



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Volume 15 – Nº 141 – Janeiro-Feveireiro – 2014

ARTIGOS

- 3 Origens da Política Externa Brasileira na Amazônia: formação de fronteiras e ciclos diplomáticos**
Origins of Brazilian Foreign Policy in the Amazon: borders formation and diplomatic cycles
PAULA GOMES MOREIRA
- 10 From International Security to Human Security: implications; in the legal institute of refuge and the case concern the immigration issue in Brazil-Haiti bilateral foreign policy**
Da Segurança Internacional à Segurança Humana: Implicações do instituto jurídico do Refúgio e o caso da política externa bilateral Brasil – Haiti na questão imigratória.
GIULIANA REDIN E JULIANA GRAFFUNDER BARBOSA
- 18 A Paradiplomacia, a cooperação descentralizada e a integração fronteiriça no Mercosul**
Paradiplomacy, decentralized cooperation and border integration in Mercosur
ARTHUR PINHEIRO DE AZEVEDO BANZATTO
HENRIQUE SARTORI DE ALMEIDA PRADO
- 25 “Maestro, qual é a música?”
O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança**
“Maestro, what is music?”
Brazil and the reform of the Security Council
LUIZ FERNANDO HORTA
- 36 International law and arms control: Soviet Union and Russia’s stance on nuclear test ban treaties**
Direito internacional e controle de armas: a União Soviética e a Rússia frente aos tratados para proibição de testes nucleares
RENATA HESSMANN DALAQUA
- 44 Supremo Tribunal Federal: equilíbrio entre a Constituição e os Tratados Internacionais**
Supreme Court: Balancing the Constitution and International Treaties
ISABELA GERBELLI GARBIN RAMANZINI
- 51 El Acuerdo TransPacífico y su efecto en América Latina**
The TransPacific Partnership Agreement and its effects on Latin America
SERGIO CABALLERO SANTOS

RESENHAS

- 59 Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**
LEONARDO CARVALHO L. A. BANDARRAS
- 61 China Goes Global: The Partial Power**
OLIVER STUENKEL

Boletim 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.

© 2000-2014 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.

Boletim 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.
9. O autor deve declarar, no formulário de submissões, que é único responsável pelo conteúdo da contribuição apresentada ao Conselho Editorial do *Boletim Meridiano 47*;
10. O autor deve declarar, no formulário de submissões, que o conteúdo da contribuição não possui nada que possa ser considerado ilegal, difamatório ou que provoque qualquer conflito de interesse ou que possa interferir na imparcialidade da obra apresentada.

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 30 (trinta) 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, Francis, Index Islamicus, International Bibliography of Periodical Literature in the Humanities and Social Sciences – IBZ, International Political Science Abstracts, International Security & Counter-Terrorism Reference Center, Peace Research Abstracts, Political Science Complete, Public Affairs Index, Advanced Placement Government & Social Studies Collection, Academic One File, Social Sciences Abstracts, Academic Search Alumni Edition, Academic Search Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, CSA Worldwide Political Science Abstracts, Francis, Index Islamicus, International Bibliography of Periodical

Literature in the Humanities and Social Sciences – IBZ, International Political Science Abstracts, International Security & Counter-Terrorism Reference Center, Peace Research Abstracts, Political Science Complete, Public Affairs Index, Advanced Placement Government & Social Studies Collection, Academic One File, Social Sciences Abstracts, Academic Search Alumni Edition, Academic Search Complete, Academic Search Elite, Academic Search Premier, Current Contents of Periodicals on the Middle East, Current Geographical Publications, Expanded Academic ASAP, Fonte Acadêmica Fuente Acadêmica, Fuente Acadêmica Premier, Handbook of Latin America Studies – Library of Congress, Humanities International Index, Informe Académico, Informe Revistas en Espanol, InfoTrac Custom (Cengage Gale), RePEc: Research Papers in Economics, Scimago Journal & Country Rank, Social Science Research Network (SSRN), Social Sciences Abstracts, SocINDEX, SocINDEX with Full Text, TOC Premier, Ulrich's Periodicals Directory, World History Abstracts, World Scholar: Latin America and the Caribbean, e-Revistas, Cabells Economics and Finance Directory, 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 Journals Database, 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, IBICT, Infomine – Scholarly Internet Resources Collections, Intute, Journal Tables of Contents – Journal TOCS, La Créée: Périodiques en Ligne, Latindex, LivRe!, Mundorama, NewJour, Open J-Gate, Public Knowledge Project – Open Archives Harvester, SOCOLAR, SUDOC – Le catalogue du Système Universitaire de Documentation, WorldWideScience.org, hzb-Verbunddatenbank.

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: Pio Penna Filho

Diretoria: Carlos Eduardo Vidigal, Tânia Maria Pechir Manzur, Thiago Gehre Galvão
Para conhecer as atividades do IBRI, visite <<http://www.ibri-rbpi.org>>

Expediente

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editor-adjunto: Virgílio Arraes, Pio Penna Filho

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), Haibin Niu (Shanghai Institute for International Studies, China), James Green (Brown University, Estados Unidos), 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), Maria Helena Guimarães (Universidade do Minho, Portugal), Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Nizar Messari (Al Akhawayn University in Ifrane, Morocos), Pio Penna Filho (Universidade de São Paulo, Brasil), Paulo Luiz Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Steen Fryba Christensen (Aalborg University, Dinamarca), Rafael Duarte Villa (Universidade de São Paulo, Brasil) Virgílio Caixeta Arraes (Universidade de Brasília, Brasil).

Origens da Política Externa Brasileira na Amazônia: formação de fronteiras e ciclos diplomáticos

Origins of Brazilian Foreign Policy in the Amazon: borders formation and diplomatic cycles

Paula Gomes Moreira*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 141, jan.-fev. 2014 [p. 3 a 9]

1. Considerações iniciais

Em se tratando de Amazônia são comuns os estudos acadêmicos que tem como foco apenas a análise de alguns aspectos relativos ao processo de formação de fronteiras, como por exemplo, as disputas intraestatais entre as Coroas Portuguesa e Espanhola. O presente artigo insere-se nessa corrente, porém pretende através de uma perspectiva mais ampla de investigação, mediante interpretação histórica, que vá além da simples documentação dos fatos, apresentando fatores sistêmicos que contribuíram para a instituição de políticas exteriores com foco na defesa da região.

Dessa forma, ao longo do texto será destacada a atuação marcante de personagens históricos da diplomacia brasileira. Como consequência, será possível demonstrar as intensas disputas territoriais do período que obrigaram o envolvimento de potências europeias, como Holanda, Grã Bretanha e França, assim como os países que atuaram como árbitros em suas resoluções.

Importante notar que a época fora marcada por muitos conflitos de interesse, opondo duas potências em um território novo, pouco explorado, porém que abrigava matérias-primas essenciais às economias imperiais. Ou seja, a Amazônia da forma como é aqui apresentada representa um importante foco de análise pouco explorado pela historiografia tradicional e que, no entanto, guarda um grande arcabouço de informações necessárias à compreensão das origens da política externa brasileira ao longo do século XVIII.

Segundo Goes (1991), a diplomacia passou a preocupar-se mais efetivamente com os assuntos da Amazônia em início do século XVIII. Após a chegada de navegantes e bandeirantes às terras negras do Amazonas segue-se um momento de conflitos, que envolveu desde as transformações geopolíticas que ocorriam na Europa, com as intensas disputas territoriais entre as grandes potências da época, até o acirramento de tensões, nas colônias recém-descobertas, derivadas de conflitos pelo controle dessas novas áreas. Exemplo é a guerra que envolveu Portugal, de um lado, e França, de outro, pelo controle do território do Amapá. O primeiro saiu vitorioso e impediu o avanço do segundo pelas águas do rio Amazonas, no entanto, cabe sublinhar que a vitória não foi garantida somente mediante o fracasso da empresa kourou¹ na região, mas também em função das investidas da Coroa Portuguesa de reconquistar o território reivindicado pelo outro país, através do estabelecimento de postos militares, missões religiosas e entrepostos comerciais na área.

* Doutoranda em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – UnB e pesquisadora no Observatório Político Sul-Americano – OPSA no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – IESP/UERJ (paulagmri@gmail.com)

1 Empreitada realizada por holandeses que consistiu no envio de muitos expedicionários à região do que hoje é a Guiana Francesa, porém que não foi bem sucedida, resultando na morte de muitos deles.

Isto é, métodos até então considerados pelo campo de estudos da história diplomática como algo restrito à ocupação territorial, na verdade, poderiam ser analisados como importantes instrumentos na consolidação política das fronteiras do que hoje é o Brasil, e que foram resguardadas pelos tratados firmados entre as potências à época. O caso do Amapá, por exemplo, cuja posse era reivindicada pela França, só foi finalmente anexado ao mapa brasileiro em 1900, mediante arbitragem do presidente sueco, Walter Hauser (1888-1902), que foi favorável ao Brasil.

No entanto, é o Tratado de Madri (1750) que irá inaugurar uma nova fase de ocupação política da região por pensadores da nação (CERVO, 2008) preocupados com a formação das fronteiras nacionais. Além disso, a política externa brasileira com relação à Amazônia será profundamente impulsionada por fatores conjunturais, por exemplo, o fim da produção aurífera no Brasil, que impulsionou a descoberta de novas fontes de produção e acumulação de riquezas na colônia, por parte de Portugal e imprimiu maior necessidade de posse das extensões territoriais a oeste de Tordesilhas², sobretudo por via do uso de diferentes agrupamentos humanos, como indígenas, missionários, bandeirantes, funcionários das Coroas, estrangeiros, militares, expedicionários, entre outros.

2. Origens da política externa brasileira e o primeiro ciclo diplomático na Amazônia

Para compreensão das origens da política externa brasileira com relação à região amazônica faz-se antes necessário resgatar a história diplomática de um ponto de vista mais reflexivo, agregando a ela a categorização dos chamados ciclos diplomáticos. Cabe lembrar que para tal tarefa foram utilizados como marcadores temporais a atuação de diferentes personagens-chave para o desenvolvimento de uma política externa de defesa da área, no período considerado, somados o contexto político de conflitos domésticos, regionais e internacionais. Dentre as figuras marcantes para a investigação em tela tem-se: Alexandre de Gusmão, Barão do Rio Branco, Euclides da Cunha etc. Dessa forma, pode-se depreender que o primeiro ciclo diplomático corresponde ao momento da assinatura do Tratado de Madri (1750), que apesar de curto³, “legalizou a posse do Sul e do Oeste brasileiros e da imensa área amazônica” (GOES, 1991: 102) e se estendeu até o final da colônia. Em seguida, tem início o segundo ciclo diplomático com a chegada do período imperial, no qual “o principal assunto do temário internacional do Continente eram as fronteiras” (idem: 126), até meados do século XVIII. Por fim, com o estabelecimento da República até o final dos anos 1980, tem vez o terceiro ciclo diplomático, cuja característica principal foi o enfoque na cooperação regional e preservação da área, porém o último ponto não será trabalhado no artigo por ser assunto muito em voga atualmente e do qual se dispõe de ampla bibliografia, sendo de maior interesse à pesquisadora, o período até o início da República⁴.

Com relação ao primeiro ciclo, portanto, tem-se que a Amazônia aparecia como o ponto central para as pretensões de poder de Portugal, materializado no Tratado de Madri. Além disso, após a fixação de colônias ibéricas na América, os países europeus que se lançaram no empreendimento colonizador, acabaram por interferir direta ou indiretamente no processo de formação territorial dessas novas possessões. Além das coroas já citadas, Holanda, Grã-Bretanha e França tiveram papéis importantes no que tange à modificação das paisagens amazônicas em geral, em função de conflitos pela posse de extensões territoriais que se estenderam ora no eixo Europa-América, ora no sentido América-Europa (ARAUJO, s. a.: 15).

2 O fim das incursões dos bandeirantes paulistas, marcadamente um período importante da ocupação do território, havia aberto aos portugueses grande parte de um espaço ainda pouco explorado localizado quase que inteiramente a oeste do meridiano de Tordesilhas antes de possessão espanhola, firmado no ano de 1494 entre as duas coroas.

3 O Tratado foi assinado em 1750, porém em 1761 foi anulado pelo Tratado de El Pardo. Foi retomado em 1777, através do Tratado de Santo Idelfonso e novamente anulado em 1801.

4 Essa categorização teve como ponto de partida a terceira parte do livro de Goes (idem), sendo que a partir daí optou-se pelo estabelecimento dos parâmetros já descritos para fins de esclarecimento da metodologia utilizada no texto. Cabe acrescentar ainda que o ensaio não pretende esgotar o assunto sobre os ciclos diplomáticos na região, tendo sido deixada uma janela aberta para futuras contribuições nessa mesma linha de pensamento.

A guerra entre Holanda e Inglaterra (1780-1784), por exemplo, implicou na ocupação pelos ingleses das colônias de Berbice, Demerara e Essequibo, em 1781, todas localizadas no que é hoje a República Cooperativista da Guiana. Pouco tempo depois, em 1782, a França ocupou os mesmos territórios. A partir daí sucederam-se vários conflitos entre as potências pela posse dos territórios ao norte do hoje conhecido continente sul-americano.

No intuito de fazer dirimir as tensões de limites não somente com as emergentes nações sul-americanas, como também com as nações europeias, anteriormente mantidas mediante ocupação territorial e populacional do qual derivaram várias guerras localizadas, somou-se a diplomacia cordial (CERVO, 2008), que fez amplo uso do conceito do *uti possidetis*.

O princípio, no entanto, deve ser visto sob a luz desse contexto político de disputas que envolvia uma variedade de nações com interesses diversificados, isto é, um ambiente sem autoridade central e com dificuldades no estabelecimento de normas que guiassem as ações entre os Estados. Nesse tipo de ambiente, afirma Axerold e Keohane (1985), os Estados tendem a aumentar o nível de confiabilidade de que compromissos assumidos serão ratificados, respeitados e preservados ao longo do tempo. O estabelecimento de tratados fronteiriços dessa região no momento é representativo de tal situação, de modo que o *uti possidetis*⁵, por vezes, servia como importante instrumento de acordo entre os Estados, outras vezes, era o *res nullius*⁶ servia diretamente aos interesses portugueses na região.

Assim, concomitante a instauração do Império no Brasil se intensificaram os litígios de soberania com os demais Estados da América do Sul. As negociações diplomáticas baseadas em regras como as concessões mútuas, o respeito às fronteiras naturais e, principalmente, o acordo com os valores expressos pelo *uti possidetis* garantiram à Portugal mando sobre a maior parte da bacia do rio Amazonas após a ocorrência de muitas hostilidades entre agrupamentos sociais armados, sobretudo com a instalação de vilas e fortes militares⁷ ao longo das novas terras ocupadas e que necessitavam ser protegidas.

Quadro 1 – Resumo dos principais tratados relativas à formação de fronteiras nacionais na Amazônia

Ano	Tratado	Conflito	Reconhecimento da Soberania Espanhola	Reconhecimento da Soberania Portuguesa
1750	Madri	Visões divergentes sobre os limites impostos pelo Tratado de Tordesilhas	Território a oeste do rio Japurá até o rio Amazonas; livre navegação sobre o rio Putumayo/Içá.	Território à direita do rio Guaporé; território ao sul do rio Ibicuí
1761	El Pardo	Dificuldades quanto à demarcação de limites estabelecidos em 1750 pelo Tratado de Madri	Anulação das possessões do Tratado de Madri, 1750	Anulação das possessões do Tratado de Madri, 1750
1777	Santo Idelfonso	Guerra entre Espanha e Portugal (1776-1777)	Banda Oriental e Missões Orientais.	Garante a posse jurídica da Amazônia.
1778	El Pardo	Confirmação e Ratificação do Tratado de Santo Idelfonso	Banda Oriental e Missões Orientais.	Garante a posse jurídica da Amazônia.

Fonte: Elaboração própria.

5 Utilizado para a negociação das fronteiras nacionais na Amazônia mediante esse princípio no qual cada Estado deveria ficar com o que possuísse em seu terreno e ali deveria exercer sua soberania. Em outras palavras, tratava-se de comprovar que certo território era de direito da parte de quem o ocupava, através de documentos coloniais considerados válidos no momento da independência. O princípio tornou-se norma geral da diplomacia imperial a partir de 1849.

6 Um território estava aberto à aquisição através de sua ocupação segundo esse princípio, ou seja, não havia valor de pertencimento a ninguém.

7 Ainda que pouco presentes nos estudos sobre a ocupação da Amazônia, a ação de personagens como os contrabandistas internacionais eram desafios a serem enfrentados pela administração portuguesa no Brasil. Como medida para evitar futuros episódios como esses, a Coroa decidiu fortificar a região através da criação de vários fortes, de modo a garantir a segurança dos limites exteriores da Amazônia correspondente a sua colônia.

Segundo Cortesão (1952), portanto, existiam duas tendências da Coroa Portuguesa no que tange a questão de sua colônia, hoje conhecida como Brasil: a primeira, era a de que era possível e necessário conservá-la, a todo custo, como marco de unificação territorial, de outro, debatia-se se a Colônia lesava e violava os interesses do Estado português, e representava uma ameaça à integridade da América Espanhola, podendo tornar-se uma fonte constante de conflitos.

No entanto, o diplomata paulistano Alexandre de Gusmão valeu-se do advento de inovações no campo tecnológico para a melhor definição de territórios. O diplomata atuou tanto no centro da política que “visava preparar fisicamente a colônia e intelectualmente a metrópole para a negociação [das fronteiras], contribuindo em um caso para consolidar a presença portuguesa em regiões estratégicas” (GOES, 2012: 24), quanto, estimulou o avanço dos estudos cartográficos portugueses.

Este último, inclusive, gerou algumas das bases sobre as quais se assentou o Tratado de Madri, uma vez que as fronteiras não seriam mais abstratas linhas geodésicas, como aquelas utilizadas por Tordesilhas, mas sim, por acidentes geográficos identificáveis, sempre que possível. No entanto, há que se ter em mente que o problema relativo às fronteiras estava além da simples definição de propriedades ou da justa ocupação de territórios.

3. Demarcação de limites no segundo e terceiro ciclos diplomáticos: diferentes olhares

O princípio regulador do *uti possidetis* que determina que cada parte fique com o que possui no terreno, foi o instrumento principal da diplomacia imperial nas questões fronteiriças nessa região ao longo do primeiro ciclo de ocupação diplomática da Amazônia. Uma vez que os tratados coloniais eram muito imprecisos em suas definições quanto à abrangência e limites das terras amazônicas pertencentes a cada nação, isso abria enorme margem de atrito entre os responsáveis pela sua demarcação.

A indefinição sobre os títulos coloniais acerca de determinadas regiões serviu para que a diplomacia imperial pudesse, através desse instrumento não considerar como válidos tais documentos para a resolução dos litígios territoriais. Cabe acrescentar ainda que, o *uti possidetis* está diretamente vinculado ao ato da ocupação, sendo portanto, admissível somente no período de formação de fronteiras

Por outro lado, havia a necessidade de manter esses espaços sobre cujos limites Portugal havia avançado, e que eram anteriormente possessões da Espanha. A descoberta de ouro e diamantes, a partir do final do século XVII, havia estabelecido uma dependência econômica de Portugal, com relação às riquezas que saíam do Brasil. Tornou-se fundamental a manutenção do direito de posse dessas regiões pelo império europeu. Além da mineração, a agricultura, pecuária e exploração das drogas do sertão – produtos que naquele momento encontravam grande aceitação nos mercados europeus –, também eram estratégicas para as relações comerciais com os ingleses e franceses, por exemplo.

É nesse momento que se formaram as primeiras comissões de demarcação (*boundary commissions*)⁸. As comissões exerceram papel importante na fase inicial de consolidação de uma política externa realmente brasileira com relação ao “paraíso perdido” de Euclides da Cunha, uma vez que contribuíram não para a solução dos litígios fronteiriços em si, mas, principalmente, para os processos de solução de controvérsias sobre os alcances na América do Sul da região amazônica brasileira e estrangeira.

O caso da demarcação das fronteiras entre Brasil e Holanda é representativo desse momento histórico. O Tratado de Limites assinado pelos dois países, em 1906, assinado no Rio de Janeiro estabeleceu as divisas entre o Brasil e a colônia holandesa do Suriname, como resultado da arbitragem realizada pelo rei Victor Emanuel III da Itália. Na mesma ocasião ficou estabelecida a criação de uma comissão conjunta responsável pela demarcação

8 No direito internacional, as comissões de fronteiras estão relacionadas ao processo de estabelecimento legal dos limites externos de um Estado para o exercício de sua soberania sobre um determinado território. Daí deriva a opção por acrescentar ao texto a nomenclatura também em inglês do termo.

física das fronteiras, tendo sua linha final fixada no interior da floresta, em locais de difícil acesso (HULSMAN & GOMES, 2013).

Da mesma forma, as fronteiras com o Peru tiveram sua demarcação realizada por uma comissão mista entre os países, da qual Euclides da Cunha foi um de seus personagens principais. Em 1904, o autor foi nomeado chefe da Comissão de Reconhecimento do Alto Purus, de caráter exploratório, que teve como resultado a fixação das fronteiras brasileiro-peruanas (SÁ *et al*, 2008). Sua incursão à região não consistiu, portanto, somente de interesses científicos e botânicos, mas estava, principalmente, envolto na reivindicação dos territórios da bacia amazônica contra as pretensões do Peru e visava impedir o avanço das incursões canhoneiro-diplomáticas de norte-americanos e britânicos.

Segundo Hecht (2013), os argumentos sustentados pelo autor para reivindicar os territórios ao longo da bacia consistiram no mapeamento da área, além da demonstração de como havia uma densa rede de assentamentos locais de indígenas e negros predominantemente brasileiros, ao contrário do exuberante vazio enaltecido por naturalistas como Alexander Von Humboldt. Além disso, ele deu a área uma história, mostrando que o emaranhado habitacional denso revelado por suas pesquisas foi o resultado de séculos de fragmentados tratados e assentamentos (*idem*).

Se de um lado, exitosas histórias eram observadas, de outro ocorreram muitos episódios nos quais os limites acordados foram desrespeitados, como por exemplo, o episódio da capitania do rio Negro. Segundo Aguiar (2012), os espanhóis eram acusados de não respeitarem os limites impostos pelos tratados acordados entre as Coroas ibéricas, de realizarem expedições clandestinas para reconhecimento dos rios vizinhos, entre outras infrações. A reação da Coroa portuguesa frente a esses problemas observados nas fronteiras foi a sua ocupação diplomática por meio dos tratados assinados no século XVIII.

Fundada em 1755, a capitania do rio Negro, representava a implantação de uma estrutura de poder bem no centro da Amazônia colonial portuguesa. Para Rezende (2006), os interesses políticos representados pela incorporação desse espaço pelos portugueses, como um empreendimento dirigido pelo Estado, por meio de ações políticas e diplomáticas, tinha como finalidade assegurar a posse desse território para a Coroa.

Dessa forma, pode-se dizer que o interesse de Portugal sobre a região era, principalmente, ocupar os espaços fronteiriços de modo a marcar a presença do Estado e garantir o controle dos fluxos de embarcações, indivíduos, comércio etc, nesses espaços, ou seja, projetando inicialmente preocupações com relação à política externa de segurança e defesa na área.

As tarefas demarcatórias, portanto, representaram grandes desafios à Portugal ao longo do século XVIII, uma vez que estavam permeadas pela desconfiança permanente entre as Coroas. O clima de tensão favorecia as disputas entre os demarcadores que foram se tornando cada vez mais crescentes (SAMPAIO, 2009:27). Além disso, a relação entre os responsáveis pelas demarcações não foi pacífica, contribuindo para que dificilmente houvesse um entendimento para atingir os fins a que se haviam proposto (VARNHAGEN, 1962: 209).

Enfim, o quadro apresentado demonstra que a época foi marcada pela renovação das demarcações, que não alcançavam sucesso. As fronteiras espanholas e portuguesas permaneciam indefinidas, apesar dos esforços diplomáticos de estabelecimento de limites, porém que não eram respeitados. Como consequência, a região se configurava de maneira especial como uma zona de conflito entre as potências ibéricas. A principal preocupação de Portugal permaneceu sendo o reconhecimento desse território e de suas potencialidades, além da continuação de sua ocupação, colonização e efetivação da posse, a fim de reprimir quaisquer invasões a seu território.

