução

Com os ataques terroristas perpetrados contra solo dos EUA por terroristas islâmicos no dia 11 de Setembro de 2001, terminaram as esperanças para todos aqueles que, após o fim da Guerra Fria e o colapso do bloco soviético, acreditavam estar a entrar numa era estável e de prosperidade *ad eternum*. Brzezinski (1997), antigo Conselheiro Nacional de Segurança dos EUA, confiante no poderio dos Estados Unidos enquanto superpotência global hegemónica, delimitava no seu livro *The grand chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*, os objectivos e campos de actuação dos Estados Unidos, enquanto um menos optimista Charles Kupchan (2003) previa o fim da era americana e um mundo multipolar, no qual os Estados Unidos teriam de lidar em condições menos favoráveis com a Europa, a Rússia e a China. O pessimista Steyn (2006) previa uns Estados Unidos cercados de inimigos e sem aliados que lhe valessem. Fukuyama (1992), na sua conhecida obra *The end of history and the last man*, tinha previsto que a humanidade estava perante um ponto de viragem crucial, que não se estava apenas perante o fim da Guerra Fria, mas perante o culminar da evolução ideológica da humanidade, que implicava o triunfo da democracia liberal Ocidental em todo o globo. Rechaçadas por pensadores como Huntington (1996), que logo em 1996 publicou o seu polémico ensaio *The clash of civilizations and the Remaking of World Order*, as teses de Fukuyama sofreram a machadada final naquela fatídica manhã de Setembro, que marcou o início do fim do “fim da história”. Naquele dia, o mundo despertava em horror para a realidade do terrorismo massivo, e para um cenário global mergulhado na incerteza. Em retaliação pelos ataques sofridos, logo os EUA se envolveram militarmente no Afeganistão e depois no Iraque, além de operações militares pontuais em África e noutros países do Médio Oriente, a que se juntou muito mais tarde a intervenção na Líbia. Não há dúvida de que estas intervenções militares, afastadas do solo americano, tiveram não só um impacto negativo nas opiniões públicas do mundo em geral, mas especialmente no chamado mundo árabe, como um custo em perdas humanas, sempre difícil de justificar perante os agressivos media norte-americanos, e sobretudo um custo financeiro astronómico, de difícil defesa e apoio numa época de recessão económica praticamente generalizada.

### 2 A hegemonia dos Estados Unidos da América e as suas linhas de força

No seu curto mas incisivo livro *The geostrategic triad-Living with China, Europe, and Russia*, Brzezinski (2001), traça de forma optimista e confiante as realidades geopolíticas desses três espaços (China, Europa e Rússia), bem

\* Licenciado em Relações Internacionais e em Estratégia pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa – ISCSP-UTL, Portugal, e colaborador da revista académica *Finis Mundi* (joao.franco4@sapo.pt).

como as prioridades estratégicas dos americanos nas relações com esses três interlocutores. Este livro, a par do excelente *The Grand Chessboard* (BRZEZINSKI, 1997), são essenciais para perceber os imperativos estratégicos dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria. A grande ilação a tirar de *The Geostrategic Triad* é o facto de, na opinião de Brzezinski os Estados Unidos permanecerem a potência global incontestada no século XXI. Propondo uma estratégia de apaziguamento e de grande tacto diplomático em todas as frentes, diz-nos entre outras coisas que a China não é nem um adversário internacional, nem um parceiro estratégico dos Estados Unidos, que a China não irá tornar-se uma potência global, mas apenas regional, que a China não constitui uma ameaça directa à segurança dos Estados Unidos, que a China não coloca um desafio ideológico global aos Estados Unidos e que a China não é uma desestabilizadora regional. Como directivas estratégicas para lidar com a China, Brzezinski propõe, entre outras, a promoção de um diálogo estratégico trilateral entre os EUA, a China e o Japão sobre a segurança na Eurásia; a prioridade da preocupação com a orientação futura da China, em detrimento do futuro de Taiwan; evitar hostilizar a China através acordo de defesa e fornecimentos de armas a Taiwan e do estabelecimento preventivo de uma coligação defensiva anti-chinesa; integrar a China no G-8 e expandir a OSCE para incluir a Ásia no seguimento de conversas de segurança a cinco entre os Estados Unidos, Europa, Rússia, China e Japão (BRZEZINSKI, 2001, *The geostrategic triad*, p. 10,22).

Em relação à Europa, o autor aponta entre outros pontos que: é pouco provável que a UE adquira uma capacidade militar autónoma; que a UE será um novo tipo de actor global, com influência de tipo económico e financeiro; que na cena global a UE não será como a América, mas antes como uma Suíça em ponto grande e que a UE necessita de expandir-se por motivos demográficos e económicos. Como directrizes estratégicas americanas para a Europa, Brzezinski apresenta entre várias outras as seguintes: a Europa permanece o natural e proeminente aliado da América; uma Europa atlantista é essencial para um equilíbrio Eurásico estável; uma capacidade de defesa europeia autónoma, em qualquer caso improvável no futuro, não deve ser bloqueada pelos Estados Unidos; os Estados Unidos devem procurar uma OTAN alargada na Europa, mas não uma OTAN “fora-de-área”; A OTAN e a UE devem trabalhar juntas nos planos para futura expansão e que, eventualmente a Turquia, Chipre e Israel devem ser incluídos em ambas as entidades (BRZEZINSKI, idem, p.38, 45).

No que respeita à Rússia, Zbigniew Brzezinski traça um quadro negro da sua condição geopolítica ao declarar, entre outros pontos que: a economia russa é cerca de um décimo da economia americana e o seu sector industrial três vezes mais velho do que a média da OCDE; que a população russa caiu de 151 milhões em 1990 para 146 milhões em 1999; que a economia da China já é quatro vezes maior do que a russa e a da UE dez vezes maior; existe um grave problema ambiental na Rússia, que tem tido grande impacto nos recém-nascidos e que o actual governo russo tem tornado claro que o seu objectivo central é restaurar o poder russo e não uma reforma democrática. Como linhas de força para a relação com a Rússia, Brzezinski sugere dez, das quais destacamos as seguintes: apoio aos Estados recém-independentes, que ajudará a avançar a redefinição histórica da Rússia; a próxima geração de líderes russos pode fornecer a massa crítica necessária para uma viragem a favor do Ocidente; tendo em vista o fim referido atrás a assistência financeira do Ocidente deverá concentrar-se quase exclusivamente na promoção do avanço de uma nova elite, ideologicamente democrática, através do fomento de uma base democrática e intercâmbio alargado de visitantes; a UE e a OTAN devem propor formalmente a associação da Rússia; entretanto a expansão, quer da UE, quer da OTAN, deve continuar para Leste (BRZEZINSKI, ibidem, p. 63, 68).

### 3 A OTAN como instrumento dos EUA, e a força de uma hipotética aliança Europa-Rússia

Vamos analisar em pormenor a parte que à OTAN diz respeito e que se relaciona intimamente com a Europa e a Rússia e com o papel hegemónico dos Estados Unidos no pós-11 de Setembro. Se por um lado Brzezinski leu

bem as fraquezas europeias e russas, por outro lado parece evidente que interessa aos Estados Unidos explorá-las para manter a sua hegemonia global. Brzezinski parece ainda ignorar em parte as fracturas civilizacionais propostas por Huntington (1999), ou seja que os Estados muitas vezes se associam em função de uma civilização comum. Se a Rússia foi incapaz de conter a adesão à OTAN dos países bálticos protestantes, com ligações históricas ao Ocidente, a sua influência nas Repúblicas muçulmanas nascidas do colapso da União Soviética, Azerbaijão, Turquemenistão, Tadjiquistão, Uzbequistão e Quiguistão parece ser também flutuante, face à influência crescente de duas potências emergentes, a Turquia e o Irão. Contudo, o governo russo enviou um forte contingente militar para apoiar o governo tadjique contra os fundamentalistas islâmicos e estabeleceu com o Azerbaijão acordos para a exploração de petróleo. No Leste da Europa, a Rússia tem fortes ligações com a Sérvia, a Bulgária, a Roménia e a Grécia, sua *mater* civilizacional. Na zona da antiga URSS, a Rússia tem lutado contra a expansão da OTAN em todos os países ortodoxos (Moldávia, Bielorrússia, Ucrânia, Arménia, Geórgia) e no Cazaquistão, como já vimos acima, e a emergência dos dois novos Estados, Abkhazia e Ossétia do Sul, permitiu à Rússia reafirmar o seu papel de potência directora na zona, sendo que estes dois Estados poderão ser muito úteis à Rússia em futuras intervenções no Cáucaso muçulmano. As guerras na ex-Jugoslávia também criaram grandes ressentimentos europeus e russos contra os Estados Unidos, pela criação de dois Estados de maioria islâmica (a Bósnia-Herzegovina e o Kosovo) na Europa, e mais ainda na instável região dos Balcãs. A criação desta fractura civilizacional contou com o apoio contra-natura dos Estados Unidos aos muçulmanos bósnios e kosovares, ao lado de países como a Turquia, o Afeganistão, o Irão e a Arábia Saudita. Como se depreende, algumas destas “alianças” denotam uma notória quebra de solidariedade no Ocidente. Muitos Estados europeus receiam que a partir dos Balcãs surja um foco de extremismo islâmico que ameace os seus países.

Parece pouco provável que sem o aval da Rússia possa haver uma expansão da OTAN mais para Leste, e a sugerida expansão ao Chipre e a Israel, feita por Brzezinski (2001) não parece nada desejável. No caso do Chipre tal não deve ser feito sem a resolução definitiva do conflito que opõe as zonas turca e grega. Recordemos que com o fim da Guerra Fria, também pareceram acabar algumas das solidariedades que a conjuntura tinha imposto e vemos recrudescer a antiga animosidade greco-turca. Já no caso de Israel, a sua entrada na OTAN poderia fomentar ainda mais a animosidade muçulmana contra a Europa e os Estados Unidos e impulsionar até uma aliança civilizacional de países muçulmanos para contrabalançar a influência da OTAN, ou uma corrida aos armamentos no Médio Oriente. Na verdade, talvez até não seja difícil a aproximação da Rússia à Europa. A Europa e a Rússia, enfraquecidos, necessitam desesperadamente de aliados, e em relação à Europa, o desvio do interesse americano para o Pacífico e para o Índico parece não augurar nada de bom, numa altura em que a actuação global norte-americana pode começar a ser limitada pela sua situação financeira. O berço da civilização russa ortodoxa, é o mesmo da civilização europeia ocidental: a Grécia e o Império Romano ( num caso do Ocidente, no outro do Oriente). Brzezinski (2001) fala na necessidade de criar uma nova elite russa, que se aproxime da Europa (BRZEZINSKI, 2001, *The geostrategic triad*, p. 68). Na verdade poderá ser mais necessário criar uma nova elite europeia, que se aproxime da Rússia. Desde a Segunda Guerra Mundial que a Europa assumiu uma posição subalterna em relação aos Estados Unidos e frequentemente as opções da política externa europeia andam a reboque das americanas. Os líderes europeus não têm tido a visão e a coragem para decidir o destino da Europa enquanto potência influente no mundo. É certo que sem uma capacidade militar autónoma europeia tal não acontecerá, mas tem de existir a vontade política para tal. Os Estados Unidos não são inimigos da Europa, mas podem vir a ser adversários, uma vez que sofrem ambos do mesmo problema: têm escassez de recursos vitais para a manutenção da sua economia e têm de procurá-los fora da sua área geográfica, o que pode levar a dissensões entre ambos. Já a Europa e a Rússia partilham um problema: a existência de um mundo islâmico potencialmente explosivo na sua fronteira Sul. Os Estados Unidos não são indiferentes a esta questão, mas o seu território está muito afastado do mundo islâmico. Uma aliança Europa-Rússia criaria uma vasta potência, em que a Rússia forneceria os recursos energéticos e as vastas áreas aráveis

necessárias à produção de alimentos e a Europa os investimentos e tecnologia necessários à economia russa. Para o futuro há que realçar a importância estratégica de um eixo Paris-Berlim-Moscovo-Deli, uma vez que a Índia é o único país asiático capaz de contrabalançar a ascensão da China e um tampão à expansão do islamismo radical, do qual há décadas sente os efeitos. É notório que os Estados Unidos têm sabido dividir para reinar e salvaguardado os seus interesses nacionais, procurando aliados conforme as circunstâncias. O 11 de Setembro se não rompeu a continuidade da política dos Estados Unidos do pós-Guerra Fria, iniciada em 1991 com a Guerra do Golfo, veio acentuar e reafirmar a unilateralidade da potência hegemónica, muito por culpa do abstencionismo e pacifismo pós-moderno da Europa, convencida da superioridade moral do seu sistema político, o qual deveria ser a sua principal matéria de exportação.

#### 4 Rússia e China, dois pólos clássicos de oposição à hegemonia dos EUA

A China, potência emergente, despertou igualmente para o problema do terrorismo fundamentalista, ao olhar para a sua província do Sinkiang, de maioria uígur, e tendo nos seus vizinhos da Ásia Central e do Afeganistão possíveis focos de instabilidade, logo tratou de fomentar a cooperação policial com os novos países da Ásia Central, nascidos do colapso da URSS, e com a comunidade internacional em geral, para o combate ao terrorismo. Entretanto, tenta aumentar a influência na sua área de expansão natural, o Sudeste Asiático, e reivindica recursos energéticos no Mar do Sul da China. A questão do Tibete também a preocupa e parece ter conseguido da comunidade internacional, mão livre para lidar com estes problemas.

A Rússia, a braços com grupos armados islâmicos no Cáucaso, também afinou pelo diapasão da cooperação internacional na luta contra o terrorismo e pode afirmar-se que tem subordinado os seus interesses aos interesses de Washington nas grandes questões da política internacional, em troca de liberdade de actuação no Cáucaso. A Rússia parece mesmo estar em risco de perder o estatuto de potência liderante no heartland euroasiático (CORREIA, 2004, p. 81). Com o advento da era Putin, a Rússia tomou posições de força em relação ao estabelecimento do chamado escudo anti-míssil na Europa de Leste, opôs-se à expansão da OTAN a países como a Ucrânia e a Geórgia e para marcar uma posição de força interveio militarmente na Geórgia, supostamente para defender as populações maioritárias russas das regiões da Abkhazia e da Ossétia do Sul. Após o conflito, que a Rússia venceu, estas duas regiões tornaram-se independentes *de facto* e já foram reconhecidas internacionalmente pela Rússia, Nicarágua, Venezuela, Nauru e Vanuatu. Quanto ao futuro destes dois países, as opiniões dividem-se entre os que apoiam a Geórgia nas suas exigências de reintegração destes dois territórios na sua soberania, os que defendem a manutenção do estatuto de protectorados russos e os que advogam a integração destes territórios na Federação Russa.

#### 5 A fragilidade europeia na cena internacional

Quanto à Europa, o pós-11 de Setembro veio revelar a fraqueza das suas capacidades militares, e da sua vontade de intervenção significativa fora do seu âmbito territorial. Apesar de terem empenhado forças em cenários de conflito, como sejam o Afeganistão, ou o Iraque, os seus números são bastante reveladores e mostram que os Estados Unidos têm fornecido a esmagadora maioria das tropas. Se no caso da Alemanha, condicionantes históricas e políticas determinaram o seu envolvimento limitado no âmbito da OTAN no Afeganistão, no caso do Reino Unido e da França, antigas grandes potências, ficam cada vez mais patentes as dificuldades de levarem a cabo operações militares fora da região em que se inserem, excepto quando em apoio à superpotência americana. Houve pois um agravamento ainda maior da dependência estratégica da Europa em relação aos Estados Unidos. A Europa ficou a

saber que poderio económico não se traduz necessariamente em poder estratégico e geopolítico (KAGAN, 2003, p. 30) As enormes fraquezas e disparidades entre o poder militar e tecnológico-militar da Europa e dos Estados Unidos, que já tinham dado sinais aquando da intervenção militar no Kosovo, a que Chomsky (1999), chamou o novo humanismo militar só se agravaram com o passar dos anos, estando muitas vezes as forças europeias reduzidas ao papel de forças de manutenção de paz, depois das forças dos EUA terem efectuado o trabalho mais difícil. Segundo Kagan (2003), os europeus não aproveitaram o colapso da União Soviética e o fim da Guerra Fria para expandir o seu alcance estratégico, “consideraram-nos uma oportunidade para tirar vantagem de um considerável dividendo de paz” (KAGAN, 2003, p.33). Esta atitude comporta um notável ingenuidade por parte dos líderes europeus, na visão que têm do mundo e dos interesses vitais da Europa, à qual não será alheia uma forte condicionante psicológica derivada do facto da Europa ter sido palco de dois terríveis conflitos no século XX. Recordemos que os Estados Unidos, que nunca foram tão longe quanto os líderes europeus, em matéria de ingenuidade no pós-Guerra Fria, acordaram da pior maneira do seu sonho de optimismo no 11 de Setembro de 2001. Todas as indecisões dos líderes europeus em redor da criação de uma força militar europeia conjunta, com capacidade de intervenção no espaço extra-europeu, resultaram na fraqueza da Europa enquanto actor internacional. Os Estados Unidos, mergulhados como grande parte do mundo Ocidental numa crise económica, cada vez vêm menos com bons olhos a dependência crescente que a Europa revela em relação ao seu guarda-chuva militar, e os aliados de ontem começam a tornar-se nos dependentes de hoje.

## 6 A OTAN e a ONU

Quanto à grande novidade do pós-11 de Setembro, essa foi a intervenção da OTAN fora do seu antigo âmbito de actuação, muito para além do que já tinha acontecido com a intervenção militar na Jugoslávia. “A OTAN, tem mantido a sua função de defesa colectiva, inscrita no artigo 5º do seu tratado, ao mesmo tempo que assume novas responsabilidades na gestão de crises e na imposição da paz” (DOUGHERTY & PFALTZGRAFF, 2003, p. 687-688). Depois das operações na ex-Jugoslávia, forças da OTAN têm estado envolvidas no Afeganistão e mais recentemente na Líbia, proporcionando igualmente combate à pirataria no Índico.

O estabelecimento da Parceria para a Paz (PpP), em 1994, permitiu à OTAN estabelecer relações bilaterais com países da Comunidade de Estados Independentes (CEI), com países europeus neutros no antigo conflito Leste-Oeste e com outros países, nomeadamente ex-membros da URSS que não fazem parte da CEI e ex-membros da Jugoslávia.

Em 1999, na comemoração dos cinquenta anos da OTAN, foram aprovadas na cimeira de Washington importantes alterações ao seu conceito estratégico, conduzidas por uns EUA que assumiam de forma aberta o seu papel de potência hegemónica e global. Quatro importantes novidades surgiram desta cimeira. Primeira, a possibilidade de intervenção fora-de-área, para além dos termos do artigo 5º do Tratado da OTAN, o que fez com que a OTAN deixasse de ser uma organização defensiva. Segundo, a dispensabilidade de aval do Conselho de Segurança das Nações Unidas para as intervenções da OTAN fora-de-área e sem ser em resposta a uma agressão. Terceira, a manutenção da opção nuclear como componente fundamental da defesa da OTAN e dos seus membros. Quarto, a definição da Identidade Europeia de Segurança e Defesa como pilar europeu da OTAN. Em relação a esta última Correia (2004) afirma: “Surpreendente terá sido o facto de esta opção, decisiva para a UE, ter sido tomada numa cimeira da OTAN, onde estão presentes Estados que lhe são estranhos, onde nem todos os Estados da UE têm assento e onde tem um papel determinante uma potência, os EUA, que não só não pertence à UE como nem sequer é europeia.” (CORREIA, 2004, p. 125).

A ONU como organização internacional cada vez parece perder mais credibilidade política, quer pelos sucessivos atropelos sofridos por parte dos norte-americanos, que consideram acima de tudo o seu interesse

nacional, quer pelos bloqueios sistemáticos em matérias de direitos humanos, levados a cabo pela China e pela Rússia (CORREIA, 2004, p. 109-111). Autores como Moreira (2002) parecem deixar claro o desejo de uma reforma da ONU, que permita o seu funcionamento eficaz, pois o sistema da carta da ONU nunca funcionou (MOREIRA, 2002, p.581-586). O que é certo é que os EUA, como potência global, não esperam pela ONU para avançar quando os seus interesses estão em jogo e parece pouco provável que a situação mude no futuro.

Por outro lado, Correia (2004), considera que “se o sistema unipolar em vez de se aproximar do modelo império mundial tivesse evoluído para um dos outros dois modelos tipificados por Cabral Couto, a confederação mundial ou o estado universal (...) teria provavelmente cabido à ONU o papel de liderança do sistema. (...) Não aconteceu assim e o sistema unipolar nascente cada vez foi configurando mais o modelo do império mundial, isto é, dirigido por um Estado nacional que se impôs de uma forma absoluta aos restantes, ignorando, marginalizando ou sobrepondo-se às instituições supranacionais que nem por isso deixaram de existir” (CORREIA, 2004, p. 109). Resulta daqui que a ONU só é chamada a intervir quando interessa aos EUA, muito embora os EUA não se coíbam de afirmar que caso seja necessário avançarão sem o seu aval.

## 7 O mundo árabe, e as potências emergentes

O mundo árabe pareceu enfrentar recentemente uma nova era de esperança democrática, mas de pouca dura. Se a revolução tunisina conseguiu de forma efectiva derrubar o regime instalado, apesar de tudo um dos mais ocidentalizados, no Egipto, na sequência do derrube de Mubarak nada parece ter mudado verdadeiramente. O contágio da revolução à Arábia Saudita, à Argélia, a Marrocos, ao Bahrein, ao Iémen e à Jordânia parece ter estancado e perdido protagonismo. Na Líbia, os protestos descambaram em guerra civil e alguns países da OTAN e outros, com mandato da ONU, têm intervindo em apoio aos rebeldes contra o regime de Kadhafi. Esta intervenção tem demonstrado a fraqueza do braço europeu da OTAN, que demorou meses a obter o resultado desejado, face a um adversário frágil e isolado internacionalmente. Na Síria a situação permanece por clarificar, mas as Forças Armadas leais ao Presidente Assad têm levado a cabo violentas operações contra opositores ao regime. Fortes protestos diplomáticos por parte dos Estados Unidos, da UE, de países árabes e da Turquia, não têm demovido o regime sírio dos seus intentos. O que é certo, é que uma intervenção militar internacional na Síria parece estar fora de questão de momento, embora se discutam embargos de armas, sanções económicas e outras medidas não-violentas. Uma coisa não pode ser negada, cada vez que os Estados Unidos intervêm militarmente no exterior, os países que lhe são hostis rearmam-se, com receio de serem os próximos a sofrer a atenção americana. Foi o que fez a Síria ao ver o que sucedeu ao regime iraquiano liderado por Saddam Hussein, que colocou o exército norte-americano nas suas fronteiras. Assim, o regime sírio adquiriu à Rússia avançados sistemas de mísseis anti-aéreos SA-17, SA-22 e SA-10<sup>1</sup> nos últimos anos que podem constituir uma séria ameaça às aviações israelita e norte-americana, em caso de ataque. Mais preocupante parece ser o facto da Síria possuir centenas de mísseis balísticos SS-1 (Scud) e SS-21 (Scarab), os quais podem ser apetrechados com ogivas de agentes químicos ou biológicos.<sup>2</sup>

A política dos Estados Unidos para o Médio Oriente não parece ter mudado com o 11 de Setembro, no sentido de que permanece o apoio a Israel, parceiro privilegiado para toda a região. Os EUA ocupam actualmente no Iraque e no Golfo Pérsico bases estratégicas para o controlo dos hidrocarbonetos da zona. A questão palestiniana continua por resolver por falta de empenho das administrações americanas, uma vez que Israel depende desesperadamente do armamento ultra-moderno que lhe é fornecido pelos Estados Unidos, que têm assim o poder de pressionar Israel

1 Códigos da OTAN. O sistema SA-10 parece ter grande capacidade contra a maioria dos jactos actuais, sendo especulativa a sua capacidade contra os jactos americanos mais recentes, com capacidade stealth, como o B-2, F-22 e F-35 Lightning II, o que já levou Israel a encomendar este último aos EUA.