5. Considerações finais

Em resumo, o presente artigo apresentou algumas reflexões sobre a conjuntura política, vultos históricos e constrangimentos internacionais, presentes à ocupação diplomática da Amazônia em seus três ciclos. Inicialmente foram abordados os constrangimentos internacionais que tiveram implicações para o início desse processo, em especial

as transformações porque passava a Europa nesse momento, como a forte instabilidade política entre as nações da qual derivaram várias guerras locais, que por vezes, tinham reflexo em colônias como o Brasil. A apresentação desse quadro foi importante para demonstrar como essas mudanças tiveram implicações, por vezes diretas, outras indiretas, no estabelecimento das fronteiras na região amazônica.

A Coroa portuguesa, por sua vez, teve nos instrumentos jurídicos, a exemplo do *uti possidetis* um aliado. Ao estabelecer as fronteiras naturais como correspondentes às extensões territoriais reivindicadas pela Coroa Portuguesa, o princípio garantiu as possessões ao leste do meridiano de Tordesilhas, que estavam em litígio com a Espanha. No entanto, esse sucesso só foi possível devido às inovações tecnológicas na área da geografia que foram basilares ao estabelecimento do Tratado de Madri no ano de 1750.

Como consequência, sucederam nos séculos seguintes e no período que corresponde ao segundo ciclo diplomático, o estabelecimento das primeiras comissões mistas entre portugueses e espanhóis, e as comissões mistas entre brasileiros e outras regiões sul-americanas como o Peru, e que no terceiro ciclo diplomático, trataram de realizar a demarcação das fronteiras no continente. As preocupações à época giravam em torno das passagens constantes de espanhóis e outros estrangeiros para o lado de posse portuguesa e/ou brasileira, o que gerou muitos conflitos na própria área em litígio e também entre as diferentes comissões de fronteiras.

Estas representaram, inicialmente, desafios à Coroa Portuguesa demonstrando a dificuldade que havia em promover a boa governabilidade nas fronteiras mesmo com as diversas tentativas de estabelecimento de tratados com países europeus, para que os limites na Amazônia fossem respeitados.

Finalizando, o presente artigo não esgota as possibilidades de estudo das origens de política externa brasileira com relação à formação de fronteiras na Amazônia, porém ele propôs um quadro histórico, organizado a partir de três ciclos diplomáticos na região que se sucederam e, que permitem a categorização da atuação diplomática com relação a esse espaço. A proposta, portanto, pode avançar mediante a maior enumeração desses fatos, a exemplo das comissões mistas de fronteiras que constituíram importante papel no estabelecimento dos contornos finais do mapa do Brasil ou na própria ampliação da agenda de pesquisa da história das relações internacionais, ao se considerar o intenso fluxo migratório de estrangeiros, que provocou reações por parte da Coroa Portuguesa como a construção de fortes e vilas ao longo das fronteiras ao norte de sua recém- descoberta colônia.

Tal análise, portanto, somou à conjuntura político-histórica de Goes (1991) maior preocupação com personagens históricos, a exemplo de Euclides da Cunha e Alexandre de Gusmão, com constrangimentos internacionais, como as intensas disputas territoriais que se seguiram na Europa ao longo dos séculos estudados, permitindo dessa forma elaborar um estudo centrado em três momentos principais, ou três ciclos diplomáticos ao qual corresponde cada um desses elementos e que permitem a observação de fenômenos-chave para uma melhor explicação das origens da política externa brasileira com relação ao espaço amazônico.

Referências bibliográficas

- AGUIAR, T. C. V. Capitania do Rio Negro: conflitos e disputas nas fronteiras amazônicas no século XVIII. Rio de Janeiro: **Anais do XV Encontro Regional de História da Anpuh**, 2012, pp. 1-10.
- ARAUJO, A. L. A. Os flamengos, os holandeses, a América – contribuições neerlandesas ao novo mundo. **Perspectivas Históricas**, Rio de Janeiro: UFRRJ, s. a., 30 p.
- AXEROLD, R.; KEOHANE, R. **Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions**. World Politics, v. 38, n. 1, 1985, pp. 226-254.
- CERVO, A. L. **Inserção Internacional: formação do conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008, 297 p.
- CORTESÃO, J. **Alexandre de Gusmão e o Tratado de Madri**. Parte I, Tomo I & II, Rio de Janeiro, 1952, 250 p.

- GOES, S. S. A paz nas fronteiras coloniais: Alexandre de Gusmão, o grande obreiro do Tratado de Madri In: BRIGAGÃO, C.; FERNANDES, F. (Orgs) **Diplomacia brasileira para a paz**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012, 292 p.
- _____. **Navegantes, bandeirantes, diplomatas**: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-Tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia. Brasília: IPRI, 1991, 198 p.
- HECHT, S. B. **The Scramble for the Amazon and the Lost Paradise of Euclides da Cunha**. USA: University of Chicago Press, 2013, 632 p.
- HULSMAN, L.; GOMES, R. O impacto das Políticas Europeias nas Guianas. **Notas de Aula**. Boa Vista: UFRR, 18 fev. 2013, 04 mar. 2013, 20 p.
- REZENDE, T. V. F. de. **A conquista e ocupação da Amazônia brasileira no período colonial**: a definição das fronteiras. Tese (Doutorado). História Econômica. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, 2006, 173 p.
- SÁ, D. M de; SÁ, M. R.; LIMA, N. T. Telégrafos e inventário do território no Brasil: as atividades científicas da Comissão Rondon (1907-1915). **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, v.15, n.3, pp. 779-810, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702008000300011&lng=en&nrm=iso&tlng=pt&ORIGINALLANG=pt. Acesso em: 19 ago. 2013.
- SAMPAIO, P M. Amazônia: fronteiras, identidades e história. **Ciência e Cultura**, v. 61, n.3, 2009, pp. 26-29. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252009000300011&script=sci_arttext. Acesso em: 25 abr. 2013.
- VARNHAGEN, F. A. de. **História Geral do Brasil**. 3º Ed. São Paulo: Melhoramentos, 1962, v.1, 204 p.

Resumo

O artigo tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento dos estudos sobre a formação das fronteiras ao norte brasileiras. O período em tela marca diferentes momentos de intensas disputas, especialmente sobre o território amazônico, dos quais derivaram três ciclos diplomáticos que se sucederam no tempo e permitiram o avanço da iminente política exterior com relação à defesa, segurança, comércio, economia e outros.

Abstract

The article aims to contribute to the development of studies about the north Brazilian borders formation. The period in question remarks different moments of intense disputes, especially over the Amazon territory, of which three cycles diplomatic derived and that continued in time and enabled the advance of the impending foreign policy with regard to defense, security, trade, economy and others.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Amazônia; Ciclos Diplomáticos; Fronteiras.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Amazon; Diplomatic Cycles; Borders.

*Recebido em 8/11/2013
Aprovado em 19/12/2013*

From International Security to Human Security: implications in the legal institute of refuge and the case concern the immigration issue in Brazil-Haiti bilateral foreign policy

Da Segurança Internacional à Segurança Humana: Implicações do instituto jurídico do Refúgio e o caso da política externa bilateral Brasil – Haiti na questão imigratória.

Giuliana Redin*

Juliana Graffunder Barbosa**

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 141, jan.-fev. 2014 [p. 10 a 17]

1. Introdução

O pós-Guerra Fria marcou a rearquitetura do jogo político internacional e, nesse contexto, a ampliação do conceito de Segurança Internacional. Daquele baseado nas premissas do realismo político, onde o Estado aparece como principal sujeito de direito internacional e cujo objeto traduz os mecanismos legitimados do uso da força internacional para a proteção desse Estado, o conceito de “segurança” amplia-se para considerar a pessoa humana como sujeito da proteção internacional e a relação funcional e responsabilidade primária do Estado diante da agenda dos direitos humanos.

Nesse contexto surgem novos desafios no plano político jurídico internacional, dentre eles, a política de Estado vinculada à questão da imigração forçada, contemplada tradicionalmente pela Convenção de Refugiados de 1951. O presente artigo, portanto, problematiza a política externa bilateral brasileira em relação à imigração haitiana, a partir dessa ampliação conceitual da Segurança Internacional e, conclui pelo descompasso dessa política diante do cenário normativo da proteção internacional da pessoa humana.

A emergência da pauta dos direitos humanos no cenário internacional e os desafios político-jurídicos internacionais dos *failed States*, alargam o objeto da Segurança Internacional e das funções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, CSNU, através das chamadas “intervenções humanitárias” e repercussões jurídicas. Os variados casos onde se aplicou o conceito de intervenção humanitária não são imunes de críticas, em maior ou menor grau, quanto a sua adequação e processos, mas revelam a interface da segurança humana na segurança internacional, o que no caso do Haiti é evidente pela história da falência institucional e da miséria humana observada.

Portanto, o direito internacional acompanha esse cenário e a política externa de Estado precisa estar pautada por essa nova agenda. Assim, a política imigratória brasileira em relação aos haitianos pode ser compreendida como

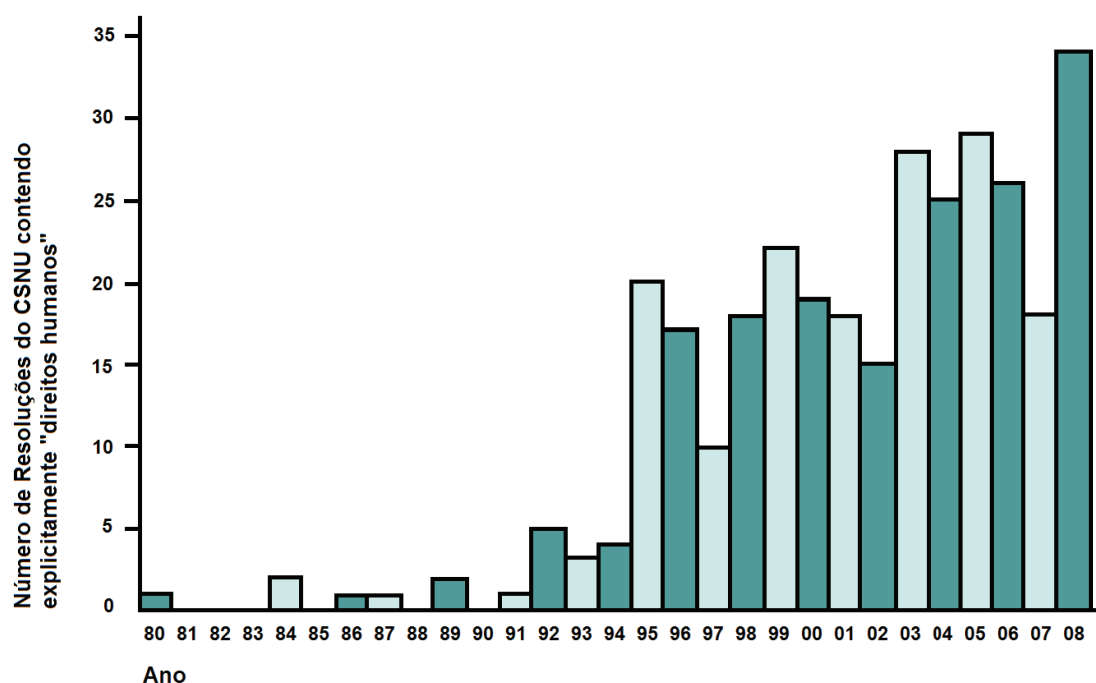
* Professora pesquisadora dos Cursos de Graduação em Direito e Relações Internacionais e de Pós-Graduação em Direito na Universidade Federal de Santa Maria – UFSM – RS e vice-líder do Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais de Santa Maria – PRISMA. (giulianaredin@yahoo.com.br)

** Graduanda do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM – RS e pesquisadora bolsista do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais de Santa Maria – PRISMA. (jugraffunder@gmail.com)

em descompasso frente à aplicação do Instituto do Refúgio, que se constitui como uma das vertentes da proteção internacional dos direitos humanos impactada por essa realidade internacional.

2. Da Segurança Internacional à Segurança Humana: o problema dos *failed States*

O “momento unipolar”, que Charles Krauthamer (1990/91) descreve como a ausência de um inimigo aos Estados Unidos após o colapso da União Soviética (1991), dá ensejo a maior consonância entre as potências no que tange a conflitos e desastres que exponham o ser humano¹. Este contexto oportuno pode ser visualizado, conforme gráfico abaixo, pela disparada de resoluções que traziam explicitamente em seu texto o assunto de “direitos humanos” em âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), fato que corrobora a entrada definitiva da pauta de direitos humanos no órgão responsável pela segurança e paz internacionais.



Fonte: GHISLENI, 2011, p. 35-36. Tabela 1.

A partir dos anos de 1990, há um intenso desenvolvimento dessa relação entre Segurança Internacional, Direito Internacional Humanitário² e Direitos Humanos³, que culminou no conceito de Segurança Humana. A primeira vez que o conceito de Segurança Humana foi empregado consta no *Relatório de Desenvolvimento Humano* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 1994, no qual é visto um deslocamento no foco securitário do Estado-Nação para a pessoa humana.

Progredindo na mesma linha conceitual que o Secretário Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali (*Relatório Uma Agenda para a Paz: diplomacia preventiva, promoção e manutenção da paz*, de 1992), seu sucessor, Kofi Annan,

1 Vale ressaltar que durante o período de 1946 a 1990, o direito de veto foi utilizado por 279 vezes pelas potências detentoras do assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (FUJITA, 1996).

2 Direito Internacional Humanitário (DIH) rege as normas de proteção aos civis em um contexto de conflito armado. É desenvolvido primordialmente pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV).

3 Que compreende o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e abrange a proteção do ser humano independente de conflito, no sentido *lato*, incluindo a proteção política, civil, econômica, social, cultural.

defende ao longo de sua gestão uma maior institucionalização de missões de paz que versassem sobre direitos humanos, sem perder o foco na diplomacia preventiva de conflitos. No Relatório do Milênio das Nações Unidas, publicado em 2000, Kofi Annan elenca duas liberdades a serem protegidas para que haja segurança humana: *freedom for want* e *freedom for fear*

First, freedom from want. How can we call human beings free and equal in dignity when over a billion of them are struggling to survive on less than one dollar a day, without safe drinking water, and when half of all humanity lacks adequate sanitation? Some of us are worrying about whether the stock market will crash, or struggling to master our latest computer, while more than half our fellow men and women have much more basic worries, such as where their children's next meal is coming from. [...] The second main heading in the Report is freedom from fear. Wars between States are mercifully less frequent than they used to be. But in the last decade internal wars have claimed more than five million lives, and driven many times that number of people from their homes. Moreover, we still live under the shadow of weapons of mass destruction.

Embora o Relatório do Milênio fale sobre o que atualmente conhecemos como Responsabilidade de Proteger, o termo só foi cunhado em dezembro de 2001, pela Comissão Internacional para Intervenção e Soberania do Estado. O relatório desta comissão, intitulado *A Responsabilidade de Proteger*, em resposta à Declaração do Milênio, prevê a responsabilidade de prevenir, de reagir, e de reconstruir, legitimando a intervenção militar de motivação humanitária como uma Guerra Justa (ICISS, 2001).

Conforme expõe Ghisleni (2011, p. 62) sobre a gestão de Kofi Annan:

Maior êxito foi obtido na consideração do conceito da responsabilidade de proteger: primeiro, o Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança endossou o conceito como uma **norma emergente de direito internacional**, no parágrafo 203 de seu relatório; o próprio Secretário-Geral depois levantou o tema à consideração dos Chefes de Estado e de Governo da Cúpula Mundial de 2005 por meio de seu relatório "In Large Freedom" e teve enfim a oportunidade de ver a Cúpula acolhê-lo, com a redação que consta nos parágrafos 138 e 139 de seus Resultados. (grifo nosso).

Portanto, a Responsabilidade de Proteger, como norma emergente do direito internacional, redefine a política internacional tradicional do século XX e introduz um arcabouço normativo diretamente ligado à cooperação humanitária, não apenas em nível multilateral,⁴ como também bilateral.

Nessa dinâmica de alargamento do conceito de Segurança Internacional a partir da compreensão de Segurança Humana introduzida pelo PNUD (1994), em cujo trânsito está a pessoa humana como sujeito de proteção internacional, estão inseridos os chamados *failed States*. Trata-se de um conceito político, o que merece cautela do ponto de vista científico.

O termo *failed State* ganhou destaque, sobretudo, na década de 1990, sendo conhecido o artigo de Helman e Ratner intitulado *Saving Failed State*, publicado na *Foreign Policy*. Nesse ensaio, os autores definiram o *Failed State* como o Estado degenerado na violência e na anarquia, onde a população é vitimada e os Estados vizinhos podem sofrer com efeitos colaterais, como exemplo, fluxo de refugiados e guerra aleatória. Assim, dizem os autores, há

4 Salienta Monteiro (2006), que a chamada "Doutrina Bush", ou estratégia de segurança do pós-11 de Setembro nos EUA, expressou à época que "agora a ameaça é não mais dos Estados conquistadores, mas principalmente daqueles em vias de fracassar", como o caso do Afeganistão, classificado como um *Failed State*. Desta forma, o conceito apresentado de *Responsabilidade de Proteger* e o enquadramento político do *Failed States* poderiam facilmente ser utilizados em conjunto para ações intervencionistas ilegítimas do ponto de vista do direito internacional. Aliás, muito do que foi construído como Segurança Humana no pós-Guerra Fria é utilizado como argumento comparativo em relação ao pós-11 de setembro como Guerra Justa, vista nas ações de contraterrorismo.

violações maciças dos direitos humanos, o que inclui o mais básico deles, o direito à vida, razão porque “despertam um dever de ação, que é acentuado pelo potencial desses problemas se espalharem.” (HELMAN; RATNER, 1992).

Ou seja, do ponto de vista jurídico, pode-se dizer que o “Estado falido” é aquele que, embora mantenha capacidade formal, perdeu-a do ponto de vista prático. Portanto, a caracterização de um Estado como “falido” traz um novo desafio político no cenário internacional, que acompanha uma dimensão jurídica: é um Estado sem capacidade governamental e incapaz ou inoperante frente à sua responsabilidade primária com os direitos humanos; além disso, o Estado perde sua capacidade de atuar internacionalmente, dada a ausência de instituições e governabilidade. Assim, no caso dos “Estados falidos”, a cooperação ou uso da força internacional se justificaria diante da uma pauta internacional: a responsabilidade com os direitos humanos e o respeito à autodeterminação.

Caracterizado um *failed State* é a pauta de direitos humanos e da segurança humana que se estabelece. Essa pauta se relaciona com a necessidade de respeito à soberania e à autodeterminação dos povos. No *failed State* há a inoperância e inefetividade dos direitos humanos em geral. Isso é o que caracteriza a própria condição de *failed State*. Os direitos humanos, diz Thüerer (1999) são claramente inefetivos, a iniciar com os direitos civis e políticos, diante do inapropriado uso da autoridade, e ainda, diante do colapso de infraestrutura, os direitos sociais são absolutamente abandonados.

Portanto, a prática cooperativa deve estar pautada pela necessidade de (re) fundação dessa base político-jurídica fundamental, a partir da realidade local (ou seja, está jogo o princípio da autodeterminação dos povos). Trata-se, portanto, da “segurança humana” como elemento caracterizador da *Responsabilidade Proteger*, reconhecida pela Assembleia Geral nas Nações Unidas em 2005, no nível preventivo, ou seja, diplomático.

3. Implicações do conceito de *failed State* no instituto jurídico do Refúgio e caso da política externa bilateral Brasil e Haiti na questão imigratória

O Haiti tem sido considerado pelo relatório de 2013 da *The Fund for Peace*, uma instituição privada de pesquisa, como um *failed State* e ocupa a oitava posição, agravada pelo terremoto de janeiro de 2010.⁵ No âmbito da segurança humana, o Conselho de Segurança das Nações resolveu pela intervenção humanitária, através da Resolução n. 1542 (CSNU, 2004), dado o histórico de violência política, golpes de Estado e violação de direitos humanos. O mandato da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti, Minustah, tem sido anualmente renovado.

Essa condição política de *failed State*, desencadeadora de uma Responsabilidade de Proteger confirmada em nível multilateral, gera, do ponto de vista das relações bilaterais, uma responsabilidade política quanto à questão dos direitos humanos. O reconhecimento da vulnerabilidade humana diante da instituição política do Estado falido coloca o nacional desse país em uma condição jurídica internacional de proteção, que é a condição de refugiado.

Se a classificação política de um *failed State* impõe, de um lado, um “dever” de “intervenção humanitária” por parte da sociedade internacional a partir do pressuposto dos direitos humanos, da autodeterminação dos povos e da soberania, de outro, assegura ao nacional desse país uma “petição” de ingresso no Estado de destino diante da obrigação humanitária decorrente de sua condição. Esse “dever de proteger” reconhecido no plano multilateral e concretizado na intervenção humanitária, não se esgota no processo coletivo da Responsabilidade de Proteger, que se estende à responsabilidade de prevenir, reagir e reconstruir. Significa dizer que a ação unilateral também deve estar pautada pelo “dever de proteção”, afirmado em nível multilateral.

5 A FFP utiliza indicadores de vulnerabilidade dos quais: demografia, deslocamentos internos e emissão de refugiados, histórico de violência perpetrada por grupos específicos e evasão da força intelectual e política; desigualdade econômica, pobreza, mortalidade infantil, falta de acesso à educação e emprego, baixa renda per capita; corrupção endêmica, falta de transparência governamental, responsabilidade e representação política, aumento das violações de direitos humanos pelo autoritarismo, ditaduras ou controle militar, onde as instituições constitucionais e democráticas são suspensas ou manipuladas, na existência de elites internas ou milícias.

Nas questões humanitárias, não há espaço, do ponto de vista jurídico internacional, para “interesses particularizados, de poder e estratégicos” de Estado. Por essa razão, o conceito de “refúgio” no plano normativo internacional, não está restrito à “perseguição”. Esse conceito, tal como se deu com a questão da Segurança Internacional, deve acompanhar a realidade dos Estados fracassados, que gera desafios no âmbito político e normativo internacional, a partir da pauta dos direitos humanos.

Contudo, a política externa bilateral brasileira referente ao fluxo migratório de haitianos desconsiderou a implicação jurídica decorrente desse cenário político. O Conselho Nacional para Refugiados, Conare, órgão interministerial vinculado ao Ministério da Justiça, criado pela Lei de Refúgio, 9.474/97, enfatizou que a vulnerabilidade da população haitiana apresenta duas motivações, que não se enquadrariam na proteção internacional dos refugiados prevista na *Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados* de 1951 e no Protocolo de 1967,⁶ das quais: a tragédia decorrente do terremoto em janeiro de 2010, portanto, causa natural, bem como a pobreza extrema (CONARE, 2012). Diante da preocupação humanitária, o Conare encaminhou as solicitações de refúgio ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg), que acolheu a condição de vulnerabilidade dos haitianos através do visto permanente, pelo viés humanitário, denominando-o de visto humanitário.

Em 12 de janeiro de 2012, o Conselho Nacional de Imigração, CNIg, órgão colegiado, criado pela Lei nº 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro) e vinculado ao Ministério do Trabalho, baixou a Resolução Normativa n. 97 para estabelecer a política migratória para haitianos no Brasil. Segundo essa Resolução, o governo brasileiro autoriza o ingresso e estada de haitianos no Brasil, mediante um visto permanente, com prazo de 5 anos, denominado ‘visto humanitário’, justificado pelo “agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010” (Artigo 1º, parágrafo único). A Resolução estabelece a possibilidade de renovação do visto mediante comprovação de situação laboral, além de enfatizar o caráter temporário da política migratória para o prazo de 2 anos.

O fato é que, ao criar a categoria de visto humanitário aos haitianos, o Conselho Nacional de Imigração situou a imigração haitiana dentro do contexto da imigração voluntária, que permite ao Estado um acentuado nível de discricionariedade em relação à entrada e permanência do estrangeiro, possibilitando ao Estado regular, sob o caráter sazonal, temporário e precário, a condição jurídica do imigrante. Diferentemente, na seara da imigração forçada, ou do refúgio, o Estado vincula-se a um núcleo protetivo de direitos humanos e, uma vez reconhecendo essa condição, não pode negar-se em relação à acolhida e permanência desse estrangeiro, enquanto as condições de refúgio subsistirem. A condição de refúgio gera um direito subjetivo em relação à estada e permanência, ou seja, à imigração, enquanto que a condição de imigrante voluntário, por estar situada no “legítimo interesse de Estado”, afasta essa possibilidade.

Em que pese todo o contexto político normativo relativo aos *failed State* e não obstante o Brasil afirme no Artigo 4º da Constituição Federal que se pautará nas relações internacionais pelos princípios da prevalência dos direitos humanos (inciso II) e concessão do asilo político (inciso X), sua política para refugiados tem seguido uma interpretação restritiva. Embora o Artigo 1º, inciso III, da Lei 9747/97 não restrinja as causas para **grave e generalizada violação de direitos humanos**, o que autorizaria o refúgio, a interpretação dada pelo Ministério da Justiça é de que a grave e generalizada violação de direitos humanos deve decorrer do exercício do poder arbitrário pelo governo do Estado de envio. Ou seja, uma interpretação restritiva do Artigo 1º, inciso III, da Lei de Refugiados, o que contraria seu próprio objeto.

6 Para o Conare, a materialização do Refúgio se dá nas seguintes hipóteses: 1) inexistência de instituições públicas de fato no Estado. 2) falta de uma paz estável e durável. 3) o reconhecimento, por parte da comunidade internacional, de que o Estado ou território em questão se encontra em uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. Esta situação se vincula, então, a um fundado temor de perseguição causado pelo seu Estado de origem em função de sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. (CONARE, 2012).

A criação de um “visto humanitário” representa uma postura do Estado brasileiro em remeter exclusivamente ao interesse de Estado uma questão que é de direito humano, protegida à luz da vertente do direito dos refugiados. Embora a Resolução n. 97/2012 do CNIG reconheça tacitamente a grave e generalizada violação de direitos humanos dos haitianos agravada pelo desastre ambiental de janeiro de 2010, o tratamento político-jurídico dispensado aos mesmos está limitado ao campo do Estatuto do Estrangeiro e da política imigratória voluntária vinculada a uma política de desenvolvimento nacional.

Portanto, além de desconsiderar a incidência do instituto do Refúgio na política externa bilateral brasileira imigratória em relação aos haitianos, o que decorre juridicamente da condição de *failed State*, o tratamento político brasileiro nessa questão reafirma uma tendência global dos países receptores de fluxos migratórios: supressão de direitos humanos aos estrangeiros e seu enquadramento como de fora, não pertencente, como objeto do “legítimo interesse de Estado”.⁷

De outro lado, há outro hiato, que é o descompasso da política externa bilateral brasileira na questão imigratória Brasil e Haiti em relação à posição brasileira de “hegemonia consensual” na América Latina (BURGES, 2009). Portanto, há um compromisso multilateral do Brasil em consolidar posturas de governança global, onde se insere a problemática dos direitos humanos.

4. Conclusões

A ampliação do escopo de Segurança Internacional à Segurança Humana como uma de suas vertentes tem implicações no plano normativo em toda a agenda da proteção internacional da pessoa humana e, portanto, na política externa dos Estados. Nesse contexto, os chamados *failed State* lançam desafios complexos e inevitáveis às Relações Internacionais.

Desse modo, um *failed State* denuncia a responsabilidade da sociedade internacional para com a pessoa humana. Trata-se da Segurança Humana que repercute na inclusão no plano normativo da chamada *Responsabilidade de Proteger*, que tem justificado as chamadas intervenções humanitárias em nível do CSNU. Em pese toda a possibilidade de se mostrar um discurso viável para esconder motivações vinculadas a interesses político-estratégicos de Estados, vários são os exemplos da sua necessária utilização (como no caso de Ruanda e Somália, mas também o próprio flagelo humano verificado no Haiti).

Nesse contexto, o instituto do refúgio não pode ser considerado apenas dentro do contexto tradicional de 1951 do conflito armado, e sim expandido ao arcabouço atual da Segurança Humana. Destarte, o Instituto do Refúgio necessariamente deve considerar o refugiado de uma forma abrangente.

É nesse sentido, que a política externa bilateral brasileira, ao criar um visto “humanitário” ao haitiano, o qual está inserido dentro do Estatuto do Estrangeiro, de perspectiva do “legítimo interesse de Estado”, portanto, precário e sazonal, está em descompasso com núcleo da proteção dos Direitos Humanos, cujo direito ao refúgio é uma das suas vertentes. Deste modo, a crítica direciona-se à classificação normativa atribuída à condição jurídica do imigrante haitiano pelo Brasil, que é restritiva de direitos, especialmente em relação à sua entrada e permanência no território brasileiro. Além disso, verifica-se uma incoerência da política externa brasileira em não arcar com os custos de sua posição como uma hegemonia regional evoluída, cumpridora de suas obrigações internacionais, a qual aspira ser reconhecida.

⁷ Aliás, os movimentos migratórios deveriam ser compreendidos como um processo natural e que produz rugosidades no Estado. Por isso, deveriam ser tratados no plano político e diplomático e jamais de restrição de direitos, do controle biopolítico do Estado, referindo aqui à construção foucaultiana. (REDIN, 2013).

Referências

- BURGES, Sean. (2009). **Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War**. Florida: University Press of Florida.
- CHENG, Bin. (1953). **General principles of law: as applied bi international courts and tribunals**. London: Stevens & Sons Limited.
- CONARE. (2012). **Resposta requerimento de informações sobre Haitianos**. Of. n. 042/CONARE/2012, publicado em Conectas.org [<http://www.conectas.org/arquivos/multimedia/PDF/65.pdf>]. Disponibilidade: 09 de junho de 2013.
- CONECTAS. (2013). **Requerimento de informações sobre aplicação da nova medida migratória do governo brasileiro para os Haitianos**, publicado em Conectas.org [<http://www.conectas.org/arquivos/multimedia/PDF/54.pdf>]. Disponibilidade em: 09 de junho de 2013.
- CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. (2012). **Resolução n. 97**, publicado em portal.mte.gov.br [<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC8820135687F345B412D/RESOLU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2097.pdf>]. Disponibilidade: 09 de junho de 2013.
- _____. (2013). **Resolução n. 102**, publicado em portal.mte.gov.br [<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3DCADFC3013E654069C31B65/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20N%C2%B0%20102,%20de%2026-04-2013.pdf>]. Disponibilidade em: 09 de junho de 2013.
- _____. (1999). **Report of the Secretary-General to the Security Council on the protection of civilians in armed conflict**. S/1999/957. 8 September 1999, publicado em Securitycouncilreport.org [<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Civilians%20S1999957.pdf>]. Disponibilidade em: 31 de maio de 2013.
- FUJITA, Edmundo Sussumo. (1996). O Brasil e o Conselho de Segurança. Notas sobre uma década de transição 1985-1995. **Revista Parcerias Estratégicas**, p. 95-110, dez.
- GHISLENI, Alexandre. (2011). **Direitos humanos e segurança internacional: o tratamento dos temas dos direitos humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas**, publicado em Funag.gov.br [<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/543.pdf>]. Disponibilidade em: 30 de janeiro de 2013.
- HELMAN, Gerald B.; RATNER, Steven R. Saving Failed States. 1992-1993. **Foreign Policy** [online], publicado em Foreignpolicy.com [http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/saving_failed_states?page=0,0]. Disponibilidade em: 10 de maio de 2013.
- ICISS. (2001). **The Responsibility to Protect**. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, publicado em Responsibilitytoprotect.org [<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>]. Disponibilidade em: 09 de junho de 2013.
- KRAUTHAMER, Charles. (1990-1991). The Unipolar Moment. **Foreign Affairs** [online], n. 1, v. 70, p. 23-33, Winter.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. (2012). **Informações sobre a nova política imigratória para cidadãos haitianos adotada pelo governo brasileiro**. Of. n. 2016/2012/GM/TEM, publicado em Conectas.org [<http://www.conectas.org/arquivos/multimedia/PDF/66.pdf>]. Disponibilidade em: 09 de junho de 2013.
- MONTEIRO, Leandro Nogueira. (2006). **O Conceito de Estado Fracassado nas Relações Internacionais: origens, definições e implicações teóricas**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), PPGRI UNESP/Unicamp/PUC-SP, São Paulo.
- NAÇÕES UNIDAS. (1954). **Carta das Nações Unidas**, 26 de junho de 1945.
- _____. (1992). **Agenda for Peace**. Report of the UN Secretary-General A/47/277 – S/24111. June 17th, 1992, publico em Cfr.org [<http://www.cfr.org/peacekeeping/report-un-secretary-general-agenda-peace/p23439>]. Disponibilidade em: 05 de junho de 2013.

- _____. (1994). **Report of the UN Development Programme**, publicado em [hdr.undp.org](http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters/) [http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters/]. Disponibilidade em: 05 de junho de 2013.
- _____. (1999). **Human Development**. Report of the UN Secretary-General to the UN Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflicts, number S/1999/957. September 8th, 1999, publicado em Un.org [http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/258/15/PDF/N9925815.pdf?OpenElement]. Disponibilidade em: 05 de junho de 2013.
- _____. (2005). **In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all**. Report of the Secretary-General, publicado em Un.org [http://www.un.org/largerfreedom/]; Disponibilidade em: 05 de junho de 2013.
- REDIN, Giuliana. (2013). **Direito de imigrar: direitos humanos e espaço público**. Florianópolis: Conceito.
- THE FUND FOR PEACE. (2013). Failed States Index 2013. **Foreign Policy** [online], publicado em Foreignpolicy.com [http://www.foreignpolicy.com/failed_states_index_2013_interactive]. Disponibilidade em: 12 de junho de 2013.
- THÜRER, Daniel. (1999). The “failed State” and international law. **International Review of the Red Cross** [online], n. 836, Dez, publicado em Icrc.org [http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jq6u.htm]. Disponibilidade em: 31 de maio de 2013.
- TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. (2004). **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana. Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados**, publicado em Icrc.org [http://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm]. Disponibilidade em: 12 de janeiro de 2012.
- VILLEY, Michel. (2007). **O direito e os direitos humanos**. São Paulo: Martins Fontes.

Resumo

O artigo analisa a aproximação do conceito de Segurança Humana ao da Segurança Internacional nas situações de *failed States*, a polêmica normativa emergente da “Responsabilidade de Proteger”, e sua repercussão no instituto do Refúgio, para então refletir sobre a política externa bilateral brasileira na questão migratória haitiana.

Abstract

The article aims to analyze the approaching between the concepts of Human Security and International Security in situations of Failed States, the Responsibility to Protect and the implications on the legal principle of Refuge to conclude about the Brazilian's bilateral foreign policy in the Haitian immigration issue

Palavras-chave: Segurança Internacional; *Failed States*; Política Migratória Brasileira

Key words: International Security; Failed States; Brazilian Immigration Policy.

Recebido em 14/11/2013

Aprovado em 19/12/2013

A Paradiplomacia, a cooperação descentralizada e a integração fronteiriça no Mercosul

Paradiplomacy, decentralized cooperation and border integration in Mercosur

Arthur Pinheiro de Azevedo Banzatto*

Henrique Sartori de Almeida Prado**

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 141, jan.-fev. 2014 [p. 18 a 24]

Introdução

A dissolução do bloco soviético, o fim da Guerra Fria e a conseqüente vitória ideológica do capitalismo permitiram que o fenômeno da globalização, embora já existisse desde o final da Segunda Guerra Mundial, passasse a dominar o cenário internacional a partir dos anos 90. Este fenômeno resultou na supremacia do poder econômico sobre o Estado-Nação, que durante muito tempo foi considerado o único ator relevante nas relações internacionais (GONÇALVES; STELZER, 2009). Com isso, o sistema internacional, que antes era estadocêntrico, passou a compreender novos atores, tais como organizações não governamentais (ONG's), empresas transnacionais, organizações internacionais e governos subnacionais (departamentos, províncias, regiões, Estados-membros, municípios, etc.). Dentre esses novos atores, o presente artigo irá abordar a inserção internacional dos governos subnacionais, que estão cada vez mais buscando novas perspectivas de desenvolvimento, construindo e conquistando novos espaços na agenda da política externa de Estados ou patrocinando por conta própria sua interlocução com o ambiente estrangeiro.

No caso específico dos processos de integração regional, como o Mercosul, por mais que eles sejam impulsionados pelos Estados, à medida que esses processos evoluem, eles geram impactos que vão além dos governos centrais participantes, influenciando o conjunto da sociedade e especialmente as unidades governamentais estaduais e locais (MARIANO; MARIANO, 2002).

Buscando explicar essas iniciativas de inserção internacional dos governos subnacionais surge o conceito de paradiplomacia, que apesar de variar de autor por autor, pode ser compreendido essencialmente pela atividade de política externa de uma unidade federativa. Importante destacar, no entanto, a definição de Noé Cornago Prieto, que se mostra bastante completa:

[...] o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais mediante o estabelecimento de contatos permanentes e ad hoc, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promoção socioeconômica e cultural, bem como de qualquer outra dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional. Embora bastante contestado, o conceito de paradiplomacia não impossibilita a existência

* Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD, Membro do Grupo de Pesquisa em Cooperação Descentralizada e Paradiplomacia no ambiente da Integração regional e Bolsista PIBIC-UFGD (arthur_banzatto@hotmail.com)

** Professor do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD e Doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – IESP/UERJ (henriquesartori@ufgd.edu.br)

de outras formas de participação subnacional no processo da política externa, mais diretamente ligado ao departamento de relações exteriores de governos centrais, como assim chamada diplomacia federativa, tampouco impede o papel cada vez maior dos governos subnacionais nas estruturas de multicamadas para a governança regional ou mundial. (PRIETO, 2004, p. 251-252)

O termo cooperação descentralizada, por sua vez, se refere a ações bilaterais ou multilaterais de cooperação envolvendo atores subnacionais (municípios, províncias, estados ou departamentos) de dois ou mais Estados nacionais distintos. Neste sentido, Oliveira aponta que:

[...] a cooperação descentralizada é um mecanismo para influenciar o desenvolvimento global através de conexões internacionais entre comunidades locais do sul e do norte do mundo, em uma dialética construtiva com os governos centrais e com as organizações internacionais [...] Sua vantagem principal é a descentralização de ações, reunindo diversos agentes, numa rede de gestão mais democrática, criativa, flexível e mais próxima dos problemas cotidianos das populações excluídas, sobretudo, dos países pobres. (OLIVEIRA, 2007, p. 401).

Apesar de semelhantes e intrinsecamente relacionados pelo fato de ambos legitimarem a atuação dos governos subnacionais em assuntos internacionais, os dois termos não são sinônimos. Segundo Monica Salomón (2012), a cooperação descentralizada é um dos principais componentes da paradiplomacia, que abrange também outras áreas além da cooperação, como a promoção econômica comercial e a captação de recursos de agências públicas.

A Paradiplomacia e a Cooperação Descentralizada no Mercosul

Assim como o sistema internacional de forma geral, o Mercado Comum do Sul também não se limita aos Estados nacionais que o compõem, fazendo com que existam iniciativas de paradiplomacia e de cooperação descentralizada nesse ambiente, inclusive dentro da própria estrutura institucional do processo de integração regional.

Dessa forma, Marcela Fonseca e Deisy Ventura (2012) nos informam que ao longo do processo de desenvolvimento institucional do Mercosul foram criados órgãos pautados pela ideia de inserir uma relativa participação dos governos subnacionais no seu processo decisório.

O primeiro passo nesse sentido foi a criação, em março de 1995, da Rede Mercocidades, uma rede independente de cooperação descentralizada horizontal, formada por cidades dos Estados Partes e de Estados associados do Mercosul e que atua na aproximação dos governos subnacionais, promovendo o contato e o intercâmbio de informações entre elas, com o objetivo de proporcionar-lhes a oportunidade de serem ouvidas no processo decisório do bloco. Apesar de não compor a estrutura institucional do bloco, sua atuação foi determinante para a criação, em 2000, da Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul (REMI) por parte do Grupo Mercado Comum (GMC).

A criação desse órgão, que passou a integrar a estrutura institucional do bloco de forma permanente, representou o cumprimento do primeiro objetivo da Rede Mercocidades, que defendia a ideia de que o processo de integração regional do Mercosul deveria ir além dos governos centrais, agregando também os municípios enquanto entidades políticas descentralizadas, pois são eles quem mantêm um contato mais direto com a vida cotidiana dos povos.

Em dezembro de 2004, a REMI foi substituída pelo Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamento do Mercosul (FCCR), criado através da Decisão nº 41/04¹ do Conselho Mercado Comum,

1 Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/saf-fcct/fcct-mercopol/estrutura/decisao-no-41-04-do-conselho-mercado-comum?portal_status_message=Changes%20saved.>. Acesso em 26 de junho de 2013.

com a finalidade de fomentar o diálogo e a cooperação entre as autoridades dos municípios, estados, províncias e departamentos que compõem os Estados membros do bloco, além de permitir que esses governos subnacionais possam participar dos debates e interferir no processo de tomada de decisões do bloco, ainda que de forma limitada, pois suas decisões não são vinculantes.

Com relação ao ambiente normativo interno dos países, a Argentina é o único país do Mercosul cuja Constituição Federal prevê expressamente a possibilidade de atuação internacional de suas unidades subnacionais (províncias, no caso) permitindo que elas celebrem acordos internacionais, desde que seguindo a orientação da política externa nacional². A respeito dessa normatização da atividade paradiplomática, que se deu com a Reforma Constitucional de 1994 e proporcionou uma crescente inserção internacional dos entes subnacionais argentinos, Castelo Branco (2009) alega que tal exemplo pode servir de modelo para uma futura reforma no ordenamento jurídico brasileiro. No entanto, independente de previsão constitucional, o fato é que os governos subnacionais estão cada vez mais buscando parcerias externas para promover o seu desenvolvimento local, sem ter que depender exclusivamente da ação dos seus governos centrais. Neste sentido, a paradiplomacia pode servir como um instrumento estratégico para o fortalecimento do processo de integração regional (PRADO, 2013).

Enquanto iniciativa destinada a promover a integração regional, o Mercosul possibilita uma maior interação entre os governos subnacionais, principalmente os fronteiriços, gerando um ambiente favorável às iniciativas paradiplomáticas. Dentro dessa perspectiva, Soldatos destaca a interdependência regional e a proximidade geográfica e demográfica como fatores determinantes para a cooperação e a paradiplomacia.

Factors of regional interdependence are also important external determinants of paradiplomatic activity. These factors take two principal forms. First, geographic and demographic proximity, environmental interdependence, cultural affinities, and economic complementarity – micro-regional factors – lead to transregional or transborder international co-operation and paradiplomacy. (SOLDATOS, 1990, p. 48-49)

A fronteira é um *locus* propício para as ações de cooperação e para a inserção internacional dos governos subnacionais. Os relacionamentos econômicos, culturais e sociais perpassam os limites impostos pela política e pelo direito, que por vezes, se apresentam como elementos basilares das relações entre os Estados Nacionais.

Integração Fronteiriça

As regiões fronteiriças não devem mais ser vistas como áreas longínquas e isoladas, mas sim como áreas capazes de estimular o desenvolvimento e a integração regional, já que as faixas contíguas dos países fronteiriços possuem propósitos comuns e vantagens comparativas que merecem ser mais exploradas. (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010, p. 33).

Neste mesmo sentido, Furtado, citando Steiman, complementa:

A integração de países em blocos regionais poderá transformar as regiões de fronteira, por sua própria localização geográfica, em zonas de cooperação e sinergia entre países vizinhos (STEIMAN, 2002, apud FURTADO, 2011, p. 373).

No âmbito do Mercosul, é justamente nas regiões de fronteira que a paradiplomacia ganha maior ênfase, já que em virtude da aproximação territorial, as unidades subnacionais fronteiriças tendem a compartilhar um maior grau de interesses e necessidades comuns, facilitando assim a cooperação e a integração.

2 Artigo 124. Disponível em: <<http://www.constitution.org/cons/argentin.htm>>. Acesso em 25 de agosto de 2013.

Podemos perceber, portanto, que governos subnacionais pertencentes a países diferentes podem cooperar para atingir interesses e/ou solucionar problemas comuns envolvendo questões presentes nas áreas fronteiriças como: a formação de arranjos produtivos locais binacionais; a utilização de uma mesma infraestrutura para propósitos comuns, o compartilhamento de serviços públicos; a circulação de bens e serviços; o deslocamento de mão de obra; o combate ao descaminho e ao tráfico de entorpecentes transfronteiriço, entre outros.

Diante do exposto, o tema da integração fronteiriça, que está diretamente vinculado à paradiplomacia e à cooperação descentralizada, ganha uma importante relevância. Vale ressaltar que a integração fronteiriça dos países do Mercosul constitui objetivo permanente e eixo prioritário do FCCR. Por esse motivo, o órgão criou o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (GTIF) em 2008, na ocasião da VII Reunião de Coordenadores Nacionais e Alternos do FCCR (Ata N° 01/08)³. Seu objetivo é promover estudos sobre o tema, além de inserir a discussão dos problemas fronteiriços dentro do MERCOSUL, contribuindo com o crescimento do bloco e atendendo às necessidades dos governos subnacionais.

Outro espaço destinado a essa temática é o Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça (GAHIF): criado em 2002 pela Decisão 05/02 do Conselho do Mercado Comum⁴, sob o fundamento de que “a fluidez e a harmonia do relacionamento entre as comunidades fronteiriças dos Estados Partes do Mercosul, nas suas mais variadas dimensões, constituem um dos aspectos mais relevantes e emblemáticos do processo de integração” (MERCOSUL, 2002).

Além de promoverem o avanço institucional do Mercosul, a criação de espaços dedicados à integração fronteiriça possibilitou também uma maior articulação entre os governos subnacionais, que passaram a expandir sua atuação internacional e construir novos instrumentos e projetos de cooperação. Dentre eles, destacam-se dois projetos: “Governança Fronteiriça: fortalecimento das capacidades dos Governos Departamentais e Locais do Mercosul” e “Fronteiras Abertas”.

O primeiro projeto surgiu através de iniciativa do FCCR com o objetivo de fortalecer as capacidades dos atores departamentais e locais das cidades-gêmeas localizadas nos cinco arcos de fronteira do Mercosul (Argentina-Uruguai; Uruguai-Brasil; Brasil-Paraguai; Paraguai – Argentina; Argentina – Brasil), buscando aprofundar a integração fronteiriça através da capacitação de agentes públicos locais para a atuação internacional, preparando-os para a formulação e execução de projetos de captação de recursos junto a organismos internacionais e regionais, como o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM).

Com esses recursos, busca-se promover o desenvolvimento econômico, social, cultural, ambiental e institucional dessas regiões de fronteira, superando seus problemas estruturais em áreas como saúde, segurança e educação e seus baixos índices de desenvolvimento humano e econômico.

O segundo projeto propõe a criação de uma Rede Inter-regional para a Cooperação Transfronteiriça e para a Integração Latino-americana. Procura fomentar a cooperação descentralizada de um grupo de regiões italianas na América Latina e estimular a cooperação sul-sul entre as unidades subnacionais dos países latino-americanos através da transferência de boas práticas, permitindo uma cooperação descentralizada triangular.

Uma de suas características relevantes do projeto é o esforço em melhorar a capacidade dos atores locais na elaboração de projetos de captação de recursos. (RHI-SAUSI, José; ODONNE, Nahuel, 2009).

Com relação às políticas nacionais fronteiriças dos Estados Partes do Mercosul, Brasil (150 km), Paraguai (50 km) e Uruguai (20 Km com o Brasil) estabeleceram a dimensão de uma faixa de fronteira em suas legislações. A Argentina estabelece em sua legislação uma zona de fronteira como fator de segurança, assim como a Venezuela e o Paraguai, possuindo olhares distintos aos demais Estados Partes, que por sua vez, tanto Brasil como o Uruguai estabelecem fatores de segurança e socioeconômicos (FURTADO, 2013).

3 Disponível em: < http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/documentos-oficiais/reunioes-dos-coordenadores-nacionais/copy_of_vii-reuniao-de-coordenadores-do-fccr-ppta-2008/ata-vii-reuniao-coord-fccr-ppta-2008/>. Acesso em 29 de novembro de 2013.

4 Disponível em: < <http://www.sice.oas.org/trade/mrcrsr/decisions/dec0502p.asp>>. Acesso em 29 de novembro de 2013.

No âmbito brasileiro, a Constituição Federal em seu artigo 20, § 2º, estabelece que a faixa de fronteira no país possui até cento e cinquenta quilômetros de largura ao longo das fronteiras terrestres e é considerada como fundamental tanto para a defesa do território nacional quanto para fatores econômicos, como por exemplo, a discussão patrocinada pela recém criada Lei n.º 12.723/2012, que estabelece a criação de Lojas Francas em Municípios da faixa de fronteira cujas sedes se caracterizam como cidades gêmeas de cidades estrangeiras.