2 Para aprofundar, ver <http://www.globalsecurity.org/wmd/world/syria/cw.htm>.

a aceitar um Estado palestino. A situação continua explosiva na área, com ou sem 11 de Setembro. Este século podemos destacar A Segunda Intifada, o conflito com o Líbano em 2006, a invasão de Gaza mais recentemente, e a lista podia continuar. Daqui podemos inferir que o Médio Oriente em geral continua um barril de pólvora, e que não tem sido seguida a via desejável do apaziguamento. Nye Jr. (2002) afirmou em relação à Guerra do Golfo, que “a guerra destruiu a capacidade iraquiana para deter armas de destruição maciça, antes de elas se terem tornado completamente operacionais (...) Mas não solucionou os conflitos que tiveram origem em políticas nacionais fragmentadas e em débeis sociedades nacionais no Médio Oriente” (NYE JR, 2002, p. 215).

O próprio terrorismo mudou, tornou-se mais difuso, com maior capacidade de destruição e com maior liberdade de actuação, por estar organizado em células independentes. A morte de Bin Laden no Paquistão não parece vir a alterar este rumo, gerando aliás novos sentimentos de vingança. Para além do terrorismo, é um novo mundo de ameaças que está a nascer, no qual Ramonet (2003) inclui os desastres ecológicos, a escassez de água potável, a morte das florestas, a fome, as pestes. Tudo isto alimenta a pobreza, que ajuda por vezes ao disseminar do terrorismo e alimenta-o com os excluídos do mundo.

A dispersão de forças dos Estados Unidos por diferentes conflitos, tem mantido as atenções americanas desviadas, e assistimos à ascensão de novas potências regionais como o Brasil, a Indonésia e a Turquia. O Brasil tem fortalecido a sua economia e procura reequipar as suas forças armadas para se assumir como uma potência regional, com interesses no continente americano e no vasto Atlântico Sul. O sucesso do plano económico que introduziu o real, veio trazer uma moeda estável, que permitiu a consolidação do crescimento económico e um admirável incremento nas exportações agrícolas e industriais.

## 8 Conclusão

Para concluir, podemos afirmar que o 11 de Setembro não veio alterar o cerne da política externa dos EUA, mas veio certamente trazer maior incerteza ao sistema internacional, e a um eclodir de conflitos nascidos da oposição ao interesse nacional da potência hegemónica. Felizmente parecem emergir novas potências como o Brasil, a Turquia e a Indonésia e potências actuais como a China, a Rússia e a Índia parecem estar a fortalecer-se para contrabalançar o peso dos EUA. A Europa permanecerá uma incógnita, enquanto não estiver disposta a pagar os custos de assumir o seu papel na cena internacional.

## Referências Bibliográficas

- BRZEZINSKI, Zbigniew, *The Geostrategic Triad-Living with China, Europe and Russia*, Washington, DC: The CSIS Press, 2001.
- BRZEZINSKI, Zbigniew, *The Grand Chessboard-American Primacy and its Geostrategic Imperatives*, New York: Basic Books, 1997.
- CHOMSKY, Noam, *O Novo Humanismo Militar, Lições do Kosovo*, Porto: Campo das Letras, 1999.
- CORREIA, Pedro de Pizarat, *Manual de Geopolítica e Geoestratégia-Vol. II- Análise geoestratégica de um mundo em conflito*, Coimbra: Quarteto, 2004.
- DOUGHERTY, James E. e PFALTZGRAFF, Robert L., *Relações Internacionais, as teorias em confronto*, Lisboa: Gradiva, 2003.
- FUKUYAMA, Francis, *The end of history and the Last Man*, New York: Free Press, 1992.
- HUNTINGTON, Samuel, *O Choque das Civilizações e a mudança na Ordem Mundial*, Lisboa: Gradiva, 1999.



- KAGAN, Robert, *O paraíso e o poder, a América e a Europa na Nova Ordem Mundial*, Lisboa: Gradiva, 2003.
- KUPCHAN, Charles, *The end of the american era-US foreign policy and the geopolitics of the twenty-first century*, New York: Knopf, 2003.
- Missile Threat, “S-300P (SA-10 Grumble)”, Missile Defense Systems, [http://www.missilethreat.com/missiledefense/systems/id.50/system\\_detail.asp](http://www.missilethreat.com/missiledefense/systems/id.50/system_detail.asp) (acedido em 22/08/2011).
- MOREIRA, Adriano, *Teoria das Relações Internacionais*, Coimbra: Almedina, 2002.
- NYE, JR., Joseph, *Compreender os conflitos internacionais*, Lisboa: Gradiva, 2002.
- RAMONET, Ignacio, *Guerras do Século XXI*, Porto: Campo das Letras, 2003.
- STEYN, Mark, *America Alone*, Washington, DC: Regnery Publishing, Inc., 2006.

## Resumo

Este artigo analisa algumas das mudanças ocorridas a nível global, após os acontecimentos do 11 de Setembro, não só no que respeita aos principais Estados e grupos civilizacionais, mas também a organizações como a OTAN e a ONU.

## Abstract

This article analyses some of the changes occurred at a global level, after the 9/11 events, not only in what concerns the main States and civilizational groups, but also organizations like NATO and UN.

**Palavras-chave:** 11 de Setembro; Nova Ordem Mundial; Política global

**Keywords:** 9/11; New World Order; Global Policy

Recebido em 31/08/2011

Aprovado em 25/29/2011



# O Terrorismo como Agenda das Relações Internacionais: Novos Debates, Velhas Problemáticas

## Terrorism as an International Relations Agenda: New Debates, Old Issues

Lara Martim R. Selis\*  
Rafael Mandagaran Gallo\*\*  
Tchella Fernandes Maso\*\*\*

---

Meridiano 47 vol. 12, n. 127, set.-out. 2011 [p. 50 a 57]

Sou dois, e ambos têm a distância –  
irmãos siameses que não estão pegados.<sup>1</sup>

O fim da bipolaridade dividiu analistas – oscilando entre o otimismo e o pessimismo – no que se refere à ordenação internacional (BIGO, 2004). O fim da história proclamado por Fukuyama<sup>2</sup> constitui-se como estandarte da Nova Ordem: sem disputas mundiais, marcada pela harmonização presente no relacionamento entre democracias. No outro extremo, situavam-se os mais céticos enfatizando a inevitabilidade da guerra, mas ressaltando que esta orientava-se em bases distintas: o choque cultural das civilizações – tese defendida por Hungtinton (1997). Entre ambas as correntes uma comunhão: a devoção aos princípios norte-americanos de liberdade individual e capitalismo global (ZIZEK, 2011); ou a racionalização discursiva de um *ethos* social que verifica na bipolaridade a expressão de uma ordem internacional estável (BIGO, 2004).

Em tal *zeitgeist*<sup>3</sup> a explosão de um carro-bomba em 1993 no *World Trade Center*, ferindo mais de mil pessoas, ou os múltiplos atentados em escritórios da Organização das Nações Unidas não parecem abalar a crença na estabilidade do mundo liberal. No entanto, uma discussão acalorada ganha palco privilegiado após os atentados às torres gêmeas de 11 de Setembro: estamos vivendo uma nova modalidade de terrorismo? Mais letal e mais profundo que nos demais acontecimentos históricos? Ou este é o símbolo do colapso de um império e seu padrão de sociedade – *the way of life* ?

---

\* Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista – UNESP. Docente do curso de Relações Internacionais, Faculdade Anglo-Americano, Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil. (laramselis@gmail.com).

\*\* Mestre em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC e Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Curitiba – UniCuritiba. Professor e Coordenador do curso de Relações Internacionais, Faculdades Anglo-Americano, Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil. (ramand@uol.com.br; rafmandgallo@gmail.com).

\*\*\* Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista – UNESP. Docente do curso de Relações Internacionais, Universidade Federal de Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil. (tchellamaso@gmail.com).

1 Fernando Pessoa, O livro do Desassossego.

2 Tese presente em: FUKUYAMA, F. O fim da História e o último homem. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

3 Termo em alemão que traz a ideia de um “espírito do tempo”.

O terrorismo, como acontecimento, está presente na história das sociedades. O uso de práticas que disseminam o medo por meio da violência descentralizada, que se dá contra alvos humanos e estruturas físicas e econômicas, já estavam presentes na Revolução Francesa em 1789, na Rússia a partir de 1917 ou nos campos de concentração nazistas em 1940 (DEGENSZAJN, 2006). No entanto, são múltiplas as acepções e categorizações admitidas em olhares mais detidos ao passado, uma vez que não há consenso na academia (e também entre os *policy makers*: mídia, chefes de Estado, opinião pública) acerca da natureza, métodos e motivações dos grupos terroristas. Em tal intencionalidade, reforça-se a vinculação da terminologia terrorismo aos sujeitos que o dimensionam, seus interesses e práticas sociais.

Cabe destacar, que o texto – ou o discurso – não é uma produção neutra, mas traz em si construções múltiplas de redes de significados (BRANDÃO, 1995) adquirindo, assim, materialidade. Nesse sentido, “procurando apreender como no lingüístico inscrevem-se as condições sócio-históricas de produção” (ORLANDI, 2003, p.83), o terrorismo deve ser concebido como um conceito dinâmico e imbuído de interação social, cabendo ao analista o desafio de traçar linhas interpretativas acerca da produção de sentidos contida em sua utilização. É com tal anseio, que o artigo busca associar a ascensão da temática terrorismo dentre as agendas do campo de estudos das Relações Internacionais, à própria concepção da disciplina e ao caráter estruturante dos princípios norte-americanos nesse processo.

Há pouco mais de dez anos, os aviões que colidiram nas Torres em Nova York e no Pentágono sacudiram as mentes de analistas e os corações da comunidade internacional. Definido por alguns como “novo terrorismo” (SIMON; BENJAMIN, 2000), “terrorismo globalizado” (CRONIN, 2002/3), “megaterrorismo” (FALK, 2003) ou “quarta onda de terrorismo internacional” (RAPOPORT, 2005)<sup>4</sup>, os acontecimentos que tangenciam o início do século XXI são marcados pela espetacularização e rápida aderência do medo e sua propagação pela mídia internacional. Em tal multiplicidade significativa do conceito terrorismo, atentamos ao uso específico dessa terminologia em nosso artigo que faz menção ao contexto dos último vinte anos, e em particular o século XXI, com o intuito de apreender sua valorização como agenda das Relações Internacionais.

No estudo das RI observamos uma “novíssima agenda” na qual debruçam-se os pesquisadores, preocupados com a problemática do terrorismo e suas conseqüências para as RI. Observa-se o crescimento exponencial de artigos científicos, debates e estudos, uma verdadeira corrida em busca da melhor interpretação dos acontecimentos. Nesse sentido, merece destaque os estudos de Segurança Internacional, Estratégia e Geopolítica que vêem-se na berlinda e carecendo de reformulação de seus objetos de estudos: ameaças não mais restritas aos Estados Soberanos e táticas de Guerra, que desestruturam a dimensão primeira de salvaguardar a vida humana (por exemplo, os homens bombas que atentam contra a própria vida).