Sua importância estratégica para a integração sul-americana é tamanha que o governo federal brasileiro desenvolveu iniciativas para promover o desenvolvimento dessas regiões, tais como:

- a) O Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF): criado pelo Ministério da Integração Nacional (MI), se encontra em processo de implementação e possui como objetivo principal promover o desenvolvimento das estruturas físicas, sociais e produtivas da Faixa de Fronteira, com ênfase na ativação das potencialidades locais e na articulação com outros países sul-americanos. Dentre suas linhas de ação, destaca-se o desenvolvimento integrado das cidades gêmeas com base nas suas potencialidades locais, pelo fato de representarem uma oportunidade para fortalecer e catalisar os processos de integração social e institucional a nível supranacional (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010, p. 34);
- b) A Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração Da Faixa De Fronteira (CDIF): instituída pelo decreto federal de 08 de setembro de 2010⁵, sua finalidade é propor medidas e coordenar ações buscando o desenvolvimento de iniciativas necessárias a atuação do Governo Federal na região fronteira.

Apesar dessas iniciativas (ainda em desenvolvimento), existe certa omissão histórica do Poder Público federal nas áreas de fronteira pelo fato de estarem distantes dos grandes centros decisórios e possuírem baixa densidade populacional, dificultando o desenvolvimento e a integração fronteira. Como consequência dessa omissão, as unidades subnacionais demandam uma maior autonomia para atuarem no plano internacional e, conseqüentemente, poderem atender de maneira mais eficaz os anseios de suas populações locais. (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010b).

Considerações Finais

Apesar de não estarem previstas no ordenamento jurídico interno dos países do Mercosul (com exceção da Argentina), iniciativas envolvendo a cooperação descentralizada e outras modalidades de paradiplomacia ocorrem com cada vez mais frequência no âmbito do bloco. Ainda que não tenham um poder de decisão efetivo dentro da estrutura do bloco, é inegável a contribuição da paradiplomacia no âmbito da integração regional.

Importante destacar também o fato de as regiões de fronteira (devido à proximidade geográfica e demográfica) se apresentarem como áreas dotadas de grande potencial para inserção internacional dos governos subnacionais. De forma complementar, a integração fronteira dos povos do Mercosul fortalece também a própria ideia de integração regional, fazendo com que ela extrapole o âmbito das cúpulas presidenciais e se manifeste de forma concreta na realidade local dos cidadãos.

Todo esse contexto indica que a cooperação descentralizada e a paradiplomacia são fenômenos políticos relevantes e que devem ser levados em consideração na elaboração de políticas públicas, por parte de governos subnacionais localizados em áreas fronteiriças e principalmente pelos Estados Partes mercosulinos.

5 Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12853.htm>. Acesso em 29 de novembro de 2013.

Contudo, no caso brasileiro, a centralização da política externa e a pouca interlocução com os assuntos de fronteira (mesmo que crescente) são fatores marcantes para que os Estados-Membros e municípios no Brasil não despertem suas administrações para assuntos internacionais e compreendam a fronteira como um ambiente propício para a cooperação e para o desenvolvimento econômico, social e político.

Referências

- ARGENTINA. **Constitución de la nación Argentina** (1994). Disponível em: <<http://www.constitution.org/cons/argentin.htm>>. Acesso em: 29 de novembro de 2011.
- BRASIL. **Lei nº 12.723, de 09 de outubro de 2012**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. 10 out. 2012.
- _____. **Decreto de 8 de setembro de 2010**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. 9 set. 2010.
- _____. (2009), **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. São Paulo: Saraiva.
- _____. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL: SECRETARIA DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. (2010), **A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010**. Brasília, Novembro de 2010.
- _____. GRUPO DE TRABALHO INTERFEDERATIVO DE INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA. (2010b), **Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira**. Brasília. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/bases-faixa-de-fronteira>>. Acesso em: 25 de novembro de 2013.
- CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. (2009), **Paradiplomacia & entes não-centrais no cenário internacional**. Curitiba: Juruá,
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. (2009), **Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil**. Brasília.
- _____. (2011), **As Áreas Internacionais dos Municípios Brasileiros**. Brasília.
- CORGANO PRIETO, Noé. (2004), O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, M. Inês e MARIANO, P. (orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; UNESP/EDUSC, p. 251-282.
- FONSECA, Marcela Garcia; VENTURA, Deisy. (2012), La participación de los entes subnacionales en la política exterior de Brasil y en los procesos de integración regional. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, n.º 99, (septiembre 2012), p. 55-73
- FURTADO, Renata. (2013) **Descobrimo a Faixa de Fronteira: a trajetória das elites organizacionais do Executivo Federal: As estratégias, as negociações e o embate na constituinte**. Curitiba: CRV.
- _____. (2011), As fronteiras no âmbito do Mercosul: apontamentos sobre a formação da agenda política de integração fronteiriça. **Univ. Rel. Int., Brasília**, v. 9, n. 1, p. 371-381, jan./jun.
- GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. (2009), **Direito Internacional sob novos paradigmas: os Estados, as pessoas e as controvérsias**. Florianópolis: Conceito Editorial.
- MARIANO, Marcelo Passini; MARIANO, Karina L. Pasquariello. (2005), Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo e VIGEVANI, Tullo (orgs). **Governos subnacionais e sociedade civil: Integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; FAPESP, p.131-160.
- MARIANO, Marcelo Passini; MARIANO, Karina L. Pasquariello. (2002), As teorias de integração regional e os estados subnacionais. **Impulso, Piracicaba**, v.13, n. 31, p. 47-68.
- MERCOSUL. (2008), **Mercosul/FCCR-CN/Ata nº 01/08**. VII Reunião de Coordenadores Nacionais e Alternos do FCCR.

- _____. (2004), **Mercosul/CMC/DEC nº 41/04**. Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias e Departamentos do Mercosul.
- _____. (2002), **Mercosul/CMC/DEC nº 05/02**. Grupo Ad Hoc Sobre Integração Fronteira.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. In: PRADO, Débora Figueiredo Barros do. **As cidades como atores nas Relações Internacionais: a atuação via rede**. Disponível em: <<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos/prado.pdf>>. Acesso em 25 de junho de 2013.
- PRADO, Henrique Sartori de Almeida. (2013), **Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional: o caso do Mercosul**. Dourados-MS: Ed. UFGD.
- PRAZERES, Tatiana Lacerda. (2004), “Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional”. In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, pp. 283-312.
- RHI-SAUSI, José; ODONNE, Nahuel. (2009), **Cooperación Transfronteriza en América Latina y MERCOSUR” Integración y Cooperación Fronteriza en el MERCOSUR**. Montevideo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo – Programa de Cooperación Mercosur-AECID y Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, p. 33-107.
- SALOMÓN, Mónica. (2012), Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira? **Revista Mural Internacional. Ano III – nº 2. Dezembro 2012**. p. 9-15.
- SOLDATOS, Panayotis. (1990), “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors”. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, pp. 34-53.
- VIDIGAL, Erick. (2010), **A Paz pelo Comércio Internacional – A auto-regulação e seus efeitos pacificadores**. Florianópolis: Conceito Editorial.
- VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo. (Org). (2005), **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: Ed.Unesp; EDUC; Fapesp.

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar a paradiplomacia e a cooperação descentralizada no âmbito do Mercosul. O trabalho apresentará as formas pelas quais os governos subnacionais dos Estados-Parte do Mercosul podem atuar no processo de integração, bem como iniciativas existentes, destacando as ações desenvolvidas nas áreas de fronteira.

Abstract

This article has the purpose to analyze the paradiplomacy and the decentralized cooperation within Mercosur. The paper will present the ways in which subnational governments of the Member States of Mercosur can act in the integration process, as well as existing initiatives, highlighting the actions developed in border areas.

Palavras-chave: Paradiplomacia; Governos subnacionais; Fronteiras.

Key-words: Paradiplomacy; Subnational governments; Borders

Recebido em 29/11/2013

Aprovado em 19/12/2013

“Maestro, qual é a música?”

O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança

“Maestro, what is music?”

Brazil and the reform of the Security Council

Luiz Fernando Horta*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 141, jan.-fev. 2014 [p. 25 a 35]

A política externa brasileira tem se orientado para a busca de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. O pleito brasileiro por um papel internacional de maior evidência em instituições internacionais de segurança, seguindo Arraes (ARRAES, 2005, p. 3), existe desde o início do século, àquela época versando sobre o Conselho Executivo da Liga das Nações.

Segundo o Ministério das Relações Internacionais, a posição brasileira se sustenta em três argumentos: (1) que a composição do CS “reflete, assim, a realidade de um mundo que não é o de hoje, em que os países em desenvolvimento desempenham papel mais relevante nas questões econômicas e políticas internacionais”, (2) que o CS “necessita de reformas urgentes para ampliar sua legitimidade e reforçar sua autoridade” e que (3) um CS “mais representativo contribuirá de forma mais eficaz para uma ordem mundial mais justa e segura.” (BRASIL, 2013)¹.

Este artigo questiona o entendimento que a chancelaria brasileira tem do papel, história e funcionamento do CS, tanto teórica quanto empiricamente. Os argumentos expostos acima não correspondem à realidade histórico-institucional do Conselho de Segurança. A posição aqui defendida é que ao invés de buscar uma vaga no CS – e reforçar uma ordem institucional (IKENBERRY, 2001) da qual não faz parte decisória – o Brasil deveria orquestrar uma saída do Conselho de Segurança de países significativos para a política internacional, mesmo que como membros temporários, e reforçar a Assembleia Geral.

O argumento se sustenta em função de que (1) não existe efetiva possibilidade de mudança da estrutura de Dumbarton Oaks, (2) legitimidade por via indutora de autoridade não é característica do CS em nenhum momento de sua história e (3) maior representatividade, historicamente, não significa eficiência no que tange ao cumprimento dos objetivos do CS que – também mal compreendidos atualmente – sempre foram o de evitar uma terceira Guerra Mundial (VOETEN, 2001, p. 850). Ao fim, argumentar-se-á que o risco de tal ação é mínimo para os interesses brasileiros e os ganhos potenciais incluem não somente um maior papel protagônico do Brasil na política internacional, como também a efetiva mudança de regime internacional que o Brasil busca, ainda que por via completamente oposta de suas ações atuais.

Uma nova realidade?

É corrente nas publicações sobre o século XX o discurso da diferença entre o período da Guerra Fria e o período posterior (WOHLFORTH, 1999, p. 10), evidenciando-se, por exemplo, uma maior penetração da ideia de democracia

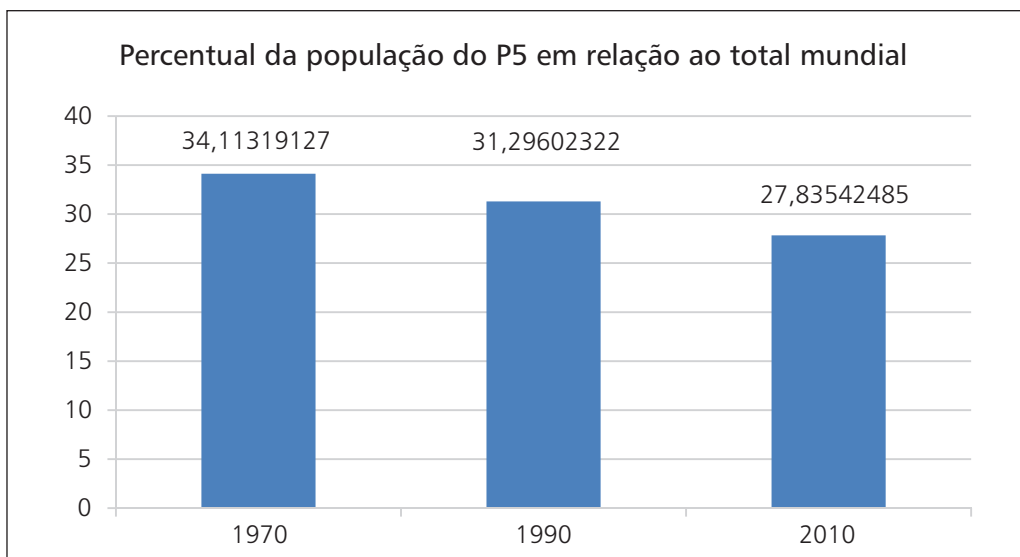
* Doutorando em Relações Internacionais na Universidade de Brasília – UnB (moonbladers@gmail.com).

¹ Disponível em www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/governanca-global/reforma-da-onu, acesso em 02/04/2013

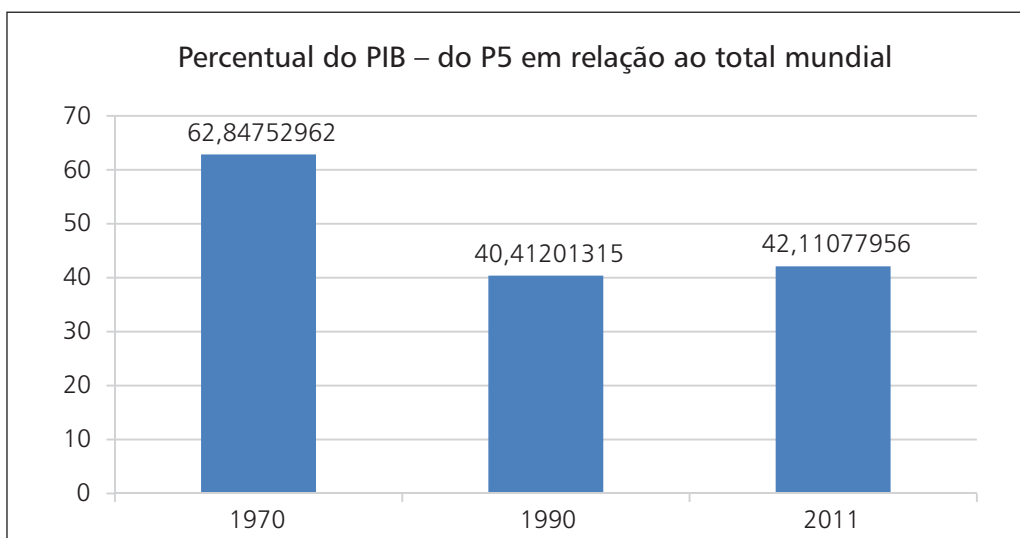
no mundo e, por conseguinte, uma ordem internacional mais responsiva e participativa². No campo econômico o discurso – inclusive o da chancelaria brasileira – é de que tem se alterado de forma realmente evidente a relação entre os países (especialmente entre os ditos “desenvolvidos” e os “em desenvolvimento”) (BANCO MUNDIAL, 2009, p. 76) numa clara ideia de que o eixo leste-oeste de entendimento (conflitivo) da Guerra Fria ter-se-ia mudado para um eixo norte-sul e uma postura mais colaborativa. O que ocorre, à miúdo, é um tanto diferente.

Assim como o discurso da bipolaridade é usado, ainda que sem rigor teórico e empírico (LEBOW, 1994, p. 252), como explicação para todo o período da Guerra Fria – tornando esse um dos discursos mais hegemônicos da história da humanidade (WESTAD, 2010, p. 2) – a ideia da “mudança” clara do mundo no pós-1989 também vem sendo sustentada sem o devido cuidado (LEBOW, 1994, p. 249).

Se a bipolaridade, usada como padrão explicativo da Guerra Fria, é claramente contestada³ a simples afirmação de que o sistema bipolar se modificou não pode servir como base para a comprovação da “grande” mudança do mundo depois da desintegração do sistema soviético. A visualização de alguns índices são suficientes para, ao menos, relativizar essa afirmação:



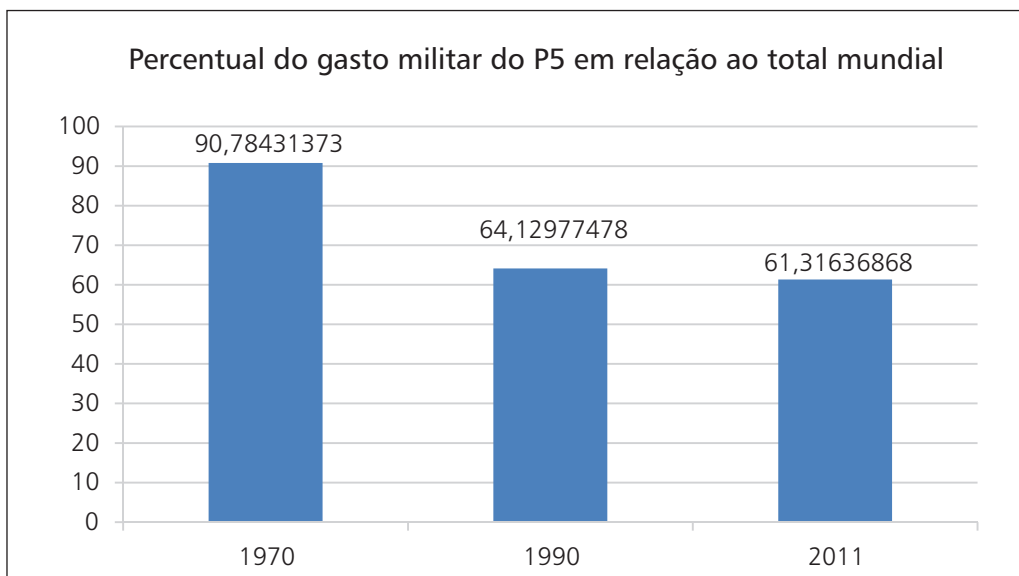
Dados compilados pelo autor. Fonte: <http://www.data.un.org> acesso em 16/04/2013



Dados compilados pelo autor. Fonte: data.un.org acesso em 16/04/2013

2 Bokova, Irina. Disponível em <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=32886#.UXKLoRWG2nt> acesso em 20/04/2013

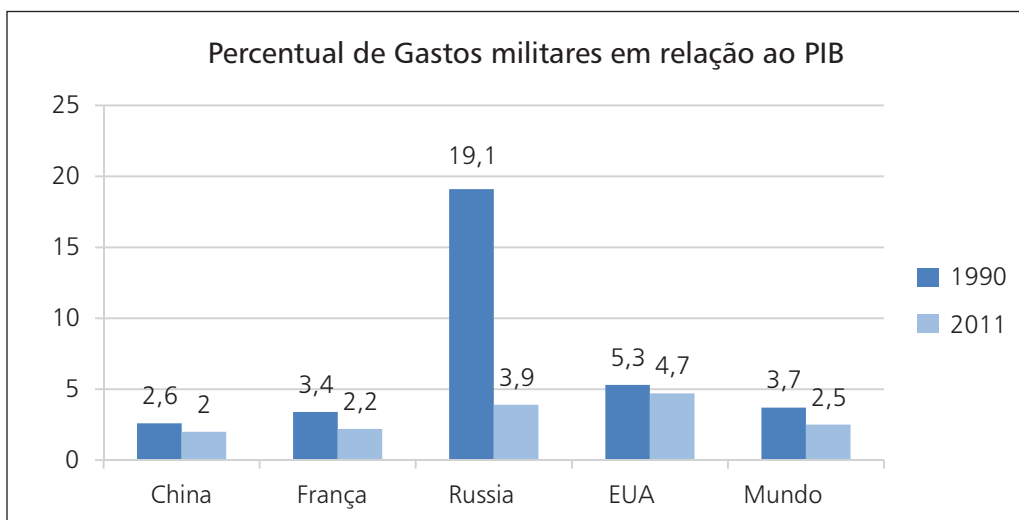
3 (WAGNER, 1993), (TRACHTENBERG, 2012), (SCHROEDER, 1994), (HUNTER, 1998), (HORTA, 2013)



Dados compilados pelo autor através de Tabela 1 no Anexo.

O dados acima mostram que, apesar de uma mudança quantitativa entre o período da Guerra Fria e o período subsequente (visto tanto em relação à comparação de PIB quanto aos gastos militares), qualitativamente não há mudança no cenário internacional de poder⁴. Os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança (P5) continuam respondendo por mais de $\frac{3}{4}$ da população mundial, 40% do PIB mundial e mais de 60% dos gastos militares totais mundiais. Muito embora os dados apontem para uma desconcentração desses níveis com o final da Guerra Fria a mudança não pode estabelecer ainda que o Conselho de Segurança não mais espelha a “realidade” do mundo.

Se considerarmos que também o PIB conjunto do P5 cresceu nos últimos anos, em comparação com o restante do mundo, o argumento da “nova realidade” perde ainda mais força. Com relação ao Conselho de Segurança, o índice de gastos militares é demonstrativo da falta de uma real mudança no mundo pós-1989. A redução dos gastos militares ocorrida no período pós Guerra Fria, ainda que visível em todos os países do P5, não enseja o surgimento de novas forças que postulem seriamente a ruptura da ordem estabelecida em Dumbarton Oaks:

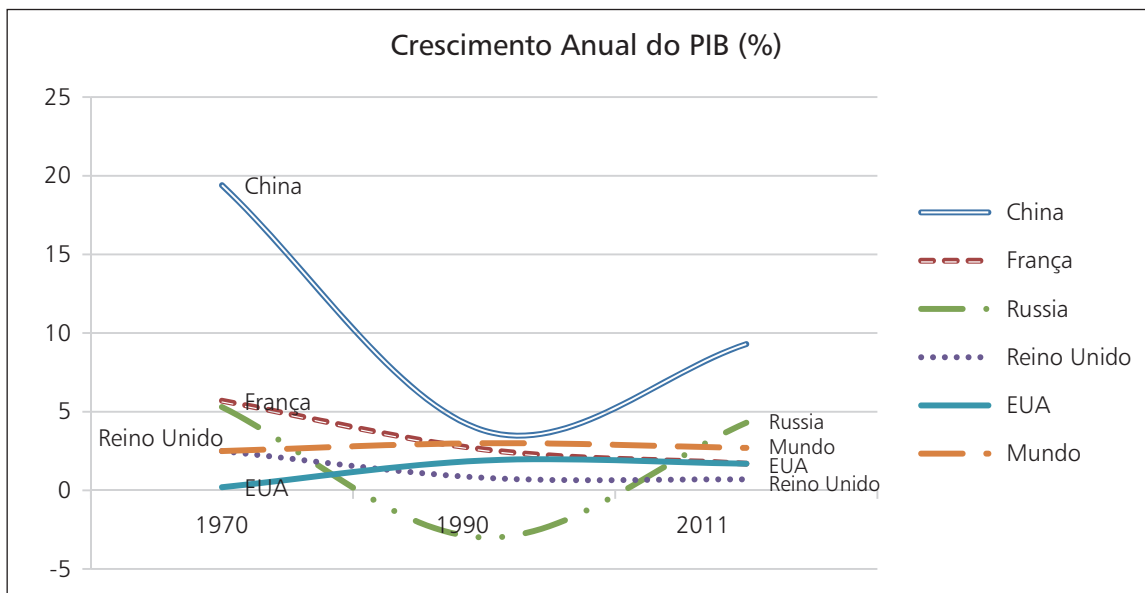


Fonte: Dados compilados pelo autor. Fonte: data.un.org acesso em 16/04/2013

⁴ Especialmente sobre os gastos militares, existe uma dificuldade metodológica de medição tanto da antiga URSS quanto da China atual. Para uma discussão ver Chernoff (CHERNOFF, 1991).

Da mesma forma, a população total do P5 em comparação com a mundial, reduz muito em função da diminuição do que representava a antiga URSS em comparação com a Rússia atual e não por uma modificação no cenário internacional. Com relação ao crescimento anual do PIB, apesar dos decréscimos de França e Reino Unido, e do crescimento inferior ao do PIB mundial dos EUA, não se pode dizer que o P5 não mantém importante dianteira conquanto a média de crescimento (entre o P5) em 2011 é de 3,54% e o valor para todo o mundo é de 2,7%⁵. Em realidade, o domínio econômico do P5 só poderia ser ameaçado por países que não possuem expressão militar (Japão e Alemanha) o que faz com que eventuais postulantes protagonistas a uma “nova realidade” ainda não reúnam condições de fato para alterar a planificação mundial que se estabeleceu com o Conselho de Segurança.

“The result is that it is becoming increasingly difficult for “alternative institutions” or “alternative leadership” to seriously emerge. Western order has become institutionalized and path dependent—that is, more and more people will have to disrupt their lives if the order is to radically change. This makes wholesale change less likely.” (IKENBERRY, 2001, p. 46)



Fonte: Dados compilados pelo autor pela tabela 2 Anexo

Em suma, a afirmação de que o Conselho de Segurança não mais espelha a atual ordem internacional que vem baseada na normativa ideia da mudança do mundo pós-1989 e na confusão feita com relação à comparação de índices de crescimento entre categorias diferentes e não comparáveis como os “países em desenvolvimento” e os membros permanentes do Conselho de Segurança, carece ainda de comprovação empírica.