Mas seria o (neo) terrorismo algo novo nas Relações Internacionais? O que justificaria tal corrida interpretativa? Ou mais uma vez, erramos em nossas perguntas e legitimamos uma visão em paralaxe?

## O elo entre saberes e poderes: as origens da disciplina das Relações Internacionais

A disciplina de Relações Internacionais<sup>5</sup>, entendida enquanto campo autônomo das Ciências Sociais, tem origem no início do século XX, mais especificamente no ano de 1919, quando na Universidade de Gales – Reino Unido – foi criada a cadeira Woodrow Wilson de Política Internacional no intuito de estudar o fenômeno da

4 A sistematização de tais conceitos em: RABELLO, Aline Louro de Souza e Silva. O conceito de terrorismo nos jornais americanos. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

5 O sentido do termo *disciplina* empregado na presente proposta refere-se especificamente ao arcabouço teórico das Relações Internacionais que possibilita a classificação e recorte da realidade internacional para sua compreensão e/ou análise. É esse conjunto teórico que deu autonomia às Relações Internacionais no campo das Ciências Sociais (VIOTTI; KAUPI, 2008).

guerra. Todavia, seu objeto de estudo surge em 1648 com os Tratados de Osnabrück e Münster a partir dos quais foi estabelecida uma ordem internacional<sup>6</sup> pautada nos conceitos de Soberania e Estado-Nação.

Vale destacar, que o contexto histórico do início do século XX é marcado pelo primeiro grande conflito entre os Estados-Nação, a Primeira Guerra Mundial (1914-18), desdobramento compreendido como o ápice de um processo de crise do capitalismo que se inicia em meados do século XIX (HOBSBAWM, 1995). Logo, a mensuração do internacional a partir de tal acontecimento evidencia a problemática da Guerra/Paz como elo codificador de seus saberes. Ademais, as Relações Internacionais como disciplina acadêmica emerge como uma ciência pautada no eurocentrismo – etnocêntrico – em uma sociedade que se percebia como o centro da estrutura de poder internacional, o Reino Unido, que só perderá esse status de potência com o advento da Segunda Guerra Mundial. Portanto da guerra, percebida como objeto de estudo científico, infere-se a íntima relação que esse novo campo das ciências sociais estabelece com o exercício de poder no âmbito internacional – a prática das grandes potências.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-45), há o estabelecimento de uma nova ordem internacional que organiza a transferência dos pólos de poder para os Estados Unidos da América e para a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), inaugurando um novo momento da história, a Guerra Fria. Junto com tais desdobramentos históricos, o desenvolvimento do campo teórico das Relações Internacionais acompanha essa transferência dos pólos de poder: do Reino Unido, o principal foco teórico das Relações Internacionais, desloca-se para os Estados Unidos. Logo, as teorias amplamente reconhecidas como marcos de referência da disciplina foram e são criadas, em sua grande maioria, no mundo anglo-saxão<sup>7</sup>: Hans Morgenthau<sup>8</sup>, Hedley Bull, Martin Wight, Henry Kissinger, Robert Keohane, Joseph Nye, Kenneth Waltz, Robert Cox, Paul Viotti, Alexander Wendt e entre outros.

Essa constatação reforça a perspectiva de como a produção teórica da disciplina estabelece relações de poder e, no caso específico do terrorismo, reproduz a lógica da determinação de um inimigo. Relações de poder caracterizam-se por serem explícitas e implícitas, de modo que as primeiras associam-se à defesa de interesses de Estado – no caso do grande poder hegemônico – por meio dos aparatos teóricos<sup>9</sup>. Com isso tem-se a produção científica do Norte como instrumento de dominação direta, podendo ser entendida como uma relação institucional-simbólica. Já as relações de poder implícitas estabelecem-se de maneira difusa, não-institucional, pois o seu fundamento é a transformação de uma cosmovisão eurocêntrica que diferencia geograficamente o mundo tendo por base a questão racial e identidade nacional, o que foi denominado por Aníbal Quijano (2005) *colonialidade do poder*<sup>10</sup>.

Dessa forma, as principais perspectivas teóricas<sup>11</sup> – que constroem o cenário internacional – podem encerrar uma relação de dominação (o campo acadêmico como espaço de lutas simbólicas) onde os intelectuais anglo-saxões parecem imperar sobre os demais transmitindo determinados interesses de Estados assim como a histórica visão eurocêntrica de civilizados e “incivilizados”.

6 Tais tratados significaram o início de uma era onde o Estado é soberano na esfera internacional. Tais tratados caracterizaram um momento da história denominado Paz de Vestfália.

7 Entendido aqui como Estados Unidos da América e Reino Unido.

8 Vale destacar, a naturalidade alemã de H. Morgenthau, e sua emigração e fixação nos EUA em 1930.

9 Um bom exemplo é a obra *O Choque de Civilizações* de Samuel Huntington (1993) no qual a relação entre Estado e Academia é íntima. Essa relação também é apresentada por Steve Smith com o artigo *The United States and the Discipline of International Relations: hegemonic country, hegemonic discipline*, *International Studies Review*, Vol. 4, No. 2, Verão de 2002, p. 67-85.

10 A perspectiva de Aníbal Quijano (2005) explicita a natureza histórica da imposição de uma cosmovisão eurocêntrica ao resto do mundo, tendo como marco inicial a chegada dos europeus ao continente americano. Para Quijano, a partir de então há um novo padrão de poder agora em escala global, onde novos povos – não-europeus – necessitam participar como membros inferiores de uma divisão de trabalho internacional que culminará no desenvolvimento posterior do capitalismo. Quijano caracterizou essa relação de dominação como *colonialidade do poder*. QUIJANO, Aníbal. In: LANDER; Edgardo, *La Colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*; Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 201-246;

11 O *mainstream* – “correntes dominantes” – das Teorias de Relações Internacionais.

A contemporaneidade histórica apresenta-se como uma arena onde tais lutas simbólicas se dão. Um exemplo seria a concepção do “choque de civilizações” proposto por Samuel Huntington<sup>12</sup>. A perspectiva desse autor consistiu-se em uma tentativa de explicar um contexto não mais marcado pelo conflito nos termos da Guerra Fria, mas sim por um conflito cultural entre Ocidente e Não-Ocidente (HUNTINGTON, 1998). Para o autor estadunidense, cultura deve ser entendida como civilização: a identidade nacional, vetor essencial da nação, é substituída pela identidade cultural (HUNTINGTON, 1998), o que culmina com um rompimento das fronteiras nacionais. O grau de reducionismo e etnocentrismo de tal construto teórico foram elementos de um debate teórico que não se limitou apenas às críticas internas da disciplina de Relações Internacionais<sup>13</sup>.

Independente do debate acadêmico, a ótica do conflito civilizacional foi dotada de uma autoridade pragmático-explicativa, na qual as associações ideológicas aparecem como elementos mediadores das relações sócio-político contemporâneas. Nesse sentido, em recente artigo da *The Economist* reforça-se o caráter de uma “eslamofobia desvelada”:

Em 2009, o líder do Partido Progressista da Noruega (...) causou ondas ao dizer: ‘A realidade é que uma espécie de islamização disfarçada desta sociedade está sendo permitida e vamos ter de contê-la’. O partido flamengo nacionalista Vlaams Belang lamenta em seu manifesto que os mulçumanos tenham feito poucas ou nenhuma tentativa de se adaptar ‘ao nosso estilo de vida ocidental’. Na Dinamarca, a líder do Partido do Povo, Pia Kjaersgaard, deplorou a chegada ao seu país de ‘milhares de pessoas que, aparentemente, do ponto de vista da civilização, cultura e espírito, vivem em 1005 (...)’ (THE ECONOMIST, 2011, p.56-57).

Inferre-se, portanto, que a vinculação islamismo/terrorismo presente no senso-comum da civilização ocidental, nos termos de Huntington, relaciona-se com localização anglo-saxã dos discursos teóricos sobre o Internacional. Como afirma Said, “O triste é que ‘o choque de civilizações’ é um modo conveniente de exagerar e tornar intratáveis vários problemas econômico ou políticos” (2003, p. 318). Com isso, o fenômeno do terrorismo e suas ramificações culturais não são tratadas como objeto legítimo de estudo, mas sim enquadrados *a priori* em categorias excludentes, identificadas com a lógica dual amigo/inimigo, ou civilização ocidental/não ocidental.

## Entre Farsas e Tragédias faz-se uma nova agenda de velho tipo

Sobre esse horizonte interpretativo, propomo-nos à reflexão sobre o movimento terrorista, ou neoterrorismo, inaugurado pelo ataque ao *World Trade Center* nos EUA em 2001: afinal, como se estruturaram as interpretações desse fenômeno? Contribuíram para a compreensão de uma forma inédita de ação político-contestatória, ou traduziriam apenas a radicalização dos modelos modernos?

Essa última questão reitera a absorção do terrorismo pela retórica hegemônica, a qual assistiu a queda das torres gêmeas através de lentas intra-modernas utilizadas para reforçar a exterioridade do outro e afirmar os modelos vigentes. A compreensão da dialeticidade desse fenômeno, que paulatinamente deixou sua função revolucionária para ocupar as fontes da manutenção, parte então da percepção do mesmo sob a ótica de sua relação de oposição essencial com as formas tradicionais de poder nas relações internacionais, e por isso destacando o laço original entre elas. Em outras palavras, uma vez silenciados, o movimento de revolta terrorista seria sobretudo fruto desse

12 A ideia do “choque de civilizações” foi apresentada por Samuel Huntington em um artigo homônimo no periódico *Foreign Affairs* no verão de 1993. Foi transformado em livro pelo autor, devido ao debate que promoveu.

13 Um exemplo das diversas manifestações foi a de Edward Said em relação ao etnocentrismo e reducionismo inerente à tese. Said declara o grau de ideologia dessa concepção de “choque civilizacional” já que a cultura não pode ser definida como algo estático, monolítico (SAID, 2003).

silêncio: um processo histórico anterior gestado durante o desenvolvimento das instituições políticas e econômicas do mundo cartesiano.

Dentre outros motivos, o vínculo original entre a racionalidade moderna e a irracionalidade oriental associa-se às estratégias de exclusão implicadas na construção dos Estados modernos, por meio das quais as fronteiras – culturais, políticas e econômicas – foram forjadas e estimuladas a fim de sustentar o controle orquestrado pelo aparato institucional. A percepção de identidades e racionalidades distintas decretou a legalidade de um mecanismo estrutural capaz de organizar vontades espontaneamente inconciliáveis. Assim, a política fundada na noção de alteridade nacional aprofundou sectarismos, que, somados à lógica da exploração econômica do modelo capitalista neoliberal, majorou desigualdades e ressentimentos.

Ademais, segundo as proposições do historiador R. Koselleck, o cenário intelectual contemporâneo à Guerra Fria apoiou-se na pretensão de uma consciência filosófica que englobasse toda a humanidade, projetando, por conseguinte, uma postura contrária a tal multiculturalismo (PEREIRA, 2004). Logo, o anseio por uma unidade política e econômica compartilhada em iguais dimensões implicou no descompasso responsável pelo encobrimento, ou pela negação do próprio político. Isso é, a expansão do modelo ocidental demandou um discurso monolítico empreendido pelo sufocamento de algumas vozes cuja anti-fala é agora ouvida atonitadamente nas explosões suicidas.

Nesse sentido, a presente abordagem não pretende reduzir o movimento terrorista a uma manifestação alargada da cultura eurocêntrica, de modo que reconhecemos o papel contestatório do fenômeno que demonstrou muros e contradições antes silenciadas. A ação ofensiva de grupos sem pertencimento geopolítico institucional e motivada por valores sacralizados expõe a vulnerabilidade dos mecanismos formais da política moderna, contestando os referenciais geoespaciais, e sobretudo alterando as fronteiras da subjetivação dos atores históricos.