Legitimidade?

O segundo ponto de apoio do discurso da chancelaria brasileira para postular a reforma do Conselho de Segurança é evidenciado pelo peso que é dado ao entendimento de que o Conselho de Segurança estaria perdendo sua legitimidade por não ser representativo do mundo. Em realidade, é normativo o entendimento de que legitimidade ocorra por via da representação no âmbito do Conselho de Segurança. Apesar de o Conselho de Segurança ser “(...) *widely seen as constituting that ‘proper authority’*” (LOWE, ROBERTS, *et al.*, 2008, p. 26) se reconhece que: “(...) *the*

⁵ Ver tabela 2 no Anexo.

Council does not require democracy in making the final decision, but rather transparency and inclusion during the deliberative process.” (CRONIN e HURD, 2008, p. 207). Ademais, o Conselho de Segurança nunca foi pensado para ser inclusivo e sim como uma assembleia de quatro países⁶ – os “*primus inter pares*” – com o objetivo duplo de dar flexibilidade à atuação da instituição (e dos países dentro da instituição) e evitar o surgimento de uma nova guerra em escala mundial: “*First, the four major powers will pledge themselves and will consider themselves morally bound not to go to war against each other or against any other nation, and to cooperate with each other and with other peace loving states in maintaining the peace; (...)*” (LOWE, ROBERTS, *et al.*, 2008, p. 74).

A ideia de que a maior participação de nações no mundo geraria um Conselho com maior legitimidade é tão questionável quanto a ligação entre legitimidade e autoridade dentro da instituição. A percepção atual é de que “*(...) the Council remains, as it was in 1945, undependable, unaccountable, and unrepresentative. None of the reforms proposed over the past sixty years, however, offer any real prospects of fixing any of these core liabilities*” (LOWE, ROBERTS, *et al.*, 2008, p. 85) e, ainda assim “*The UN has proved to be the most effective institution in history for aligning the security interests of the strong and the weak at the global level.*” (Idem, p. 249) sendo o Conselho de Segurança “*(...) the most powerful international institution in the history of the nation-state system*” (CRONIN e HURD, 2008, p. 3).

Apesar de a teoria afirmar, de forma normativa, que: “*In practice, the success of the Security Council often depends less on its capacity to employ its collective military or economic strength than on its ability to gain recognition as the body with the legitimate authority to take a particular action on a particular matter.*” (Ididem), o estudo empírico das funcionalidades e historicidade do Conselho chancela hoje a antiga afirmação de Morgenthau:

Do modo como se encontra hoje, a distribuição das funções entre o Conselho de Segurança e a Assembleia Geral é uma verdadeira monstruosidade constitucional. As Nações Unidas podem falar, com respeito ao mesmo assunto, com duas vozes distintas – a da Assembleia Geral e a do Conselho de Segurança – e entre essas duas vozes não há qualquer conexão orgânica. Dois terços, ou mais, dos membros das Nações Unidas podem recomendar uma coisa, e 9 dos 15 membros do Conselho de Segurança podem desconsiderar essa recomendação e decidir algo distinto. (MORGENTHAU, 2003, p. 869)

Autoridade, dentro do Conselho de Segurança, significa ter o direito e a competência para tomar decisões cogentes por toda a comunidade internacional (CRONIN e HURD, 2008, p. 6) e legitimidade é o reconhecimento que os outros participantes fazem da autoridade que detém certo membro (RUGGIE, 1983, p. 198). Com relação à competência para tomar decisões cogentes, os dados mostrados na primeira parte deste artigo são eloquentes. Continuam os mesmos cinco países originais competentes para tais decisões e efetiva implementação. Já a legitimidade é vista como uma função de três condições: (1) do processo deliberativo na tomada de decisão, “*It is widely observed that the opportunity for deliberation in an institution increases its legitimacy by encouraging group affinity among the participants*” (CRONIN e HURD, 2008, p. 7), (2) da aceitação que todos fazem de obedecerem às mesmas regras, ainda que contrárias aos seus interesses (procedimentalismo) e (3) da verificação de um grau de efetividade das ações tomadas: “*The effectiveness of international institutions varies directly with the ease of monitoring or verifying compliance with their principal behavioral prescriptions*” (ROSENAU e CZEMPIEL, 1992, p. 176). Note-se que “participação” é diferente de “deliberação” (CRONIN e HURD, 2008, p. 86-88) e o Conselho de Segurança vem tentando aumentar o grau de deliberação de algumas de suas decisões, talvez buscando maior legitimidade por esta via, embora não por participação (LOWE, ROBERTS, *et al.*, 2008, p. 32).

Contudo, mesmo que se aceite o pequeno aumento no *quantum* deliberativo do Conselho como uma possibilidade de aumento de sua legitimidade⁷, no que tange aos outros dois componentes (procedimentalismo e

6 A França não era pensada como membro até a Conferência de São Francisco. (LOWE, ROBERTS, *et al.*, 2008, p. 66)

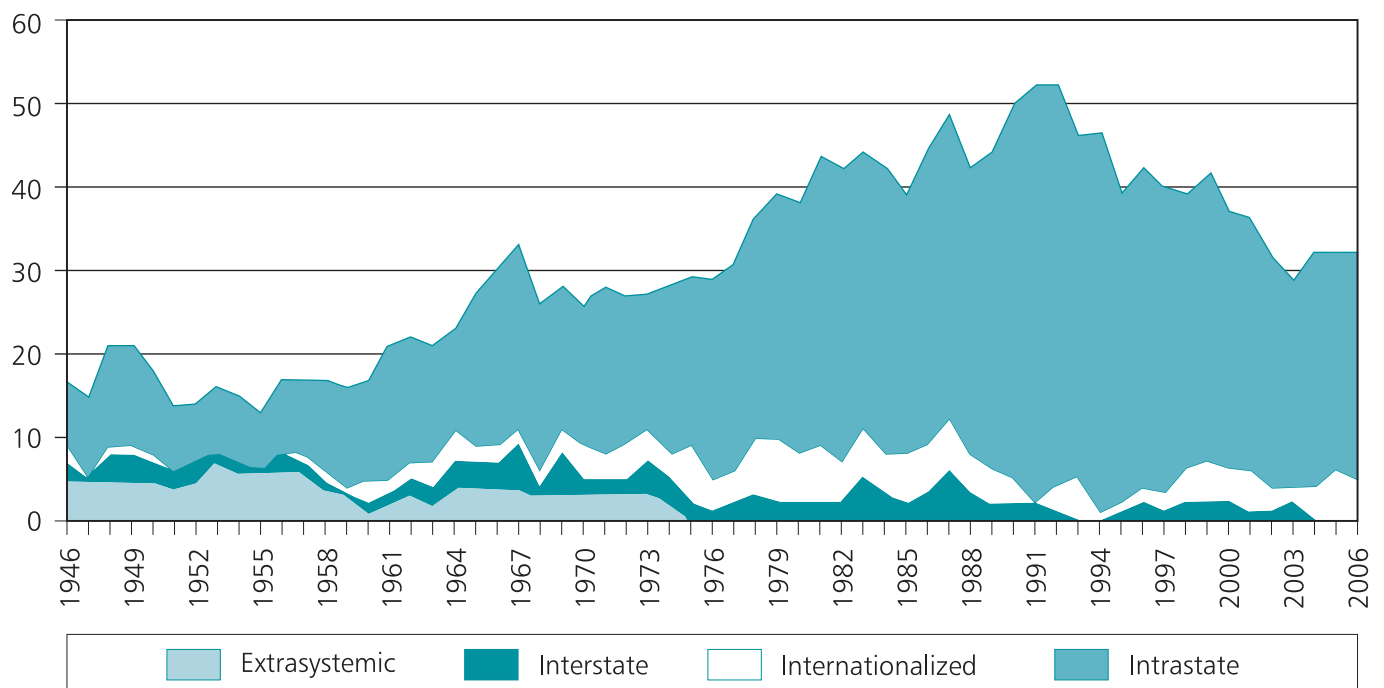
7 Para um ponto de discordância ver (HORTA, 2013)

efetividade) o Conselho vem falhando claramente. Malone (MALONE, 2004) afirma que os membros do P5 “(...) saw in the Council a useful resource to multiply the effectiveness of their own foreign policies” (MALONE, 2004, p. 275) e, especialmente com relação à questão do Iraque (embora se pudesse usar outros exemplos) “US military enforcement of Council resolutions, has done much to discredit the Council” (MALONE, 2004, p. 279). E isso ocorre, essencialmente, pela existência da “outside option” (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 141) que mina, ao mesmo tempo, o procedimentalismo e a efetividade. O próprio governo americano reconhece que a autorização do Conselho de Segurança para uma ação é “(...) desirable, not imperative (...)” (VOETEN, 2001, p. 52) e as ações tomadas fora da esfera do Conselho se tornam um entrave claro à percepção sobre a legitimidade. Nesse sentido, a busca brasileira por fazer parte dessa estrutura, sem meios efetivos para mudá-la, apenas referenda a instituição da forma ilegítima que se encontra.

Maior representatividade significa eficiência?

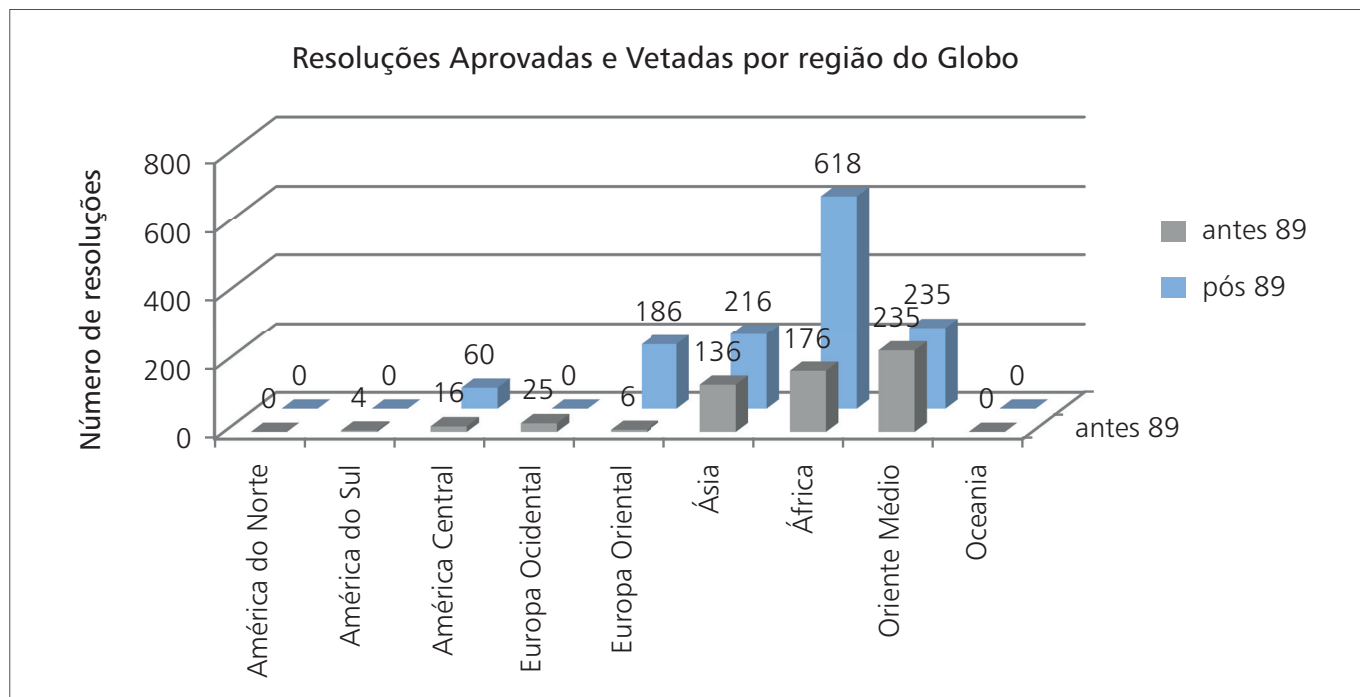
O terceiro ponto argumentativo da Chancelaria brasileira afirma que um Conselho de Segurança mais representativo o tornaria mais eficaz. Em primeiro lugar, é necessário que se defina o que é eficácia de uma instituição como o Conselho de Segurança. De uma forma pragmática, eficácia significa atingir os objetivos propostos, e nesse sentido a controvérsia surge: Qual é o objetivo do Conselho de Segurança? Dado pela carta da ONU o Conselho tem “a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais” (Carta da ONU, Artigo 24). Esse entendimento deve, no entanto, ser contextualizado.

Se o Conselho de Segurança tem por função a “manutenção da paz” (premissa que discordamos) e a teoria diz que: “This situation gave rise to the hope, expressed by various members of the world organization, that the potential of the Security Council, which had been held hostage by the Cold War, would now be released and the UN would be better able to function as it was intended to.” (BOURANTONIS, 2005, p. 27) como explicar o aumento do número de conflitos no mundo, exatamente no pós-1989, sem reconhecer a ineficácia da instituição?



Fonte: Harbom e Wallensteen (HARBOM e WALLENSTEEN, 2007, p. 625)

Se buscarmos pela relação de representatividade e eficácia, como explicar que, após a reforma do Conselho em 1966 com a decisão de aumento da participação da África (maior representação) não houve uma intervenção clara do Conselho, até 1989, na região contra Estados belicosos e racistas? Aliás, a própria distribuição geográfica das resoluções do Conselho antes e depois de 1989 é suficiente para se vislumbrar que não existe relação entre participação e eficácia, conquanto se aceite normativamente que o Conselho de Segurança tem por função “manter a paz”.



Fonte: (HORTA, 2013, p. 122)

Outro exemplo da falta de relação entre representatividade e eficácia no Conselho vem da análise histórica. Mesmo com a super-representação no Conselho de Segurança do mundo capitalista até 1989, durante a Guerra Fria o Conselho não foi capaz de deter agressões da antiga URSS aos países de sua esfera de influência. Ainda que se alegue que isso é fruto do “equilíbrio do terror” (medo da guerra nuclear) o arsenal nuclear conta, para fins de análise, como capacidade material de agir de alguns países (competência) e enfraquece a relação afirmada pela Chancelaria entre eficácia e representatividade.

O que é necessário aceitar, frente aos dados e à lógica, é que o Conselho de Segurança age internacionalmente conforme os interesses de seus membros permanentes uma vez que todos tem poder de veto. É necessário que se entenda também que essa é – e sempre foi – condição para existência do Conselho (LOWE, ROBERTS, *et al.*, 2008, p. 135-136). Nesse sentido, dada a possibilidade, por parte de alguns países, do uso da “*outside option*” o termo eficácia se torna uma função do interesse e da capacidade de ação dos membros mais fortes militar e economicamente, e nada tem a ver com a participação. Tal relação de poder é refletida, aliás, no processo deliberativo que a teoria reconhece como sendo parcial e dominado pelos membros permanentes em primeira instância, e pelo ocidente em segunda (LOWE, ROBERTS, *et al.*, 2008, p. 140-142).

“And yet the *raison d'être* underlying the veto privilege does strike a chord. This motivation, put forward by the four sponsoring States in 1945, is based on the need to guarantee peaceful relations among the world’s main powers and to assure the new body of their support in order to make it sufficiently credible and vigorous.” (WOUTERS e RUYS, 2005, p. 25)

Conclusão

Se a reforma do Conselho de Segurança não tem guarida no argumento da mudança do mundo pós-89, se a relação entre legitimidade e autoridade no Conselho não se dá por meio da representatividade e se, além disso, eficácia não é função da representatividade, para que ele serve, afinal de contas. Em primeiro lugar, há que se perceber que o Conselho de Segurança, criado em 1946, ainda mantém as mesmas razões para existência e composição atuais: seus membros permanentes estão, sem dúvida, entre os cinco países com maior poder militar e econômico do mundo e a função do Conselho é evitar uma guerra entre eles, por isso a existência do veto. Com efeito, a possibilidade – largamente utilizada por todos os membros permanentes⁸ em algum momento da história – de ações por sobre as decisões do Conselho (*outside options*) mostra que a relação exposta pela chancelaria entre representatividade-eficácia-justiça é normativa e não pode ser base de entendimento do funcionamento ou da historicidade daquela instituição. Ademais, basta se verificar que sequer os vetos de países do próprio P5 têm sido motivo suficiente para restrição de ações intrusivas internacionais, conquanto especialmente a coalizão EUA-Inglaterra tem se valido de instituições locais para engendrar seus interesses, sem a necessidade do consentimento do Conselho.

É claro que, em termos de custo político, é muito melhor o consentimento do Conselho, pois assim se dá um rótulo de legítimas às ações tomadas. Mas, também é evidente que o Conselho não é mais, se é que em algum momento foi, balizador das permissões de ações internacionais. Assim, o interesse brasileiro (e de outros países) em fazer parte da instituição como ela está representa apenas a possibilidade de receber institucionalmente a possibilidade de emprestar legitimidade às ações de outros países, sem que com isso tenha poder efetivo de ação ou decisão. Parece um retorno muito pequeno para um país (ou países) que estão buscando a modificação de toda uma ordem internacional. Em realidade, o caminho brasileiro (pelo pleito) reforça a existência da ordem, da forma como ela está.

Se a ideia é mesmo questionar o ordenamento internacional calcada no Conselho de Segurança, a ação brasileira está totalmente equivocada. Dado que o Conselho de Segurança empresta hoje apenas legitimidade às ações internacionais e o Brasil não concorda que essa ordem ainda seja correta em função “da mudança dos tempos”, caberia ao Brasil não mais legitimá-la e, portanto, afastar-se do Conselho de Segurança mesmo como membro temporário. Se nessa senda outros países representativos puderem ser cooptados (Índia, África do Sul, Alemanha, Japão, Turquia, Argentina, México, Canadá e etc.) então a legitimidade emprestada às ações do P5 pelo Conselho de Segurança ficará clara e evidentemente atacada. Não que as ações passarão a ser restritas em função da posição política adotada por esses países, até porque nem o atual sistema tem o condão de evita-las, mas o custo político internacional amortizado pelo consentimento do Conselho sobre determinada ação, será menor e, em algum momento, os poucos países que partilham das benesses da ordem atual, necessitarão sentar à mesa de negociação.

Tal atitude, se julgarmos pela história do Conselho não representa perigo algum para a segurança brasileira uma vez que em toda a história da instituição apenas quatro resoluções versaram sobre a América Latina (e todas sobre a questão das Malvinas) e as resoluções de abrangência global (como a com relação ao terrorismo e uso de crianças em situação de guerra) o Brasil, sempre aceitou por diversos motivos (ordenamento interno, força moral e ética no pleito, etc.) e não pela força cogente do Conselho. Dado que não temos pretensões expansionistas no continente e nem capacidade de expansão de esfera econômica, os interesses do Brasil são o de criar uma nova ordem mais participativa e responsiva, emprestando a legitimidade negociadora que julga ter. A cadeira permanente no Conselho de Segurança é o sepultamento desse plano. O caminho é retirar aquilo que é a única razão hoje de ser do Conselho: legitimidade. E esperar que o crescimento econômico apregoado normativamente no discurso da chancelaria se demonstre efetivo nos próximos anos forçando uma revisão da atual ordem por “força-maior”, ou mesmo a erosão dela por falta de endosso de vários países aspirantes a protagonistas internacionais. Os norte-americanos não

8 A China com a questão do Tibete, a Rússia e as questões da Chechênia e seu entorno, a França com as explosões nucleares em ilhas no pacífico, a Inglaterra e a relação conflituosa com os regimes racistas da África e os EUA de forma extensiva, citando aqui apenas o Iraque e o Afeganistão, todos desconsideraram decisões do Conselho de Segurança e fizeram valer seus interesses em algum momento.

compunham sinfonias magistrais e geniais como os europeus historicamente o fizeram. Eles inventaram o jazz e depois o rock. Devemos decidir que música queremos dançar.

Bibliografia

- ARRAES, V. C. O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48 (2), p. 152-168, 2005.
- BANCO MUNDIAL. **Atlas of Global Development**. Washington: Collins, 2009.
- BOURANTONIS, D. **The History and Politics of UN Security Council Reform**. New York: Routledge, 2005.
- BRASIL, R. F. D. **Reforma da ONU**. Ministério das Relações Exteriores. Brasília. 2013.
- CHERNOFF, F. Ending Cold War: The Soviet Retreat and the US Military Buildup. **International Affairs**, v. 67 n. 1, p. 111-126, Janeiro 1991.
- CRONIN, B.; HURD, I. **The UN Security Council and the Politics of International Authority**. New York: Routledge, 2008.
- HARBOM, L.; WALLENSTEEN, P. Armed Conflict, 1989-2006. **Journal of Peace Research**, v. 44 n. 5, p. 623-634, Setembro 2007.
- HORTA, L. F. **Guerra Fria e Bipolaridade no Conselho de Segurança das Nações Unidas: entre conflitos e consensos**. Brasília: Dissertação de Mestrado, 2013.
- HORTA, L. F. Vinho velho em garrafa nova, democracia e o Conselho de Segurança. **Mundorama**, Brasília, v. 68, p. 1-7, Abril 2013.
- HUNTER, A. **Rethinking the cold War**. Philadelphia: Temple, 1998.
- IKENBERRY, J. **After the Victory: Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars**. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- KENNEDY, P. **Ascensão e queda das grandes potências**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- LEBOW, N. The Long Peace, the End of the Cold War, and the Failure of Realism. **International Organization**, v. 48, n. 2, p. 249-277, Spring 1994.
- LOWE, V. et al. **The United Nations Security Council and War: The evolution of Thought and practice since 1945**. New York: Oxford, 2008.
- MALONE, D. **The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century**. Londres: Lynne Rienner, 2004.
- MORGENTHAU, H. **A política entre as nações**. Brasília: UNB, 2003.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas**. UNIC. Rio de Janeiro. 2001.
- ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E.-O. **Governance without government: Order and change in world politics**. New York: Cambridge University Press, 1992.
- RUGGIE, J. International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. In: KRASNER, S. **International Regimes**. New York: Cornell University Press, 1983.
- SCHROEDER, P. Historical Reality vs. Neo-realist Theory. **International Security**, v. 19 n.1, p. 108-148, Summer 1994.
- TRACHTENBERG, M. **The cold war and after: History, Theory, and the logic of International Politics**. Princeton: Princeton University Press, 2012.
- UNITED STATES ARMS CONTROL AND DISARMAMENT. **World Military Expenditures 1970**. Bureau of Economic Affairs. Washington, p. 41. 1970.
- VOETEN, E. Outside Options and the Logic of Security Council Action. **The American Political Science Review**, v. 95 n.4, p. 845-858, Dezembro 2001.
- WAGNER, H. What was bipolarity? **International Organization**, MIT press, v. 47, n. 1, p. 77-106, Winter 1993.
- WESTAD, O. A. **The global cold war**. New York: Cambridge, 2010.
- WOHLFORTH, W. The Stability of Unipolar World. **International Security**, v. 24 n. 1, p. 5-41, Summer 1999.
- WOUTERS, J.; RUYTS, T. **Security council reform: a new veto for a new century?** Bruxelas: Academia Press, 2005.

Anexo

Tabela 1
Gastos Militares (em milhões de Dólares)

China	2011	146154 ⁹
	1990	19820
	1970	23700
França	2011	62741
	1990	70527
	1970	5900
Rússia	2011	78330
	1990	291082
	1970	72000
Reino Unido	2011	60284
	1990	58828
	1970	5800
EUA	2011	711402
	1990	527174
	1970	77800
Mundo	2011	1726963
	1990	1508552
	1970	204000

Fontes: SIPRI disponível em <http://www.sipri.org/research/armaments/milex> acesso em 20/04/2013; Paul Kennedy (KENNEDY, 1989, p. 367); Relatório do Governo Americano 1970 (UNITED STATES ARMS CONTROL AND DISARMAMENT, 1970)

Tabela 2
Crescimento anual do PIB (%)

	1970	1990	2011
China	19,4	3,8	9,3
França	5,7	2,6	1,7
Rússia	5,3 ¹⁰	-3	4,3
Reino Unido	2,5	0,8	0,7
EUA	0,2	1,9	1,7
Mundo	2,5	3	2,7

Fonte: ONU disponível em data.un.org, acesso em 16/04/2013

⁹ Dados sobre China de 1990 e 2011 são estimativas do SIPRI.

¹⁰ Dado de 1971 disponível em http://kushnirs.org/macroeconomics/gdp/gdp_ussr.html#t1 acesso em 20/04/2013.