Por outro lado, destacamos a perspectiva dialética, crendo na relevância do debate acerca da função política do terrorismo nas relações de poder vigentes. Para tanto, ressaltamos o aspecto de negação intrínseco desse fenômeno, o que lhe atribui, ao menos *a priori*, certos elementos inexoravelmente compartilhados com o ambiente do qual emerge, e ao qual se opõe. Segundo Escobar (2004), a condição de colonialidade emerge consoante às vias de dominação empenhadas em conter as formas de ser, e de conhecer exteriores aos referências socio-culturais correlatos. Assim, embora ininterpretáveis pelos mecanismos convencionais da ciência moderna, os elementos dessa colonialidade encontram-se nas fronteiras dessa relação centro-periferia; isto é, surgem como produto da própria modernidade, de modo a compor essa lógica dual entre o moderno e o colonial.

Nesse sentido, percebemos o movimento terrorista como parte da lógica classificatória, ou do *ethos* militar da política moderna, cuja orientação pela disputa estratégica permanece presente. Dessa forma, é justamente a existência de um espaço de interconexão entre a prática terrorista e sua antítese, a lógica político-militar prevalente, que permitiu aos países centrais absorver tal pauta em suas agendas, transformando-a em um elemento capaz de retroalimentar o valor normativo depositado em um mundo regido por dinâmicas de segurança e defesa. Assim, nos últimos dez anos, observamos o esforço bem sucedido da nação norte-americana, que soube cooptar esse fenômeno em prol das racionalidades e hierarquias estabelecidas, e da ofensiva geopolítica subsequente.

Na esfera de produção de conhecimento, os ataques terroristas às torres gêmeas refletem esse mesmo efeito ambíguo. Ao passo que demonstram o baixo potencial interpretativo das teorias positivistas, também potencializam a identidade bélica da disciplina, destacando a herança da ciência política norte-americana estruturada sobre os pilares da relação amigo/inimigo. Ora, caberia a nós, pesquisadores, avaliar esse equilíbrio, e identificar qual das duas tendências tem prevalecido, e o por quê. Afinal, entendemos que a incapacidade cognitiva dos estudiosos das RI em abordar o terrorismo como manifestação externa à lógica de segurança e defesa reflete a hegemonia da cosmovisão anglo-saxã.

Argumenta-se que, em parte, a obstinação pelo estudo desse fenômeno projeta a *colonidade do saber*, sobretudo nas academias periféricas, como o Brasil. Pressupomos que a delimitação da discussão internacional nas

pautas políticas das superpotências reflete o silêncio contido nas teorias tradicionais sobre os atores da margem, sejam eles Estados, ou não, cujos problemas permanecem, então, impronunciáveis pela ciência racionalista, e pela ontologia neorrealista, ou neoliberal. Ou seja, um produto das dinâmicas do poder simbólico dinamizado pelos países centrais.

Na visão de Slavoj Žižek (2011) tal situação potencializa-se no que ele identificou pela metáfora da tragédia como farsa. Parafraseando Marx, o filósofo esloveno retoma a noção de que “a história se repete: a primeira vez como tragédia, e a segunda como farsa”<sup>14</sup>. A partir desse substrato, Žižek (2011) aborda os ataques terroristas de 11 de setembro como o momento do trauma, seguido da crise econômica de 2008 quando se inicia o espetáculo da retórica norte-americana;

Devemos notar a semelhança de linguagem dos discursos do presidente Bush ao povo norte-americano depois do 11 de Setembro com aqueles proferidos depois do colapso financeiro: pareciam duas versões da mesma fala. Em ambas, Bush evocou a ameaça ao estilo de vida norte-americano e a necessidade de tomar providências rápidas e decisivas frente ao perigo. Em ambas, clamou pela suspensão parcial dos valores norte-americanos (garantia da liberdade individual, capitalismo de mercado) para salvar esses mesmos valores) (ŽIZEK, 2011, p.15)

A instrumentalização do terrorismo em prol da balança de poder americana fez-se, especialmente, por meio da via ideacional, seja ela científica ou discursiva. Para tanto, destaca-se o papel desempenhado pela tragédia, a qual surge como elemento de choque capaz de alterar a balança social entre liberdade e segurança, a favor deste último pendur. Isso é, a população traumatizada dispõe parcela de sua liberdade em troca de maiores níveis de estabilidade, retroalimentando as vias formais de controle público. Logo, à medida que a população concede porções de sua liberdade, o Estado acresce proporcionalmente seu potencial autoritário, alcançando graus elevados de liberdade prática e influência subjetiva.

Assim, no campo da política internacional a temática do terrorismo apontaria para a radicalização dos princípios norteadores da hegemonia norte-americana, os quais nesses dez anos dos episódios de 11 de Setembro sinalizam a intensificação dos conflitos entre civilizações e o aprofundamento das práticas da *realpolitik*. Em tal contexto, caracterizado pela retórica radicalizada e legitimada pela premissa da neutralidade axiológica, as ciências sociais produzidas nos EUA impõem, então, sua materialidade coercitiva.

## Comentários Finais

Assistimos, portanto, um reavivamento das problemáticas de Guerra e Paz no âmbito das Relações Internacionais decoradas com novas roupas: o (neo) terrorismo e seu irmão siamês descolado, a islamofobia. Nesse sentido, a corrida interpretativa dos analistas e teóricos do campo justifica-se muito mais pela proximidade destes com o pólo de poder norte-americano, do que com a originalidade da temática. Em meio à necessidade imediata de responder aos acontecimentos desestruturantes da concepção moderna – e anglo-saxã – das Relações Internacionais, optou-se, entre a maior parte dos estudiosos, pela inserção do terrorismo nas díades (Bem/Mal, Cooperação/Conflito, Civilizado/ Não-civilizado) legitimadoras da condição de verdade da ciência positivista e a hegemonia norte-americana.

<sup>14</sup> “A história é sólida e passa por muitas fases ao conduzir uma forma antiga ao sepulcro. A última fase de uma forma histórico-mundial é a comédia. Os deuses da Grécia, já mortalmente feridos na tragédia Prometeu acorrentado, de Ésquilo, tiveram de morrer uma vez mais, comicamente, nos diálogos de Luciano. Por que a história assume tal curso? A fim de que a humanidade se separe alegremente do seu passado” (MARX, 1975 apud ŽIZEK, 2011, p.16)

Se mais uma vez erramos em nossas perguntas e reproduzimos uma visão paralaxe, pensar formas e alternativas para a elaboração latino-americana do campo teórico da disciplina de Relações Internacionais apresenta-se como imperativo para o rompimento com séculos de dominação cuja expressão mais perceptível é a econômica. Além dela, o exercício de poder em dimensão simbólica, a científica, apresenta-se como a mais eficiente já que não existem alternativas, ou espaços para a divulgação das mesmas. Por conseguinte, promover o debate crítico sobre o corpo teórico da disciplina e sua relação com a estrutura de poder internacional é o primeiro passo para a reformulação dos problemas e para a construção de novas agendas, críticas e autônomas, no âmbito das Relações Internacionais.

## Referências Bibliográficas

- BRANDÃO, H.H.N. *Introdução à análise do discurso*. Campinas: Unicamp, 1995.
- BOURDIEU, P. Sobre o poder simbólico. In: *O Poder Simbólico*. SP: Bertrand Brasil, 2003, p. 7-16;
- ESCOBAR, A. Beyond the Third World: imperial globality, global coloniality and anti-globalisation social movements. *Third World Quarterly*, Vol 25, No 1, 2004, p. 207-230.
- HOBBSBAWN, E. *A Era dos Extermos*. SP: Cia das Letras, 1995;
- HUNTINGTON, S. *O Choque de Civilizações*. RJ: Objetiva, 1998;
- ORLANDI, E.P. *A linguagem e seu funcionamento : as formas do discurso*. Campinas: Pontes, 2003.
- PEREIRA, L. *A História e "O Diálogo que Somos": A Historiografia de Reinhart Koselleck e a Hermenêutica de Hans-Georg Gadamer*. 2004. Dissertação [Mestrado em História Social da Cultura] Departamento de História, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.
- QUIJANO, Aníbal. In: LANDER; Edgardo, *La Colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*; Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 201-246.
- RABELLO, Aline Louro de Souza e Silva. O conceito de terrorismo nos jornais americanos. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- SAID, E. *Cultura e Política*. SP: Boitempo, 2003;
- SAID, E. O Choque de definições. In: *Reflexões sobre o exílio e outros ensaios*. Companhia das Letras, 2003, p. 316-342;
- SMITH, S. The United States and the Discipline of International Relations: hegemonic country, hegemonic discipline. *International Studies Review*, Vol. 4, No. 2, Verão de 2002, p. 67-85.
- THE ECONOMIST. A islamofobia desvelada. In: CARTA CAPITAL, Ano XVI, Nº 658, 11 agosto de 2011, p. 56-57.
- VIOTTI, P; KAUPI, M. *International Relations Theory*. Prentice Hall, 2008.
- ZIZEK, S. *Primeiro como tragédia, depois como farsa*. São Paulo: Boitempo, 2011.

## Resumo

O artigo indaga acerca do terrorismo como uma nova agenda das Relações Internacionais, questionando a vinculação dessa disciplina acadêmica às políticas de poder centradas nos países centrais, como Estados Unidos. Nesse sentido, o terrorismo configurar-se-ia como uma nova roupagem do debate tradicional sobre Cooperação/Conflito presente na formação das Relações Internacionais como campo de estudos, conformado com base nos preceitos culturalistas de Huntington e questionados por S. Zizek.



## Abstract

This article aims to present a critical perspective about terrorism as a new issue of International Relations agenda. The relation between this academic discipline and Centre States power politics – like United States do America – shows off that terrorism is a contemporary version of Cooperation/Conflict traditional discipline debate, taking as theoretic basis the Samuel Huntington's civilizational assumptions. Slavoj Žižek's ideas offer a critic point of view of Clash of Civilizations thesis presenting the power relations in the theories and ideas production as an important element of International Relations historic context.

Palavras-Chave: Choque de civilizações; Islamofobia; retórica norte-americana;

Key Words: Clash of Civilizations; Islamophobia; U.S. rhetoric;

Recebido em 31/08/2011

Aprovado em 11/10/2011



## Resenha

# Hotel Tropic: Brazil and the challenge of African decolonization, 1950-1980\*

Rogério de Souza Farias\*\*

‘We are going to be Africans, we are going to be Africans!’ It’s going to be great! ‘We are all Africans, all Africans.’

Maria Yedda Linhares

Esta resenha examinará o livro *Hotel Tropic: Brazil and the challenge of African decolonization, 1950-1980*. O trabalho é de autoria de Jerry Dávila e foi publicado ano passado pela Duke University Press (2010, 328 páginas, ISBN: 0822348675). O livro é leitura essencial para historiadores (relações Brasil-África), antropólogos (debate sobre raça e identidade), economistas (promoção comercial e relações econômicas Brasil-África) e internacionalistas (um dos primeiros ensaios da diplomacia sul-sul brasileira). Ele é dividido em nove capítulos – além de introdução e epílogo. Há alguns temas recorrentes, como o impacto das relações com Portugal, o ideário da “democracia racial” e seus desdobramentos na diplomacia, a reconstrução dos laços na década de 1970 e a dimensão comercial. Apesar de falar da descolonização do continente, Gana, Senegal, Nigéria e Angola são, na verdade, os únicos países examinados com profundidade. Os temas também não são novos. Muitos atores já se debruçaram sobre as questões examinadas no livro – de José Honório Rodrigues a Adolpho Bezerra de Menezes, de Alberto da Costa e Silva a Florestan Fernandes, de Maria Yedda Linhares a José Flávio Saraiva. O autor tampouco é neófito no tema, pois publicou artigo na *Revista de Antropologia* em 2008 sobre a experiência de diplomatas brasileiros na Nigéria (Dávila: 2008).

A resenha está dividida em cinco partes, tratando desde a abordagem metodológica do autor até algumas ausências importantes do trabalho.

## 1 Método

Quem lê o livro de Jerry Dávila é surpreendido pelo seu estilo fluido e uma narrativa digna de best-seller. Aqui está algo que poucos conseguem realizar: uma abordagem que extrapola o confinamento recorrentemente estéril da academia, alcançando um público mais amplo. Uma das técnicas mais interessantes utilizadas pelo autor para alcançar esse objetivo é o uso do discurso na primeira pessoa. Ainda que muito criticado na academia, tal recurso permitiu a Dávila aproximar-se do leitor, guiando-o pelos caminhos bem estruturados de sua obra. O

\* DÁVILA, Jerry. *Hotel Tropic: Brazil and the challenge of African decolonization, 1950-1980*. Duke University Press, 2010. 328 p. ISBN: 0822348675

\*\* Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, e doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (rofarias@gmail.com)

uso de tal modalidade permitiu também maior flexibilidade no diálogo com as fontes, como será demonstrado abaixo. Em vez do árido índice de indeterminação do sujeito e das confusas vozes passivas, observamos um atento e curioso pesquisador nos convidando para uma aprazível jornada. O foco na primeira pessoa, no entanto, resvala em algumas generalizações inoportunas e é o lembrete dos perigos que o uso dessa modalidade de discurso apresenta ao acadêmico. Um exemplo claro é quando o autor, no epílogo, apresenta sua experiência pessoal no evento do Dia da África em 2005 no Itamaraty.

Outra característica importante da narrativa de Dávilla são seus personagens. Temos guerrilheiros, acadêmicos, líderes sociais, empresários, intelectuais, todos lado a lado com o regular rol de diplomatas e governantes. Ele, portanto, conseguiu sucesso em superar o foco excessivo na burocracia, transformando sua obra em uma análise ampla das relações internacionais entre o Brasil e a África Atlântica, trabalhando aspectos culturais, artísticos, políticos e econômicos. Essa é uma lição para historiadores que patinam nesse quesito.

O uso bem sucedido desse rol de personagens só foi possível pela multiplicidade de fontes utilizadas. Temos desde os registros da temida PIDE portuguesa a arquivos tradicionais brasileiros. Não se pode esquecer do uso de jornais da Costa do Marfim à Nigéria. A pesquisa em amplos conjuntos de fontes permitiu a Dávilla, ao invés de focar somente no olhar brasileiro sobre o mundo, examinar como o mundo africano observava o Brasil e reagia às iniciativas do país.

Ainda no tópico das fontes, é pertinente examinar o uso das suas 21 entrevistas. No Brasil, principalmente cientistas políticos que trabalham na área de relações internacionais, conduz-se, muitas vezes, tal método de forma inadequada. Não se considera que uma entrevista – principalmente sobre eventos passados – é falha, superficial e eivada de reconstruções por parte do entrevistado. Dávila nos mostra como o que é lembrado, esquecido e reconstruído tem grande significado nas estratégias dos atores de se colocar em posição privilegiada na narrativa histórica. Vejam abaixo um exemplo, retirado de transcrição de entrevista com o escritor Antonio Olinto:

That Olinto had been in the post a single year rather than three, that he was asking the president to name the second black diplomat, not the first, and that Adhemar Ferreira did earn a law degree, but in 1968, after returning from Nigeria, are mischaracterizations which underscore the constructed nature of memory. They add emphasis to Olinto's telling. And the emphases shape Olinto's reconstruction of the episode to stress the foreign ministry's bureaucratic hostility to racial integration, as well as the importance of an individual act (...)

Tal sensibilidade é muito difícil de ser encontrada na área. Uma das razões é a apontada acima – extrema confiança na entrevista como instrumento de conhecimento do “passado real”. Outro fator que concorre para isso é a falta de utilização de múltiplas fontes, o que permite encontrar e debater contradições na construção do registro histórico.

## 2 O idealismo racial

A ideia de igualdade racial teve papel central na forma como o Brasil (re)encontrou a África a partir da década de 1960. O tratamento desse tema é soberbo no livro, principalmente por focar não nele em si, mas como foi recepcionado, distorcido e utilizado nos vinte anos posteriores ao início do governo Jânio Quadros. Entre as mais relevantes está sem dúvida as de Gilberto Freyre. Apesar de não ser propósito do autor tratar de tal questão, o universo Freyriano está presente em quase todo encontro brasileiro com a África, em especial a de colonização portuguesa. Como forma de exemplificação, é bom citar parte do primeiro parágrafo do famoso quinto capítulo de sua maior obra, Casa-Grande & Senzala:

Todo brasileiro, mesmo o alvo, de cabelo louro, traz na alma, quando não na alma e no corpo (...) a sombra, ou pelo menos a pinta, do indígena ou do negro. No litoral, do Maranhão ao Rio Grande do Sul, e em Minas Gerais, principalmente do negro. A influência direta, ou vaga e remota, do africano (Freyre: 2005, 367).

Com sua pesquisa sobre o patriarcado brasileiro, Gilberto Freyre apresenta a miscigenação não como fenômeno patológico, mas sim como uma forma de adaptação positiva aos trópicos – uma sociedade única no mundo. O processo pelo qual ele descreve, explica e celebra tal fenômeno já foi duramente contestado e criticado. Resta somente assinalar que Freyre trata da africanização da sociedade tropical brasileira como “um sujeito dominante articula o desejo do subalterno”, mas sem caracterizar o ator mais fraco dessa relação como um ser autêntico e com individualidade, como bem apresenta Alexandra Infahani-Hammond (Isfahani-Hammond: 2008, 46). Como Dávilla bem afirma, Freyre achava que seus críticos tentavam criar uma figura inexistente: o negro brasileiro.

Com a publicação de seus livros e sua exposição em palestras, o pensamento de Freyre foi apropriado de diversas formas por atores governamentais e não-governamentais, principalmente no Brasil e em Portugal. De uma forma geral, propagava-se o argumento de que o Brasil era o maior exemplo no mundo de coexistência e harmonia das raças. Estava lançada as sementes para os discurso da “democracia racial”. Esta ideia reduz a característica de brutalidade do regime escravocrata brasileiro e tenta humanizar a construção de uma sociedade desigual. Não há espaço para a admissão de que os negros brasileiros possam ter uma cultura e uma história distinta; eles têm de se subordinar a uma narrativa que, ao mesclar todos em uma dimensão unitária, mascara os conflitos raciais do país como choques meramente sociais. No Brasil, até hoje sofre-se a consequência de tal pensamento. Praticamente todo mês um estudo é apresentado demonstrando a falácia da tese freyriana – como o artigo publicado na semana passada na *Latin American Research Review*, sobre a discriminação racial de profissionais negros no Rio de Janeiro (Silva e Reis: 2011). Mesmo assim, o argumento perdura.

O livro de Jerry Dávilla demonstra como essa crença, ainda que modificada, era arraigada nos brasileiros que se dirigiam ao continente africano. Zora Seljan e Antonio Olinto, por exemplo, trabalharam com a ideia de democracia racial, utilizando uma visão de “escravidão benigna” como forma de promover um discurso de aproximação. Brancos, como Antonio Olinto, acreditavam que os brasileiros eram africanos, não importando a cor da pele, pelo simples fato de a cultura do país ser “saturada” pela herança africana. Nenhum outro país, portanto, poderia compreender melhor os desafios e as oportunidades da Nova África. No período Quadros, formou-se a concepção de que o Brasil era um país em ascensão e que a África seria o espaço natural de expansão do país em termos econômicos e políticos. A “democracia racial” seria o veículo principal pelo o qual a diplomacia do país teria legitimidade para argumentar a existência de um relacionamento diferenciado. É realmente séria a utilização de uma variante do “lusotropicalismo” por parte da diplomacia brasileira. Um africano relatou a um viajante brasileiro na Guiné Bissau em 1974 que a ideia de Gilberto Freire “matou mais pessoas” que o rifle G3 utilizado pelas forças armadas portuguesas. Em um ambiente de resistência ao freyrianismo, é sempre bom questionar, como Dávilla o faz com maestria, por que o Brasil insistentemente utilizou tal discurso.

### 3 Itamaraty: entre o discurso e a prática na questão racial

O aspecto mais importante da obra de Jerry Dávilla é indicar como a diplomacia brasileira abraçou – e continua a defender – as teses freyrianas, a despeito de seu anacronismo. O discurso de que o país era desigual, mas todos estavam unidos em uma democracia racial dava conforto aos brasileiros que se dirigiam ao continente africano, aproximando-os de seus interlocutores locais. Tal ferramenta, muitas vezes, era também instrumentalizada pelos africanos, como forma de deixar seus visitantes brasileiros mais confortáveis. Muitos periódicos africanos, na

ausência de informações precisas sobre o Brasil, como o *Fraternité Matin* da Costa do Marfim, reproduziam a propaganda do Itamaraty de que o país era a terra “de africanos de toda a cor” e do futebol. Ele também foi utilizado pelo regime militar como proteção contra críticas sobre a prática de direitos humanos no país – a harmonia racial era um exemplo de respeito ao próximo e de falta de preconceitos.

Poucos são os diplomatas brasileiros que questionavam essas teses ou tinham a sensibilidade para ver que elas não eram bem recebidas em muitos locais na África. Um deles foi Rubens Ricupero, chefe da Divisão Cultural do Itamaraty na época da viagem de Gibson Barboza à África:

“I sustained a critical line throughout the trip. I thought at the time that we were depending too much on symbolic elements—elements like the appeal to the past, to history, to ethnicity, to the Brazilians who returned and formed communities in Africa. All of this was true and remains true today, but it was ambivalent. It was all, after all, related to slavery. So it wasn’t rightly a glorious past, a role that had been positive for Brazil, so much so that in some countries, this caused uncomfortable reactions. Not every country saw this cultural memory positively, especially those that were seeking to modernize and westernize. They found nothing appealing in that Brazilian discourse about *candomble* and so on, because for them this was something about the past that they wanted to move on from.”

Infelizmente, até hoje as palavras de Ricupero não levaram a um repensar da forma como o país se projeta para o continente africano.

Um dos aspectos desconfortáveis da história da diplomacia brasileira tratado no livro era como o discurso da harmonia racial era contradito na forma como o governo brasileiro tratava seus servidores negros. Raymundo Souza Dantas, primeiro embaixador brasileiro em Gana, foi “praticamente ignorado pelo Itamaraty”. Em um caso, um telegrama seu demorou cinco meses para ser respondido. O desdém pelo chefe do posto e o conflito com a retórica da celebração da igualdade são exemplificados pela relação de Dantas com seu subordinado em Accra, Sérgio Correa do Lago. Correa do Lago era diplomata de carreira e, como a maioria de sua geração, acreditava na tese que “o Brasil poderia desempenhar papel importante como intermediário natural entre o continente africano e o mundo ocidental acima de todo por ser a única verdadeira democracia racial no mundo”. Apesar da celebração da “democracia racial”, ele tinha menosprezo por seu chefe, o primeiro embaixador negro do país, tendo ocupado irregularmente a residência de Souza Dantas, que, vergonhosamente, residiu meses em um hotel – e, segundo seu relato, só ocupou a residência quando Correa do Lago mudou-se por iniciativa própria e não por instrução do Rio de Janeiro.