Resumo

Este artigo questiona empiricamente as bases do discurso brasileiro para sustentar o pleito da nação por uma cadeira permanente no Conselho de Segurança ONU. Ao mesmo tempo que se afirma a normatividade da análise brasileira, é oferecido um novo caminho para a consecução do objetivo brasileiro. Um caminho deveras diferente.

Abstract

This paper offers an empirical objection against the arguments used by brazilian's diplomacy requesting a permanent seat in the Security Council. The reasons presented to support the demand are just normative ones. It is presented a rather different way to achieve the brazilian's foreign "main objective": to change Security Council.

Palavras-chave: Conselho de Segurança; Ordem pós Guerra Fria; política internacional; política externa brasileira
Key-words: Security Council; Post Cold War Order; International Politics; Brazilian's foreign policy

Recebido em 18/11/2013

Aprovado em 19/12/2013

International law and arms control: Soviet Union and Russia's stance on nuclear test ban treaties

Direito internacional e controle de armas: a União Soviética e a Rússia frente aos tratados para proibição de testes nucleares

Renata Hessmann Dalaqua*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 141, jan.-fev. 2014 [p. 36 a 43]

1. Introduction

At the national and international levels, law and politics are invariably intertwined. The law of arms control is no exception, as it is the product of political agreements between states that take the shape of international treaties. The norms and rules contained in these legal frameworks are intended to regulate the behaviour of individual states and guide the military dimension of inter-state interaction. In this sense, it is possible to see arms control accords as instruments that strengthen the general regime prohibiting the use of force in international relations and contribute to the maintenance of international peace and security (den Dekker, 2001).

Together with the nuclear non-proliferation regime, nuclear arms control were developed during the Cold War. Designed to regulate the arms race and curb nuclear proliferation, these agreements placed restrictions on state behaviour in a way that allowed states' expectations to converge on an equilibrium behaviour that, once achieved, no state would have incentives to violate (den Dekker, 2001, p.34). In that context, achieving the common denominator of the maximal amount of self-restraint between different states required strenuous political efforts.

Not surprisingly, extensive negotiations were conducted between the USSR and the US so that nuclear arms control treaties could be established. One emblematic case of these complex processes refers to the limitation and prohibition of nuclear tests. Talks about a comprehensive test ban among the nuclear states date back to the mid-1950s and, although important progress has been made and legal agreements have been put in place, the treaty prohibiting all nuclear explosions – the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT) – is yet to enter into force.

The struggle against nuclear tests can be examined through different perspectives. In this paper, the focus will be on the part played by the USSR and, later, Russia in the international efforts aimed at establishing legal instruments to outlaw nuclear explosions in space, underground, under water and in the atmosphere. Thus, the first section of this study will present the law of arms control and discuss its relation to other international rules. This will be followed by an assessment of the Soviet and Russian positions regarding the establishment of legal agreements limiting and prohibiting nuclear tests. Finally, an attempt to draw conclusions will be made, articulating the Soviet Union and Russia's stance on the nuclear test ban as part of the law of arms control.

This exercise seems particularly well-timed, as fifty years have years passed since the USSR and the US signed and ratified the Partial Test-Ban Treaty (PTBT), in 1963. As it was the case then, banning nuclear explosions continues to be a contentious issue, interlocking technical matters with domestic and international politics.

* Project Coordinator of the Brazilian Center for International Relations – CEBRI. (renata@cebri.org.br)

2. The law of arms control

The relation between national interests and international security is central to the law of arms control. This is evident in the text of the treaties, which often link regulation of national armaments to increased international security.¹ Composed by a number of systems of legal norms regulating national armaments, the law of arms control has been defined as

that part of public international law which deals both with the restrictions internationally placed upon the freedom of behaviour of States with regard to their national armaments, and with the applicable supervisory mechanisms (den Dekker, 2001, p. 37).

As such, the law of arms control is related to other rules of international law; like the ones regarding international legal relationships: the general law of treaties, as laid down in the Vienna Convention on the Law of Treaties, and the law of state responsibility, as laid down in the Draft Articles on State Responsibility of the ILC (den Dekker, 2001, p.43). The international law that regulates the use of force, as established in the laws of war *ius ad bellum* and *ius in bello*, are also of significant importance to the law of arms control (Idem).

Despite this legal framework, it must be noted that no state is forced to conclude arms control agreements (den Dekker, 2001, p. 39). States choose to limit their freedom of behaviour with regard to their national armament because they believe this will serve their interests best. Likewise, exercising their national sovereignty, states can withdraw from arms control treaties; which usually include a withdrawal clause to account for extraordinary events that might jeopardised the state's supreme interests.²

There are different incentives to join international regimes; the increase in the predictability of the pattern of relations among the states parties is one of them. Placing arms limitations can represent a balance in international military affairs that may benefit the security interests of the state. The more states are parties to a given regime, the bigger the chance that the regime will balance different national interests and contribute to international security (den Dekker, 2001, p.34).

Although international agreements can increase confidence in the international system, some degree of trust among the states parties is a prerequisite. When finalising an agreement, it should be expected that all the parties will comply with the established obligations. Yet, in order to avoid cheating, supervisory mechanisms are often put in place – fulfilling the maxim of “trust, but verify”. This way of thinking was especially evident in the Cold War, when doubts about verification and verifiability were capable of derailing arms control negotiations and preventing the agreements to come into force.

3. The Soviet Union and the test ban treaties

During the Cold War, different agreements pertaining nuclear weapons were primarily negotiated between the early nuclear weapon countries – the US, the USSR and the UK – and subsequently opened for signature by all other states.³ Nuclear tests and the so-called “peaceful nuclear explosions” (PNE) were the subject of three of such treaties:

1 See, for instance, the preambles of the NPT and the CTBT.

2 As Den Dekker (2001) has observed, “Art. X(l) of the 1968 NPT provided the model standard withdrawal clause, which has remained in general use in arms control treaties up to the present” (p.34).

3 Even though France carried out its first nuclear test in 1960 and China did the same in 1964, both states did not take part in the major nuclear arms control agreements during the Cold War. For instance, they never signed the PTBT and only acceded to the NPT in 1992.

the Partial Test-Ban Treaty (PTBT); the Threshold Test-Ban Treaty (TTBT) and the Peaceful Nuclear Explosions Treaty (PNET). Needless to say, the negotiations of these agreements were deeply embedded in Cold War politics and were subjected to the shifts in the US-Soviet relations.

The first limitation and disarmament talks were initiated in mid-1950s, after both the US and the Soviet Union had tested the unprecedentedly powerful hydrogen bomb. In its disarmament proposals of 1955, the USSR was the first nuclear power to put forward a proposal for test suspension (Jönsson, 1975, p. 37). In 1957, the test ban issue was debated for the first time in the United Nations Disarmament Commission, where the Soviet delegate worked incessantly to build consensus on this issue (Idem). Despite the topic being thoroughly discussed, no concrete progress was made and the US and the USSR increased the speed of their test programmes.

Following this intensification of the tests, the USSR unilaterally suspended its test programme on 31 March 1958 and called on the West to reciprocate. It was the first time a concrete step had been taken and it was a Soviet initiative. An international meeting of experts was then convened, in which the US, the UK and the USSR reached an agreement on an inspection system. While talks continued, the three countries decided to observe a test moratorium, starting in November 1958.

Similar to a ceasefire, the suspension of tests is of fundamental importance. As a confidence-building step, the moratorium can provide the preliminary setting needed to bring the parties to negotiate an agreement (Johnson, 2009, p. 40). In the years of the moratorium, progress was made as the states agreed on a preamble, seventeen articles, and one annex for the prospective treaty (Bonham, et al., 1997, p. 220). As the negotiations were nearly concluded, an American U-2 spy plane was shot down over the USSR in May 1960, which increased East-West tensions and spoiled the chance for agreement. In this context, the USSR was the first to resume nuclear testing and the Western powers followed it. As Bonham, et al. (1997) has noted, “from September 1961 through December 1962, a total of 170 tests were conducted by the nuclear powers, compared with 280 tests prior to the moratorium [1945-1958]” (p.221).⁴

What it followed was the heightening of the Cold War, with the Cuban Missile Crisis of October 1962. After this dramatic event, which was the closest that the US and the Soviet Union ever came to nuclear war, President Kennedy and First Secretary Khrushchev adopted more moderate positions towards each other and even agreed on improving their communication.⁵ Motivated by the peaceful solution of the October Crisis, Khrushchev decided to pursue more vigorously a solution for “the far simpler problem of the cessation of test explosions of nuclear weapons” (Khrushchev, 1962, quoted in Jönsson, 1990, p. 125).

In this cooperative context, the first major nuclear arms treaty became a reality: the PTBT was signed by the US, the USSR and the UK in Moscow, on 5 August 1963. This treaty, which came into force on 10 October 1963, prohibited nuclear explosions in the atmosphere, in outer space and under water. Underground tests were allowed under the PTBT, unless “such explosion causes radioactive debris to be present outside the territorial limits” of the state which conducted the test (PTBT, 1963).

After the PTBT had set a precedent, two other treaties regarding nuclear tests were negotiated and signed by the Soviet Union in the 1970s: the TTBT (1974) and the PNET (1976). The two treaties prohibited nuclear explosions with a yield exceeding 150 kilotons, but the PNET covered the nuclear explosions carried out at locations outside the weapons test sites specified by the TTBT. Both agreements were signed immediately after concluded, but the verification provisions they established were weak, which prevented the treaties from being ratified.

With the two treaties kept in limbo, both parties declared their intention to abide by the 150-kiloton limit. From 1976 to 1990, the US continually claimed that the Soviet tests were exceeding this limit (Roberts, 2005, p. 379). Nuclear

⁴ Actually, on 31 October 1961, the USSR carried out the largest nuclear explosion in history. The yield of the “Tsar bomba”, tested on the Soviet archipelago of Novaya Zemlya, is estimated in 58 megatons (Denmark, 2005, p. 163).

⁵ On June 20, 1963, the two countries signed the so-called “Hot Line agreement”; which set up practical measures to establish prompt, direct communication between the two heads of state.

Testing Talks between the two countries took place in 1987, with the purpose of negotiating a stronger verification protocol to the TTBT. After several rounds of negotiations and a joint verification experiment, the parties reached agreement in May 1990 and the treaties finally entered into force on 11 December 1990.

In the 1980s, a popular movement was developing, as anti-nuclear and environmental groups were strongly demanding an international test ban. Inside the USSR, nationalist movements were emerging in different configurations; some of which presented itself in terms of environmental concerns. For instance, in Kazakhstan, claims of radioactive contamination coming from nuclear test venting mobilised popular demonstrations that had a strong nationalist character. In this context, Gorbachev declared a test moratorium, in August 1985. As the other nuclear powers failed to follow suit, the USSR resumed testing in March 1987.

The nationalist and environmentalist movement in Kazakhstan, however, was growing bigger. So in 1991, the Soviet cabinet minister responsible for the environment, Nikolai Vorontsov, announced that due to popular pressure the test site at Semipalatinsk, in Kazakhstan, was “for all practical purposes not working any more” (Wittner, 2003, p. 438). Without Semipalatinsk, the USSR would have to test in its other test site, in the Arctic archipelago of Novaya Zemlya. As Johnson (2009) has noted, even though the Soviet nuclear establishment intended to carry on testing,

Novaya Zemlya was increasingly expensive to use, a relevant factor at a time when the Soviet economy was being exposed as on the brink of collapse, in part due to the crippling costs of the nuclear arms race (p. 192).

Over seven hundred nuclear explosions had been conducted by the USSR (Fedchenko and Ferm Hellgren, 2007, p. 556), when Gorbachev announced another test moratorium, starting from January 1991. At that time, the Soviet stockpile was estimated in more than 30,000 nuclear weapons and Gorbachev concluded that a moratorium on further testing would not harm Soviet interests (Johnson, 2009, p. 192). In 1992, President Mitterrand announced the halting of French tests and, in June of that same year, President Yeltsin reiterated the Russian commitment to the test moratorium. In the US, the test moratorium came with a piece of legislation that was finally approved by the Congress in October 1992, the Hatfield-Exon-Mitchell Amendment.

4. Russia and the CTBT negotiations

It has been noted that these three testing moratoria were, mostly, the consequence of domestic decision-making; which was influenced by different concerns, such as economic restrictions, civil society demands and international public opinion. Temporarily halting tests was a way of showing support for the test ban and the non-proliferation regime, without making concrete commitments to disarmament. As Johnson (2009) has showed, there is little evidence that the Soviet testing moratoria was undertaken with a CTBT strategy in mind (p. 192).

However, as the Cold War came to an end and more cooperative patterns of inter-state interaction emerged, civil society and states demanded that negotiations on a comprehensive test ban be commenced. As a result, the Conference on Disarmament (CD) formally began to work on the CTBT in 1993. Although this was the first nuclear-weapons-related multilateral treaty to be negotiated in the post-Cold War era, it became clear that Cold War habits die hard: the CD rules of procedure still followed the division of the Cold War and Russia and the US were regarded as the major players. In fact, the CD mandate was based on a bilateral draft that had been previously endorsed by the two former enemies (Johnson, 2009, p. 299, fn. 55).

It is important to note that the early 1990s constituted a complex period of Russian foreign policy. Under President Yeltsin and Foreign Minister Andrey Kozyrev, a wide debate regarding identity and foreign policy took place among Russian diplomats and political figures (Light, 1996). Inside Russia, it was imperative to rethink the

domestic configuration and the role it would play in international affairs. Despite the internal problems, Russia, as well as the other nuclear weapon states (NWS), agreed to negotiate a CTBT.

Achieving such a treaty could bring some advantages to the NWS, mostly related to maintaining the nuclear balance and strengthening the non-proliferation regime. In this respect, Johnson (2009) listed four main reasons why a CTBT could be in the interest of the NWS:

to cap the nuclear capabilities of India and Pakistan before they became weaponized to any significant degree, to induce the D-3 [India, Israel and Pakistan — the *de facto* nuclear-weapon states] to take this first step toward formal engagement in the established arms control and non-proliferation regimes, to place a further barrier in the way of any nuclear aspirants and to reinforce the credibility of the NPT so that it would be indefinitely extended in 1995 (p. 179).

The CTBT negotiations ran from January 1994 to September 1996. In the CD, the first major debate concerned the scope of the treaty. While the non-nuclear weapon states (NNWS) were pushing for a zero-yield scope, which would prohibit any nuclear explosion, the NWS were arguing for threshold levels that would still allow them to conduct “minor” explosions. However, asymmetrical technological capabilities, political distrust and rivalries impeded the NWS to come to an agreement on a threshold or maximum yield for their hydronuclear experiments (Johnson, 2009, p. 194). Divided, the NWS were unable to sustain a strong position and the zero-yield prevailed.

Another problematic subject was the entry-into force clause. A stringent entry-into-force provision was seen as a way to strengthen the treaty and better curb proliferation. Together with China and the UK, Russia succeeded in forcing a rigid entry into force clause (Johnson, 2009, p. 200). Therefore, to ensure the effective implementation of the CTBT, the entry-into force clause determines that the Treaty must be ratified by forty-four states named in Annex 2. These are states that participated in the CTBT’s negotiations and possessed nuclear power reactors or research reactors at that time.

After more than two years of talks, the consensual decision-making process of the CD prevented the finalised agreement from being adopted. To overcome the deadlock, Australia brought the treaty directly to the UN General Assembly for endorsement. The resolution sponsored by Australia was approved by a margin of 158 to 3, with 5 abstentions (UNGA, 1996). As a consequence, the CTBT was opened for signature in New York on 24 September 1996. Russia signed the treaty on that same day and the Russian Duma ratified it on 21 April 2000.

5. Conclusions

Even though the CTBT is yet to enter into force, Russia has abided by its rules and abstained from conducting nuclear tests since the moratorium of 1991. Dating back to the first nuclear test agreement, the PTBT, the Soviet Union and then Russia have showed political will to achieve test limitations and even a comprehensive ban on nuclear testing. Regarding the test treaties that make up the law of arms, the USSR and Russia have followed their legal obligations. The law of arms control, however, is composed by other sorts of agreements regulating national armaments and it is widely known that the Soviet Union did not always comply with all of them.⁶

In the process of discussing, drafting, establishing and implementing test-ban accords, the USSR and then Russia showed willingness to engage in international regimes and even take the lead, being the first country to suspend nuclear tests in 1958 and 1985. Together with the US, the USSR underwent a learning process, which allowed these two rivals to increase communication and craft common understandings in international relations.

⁶ For instance, even after signing the Biological Weapons Convention, the USSR maintained a large, clandestine bio-weapons programme – which the Russian Federation has terminated (Henderson, et al., 1999).

In spite of these efforts, eight of the forty-four states named in Annex 2 of the CTBT still need to ratify it so as to bring the agreement into effect.⁷ Currently in limbo, the CTBT and the norms contained in it are largely accepted in the international system. Due to the very limitations of this paper, it is not possible to investigate here whether or not the norm against nuclear tests has enough adherence to qualify as a customary rule of international law. However, it is important to remember that the recent nuclear explosions conducted by North Korea in 2006, 2009 and 2013 were met with strong criticisms and did not lead to the resumption of tests by any of the nuclear powers.

The American failure to ratify the CTBT, however, can have a disrupting impact in the international moratorium. In Russia, this is seen as another broken promise of the Americans since they had previously asserted their commitment to bringing the treaty into force. Moreover, during the CTBT negotiations, President Clinton offered President Yeltsin American scientific and technical assistance in return for Russia's adherence to the CTBT.⁸ Even after the US Senate had rejected the treaty, the Russian Duma ratified it; but the promise of expanded collaboration never materialised (Lindemuth, 2009).

In 2012, Russia conducted military drills with all three components of the nuclear "triad" – land and sea-launched long-range nuclear missiles and strategic bombers. According to the Kremlin, this was the most comprehensive exercise related to Russia's strategic nuclear arsenal since the 1991 Soviet collapse (Reuters, 2012). Although there were no nuclear explosions involved, top Russian officials have already stated that the country remains prepared to resume nuclear testing at any time (Associated Press, 2006).

Restarting tests would allow Russia to assess the safety, security, and reliability of its nuclear arsenal, but it would certainly go against customary international law. This is so because signatories of a treaty are obliged not to do anything that might undermine the "object and purpose" of the agreement that is yet to enter into force (Kartchner, 2005, p.120). But then again, law and politics are always intertwined: above all, resuming tests would constitute a political statement of national strength and international preeminence – a message that seems to be in line with President Putin's foreign policy goals.

6. Annex: List of Acronyms

CD: Conference on Disarmament

CTBT: Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty

PNE: Peaceful Nuclear Explosions

PNET: Peaceful Nuclear Explosions Treaty

PTBT: Partial Test-Ban Treaty

NPT: Nuclear Non-Proliferation Treaty

NWS: Nuclear Weapon States, as stated in the NPT (China, France, Russia, the United Kingdom and the United States)

NNWS: Non-Nuclear Weapon States

TTBT: Threshold Test-Ban Treaty

UN: United Nations

⁷ The remaining eight are: China, the Democratic People's Republic of Korea, Egypt, India, Iran, Israel, Pakistan and the United States. As Casebeer (2005) has noted, "the ratification process highlights the potential for domestic political concerns to influence international attempts to regulate weapons of mass destruction" (p. 307).

⁸ According to Lindemuth (2009), President Clinton, during his October 1995 summit with President Yeltsin, offered scientific and technical assistance to Russia in return for Russia's adherence to the CTBT. President Clinton also issued a Presidential Decision Directive (PDD) regarding "extending existing lab-to-lab scientific collaborations and addressing scientific issues related to Russia's national security" (p. 484). In June 1996, the Moscow Protocol, formally known as "Implementation of Scientific and Technical Projects to Help Ensure the Safety and Security of Their Nuclear Stockpiles under a CTBT", was signed between the two countries (p. 490).

7. Bibliography

Primary sources:

- Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space and Under Water (PTBT), 1963. Available at: <http://www.state.gov/t/isn/4797.htm#treaty> [Accessed on 8 September 2013].
- The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), 1968. Available at: <http://www.un.org/en/conf/npt/2010/npttext.shtml> [Accessed on 8 September 2013].
- Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the limitation of underground nuclear weapon tests (TTBT), 1974. Available at: <http://www.acq.osd.mil/tc/treaties/ttbt/index.htm> [Accessed on 8 September 2013].
- Treaty between the United States of America and The Union of Soviet Socialist Republics on Underground Nuclear Explosions for Peaceful Purposes (PNET), 1976. Available at: <http://www.nti.org/media/pdfs/PNE.pdf> [Accessed on 8 September 2013].
- Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty (CTBT), 1996. Available at: http://www.ctbto.org/fileadmin/content/treaty/treaty_text.pdf [Accessed on 8 September 2013].
- UN General Assembly, 50th Session. Agenda item 65 – General and complete disarmament. Resolution 50/245, Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (A/RES/50/245) 17 September 1996. Available at: <http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r50.htm> [Accessed on 8 September 2013].

Secondary Sources:

- Associated Press, “Reports: Defense Minister Says Russia Remains Ready to Conduct Nuclear Tests, Not Doing So,” July 17, 2006. Available at: <http://www.partnershipforglobalsecurity-archive.org/Projects%20and%20Publications/News/Nuclear%20News/2006/7202006111212AM.html> [Accessed on 8 September 2013].
- Bonham, et al., “The Limited Test-Ban Agreement: Emergence of New Knowledge Structures in International Negotiation”, **International Studies Quarterly**, Vol. 41, No. 2. (Jun., 1997), pp. 215-240.
- Casebeer, William D. “Ratification” in Croddy, Eric A and Wirtz, James J (eds.), **Weapons of mass destruction: an Encyclopedia of Worldwide Policy, Technology, and History**, Santa Barbara: ABC-Clio, 2005.
- Den Dekker, Guido, **The law of arms control: international supervision and enforcement**, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2001.
- Denmark, Abe, “Hydrogen Bomb” in Croddy, Eric A and Wirtz, James J (eds.), **Weapons of mass destruction: an Encyclopedia of Worldwide Policy, Technology, and History**, Santa Barbara: ABC-Clio, 2005.
- Fedchenko, Vitaly and Ferm Hellgren, Ragnhild, “Appendix 12B: Nuclear explosions, 1945–2006”, in **SIPRI Yearbook 2007: armaments, disarmament and international security**, Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Henderson, et al., “The Looming Threat of Bioterrorism”, **Science** 283, 1279 (1999). Available at: <http://mysite.science.uottawa.ca/rsmith43/MAT4996/HendersonBioterrorism.pdf> [Accessed on 8 September 2013].
- Johnson, Rebecca, **Unfinished business: the negotiation of the CTBT and the end of nuclear testing**, Geneva: UNIDIR, 2009.
- Jönsson, Christer. **Communication in International Bargaining**, London: Frances Pinter, 1990.
- _____. **The Soviet Union and the test ban: a study in Soviet negotiating behavior**, Lund: Studentlitteratur, 1975.
- Kartchner, Kerry, “Entry into force” in Croddy, Eric A and Wirtz, James J (eds.), **Weapons of mass destruction: an Encyclopedia of Worldwide Policy, Technology, and History**, Santa Barbara: ABC-Clio, 2005.
- Light, Margot. “Foreign policy thinking” in ALLISON, Roy (et al), **Internal factors in Russian foreign policy**. London: The Royal Institute of Foreign Affairs – Oxford University Press, 1996.

- Lindemuth, Irvin R. "US-Russian nuclear cooperation and the CTBT", **The Nonproliferation Review**, 16: 3, 2009.
- Reuters. "Vladimir Putin, Russia Test Nuclear Arsenal", October 20, 2013. Available at:http://www.huffingtonpost.com/2012/10/20/vladimir-putin-russia-nuclear-arsenal_n_1992813.html [Accessed on 8 September 2013].
- Roberts, Guy, "Threshold Test Ban Treaty (TTBT)" in Croddy, Eric A and Wirtz, James J (eds.), **Weapons of mass destruction: an Encyclopedia of Worldwide Policy, Technology, and History**, Santa Barbara: ABC-Clio, 2005.
- Wittner, Lawrence S., **The struggle against the bomb**. Stanford nuclear age series. Vol. 3. Toward nuclear abolition. Stanford, California: Stanford University Press, 2003.

Abstract

The long-lasting struggle against nuclear tests can be examined through different perspectives. In this paper, the focus will be on the part played by the USSR and Russia in the international efforts aimed at establishing legal instruments to outlaw nuclear explosions in space, underground, under water and in the atmosphere.

Resumo

A luta contra os testes nucleares pode ser examinada sob diferentes perspectivas. Aqui, o foco recairá sobre o papel desempenhado pela União Soviética e Rússia na criação de instrumentos legais para proibir explosões nucleares no espaço, no subsolo, debaixo da água e na atmosfera.