Em alguns casos é possível identificar as contradições entre a posição oficial e a pessoal – como é demonstrado nos caso do diplomata Correa do Lago. Mas é nítido que a política oficial de “democracia racial” não era muito distante das crenças dos operadores da política externa brasileira. E não bastava só propagar essa visão; era necessário calar a oposição. E isso vários diplomatas brasileiros fizeram. Dávilla dá o exemplo de como o Itamaraty (e seus postos no exterior) e até o Palácio do Planalto se esforçaram para silenciar o ativista Abdias do Nascimento no exterior. Em outra situação, o governo brasileiro expulsou ONGs americanas do país como resposta não só a defesa dos direitos humanos que faziam, mas como discordância com relação à visão que tinham da situação dos negros no Brasil.

Não é problemático somente o discurso da “democracia racial”. Ao projetar para o continente africano uma imagem limitada – e equivocada –, muitas vezes a diplomacia criou problemas para a condução de seus próprios trabalhos. Dávilla, assim, expõe o sentimento de um encarregado de negócios no continente, em 1968, que sugeriu que diplomatas, “sem malícia ou premeditação, criaram uma percepção errônea do nosso país...enfazando somente similaridades folclóricas entre países....Esquecendo completamente a cultura considerável que o Brasil herdou da Europa. Nós agora encaramos a tarefa de romper com a percepção de que o Brasil tem descendência só africana”.

## 4 A África de ontem, a África de hoje nas relações internacionais do Brasil

Após o nono capítulo, Dávila redige um epílogo no qual trata de temas atuais relacionados às relações Brasil-África. Infelizmente, o autor perdeu a oportunidade, nesse trecho, de traçar diversos paralelos entre sua obra e o cotidiano de uma das mais celebradas inovações diplomáticas do governo Lula.

Um primeiro ponto é a consideração que, na década de 1960, brasileiros e africanos tinham profunda ignorância sobre a realidade um do outro, situação que permeava o serviço exterior brasileiro. Essa ignorância “era acompanhada pela falta de uma estratégia política ou econômica com relação à África, além de simplesmente abrir embaixadas”. Até que ponto a ignorância ainda persiste? Será que a estratégia de abertura de embaixadas no solo africano nos últimos dez anos seguiu o mesmo padrão da década de 1960? Será que as conclusões de Correa do Lago de que o Brasil ainda não tinha uma política africana e que os africanos ainda não sabiam nada sobre o país ainda são válidas?

Segundo, se há uma lição da década de 1960 e 1970 é que a África foi o túmulo de expectativas irreais e iniciativas inconsequentes de diplomatas, acadêmicos e empresários. Claro que ainda há centenas de brasileiros que residiram no continente e continuam a crer na tese celebratória da democracia racial e na proximidade cultural entre Brasil e África, como Antonio Olinto; outros, como Meira Penna, utilizavam a tese só como via protocolar de obrigação profissional. Mas há relatos, na obra, de pessoas que deram um passo atrás para observar a complexidade e a diversidade da sociedade africana, a distância cultural com o Brasil e o idealismo que permeou o encontro com o outro lado do Atlântico. Raymundo Souza Dantas é um exemplo que, ao chegar no continente africano, viu-se em choque com uma cultura que, ao contrário da retórica oficial, era muito distinta da sua. Outro caso de frustração é o de Maria Yedda Linhares. Entrevistada por Dávila, ela afirmou que sua geração era demasiada idealista; achava-se que a política brasileira para a África iria salvar o continente:

Our intellectual world was really naive and immature. It saw Brazil's fate as tied to the future of Africa and Asia. So we were full of idealism, but it was all talk. In terms of concrete policies, there was nothing. They convinced themselves that because they were Brazilians, they would have a policy toward Africa. Alright. But what in Africa? How in Africa? What are the goals, the objectives? “Ah, but it's Africa...”

Dentro da carreira diplomática, o autor ainda expõe o relatório de Meira Penna durante sua gestão à frente da embaixada brasileira em Lagos. Apesar do sentido de grandeza nacional e afinidade histórica, o diplomata acreditava não haver base para os gastos, os esforços e os sacrifícios que o governo brasileiro empreendia para manter o posto. De acordo com o embaixador, 90% do trabalho do posto era rotina administrativa – da organização de funerais a resolução de problemas nos aparelhos telefônicos. Até que ponto os novos esforços brasileiros seguem o mesmo caminho, repetindo as frustrações passadas?

No âmbito econômico, Dávila, relata os grandes esforços brasileiros na construção de laços comerciais com a Nigéria – em especial decorrentes do ativismo da Petrobrás, Braspetro e Interbrás. Esse esforço levou o mercado nigeriano a ser o segundo maior para produtos manufaturados brasileiros – estando atrás somente do mercado americano em 1981. O autor apresenta como os produtos brasileiros foram recebidos pelo mercado nigeriano. Eles eram vendidos na Nigéria envoltos na premissa de que eram uma “tecnologia dos trópicos” e, por isso, mais adaptados ao local – melhores e mais duráveis. Ao contrário do que se propaga na literatura, é nítido pelo livro que esses produtos eram considerados de péssima qualidade por seus usuários. Só com o contexto de elevados preços de petróleo e pesados subsídios o Brasil enfrentou corrupção, incerteza regulatória, restrições comerciais súbitas, concorrência e péssima infraestrutura. A crença de que a África era a última fronteira do capitalismo e que garantiria um avanço mais fácil das exportações brasileiras era uma miragem que só durou por um tempo. Com a redução dos subsídios e o colapso dos preços do petróleo, os esforços de investimento no mercado nigeriano foram para o brejo – um padrão que se repetiu em outros países do Terceiro Mundo. Será que esse padrão se repete hoje?

## 5 Algumas ausências

Analisando a obra de forma global, observam-se poucos erros factuais para um exercício dessa magnitude – Azeredo da Silveira, por exemplo, não foi *chief of staff* de Gibson Barboza como o autor aponta. Apesar do bom trabalho, há algumas ausências que merecem comentário no trabalho.

Como afirmado na introdução, apesar de falar da descolonização do continente, Gana, Senegal, Nigéria e Angola são, na verdade, os únicos países examinados com profundidade. Poderíamos falar que o autor deu prioridade somente aos países Atlânticos. Falta-nos, portanto, uma compreensão mais abrangente da reação brasileira ao processo global de descolonização.

O autor repetiu, à exaustão, o argumento de políticos e diplomatas de que a diplomacia portuguesa (e o lobby de seus compatriotas no Brasil) era extremamente hábil e que o país estava indefeso de tal influência. Esse argumento é correto, mas ele retira a capacidade de agência de brasileiros na defesa de uma política equivocada. Quando servidores públicos brasileiros passavam informações secretas para a embaixada portuguesa no Brasil, isso é um exemplo não necessariamente – ou só – da habilidade portuguesa, mas do ativismo dos primeiros. Carecemos, portanto, de contribuições mais substantivas nesse domínio, especialmente na compreensão das crenças de políticos, servidores públicos e diplomatas – quais eram, como foram formadas, de que maneira foram transformadas. Isso poderia ajudar a explicação, por exemplo, de um tema que Dávilla tangencia: será que a colônia portuguesa no Brasil realmente tinha um peso eleitoral significativo ou essa era uma percepção equivocada dos políticos (ou uma desculpa utilizada para justificar certas decisões)?

Um dos temas centrais para o Brasil no período da descolonização afro-asiática foi os eixos de rivalidade criados com a América Latina. Dávilla pondera de forma precisa como o governo brasileiro atribuiu a vitória argentina na ONU no tema dos recursos naturais compartilhados ao ativismo africano. O autor, todavia, ignorou o principal tópico: as relações comerciais dos novos países com suas ex-metrópoles. Ao se visitar o Arquivo Histórico do Itamaraty em Brasília e se pesquisar as séries de documentos – principalmente as de postos multilaterais e os documentos internos – o tema é de repetitiva recorrência. É justificável que o autor tenha escolhido não tratar a questão, mesmo que de forma superficial, mas a ausência de explicação para tal decisão, ou até mesmo uma referência mais substantiva são lamentáveis.

## Biografia

DÁVILLA, JERRY. Pele branca, máscaras negras: diplomatas brasileiros na Nigéria e concepções identitárias (1962-1966). *Revista de Antropologia*, v. 51, n. 2, p. 473-518. 2008.

FREYRE, GILBERTO. *Casa-grande & senzala. Formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. 50ª edição. São Paulo: Global Editora, 2005.

ISFAHANI-HAMMOND, ALEXANDRA. *White negritude: race, writing, and Brazilian cultural identity*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

SILVA, GRAZIELLA MORAES DA e REIS, ELISA P. Perceptions of racial discrimination among lack professionals in Rio de Janeiro. *Latin American Research Review*, v. 46, n. 2, p. 55-78. 2011.

Recebido em 27/07/2011

Aprovado em 08/08/2011

## India's Foreign Policy: Retrospect and Prospect\*

Oliver Stuenkel\*\*

In this stimulating collection of scholarly essays, edited by Sumit Ganguly, the fifteen authors provide a balanced and insightful overview over India's foreign policy. In Chapter 1, Ganguly argues that systemic (e.g., the Cold War), national (e.g., the experience of colonialism) and personal factors (e.g., Nehru) have contributed to the country's foreign relations. It is this concept of three levels that structures the chapters in the book, helping the reader to navigate through often unwieldy and often unfamiliar issues.

In Chapter 2, Basrur analyzes India-Pakistan relations, arguing that domestic politics pose the major obstacles to finding a lasting resolution. However, he strikes an optimistic tone arguing that through increased cooperation and communication, the Line of Control (LoC) could be "transcended", and that we can expect cumulative improvement rather than a dramatic and unexpected peace deal. In Chapter 3 on India-Sri Lanka relations, Devotta shows that New Delhi's concerns about security have outweighed Tamil Nadu's particular preferences when dealing with the war-torn island to the South of India. The chapter is full of important details -e.g. mentioning China's growing presence in Sri Lanka – but it is unclear to the reader why this chapter is considerably longer and more detailed than the previous one, particularly since Pakistan plays a much more important role than Sri Lanka. In Chapter 4, Thakar sheds light on India-Bangladesh ties, arguing that despite no obvious obstacles relations are difficult mainly because of structural asymmetries and the suspicions that result from this unequal relationship. Recurring domestic instability on both sides further complicated matters. In Chapter 5, Garver elegantly summarizes the history of India-China relations in the context of shifting alliances during the Cold War, describing, among other aspects, the important role the Soviet Union played as one of India's most reliable allies and a counterweight against the Pakistan – China alliance starting in the 1960s. Chapter 6 on India- Southeast Asia relations shows how difficult it has been in the past for India to exert influence in the region given its low economic integration due to its autarkic model. Despite these limitations, worries about Indian hegemony in the region have surfaced numerous times in the past decades.