Key words: international law; arms control; USSR; Russia

Palavras-chave: direito internacional; controle de armas; URSS; Rússia

Received in 16/11/2012

Approved in 19/12/2013

Supremo Tribunal Federal: equilíbrio entre a Constituição e os Tratados Internacionais

Supreme Court: Balancing the Constitution and International Treaties

Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 141, jan.-fev. 2014 [p. 44 a 50]

Introdução

Na história da política externa brasileira a busca por tornar o país um ator relevante no sistema internacional é um elemento recorrente. As estratégias na busca desse fim variam conforme circunstâncias internas e externas. Nos governos Cardoso e Lula da Silva, mesmo que sob perspectivas diferentes, um dos elementos que o Brasil apresenta como constitutivo do seu acervo diplomático é o fato de ser um ativo promotor do multilateralismo e das regras internacionais (CERVO, 2008). Tendo em conta o argumento da diplomacia brasileira de que o país é um fiel seguidor das normas internacionais, pretendemos discutir uma questão específica dentro desse panorama geral: o tratamento que o Supremo Tribunal Federal (STF), ator doméstico central no controle de constitucionalidade no Brasil tem dispensado ao *status* dos tratados internacionais. Em diversas situações, decorrentes do relacionamento do Brasil com o âmbito externo, podem surgir conflitos internormativos a respeito das condições de incorporação e aplicabilidade dos tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil. Nessas situações, o STF, o órgão máximo do Poder Judiciário, vê-se obrigado a ponderar sobre a hierarquia dos tratados internacionais frente à Constituição Federal (CF).

Para entender essa dinâmica, analisaremos alguns casos paradigmáticos em que o Tribunal lidou com questões que envolviam tratados internacionais, havendo, por ocasião, de se pronunciar a respeito de seu status normativo no ordenamento jurídico interno. Este trabalho está organizado da seguinte forma. Na seção seguinte, discutiremos como o texto constitucional brasileiro estabelece a sua própria relação com os tratados internacionais. Na terceira seção, abordaremos o “posicionamento originário do STF”, mediante a análise da ADI nº 1480-DF. Na quarta seção, tendo em conta a EC nº 45/04 consideraremos os REs nº 349703-RS e 466343-SP, de forma a demonstrar o impacto gerado na jurisprudência do STF a partir de novo grau hierárquico atribuído a determinadas espécies de tratados internacionais. Concluímos com uma síntese do tratamento que o STF tem imprimido aos tratados internacionais incorporados ao ordenamento jurídico nacional.

* Professora do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia – UFU e doutoranda em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo – USP (isabelagarbin@hotmail.com).

1 A Porosidade da Constituição aos Tratados Internacionais

A Assembléia Nacional Constituinte, inaugurando uma nova ordem jurídica em 1988, incorporou a idéia de tornar a CF porosa aos tratados e convenções internacionais firmados pelo Brasil. Esta característica pode ser notada no artigo 4º, parágrafo único¹, o que demonstra a intenção do legislador originário em integrar o Brasil aos organismos internacionais. Ademais, o artigo 5º, §2º² revela o intuito de ampliar o rol de direitos previstos internamente, com a finalidade de alçar, ao menos na forma da lei, a proteção integral da pessoa humana, tendência impulsionada pelo movimento de internacionalização dos direitos humanos verificado após a Segunda Guerra Mundial e acentuada no pós-Guerra Fria.

Apesar da promulgação de uma Constituição relativamente aberta aos preceitos provenientes do âmbito internacional, no direito nacional a incorporação dos tratados internacionais não ocorre de forma automática. Para surtirem efeitos no plano nacional, essas espécies normativas devem passar por um processo de incorporação ao ordenamento jurídico interno, previsto na associação de dispositivos da CF³. Nesse sentido, o Ministro Celso de Mello, quando da votação da ADI nº 1.480-DF, argumentou que: “O exame da vigente Constituição Federal permite constatar que a execução dos tratados internacionais e a sua incorporação à ordem jurídica interna decorrem, no sistema adotado pelo Brasil, de um ato subjetivamente complexo, resultante da conjugação de duas vontades homogêneas: a do Congresso Nacional [...] e do Presidente da República [...]” (p. 213 e 214, ADI nº 1.480-DF).

O início desta dinâmica de internalização de normas externas se dá com o ato de celebração do tratado internacional, o qual compreende as fases de negociação, conclusão e assinatura do documento pelo órgão do Poder Executivo. Em seguida, o tratado internacional deve passar pela aprovação do Congresso Nacional. Aprovado pelo Parlamento passa-se ao depósito do instrumento de ratificação em âmbito internacional. Uma vez que o tratado internacional foi ratificado, na arena doméstica dá-se a promulgação do documento por decreto presidencial e a publicação do seu texto, momento em que o tratado adquire executoriedade no plano do direito doméstico e passa a ter efeito vinculante para o direito interno.

Como a incorporação de normas do sistema jurídico internacional não é automática, a definição de um nível hierárquico para as normas internacionais presentes no ordenamento jurídico interno é uma questão importante. No sistema jurídico brasileiro, o estabelecimento do status das normas internacionais em relação ao direito doméstico nem sempre foi feito expressamente por meio de leis aptas a conferir graus de superioridade e inferioridade hierárquica às espécies normativas existentes. Sendo assim, por muito tempo, restou ao STF, por meio da competência estabelecida no artigo 102, da CF, firmar o entendimento no assunto, a partir do julgamento de casos concretos levados ao seu conhecimento. Isso ajuda a entender a própria abordagem do texto.

2 O posicionamento originário do STF: caso ADI nº 1480-DF

O entendimento do STF quanto à hierarquia entre normas constitucionais e tratados internacionais teve como precedente o julgamento da ADI nº 1480-DF, de 04 de setembro de 1997⁴. Tomando os casos como parâmetro,

1 “a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”

2 “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

3 Artigos 84, inciso VIII; 49, inciso I; art. 59, inciso VI, todos da CF.

4 Antes deste caso, o Tribunal se manifestou em matéria próxima, no RE nº 80.004-SE, de 29 de dezembro de 1977, reconhecendo a paridade entre normas infraconstitucionais e tratados internacionais.

o STF assumiu a posição de que o ato normativo integra o ordenamento jurídico interno com caráter de norma infraconstitucional, guardando relação de paridade normativa com as leis ordinárias federais.

O caso da ADI nº 1480-DF refere-se à ação proposta pela Confederação Nacional do Transporte e pela Confederação Nacional da Indústria para que fosse declarada a inconstitucionalidade dos Decretos nº 68, de 16 de setembro 1992 e 1.855 de 10 de abril de 1996, que aprovaram e promulgaram a Convenção nº 158, da OIT em relação ao artigo 7º, inciso I, da CF e o artigo 10, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Este caso envolveu o conflito direto entre norma internacional e norma constitucional.

O Plenário do STF decidiu pelo status infraconstitucional dos tratados e convenções internacionais. O Ministro Relator Celso de Mello, em seu voto, afirmou: “No sistema jurídico brasileiro, os tratados e convenções internacionais estão hierarquicamente subordinados à autoridade normativa da CF. [...]. Os tratados ou convenções internacionais, uma vez regularmente incorporados ao direito interno, situam-se, no sistema jurídico brasileiro, nos mesmos planos de validade, eficácia e de autoridade em que se posicionam as leis ordinárias, havendo, em consequência, entre estas e os atos de direito internacional público mera relação de paridade normativa” (p. 214, ADI nº 1480-DF). O voto foi acompanhado pelos Ministros Moreira Alves, Nelson Jobim, Maurício Corrêa, Ilmar Galvão, Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence, Octávio Galloti e Néri da Silveira.

O único voto divergente foi o voto-vista do Ministro Carlos Velloso, que entendeu pelo status constitucional das normas internacionais incorporadas, que ampliem os direitos e garantias fundamentais previstos na CF. Para o Ministro: “A Convenção da OIT contém direitos e garantias que, presente a norma do citado §2º, do artigo 5º tem status de direitos constitucionais.” (p. 316, ADI nº 1480-DF). Contudo, sendo voto vencido, prevaleceu o entendimento de que todos os tratados internacionais estão subordinados à CF.

Este entendimento firmado pelo STF foi estendido à análise de outros casos encaminhados ao Tribunal, como por exemplo, os *Habeas Corpus* (HCs) nº 72.131-RJ e 75.306-RJ, entre outros, relativos à constitucionalidade da prisão civil do depositário infiel. Nesses julgados, a constitucionalidade da referida prisão era decorrência lógica do status infraconstitucional conferido ao Pacto de San José da Costa Rica, enquanto tratado internacional ratificado pelo Brasil.

3 Posicionamento do STF após a EC nº 45/04: Casos REs nº 349703-RS e 466343-SP

A Reforma Constitucional promovida por meio da EC nº 45/04 fez incluir no texto constitucional dois novos dispositivos que implicaram em mudanças no posicionamento anteriormente adotado pelo STF quanto à hierarquia infraconstitucional atribuída aos tratados internacionais incorporados ao ordenamento jurídico interno. As inovações legais dizem respeito ao artigo 5º, § 3º, segundo o qual “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais” e ao artigo 5º, § 4º, em que “o Brasil se submete à jurisdição do Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão”. Este último dispositivo legal, apesar de inserir o país num espectro mais amplo de jurisdição, não suscita maiores reflexões quanto ao objeto deste trabalho.

Com o advento do parágrafo 3º ao artigo 5º, da CF, o ordenamento jurídico constitucional passou a contar com uma lei definidora de hierarquia entre normas. Assim, o próprio texto constitucional passou a estabelecer superioridade hierárquica aos tratados internacionais de direitos humanos aprovados por meio de um procedimento formal idêntico ao procedimento legislativo próprio das emendas constitucionais.

Assim, é possível considerar que, após a EC nº 45/04, passaram a coexistir no sistema jurídico brasileiro duas formas de se estabelecer a hierarquia entre tratados internacionais e a CF: uma em conformidade com o posicionamento originário do STF e outra de acordo com o artigo 5º, § 3º, da Constituição. O critério que define a forma

a ser aplicada é a natureza do tratado internacional. Sendo assim, no que diz respeito aos tratados internacionais que versem sobre direitos humanos, a eles pode ser atribuído caráter constitucional (caso sejam aprovados pela maioria qualificada) ou infraconstitucional (caso sejam aprovados, mas não por maioria qualificada). No que tange aos demais tratados internacionais, que disponham sobre outras matérias diversas a direitos humanos, o status conferido tende a ser sempre infraconstitucional, por força do entendimento originário do STF. Esta é a forma pela qual o Tribunal tem equilibrado a existência aparentemente contraditória de graus opostos às espécies normativas dos tratados internacionais.

Com efeito, a diferenciação dos tratados internacionais em razão de sua natureza parece ter sido um critério razoável para explicar a coexistência de diferentes status normativos dados às normas externas. Contudo, quanto aos tratados internacionais sobre direitos humanos, aprovados antes da EC nº 45/04, pareceu haver certa ambiguidade por parte da nova disposição legal. Seriam a eles conferidos status infraconstitucional, por não terem passado pela aprovação por *quorum* de maioria qualificada, ou teriam status constitucional em razão da matéria que veiculam? Esta questão provocou a manifestação do STF, a qual se deu no julgamento da (in)constitucionalidade da prisão civil do depositário infiel.

Em linhas gerais, o caso da prisão civil do depositário infiel trata do conflito de normas entre o artigo 5º, inciso LXVII, da CF, segundo o qual “não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel”; o artigo 7º, item 7º, do Pacto de San José da Costa Rica de 1969, ratificado pelo Brasil por meio do Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992, que prevê que “ninguém deverá ser detido por dívida. Este princípio não limita os mandados de autoridade judiciária competentes expedidos em virtude de inadimplemento de obrigação alimentar”; e o art. 11, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966, ratificado pelo Brasil por meio do Decreto nº 226, em 24 de janeiro de 1992, pelo qual “ninguém poderá ser preso apenas por não poder cumprir com uma obrigação contratual”. Os tratados internacionais excepcionam a prisão civil apenas ao caso de inadimplemento de obrigação alimentícia, tornando impossível a prisão do depositário infiel.

O impasse em torno da questão do status a ser conferido aos tratados internacionais sobre direitos humanos incorporados antes da EC nº 45/04 passou a ser levado ao conhecimento do STF, principalmente por meio de ações de *Habeas Corpus*⁵, em que a defesa invocava a proteção disposta no tratado internacional, pretendendo, com base no artigo 5º, § 3º, da CF, igualar o status entre a norma constitucional e os pactos internacionais para revogar a disposição mais severa expressa na Lei Maior. Entretanto, até então o STF sempre havia decidido pela prevalência absoluta da CF frente aos tratados internacionais, por considerar estas normas hierarquicamente inferiores.

Todavia, em 03 de dezembro de 2008, o Plenário do Tribunal reviu o seu posicionamento e decidiu que a prisão civil por dívida não mais se aplicaria ao depositário infiel. Assim, a jurisprudência do STF evoluiu para, aparentemente, admitir a aplicação de normas internacionais em detrimento da disposição constitucional. Contudo, o Tribunal elaborou uma argumentação capaz de equilibrar, teoricamente, a posição por ele anteriormente adotada.

O novo entendimento pela impossibilidade da prisão civil do depositário infiel foi dado no julgamento de dois REs (nº 349703-RS e 466343-SP) em ações movidas, respectivamente, pelos bancos Itaú e Bradesco contra clientes⁶. Embora o julgamento tenha sido uniforme quanto à impossibilidade desta espécie de prisão, duas teses pairaram nas decisões dos Ministros do STF.

5 Confira-se: HC nº 72131-RJ. Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 1º.8.2003; ADI-MC nº 1.480-DF. Rel. Min. Celso de Mello, DJ 18.5.2001; HC nº 79.870-SP. Rel. Min. Moreira Alves, DJ 20.10.2000; HC nº 77.053-SP. Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 4.9.1998; RE nº 206.482-SP. Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 5.9.2003; RHC nº 80.035-SC. Rel. Min. Celso de Mello, DJ 17.08.2001.

6 Mesmo assunto foi discutido no *Habeas Corpus* nº 87585-TO, julgamento que levou o STF a revogar a Súmula 619, segundo a qual, “a prisão do depositário judicial pode ser decretada no próprio processo em que se constituiu o encargo, independentemente da propositura de ação de depósito”.

Uma delas, defendida pelo Relator do RE nº 349703-RS, Ministro Gilmar Mendes, argumenta que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos a que o Brasil aderiu têm status supralegal, admitindo que eles sejam elevados a nível constitucional, se votados conforme o previsto na EC nº 45/04. De acordo com o voto: “Desde a adesão do Brasil, sem qualquer reserva, ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 11) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), ambos no ano de 1992, não há mais base legal para a prisão civil do depositário infiel, pois o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão (...)” (p. 675, RE nº 349703-RS). Esta tese foi vencedora no STF, seguida pelo Ministro Menezes de Direito no julgamento do RE nº 349703-RS⁷ e pelos Ministros Marco Aurélio, Carmen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa, Carlos Britto, e Menezes de Direito no julgamento do RE nº 466343-SP.

A tese oposta foi oferecida pelo Ministro Celso de Mello, que defende o argumento do status constitucional a ser conferido dos tratados internacionais sobre direitos humanos ratificados pelo Brasil antes da EC nº 45/04 em razão da natureza constitucional de ampliação do rol de direitos e garantias fundamentais. A essa tese se filiaram os Ministros Cezar Peluso, Eros Grau e Ellen Gracie no julgamento do RE nº 466343-SP e os Ministro Ilmar Galvão e Cezar Peluso, no RE nº 349703-RS, tendo sido vencida em ambos casos.

Assim sendo, a posição firmada pelo STF quanto à hierarquia dos tratados internacionais de direitos humanos incorporados ao ordenamento jurídico interno antes da EC nº 45/04 é a de que eles têm status supralegal, o que os coloca numa posição intermediária entre as normas infraconstitucionais e a CF. Por decorrência da lógica da supralegalidade, os tratados internacionais não têm o condão de derrogar as normas constitucionais, somente tendo “efeito paralisante” sobre as normas infraconstitucionais que disciplinam a matéria. No caso da prisão do depositário infiel, apesar de o Tribunal admitir a impossibilidade de restrição à liberdade, o Pacto de San José da Costa Rica não operou efeitos revogatórios sobre o artigo 5º, inciso LXVIII, da CF, tendo em vista a característica da supralegalidade que lhe foi atribuída⁸.

Nos termos do voto do Ministro Gilmar Mendes: “Portanto, diante do inequívoco caráter especial dos tratados internacionais que cuidam da proteção dos direitos humanos, não é difícil entender que a sua internalização no ordenamento jurídico, por meio do procedimento de ratificação previsto na Constituição, tem o condão de paralisar a eficácia jurídica de toda e qualquer disciplina infraconstitucional com ela conflitante. Nesse sentido, é possível concluir que, diante da supremacia da Constituição sobre os atos normativos internacionais, a previsão constitucional da prisão civil do depositário infiel (art. 5º, inciso LXVIII) não foi revogada pelo ato de adesão do Brasil ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (art. 11) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica (art. 7,7), mas deixou de ter aplicabilidade diante do efeito paralisante desses tratados em relação à legislação infraconstitucional que disciplina a matéria (...)” (p. 733-734, RE nº 349703-RS).

A importância central da adoção da tese da supralegalidade foi justificar, por meio da abstração jurídica, a prevalência da CF, muito embora atualmente haja, no texto constitucional, dispositivo definidor de caráter constitucional a determinados tratados internacionais. Apesar de a votação no STF ter sido disputada quanto ao aspecto do status normativo, a tese da supralegalidade (REs nº 349703-RS e 466343-SP) proporcionou que o STF mantivesse certa coerência em relação ao posicionamento histórico por ele adotado (tese da infraconstitucionalidade na ADI nº 1480-DF), de modo que, em ambos casos o Tribunal pautou-se pela intangibilidade da ordem constitucional por meio de tratados internacionais.

7 Interessante notar que neste julgamento, os Ministros Moreira Alves e Sydney Sanches, sem fundamentar seus votos, continuaram a adotar a posição originária do STF no assunto.

8 A tese da supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil foi reafirmada no julgamento do HC 97256-RS, Min, Ayres Britto, 01.09.2010.

Considerações Finais

Até a EC nº 45/04, o estabelecimento do status normativo aos tratados internacionais ratificados pelo Brasil era prerrogativa a ser conferida pelo STF, que entendia pela sua infraconstitucionalidade. Com o advento do parágrafo 3º ao artigo 5º, da CF, por meio da EC nº 45/04, a definição de hierarquia entre normas passou a ser feita de duas formas, de acordo com o critério da natureza do tratado internacional: quanto aos tratados internacionais sobre direitos humanos, a eles pode ser atribuído caráter constitucional (caso sejam aprovados pela maioria qualificada) ou infraconstitucional (caso sejam aprovados, mas não por maioria qualificada); e quanto aos demais tratados internacionais sobre matérias diversas a direitos humanos, o status conferido tende a ser infraconstitucional.

Tendo em vista a ausência de parâmetro normativo e jurisprudencial para a definição de hierarquia dos tratados internacionais sobre direitos humanos, anteriores à EC nº 45/04, a Corte Suprema elaborou nova modalidade de status normativo: o “status supralegal”, abstração jurídica capaz de equilibrar, teoricamente, a posição histórica adotada pelo STF a respeito do caráter infraconstitucional dos tratados internacionais, a despeito da existência de norma constitucional que os equiparasse às emendas constitucionais. Ante a possibilidade de atribuir hierarquias normativas diversas aos tratados internacionais (status constitucional, supralegal e infraconstitucional), o Tribunal conseguiu articular uma justificativa para prevalência absoluta da CF, buscando manter-se mais ou menos coerente à posição historicamente adotada.

Referências

- ADI nº 1480-DF.** Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento em: **04 set. 1997**, publicado no DJ de 18 mai. 2001. Acessado em: 19 nov. 2013. Disponível em: < [http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(ADI\\$.SCLA. E 1480.NUME.\) OU \(ADI.ACMS. ADJ2 1480.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(ADI$.SCLA. E 1480.NUME.) OU (ADI.ACMS. ADJ2 1480.ACMS.)&base=baseAcordaos)>.
- BRASIL. Constituição Federal**, 1988.
- _____. **Decreto nº 68**, de 16 de setembro 1992.
- _____. **Emenda Constitucional nº 45**, de 8 de dezembro de 2004.
- _____. **Supremo Tribunal Federal**. Súmula nº 619.
- CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.
- HC 75.306-RJ.** Relator: Min. Ilmar Galvão. Julgamento em: **12 nov. 1996**, publicado no DJ de 07 fev. 1997. Acessado em: 19 nov. 2013. Disponível em: < [http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(HC\\$.SCLA. E 75306.NUME.\) OU \(HC.ACMS. ADJ2 75306.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(HC$.SCLA. E 75306.NUME.) OU (HC.ACMS. ADJ2 75306.ACMS.)&base=baseAcordaos)>.
- HC nº 72131-RJ.** Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento em: **23 nov. 1995**, publicado no DJ de 1º ago. 2003. Acessado em: 19 nov. 2013. Disponível em: < [http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(HC\\$.SCLA. E 72131.NUME.\) OU \(HC.ACMS. ADJ2 72131.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(HC$.SCLA. E 72131.NUME.) OU (HC.ACMS. ADJ2 72131.ACMS.)&base=baseAcordaos)>.
- HC nº 87585-TO.** Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento em: **03 dez. 2008**, publicado no DJ de 26 jun. 2009. Acessado em: 19 nov. 2013. Disponível em: < [http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(HC\\$.SCLA. E 87585.NUME.\) OU \(HC.ACMS. ADJ2 87585.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(HC$.SCLA. E 87585.NUME.) OU (HC.ACMS. ADJ2 87585.ACMS.)&base=baseAcordaos)>.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**, 1966.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Declaração **Americana sobre Direitos Humanos. Pacto de San José da Costa Rica**, 1969.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 158**.
- RE nº 349703-RS.** Relator: Min. Carlos Britto/ Gilmar Mendes. Julgamento em: **03 dez. 2008**, publicado no DJ de 05 jun. 2009. Acessado em: 19 nov. 2013. Disponível em: < [http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(RE\\$.SCLA. E 349703.NUME.\) OU \(RE.ACMS. ADJ2 349703.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(RE$.SCLA. E 349703.NUME.) OU (RE.ACMS. ADJ2 349703.ACMS.)&base=baseAcordaos)>.

RE nº 466343-SP. Relator: Min. Cezar Peluso. Julgamento em: **03 dez. 2008**, publicado no DJ de 05 jun. 2009. Acessado em: 19 nov. 2013. Disponível em:< [http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(RE\\$.SCLA. E 466343.NUME.\) OU \(RE.ACMS. ADJ2 466343.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(RE$.SCLA. E 466343.NUME.) OU (RE.ACMS. ADJ2 466343.ACMS.)&base=baseAcordaos)>.

Resumo

O objetivo do artigo consiste em analisar o *status* dos tratados internacionais nos julgamentos do Supremo Tribunal Federal (STF). Após verificar como o STF equilibra, teoricamente, os graus de hierarquia entre os tratados internacionais e a Constituição Federal (CF), discutiremos sobre momentos de variação no padrão de votação estabelecido pelos Ministros do STF.

Abstract

The aim in this article is to analyze the status of international treaties in the judgments of the Supreme Court (STF). After analyzing how STF theoretically balances the degree of hierarchy between international treaties and the Constitution (CF), we will discuss the moments of change in voting pattern set out by Ministers of the Supreme Court.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal; tratados internacionais; jurisprudência.

Key words: Supreme Court; international treaties; jurisprudence.

Recebido em 20/11/2013

Aprovado em 19/12/2013

El Acuerdo TransPacífico y su efecto en América Latina¹

The TransPacific Partnership Agreement and its effects on Latin America

Sergio Caballero Santos*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 141, jan.-fev. 2014 [p. 51 a 58]

I. Contexto

La actual tendencia en un mundo globalizado, y donde la ronda de Doha de la OMC continúa estancada, parece que apunta a estimular el comercio internacional a través de grandes acuerdos regionales. En un primer escenario post-Guerra Fría, en los 90's, la intensificación de lo que se llamó "nuevo regionalismo"² mostró cómo tras un mundo bipolar, se pasaba a un mundo unipolar bajo la hegemonía estadounidense³ y donde el resto del mundo optaba por la integración regional como mecanismo de inserción en el mundo internacional⁴. A raíz de este fenómeno, esta tendencia a ampliar las áreas comerciales se ha ido manifestando por dos vías distintas: (i) la estrictamente bilateral, donde cabe resaltar ejemplos como el de México o Chile, que ostentan numerosísimos TLC's con distintos países intra- y extra-regionales; y (ii) la proyección a áreas más grandes que la propia región. Aquí encontramos casos como el fracasado proyecto del ALCA impulsado por EEUU para todo el hemisferio occidental⁵, o también negociaciones birregionales de larga data como es la que todavía tiene lugar entre Mercosur y UE⁶.