Chapter 7 (on India-Iran relations) is among the most interesting, reflecting how challenging it has been for India to maintain warm ties to an important energy supplier despite sharp criticism by India's other allies, namely the United States, Israel and the Arab nations. Chapter 8 (on India-Israel relations) is a fascinating case study of how the Indian leadership used a brief window of opportunity after the Cold War to diversify its partnerships, making Israel into one of India's most important providers of military equipment. Chapter 9 (on India-Korea ties) is more normative and points to commonalities regarding the dependence on Middle Eastern energy and the exposure to piracy in the Indian Ocean, but it remains somewhat unclear why Korea deserves a full chapter, while

---

\* GANGULY, Sumit. *India's Foreign Policy: Retrospect and Prospect*. Oxford University Press, 2010, 350 p. ISBN-10: 9780195697087, ISBN-13: 978-0195697087, ASIN: 0195697081

\*\* Professor of International Relations at Fundação Getúlio Vargas – FGV/SP. Visiting Professor at the University of São Paulo – USP and at the School of International Studies of the Jawaharlal Nehru University – JNU. (oliver.stuenkel@post.harvard.edu)



other important countries such as Turkey, Brazil, South Africa, Indonesia or the EU are left out. Chapter 10 (on India-Japan relations) is yet another example of how the Cold War constrained India's foreign policy, given that Japan regarded the Soviet Union as a threat in the region. Despite not standing on the same side in the "cauldron of East-West confrontation", the two managed to cooperate during the Cold War, and by the 1980s Japan was India's largest aid donor. While both countries stand divided over India's refusal to sign the NPT, the rise of China is likely to strengthen ties between India and Japan. Chapter 11 describes India's ties to Russia, its former stalwart ally which remains India's most important provider of arms, with over 70%, although this figure is set to decline, as Ollapally predicts. Despite their strongly differing trajectories (India is a rising democracy, Russia a declining autocracy), both share a range of common interests, such as combating radical Islam and containing China. Chapter 12 on India-US relations neatly shows how a unique combination of events including a severe balance of payment crisis in India allowed policy makers to overcome an anti-American establishment and lay the foundation of what is today one of the most important bilateral relationships in the world. Looking into the future, Kapur asks the important question of whether India's continued problems with high levels of inequality, a lack of basic education and infrastructure hamper its ability to turn into America's key ally in the region. A lot also depends on whether Afghanistan and Pakistan can turn into somewhat stable actors once US troops retreat in 2014.

After looking at a series of bilateral relationships, the three final chapters deal with key themes, namely nuclear policy, economic policy and energy policy. Kirk rightly argues that India's decision to go nuclear cannot be explained by China and Pakistan alone, for "other states in dangerous neighborhoods have forsworn the nuclear option", adding that things need to be seen in the context of India's search for recognition and respect in international affairs. Mukherji then explains why it took India so long to adopt market reforms that allowed India to overcome its notorious "Hindu growth rate." Finally, Mistry shows how energy policy and foreign policy will be ever more interrelated as India will become increasingly dependent on imported energy. Here, it would have been interesting to hear the author's views on the consequences of the nuclear accident in Japan on India's long term energy planning.

As Ganguly admits in the introduction, the book ostensibly lacks any mention of India's growing ties to Latin America, particularly Brazil. Yet while Brazil-India ties are not yet comparable to India's traditional bilateral relationships, future analyses of India's foreign policy will need to take a more global approach, and include India's views on other rising actors such as Brazil and Turkey – after all, it is India's growing outreach (reciprocated by the world's growing interest in India) that has been the defining characteristic of India's rise. Still, "India's Foreign Policy: Retrospect and Prospect" is required reading not only for India scholars, but for anyone who seeks to develop a more profound understanding of Asian geopolitics.

Received July 14, 2011

Approved August 08, 2011



## Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul\*

Fernanda de Moura Fernandes\*\*  
Fábio Amaro da Silveira Duval\*\*\*

Em um esforço para atualizar a agenda regional e internacional da América do Sul no século XXI, dezessete pesquisadores investigam os grandes temas e desafios da inserção sul-americana nas últimas décadas. A nova realidade sul-americana sugere que a revitalização das políticas e instituições de cooperação regional constitui-se apenas uma das peças desse mosaico. O transbordamento do fenômeno do regionalismo e a emergência de forças transnacionais na região indicam que o mapa geopolítico sul-americano delinea-se a partir de dinâmicas próprias, ancoradas na revisão e na emergência de novos discursos, paralelamente às transformações no contexto hemisférico.

O livro organiza-se em duas seções. Primeiramente, os autores focalizam os fenômenos relacionados à economia política, à segurança e aos aspectos sociopolíticos da região; a segunda seção, por seu turno, agrupa as reflexões acerca dos dilemas da liderança política na América do Sul, do papel de atores extra-regionais no comércio e nos investimentos na região e das instituições regionais.

No campo da economia política, Taiane Las Casas Campos avalia o papel do Mercosul como promotor do crescimento econômico dos países da região, em especial dos Estados-membros. A autora demonstra que a integração regional pode potencializar as políticas econômicas domésticas de cada país, principalmente via harmonização das políticas macroeconômicas regionais. Para tanto, o aprofundamento da estrutura institucional do Mercosul e a ampliação de parcerias é etapa fulcral no cumprimento deste objetivo pelo bloco. Em seguida, Carlos Eduardo Carvalho *et al* analisam a criação do Banco do Sul, instituição financeira regional criada em 2007. Os autores analisam o histórico da proposta, sua evolução e as diferentes concepções dos países da região quanto à natureza, às atribuições e à correlação com instituições similares da região. O relacionamento do Banco com instituições internacionais e mercados financeiros tem dividido posições, uma vez que alguns governos vêem no Banco a emancipação financeira da sub-região frente às instituições financeiras internacionais, mais notadamente o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Na área da segurança, o tema do terrorismo nuclear e a possível ocorrência deste tipo de ameaça na América do Sul é o fenômeno analisado por Oswaldo D. Roque Reis. A experiência da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) em monitorar material físsil em controle de Brasil e Ar-

\* VADELL, Javier A.; CAMPOS, Taiane Las Casas (org.). Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2011.

\*\* Professora de Relações Internacionais da Universidade Católica de Brasília – UCB e doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB. (fernandamestrel@gmail.com)

\*\*\* Professor de Relações Internacionais da Universidade Católica de Brasília – UCB e doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (fasduval@terra.com.br)

gentina, sugere que a proliferação nuclear e as ameaças decorrentes dela pode ser combatida a partir da cooperação. Com a reativação dos programas nucleares na região, o papel dessa agência será de extrema relevância. Explorando a dimensão social sul-americana, Marcelo I. Saguier analisa o surgimento da Aliança Social Continental (ASC), uma coalizão transnacional entre atores sociais crítica do modelo neoliberal de integração comercial da Aliança de Livre-Comércio das Américas (Alca). A promoção do debate público e o desenvolvimento sustentável são os principais argumentos contra a Alca, por esta não contemplar os impactos sócio-econômicos e ambientais da abertura comercial nas populações da região. No plano dos direitos humanos, *Paulo Esteves* analisa a emergência do deslocamento forçado interno na Colômbia, motivado principalmente pelos conflitos entre o governo e os complexos políticos armados no país. O caso das Forças Revolucionárias da Colômbia (FARC) é posto em tela, com vistas a mostrar como a ação do grupo tem provocado situações de emergência humanitária no país, cuja categorização carece de melhor conceituação na esfera dos deslocamentos humanos no plano internacional. No campo político, *Paris Yeros*, a partir da análise da evolução histórica e difusão dos discursos nacionalistas e populistas, discorre acerca do fenômeno da ascensão das esquerdas na América do Sul, destacando a existência de duas tendências nesse movimento, a do nacionalismo radical e a do nacionalismo reformista, as quais encerram contradições entre seus projetos políticos, tanto no plano das transformações internas quanto de suas estratégias externas.

Na segunda seção do livro, dois artigos analisam as projeções de liderança regional intentadas por Brasil e Venezuela por meio de suas políticas externas contemporâneas. *Gladys Lechini* e *Clarisa Giaccaglia*, amparadas pelos conceitos de potência média e líder regional, e enfatizando os princípios de autonomia e universalismo – bem como o pragmatismo – que caracterizam a política externa brasileira, apresentam um retrato das principais linhas de ação da inserção internacional do Brasil durante o governo Lula. A conclusão das autoras é no sentido da ambivalência do discurso que fundamenta a inserção internacional do país, pois, como forma de potencializar sua projeção internacional, o Brasil apresenta-se, nos foros multilaterais globais, como o líder da região sul-americana, ao passo que, nas relações com os vizinhos, empreende o discurso da colaboração entre pares. Sobre a busca por liderança regional da Venezuela, *Carlos A. Romero* caracteriza a política externa do país como sendo marcada por uma premissa, o pacote ideológico, e por uma estratégia de implementação, a cooperação com base nas rendas derivadas do petróleo. Nesse sentido, as idéias informadoras da política externa venezuelana – a luta anti-imperialista, a solidariedade entre os povos, a cooperação energética e a promoção do socialismo e da democracia participativa – resultam em iniciativas tais como a Aliança Bolivariana de los Pueblos de nuestra América (Alba), a cooperação energética via PDVSA e a Telesur, as quais são intensamente dependentes da conjuntura favorável de alta global dos preços das *commodities*.

*Javier A. Vadell* escreve acerca da presença da China na América do Sul, marcada exatamente pela demanda do país asiático pelos recursos naturais dos países da região. Caracterizado pela análise das relações triangulares entre China e Estados Unidos, na perspectiva Norte-Norte, e entre China e países da América do Sul e da África, na perspectiva Norte-Sul, o artigo apresenta, a partir da idéia ainda em desenvolvimento de um Consenso de Pequim que substituiria o Consenso de Washington, as novas possibilidades de inserção internacional dos países da região a partir de um relacionamento privilegiado com a China, notando, contudo, as conseqüências negativas que a invasão de seus produtos industrializados poderia ocasionar aos setores industriais de países como Brasil e Argentina.

Por fim, os três artigos finais do livro tratam da questão da construção das instituições regionais americanas a partir da perspectiva de duas tendências opostas que se desenvolveram nas Américas: aquela liderada pelos Estados Unidos, a qual provém da doutrina monroísta e que, durante a Guerra Fria, se consolida por meio da OEA; e as perspectivas alternativas de integração da América do Sul, consubstanciadas em iniciativas tais como a Unasul e a Alba e, em certa medida, daquelas mais diretamente derivadas das iniciativas pioneiras da Alalc e da Aladi, como é o caso do Mercosul. *Andrés Serbin* aborda a questão das possibilidades de a Unasul, em oposição à OEA, constituir-se como fórum privilegiado para a resolução das crises regionais sul-americanas de forma autônoma,

ou seja, sem a presença dos Estados Unidos. Refletindo a partir da idéia de que existem dois projetos de integração no âmbito da Unasul, aquele defendido pela Venezuela e aquele defendido pelo Brasil – com os respectivos atritos e necessidades de acomodação que podem gerar –, o autor defende que, apesar das perspectivas positivas que o referido processo encerra, seu estabelecimento, em longo prazo, como fórum para solução de controvérsias regionais depende do aprofundamento de sua estrutura institucional, como forma de fazer frente à ampla estrutura institucional e experiência da OEA em lidar com o tema. Trabalhando com as idéias de sistema-mundo e sistema-mundo/colonial, Cynthia S. Carneiro traça uma evolução das estruturas jurídico-institucionais erigidas nos processos de integração hemisférica, ressaltando exatamente as características sistêmicas de manutenção da funcionalidade do sistema-mundo dos processos de integração derivados do monroísmo e as perspectivas alternativas de integração que se podem transformar em iniciativas antissistêmicas, ainda que sempre presente o perigo de serem cooptadas pelos mecanismos sistêmicos. E Fidel Pérez Flores e Regina Kfuri debruçam-se sobre a análise de como a Alba, iniciativa liderada por Hugo Chaves e Fidel Castro e marcada pela presença de importantes fluxos de integração e de projetos de convergência gradual entre seus nove membros – notadamente em áreas como energia, educação, saúde, integração financeira e projetos para o desenvolvimento –, pode-se desenvolver como projeto anti-hegemônico de integração, bem como das dificuldades que tal processo enfrenta para se consolidar, a saber: personalismo, institucionalização incipiente, excessiva polarização, dependência da renda petrolífera da Venezuela e predominante bilateralização das interações.

À guisa de conclusão, o livro cumpre com seus objetivos e apresenta os fenômenos que permeiam a inserção sul-americana no presente século, explorando as dimensões interestatal e transnacional nas mais diferentes áreas. Os novos rumos do regionalismo e a ascensão de movimentos políticos atestam que a região é um mosaico vibrante e multifacetado.

Recebido em 28/09/2011

Aprovado em 29/09/2011