Sin embargo, podemos señalar un segundo escenario derivado de la crisis internacional que se inicia en 2008, afectando más severamente a los países desarrollados y de forma más ligera a los emergentes, específicamente a los

1 Agradezco los comentarios y sugerencias a los evaluadores anónimos. Sin embargo, los errores continúan siendo responsabilidad exclusiva de quien escribe estas líneas.

* Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid (sergio.caballero@uam.es).

2 Por contraposición al viejo regionalismo proteccionista y "hacia dentro" de los años 50-60's, se acuña a partir de los 90's esta idea de nuevo regionalismo, sustentado en los principios del Consenso de Washington y, en general, se trata de un regionalismo enfocado al mercado y a la proyección económica "hacia afuera". Entre mucha literatura al respecto, ver entre otros Bouzas, Roberto, "El "nuevo regionalismo" y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente", en *Revista de la CEPAL*, número 85, abril 2005, pp. 7-18; y también Gudynas, Eduardo, "Open regionalism or Alternative Regional Integration?", citado en Valvis, Anastasios I. "Regional Integration in Latin America", *Institute of International Economic Relations*, febrero, 2008, p. 12.

3 Sobre teoría de la unipolaridad, ver entre otros, G. John Ikenberry, Michael Mastanduno and William C. Wohlforth (2009). "Unipolarity, State Behavior, and Systemic Consequences". *World Politics*, 61, pp. 1-27; y también Robert Jervis (2009). *Unipolarity. World Politics*, 61, pp. 188-213.

4 Ejemplos de esquemas regionales que se reformulan en esta época o que surgen *ex novo*: UE (Maastricht, 1992); Mercosur 1991; TLCAN, 1994; CAN aprueba Arancel Externo Común, 1994; SICA, 1991; ASEAN aprueba crear Zona de Libre Comercio, 1992; etc.

5 La iniciativa del ALCA para crear una zona de libre comercio que abarcara desde Alaska hasta Ushuaia, se lanzó en Miami en 1994. Impulsada por los Estados Unidos fue duramente criticada por muchos países sudamericanos, desde Brasil y Argentina, hasta la creación venezolana del ALBA como antagonista. Finalmente se dio por desestimado este proyecto en la Cumbre de 2005 en Mar de Plata.

6 Estas negociaciones se remontan a una primera fase iniciada en los 90's que acabó estancándose. Ya en 2010, en Madrid, se retomaron las negociaciones con la expectativa de acordar en unos pocos años el capítulo comercial, dado que el político y el de cooperación estaban ya muy avanzados. A día de hoy, diciembre de 2013, se está a la espera de la presentación de las listas con ofertas específicas para poder entrar en la fase final de las negociaciones.

BRICS. Este reto a la nueva gobernanza global, unido a la consolidación geoestratégica de China y los replanteamiento sobre un nuevo mundo multipolar (EEUU+BRICS+UE) o, para algunos, incluso sólo bipolar (EEUU+China) motiva la reacción de Washington con la intención de utilizar el comercio internacional como estrategia de proyección internacional para consolidar su tradicional vínculo con Europa (Acuerdo Trans-Atlántico) y para contener el ámbito de influencia de China en el área Pacífico (Acuerdo Trans-Pacífico, abarcando Australia, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam).

En esa coyuntura, pudiera parecer que América Latina se queda parcialmente fuera de la nueva arquitectura del mundo. En las próximas páginas intentaremos evaluar el papel que juega la región latinoamericana en este diseño de megabloques comerciales y, de hecho, nos veremos obligados a matizar y diferenciar entre las distintas Américas Latinas que hoy existen, ya sea por razón geográfica (Centroamérica más México, frente a Sudamérica), sea por esquema de integración e inserción internacional (Alianza del Pacífico frente a Mercosur), de orientación ideológica (eje bolivariano frente a proyectos “conservadores”⁷) o directamente según los intereses particulares de cada uno de los países.

II. Efectos del TransPacific Partnership (TPP) en América Latina

Como señala el último informe de la CEPAL al respecto, “las implicancias del fenómeno del megaregionalismo para América Latina y el Caribe son variadas y complejas, y dependen, entre otros factores, de la estructura productiva y exportadora de cada país y subregión, así como de sus respectivas estrategias de inserción económica internacional”⁸. Por ese motivo, pasamos a dividir la región en espacios con características más o menos similares y, por tanto, donde los efectos del TPP pudieran ser parecidos, aunque con matices, siempre en el hipotético caso de que este megaacuerdo se concretara, lo cual es cuestionable por las razones esbozadas a lo largo de este trabajo.

a. – México y Centroamérica. La economía mexicana, por vía del TLCAN-NAFTA, y las economías centroamericanas, tanto por TLC’s bilaterales como por su limitado tamaño, están estrechamente vinculados a la economía estadounidense. Así pues, en principio, dado que la consecución de un TPP sería un éxito y una oportunidad para los Estados Unidos (por ese motivo este país es el principal impulsor de dicho megaacuerdo), también debería traducirse en una oportunidad de crecimiento y desarrollo para estas economías dependientes e interconectadas.

Sin embargo, el principal riesgo que se plantea es la competitividad a la hora de adoptar el rol de “maquila” en una economía de escala en la que la industria estadounidense requiere de mano de obra barata para producir manufacturas con poco valor añadido. En este sentido, países integrantes del TPP como Vietnam pueden suponer una fuerte amenaza en el sector textil y pueden motivar una desviación del comercio. Un elemento a favor de que esta situación negativa para la región centroamericana no se acabe materializando es el hecho de que la propia industria textil de los Estados Unidos se vería seriamente afectada. Así pues, este del textil es, sin duda, uno de los rubros problemáticos en las negociaciones del TPP y en el que se presupone que los Estados Unidos harán uso de su fuerza negociadora para crear algún tipo de protección o contención frente a los riesgos que entraña⁹. Sin embargo,

7 Hay que señalar que el eje izquierda-derecha tradicionalmente utilizado en Europa no es fácilmente extrapolable a otras regiones, especialmente la latinoamericana donde es más útil diferenciar entre proyectos rupturistas y continuistas, o entre progresistas y conservadores, mejor que utilizar categorías analíticas de difícil encaje, dado que no suele haber sistemas de partidos consolidados que se autoubiquen entre izquierdas y derechas. Sirva como ejemplo, el peronismo en Argentina.

8 Informe CEPAL “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Lenta poscrisis, meganegociaciones comerciales y cadenas de valor: el espacio de acción regional”, 2013, p.83.

9 Para más detalle sobre los conflictos en el sector textil, ver página 75 del Informe de la CEPAL, 2013.

y como se apuntará más adelante, hay que señalar que si los demás integrantes, en este caso Vietnam, sólo perciben condiciones desfavorables, lo lógico será que no lleguen a buen puerto las negociaciones del TPP.

b. – Brasil y Mercosur. Ningún miembro del Mercosur está en las negociaciones del TPP pero sus efectos pueden ser muy notables para la subregión. En primer lugar, hay una dimensión política y de legitimidad en la medida en que los miembros de la Alianza del Pacífico proyectan un visión económica-comercial de inserción internacional, frente al modelo más rígido y casi proteccionista del Mercosur¹⁰. La consecución del TPP no haría sino ahondar en el aislamiento de Brasil y, por extensión, del Mercosur de los grandes bloques comerciales mundiales. La necesidad de acordar por consenso sus acuerdos comerciales ha llevado a que el Mercosur en 22 años de existencia sólo haya sido capaz de cerrar acuerdos comerciales con Israel, Egipto y Palestina, mientras aún continúa las negociaciones con la UE¹¹. En cierta medida, la “amenaza” de aislamiento internacional por un TPP actúa como acicate para concluir el acuerdo Mercosur-UE y, de hecho, actualmente Uruguay y Brasil tienen ya listas sus ofertas. Sin embargo, parece que las particulares coyunturas de los otros tres miembros (Argentina con la presidenta convaleciente y con recientes elecciones con malos resultados para el oficialismo, Paraguay aún no reintegrado plenamente en el Mercosur, y Venezuela con crisis de legitimidad de su presidente y una complicada agenda doméstica) harán fracasar nuevamente las negociaciones, al menos tal y como las entendemos hasta ahora, es decir, con un modelo de necesario consenso entre todos los miembros. Se apunta este hecho porque parece que cada vez hay más actores, principalmente Brasil y Uruguay, a favor de establecer una mayor libertad a la hora de alcanzar acuerdos extrarregionales, en lo que pudiera ser una suerte de geometría variable o de integración a dos velocidades¹².

En segundo lugar, en relación a reglas comerciales multilaterales, la consecución de un TPP, pero también el éxito en las negociaciones Trans-Atlánticas, supondrían en la práctica la aprobación de un nuevo estándar en las reglas del comercio mundial, aunque se hayan negociado fuera de las rondas de la OMC y, por tanto y para el caso que nos ocupa, sin que Brasil y los miembros del Mercosur hubieran podido decidir nada. Así, los expertos apuntan a que la OMC se vería conminada a asumir *a posteriori* lo ya pactado en ambos megaacuerdos, siguiendo en parte el patrón que ya sucedió a principios de los 90's, cuando el TLCAN-NAFTA actuó como “revulsivo” para cerrar la ronda de Uruguay (1986-1994).

En tercer lugar, en el plano estrictamente económico-comercial, sin lugar a dudas, la creación de un gran bloque en el Pacífico puede actuar como desviación del comercio que afecte a los países del Mercosur. Para empezar, Brasil es uno de los grandes productores de manufacturas y bienes de equipo para el resto de países de la región sudamericana. Si, por ejemplo, países como Chile o Perú pueden importarlos sin aranceles desde el sudeste asiático, esto puede afectar gravemente las exportaciones brasileñas en la región. Por el contrario, en caso de consecución de un TPP, Brasil y los demás miembros del Mercosur se verían especialmente “obligados” de intensificar sus vínculos con otras regiones o potencias que se queden también fuera de estos megabloques, esto es, China y Rusia (e incluso África a través de la cooperación Sur-Sur, tal y como empezó a explorarse bajo las presidencias de Lula da Silva). Así, las ya crecientes relaciones comerciales entre China y América Latina se verían necesariamente estimuladas y fortalecidas si las dos partes perciben que se están quedando fuera de los megabloques mundiales. Este patrón comercial Mercosur-China entraña importantes riesgos, ya que profundiza el actual modelo en virtud del cual China

10 Para un análisis sobre estas dos lógicas, ver Caballero Santos, Sergio. “Integración en América Latina: lógicas en pugna”, *Política Exterior*, 154, julio/agosto 2013; pp. 136-141.

11 Para más detalle sobre la institucionalidad y el funcionamiento del Mercosur, ver entre otros Caetano, Gerardo (coord.). *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*. CEFIR (Centro de Formación para la Integración Regional), Montevideo, 2009.

12 Hay que señalar también en esta línea el hecho de que Ecuador esté actualmente en proceso de adhesión plena al Mercosur, pero al mismo tiempo esté intentando concluir previamente su propio acuerdo bilateral con la UE. Así pues, su posterior adhesión al Mercosur ya acarrearía el hecho consumado de un acuerdo extrarregional y, por tanto, ahondaría en la necesaria flexibilización para que distintos miembros adopten distintas velocidades.

exporta cada vez más manufacturas y bienes de equipo con valor añadido, mientras que importa de Latinoamérica principalmente *commodities* y materias primas sin valor añadido, ahondando en lo que se conoce como la “reprimarización” de las exportaciones sudamericanas. Evidentemente, este patrón comercial acaba siendo perjudicial para las economías latinoamericanas, que debilitan su industria y les hacen más vulnerables a las fluctuaciones de los precios internacionales de las materias primas.

c. – Países de la Alianza del Pacífico. Los cuatro miembros de la Alianza del Pacífico son los que estarían más interesados en proyectarse hacia el Pacífico y, por tanto, *a priori*, serían los principales beneficiarios de su hipotética pertenencia al TPP, pero esto debe ser matizado. El caso de México ya lo hemos abordado y el caso de Colombia es particular porque, dado que no es integrante de la APEC, se ha visto excluido inicialmente de la posibilidad de sentarse en la mesa de negociaciones para un TPP.

Por su parte, Chile es el único de los países negociadores del TPP que ya ostenta un TLC con todos y cada uno de los demás integrantes. Por este motivo, son muchas las dudas sobre los alicientes que puede encontrar Chile en renegociar regionalmente lo que ya obtiene favorablemente en acuerdos bilaterales. De hecho, tal y como señala prolijamente algún autor¹³, lo que se plantea en el TPP es un recrudescimiento de las condiciones en aspectos de propiedad intelectual impulsados desde Estados Unidos, que difícilmente podrían satisfacer a Chile en lo que se entendería como “pagar dos veces por lo mismo”, es decir, volver a negociar aspectos que le perjudican sin por ello obtener más ventajas de las que ya disfrutaban. Si acaso, para Chile, la disyuntiva sobre sumarse o no al TPP reside más en el plano político (secundar la iniciativa estadounidense y no pagar los costos políticos de autoaislarse y aparecer por tanto como un *outsider*) que en los incentivos estrictamente comerciales. Y en esta tesitura, Chile se encuentra ante el escenario de que los Estados Unidos y China son prácticamente iguales en importancia para su economía exportadora y, por tanto, cualquier movimiento a favor de uno y en detrimento del otro puede quebrar ese frágil equilibrio político-comercial.

Finalmente, para Perú el TPP es un instrumento atractivo para comerciar con países con los que aún no tiene TLC (por ejemplo, Vietnam, Malasia, Australia o Nueva Zelanda) y, además, dado que Perú ya está actuando como ruta de exportación de productos brasileños hacia el Pacífico, su pertenencia al TPP le puede conllevar el erigirse en el puente natural entre las economías asiáticas y mercosureñas. Así pues, Perú puede beneficiarse directamente de su acceso a nuevos mercados, pero además y de forma notable, puede ostentar una ventaja comparativa con el resto de países sudamericanos en la medida en que sirva de puerta de entrada para vincular los países TPP, la Unión Europea (dado su acuerdo comercial con Bruselas que ya entró en vigor) y con los países del Mercosur y, especialmente, con Brasil con quien comparte una larga frontera y proyectos de mejora de infraestructuras en el marco de la IIRSA. En definitiva, Perú sería un potencial “ganador” del acuerdo TPP en la medida en que le permitiría vincular su economía a distintos países y regiones, más allá de los riesgos y cautelas del TPP que son aplicables a todos los países integrantes y que veremos a continuación.

III. Riesgos y cautelas del TPP

A nivel general son varios los riesgos que se plantean en las negociaciones del TPP y que han sido criticados desde los propios parlamentos nacionales¹⁴ y desde la sociedad civil¹⁵. El primero de ellos sería el propio secretismo

13 Furche, Carlos. “Chile y las negociaciones del TPP: análisis del impacto económico y político”, mayo 2013.

14 Ver, por ejemplo, para el caso de Perú http://www.rpp.com.pe/2013-09-04-congresistas-piden-transparencia-en-negociaciones-del-tpp-noticia_628085.html (Último acceso: 30 diciembre 2013).

15 Para el caso chileno, ver por ejemplo <http://www.derechosdigitales.org/6185/gobierno-sigue-dando-la-espalda-a-una-discusion-abierta-en-el-tpp/> (Último acceso: 30 diciembre 2013).

y falta de transparencia en las negociaciones, llevándose a cabo sólo por los equipos técnicos bajo el mandato directo de los gobiernos y sin control de los parlamentos ni de la opinión pública. De hecho, esta falta de información y debate público, explica la falta de conocimiento de estas negociaciones por parte de la sociedad civil, que en su gran mayoría desconoce las ventajas e inconvenientes del posible TPP. Sólo algunas organizaciones civiles¹⁶ han esgrimido los riesgos que entraña en temas de propiedad intelectual, acceso a medicamentos, tráfico de datos e internet, acceso a bienes culturales, etc.

Como se apunta, el riesgo real no se puede evaluar con precisión por el propio hecho de que las negociaciones son secretas y, por tanto, las críticas se basan principalmente en filtraciones o comentarios de los propios equipos negociadores. Este hecho motiva que la sociedad civil, y en el caso particular, la de los estados latinoamericanos que abordamos, no pueda (o no sepa) manifestarse a favor o en contra del TPP, dado que se desconoce realmente en qué consistiría y cuáles serían los efectos previsibles en sus vidas y para el modelo de desarrollo de sus respectivos países.

Por el contrario, el sector empresarial en general sí percibe el TPP como un incentivo para estimular el comercio y las exportaciones (aunque lógicamente también haya algunos rubros que se sientan amenazados porque estarían llamados a soportar una mayor competencia). Al igual que en Brasil la FIESP actúa como un lobby que exige al gobierno de Brasilia una mayor inserción internacional y alerta de los peligros del aislamiento brasileño, también sucede esto en los gremios profesionales de Perú y México¹⁷. Así, los grandes grupos empresariales estiman que el crecimiento de los flujos comerciales gracias al TPP sería en su beneficio. Por el contrario, pequeños productores y agricultores consideran que la desregulación y liberalización que exige un megacuerdo de las características del TPP supondría una competencia que difícilmente podrían afrontar. Dicho lo cual y ahondando en lo ya comentado, aún son pocos los movimientos que han trasladado estos riesgos a las sociedades y, por tanto, el rechazo que se manifiesta actualmente es muy limitado.

IV. Consecuencias del TPP en la escena global (y para América Latina)

Aunque aquí se estén examinando los efectos de la consecución del TPP para América Latina, no se pueden obviar las consecuencias directas sobre el escenario global que afectan a todos los actores internacionales y que, por tanto, también afectan a los países latinoamericanos. La primera reflexión es que el TPP se despliega como un importante pilar de la política exterior estadounidense en su objetivo de expansión hacia Asia y como contención del desafío que plantea el crecimiento chino¹⁸. En este sentido, aunque los Estados Unidos tienen distintos tratados comerciales con muchos de los integrantes del TPP, en este caso diseñan este megabloque como un todo coherente y supeditado a unas mismas normas que son “funcionales a los valores e intereses estadounidenses”¹⁹. De hecho, el matiz de rigidez del megabloque, que no aceptaría distintas velocidades ni situaciones excepcionales aspira, en cierta manera, a que algunos estados del sudeste asiático estén más estrechamente vinculados con los Estados Unidos que con China. Asimismo, se pone de manifiesto un cierto sentido de urgencia en las negociaciones, ya que se prevén

16 Para una muestra, ver <http://tppabierto.net/> (Último acceso: 30 diciembre 2013).

17 A título de ejemplo, ver <http://elcomercio.pe/economia/1577175/noticia-acuerdo-transpacifico-no-afectara-medicamentos-sostiene-comex-peru> (Último acceso: 30 diciembre 2013).

18 Para un análisis de las lógicas de la política exterior estadounidense y la dimensión económica-comercial, ver artículo de Hillary Clinton “America’s Pacific Century” en *Foreign Policy*, noviembre 2011: http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century (Último acceso: 30 diciembre 2013).

19 “In all these different ways, we are seeking to shape and participate in a responsive, flexible, and effective regional architecture -- and ensure it connects to a broader global architecture that not only protects international stability and commerce but also advances our values” [...] “American businesses and workers need to have confidence that they are operating on a level playing field, with predictable rules on everything from intellectual property to indigenous innovation”. Hillary Clinton. *Ib idem*.

plazos excesivamente ambiciosos (hace sólo unos pocos meses, se fijaba finales de 2013 como fecha estimada de la consecución del TPP... y aún a día de hoy se establece que en 2014 deberían concluir las negociaciones).

Como parece obvio, este diseño estratégico por parte de Washington también tiene su respuesta por parte china: el reciente lanzamiento del Acuerdo de Asociación Económica Integral Regional (RECP, por sus siglas en inglés), que engloba al ASEAN+6²⁰. De hecho, desde Pekín, en base al típico discurso oficial diplomático y no confrontativo, se apuesta a que la TPP no es una amenaza, sino que podría funcionar de forma complementaria con la RECP. Sin embargo, es digno de destacar que este proyecto del RECP, que aglutina a la práctica totalidad de Asia y Oceanía (es decir, el ámbito de influencia regional de China), se ha presentado como una iniciativa flexible, que pretende respetar las distintas velocidades según el grado de desarrollo de los diversos estados y atender a las especificidades y problemáticas propias de cada país. Por lo tanto, pudiera uno aventurarse a creer que los países asiáticos van a ser más proclives a sumarse a la iniciativa propuesta por China, menos rígida, más condescendiente y entre países más parecidos, antes que adoptar la agenda impuesta por Estados Unidos para el TPP, caracterizada por la gran heterogeneidad de los países integrantes y por el estrecho cumplimiento de normas comerciales (sobre todo en propiedad intelectual y flujo de datos) que pueden ir contra su propio desarrollo. Se trataría, en cierta medida, de un ejercicio de seducción por parte de los dos grandes polos político-económicos para ver cuál es capaz de atraer a otros actores internacionales y en sus aspiraciones de crear zonas de influencia comerciales.

V. Conclusiones

El primer elemento a resaltar es que en esta distribución de poder global, América Latina no ejerce un papel protagónico, sino que sólo tangencialmente puede valorar cuáles son los contextos que le son más propicios e intentar fomentarlos, pero no se encuentra en lo que podríamos considerar como el eje de la toma de decisiones. Sólo México, Perú y Chile están sentados en la mesa de negociaciones del TPP, pero ya hemos visto que sus intereses no son parejos. Por otra parte, desde la óptica del otro gran referente latinoamericano, Brasil, sí cabe impulsar espacios que contrarresten un hipotético TPP, por un lado estimulando el acuerdo definitivo en las negociaciones Mercosur-UE y, por otro lado, fortaleciendo relaciones comerciales multilaterales con actores que también queden fuera de estos hipotéticos megabloques, por ejemplo, a través de foros como BRICS ó IBSA²¹.

El segundo elemento es que si se firmara un Acuerdo Trans-Atlántico²² y un TPP, estos megaacuerdos pasarían a funcionar *de facto* como estándares o reglas del comercio internacionales, obviando las deliberaciones de la OMC (o cuanto menos, induciendo a que éstas se amolden a lo ya acordado). Por tanto, se habrían fijado unas nuevas pautas comerciales de ámbito mundial sin el concurso de la mayoría de los países latinoamericanos. Así pues, el papel internacional latinoamericano se vería reducido a asumir un *fait accompli* derivado de la decisión de otros actores globales.

El tercer elemento de balance que podemos recoger es la evidente distinción entre varias Américas Latinas. Desde el istmo de Panamá hacia el norte, las economías latinoamericanas están estrechamente vinculadas al modelo

20 Es decir, los 10 miembros del ASEAN (Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunei, Vietnam, Laos, Birmania y Camboya), más China, Japón, Corea del Sur, Australia, India y Nueva Zelanda.

21 Frente a la disyuntiva brasileña de actuar como *global player* o circunscrito al liderazgo regional, ver entre otros Caballero Santos, Sergio. "Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana", *Revista Brasileira Política Internacional*, 54 (2), 2011; pp.158-172.

22 Para no trasladar la falsa impresión de que estos acuerdos son ya un hecho es importante señalar que, a pesar de la euforia inicial y las perspectivas de una rápida consecución de estas negociaciones, las dificultades para alcanzar un acuerdo final son muchas, desde la protección europea (y especialmente francesa) de la industria cultural hasta la reciente escalada de tensión por las escuchas y el espionaje de líderes europeos y sus poblaciones por parte de la NSA estadounidense.

estadounidense y se complementan con ésta a través de economías de escala y en una relación de dependencia. Para estos países, el hipotético éxito de los Estados Unidos con la consecución de megabloques es una oportunidad, aunque también es un riesgo de una mayor competitividad. Por su parte, las economías sudamericanas, caracterizadas por la reprimarización de exportaciones y beneficiadas por los altos precios de las *commodities* en los últimos años, tienen su principal foco puesto en China y las economías asiáticas y, en general, podrían verse perjudicadas por un TPP que desviara el comercio internacional a otras zonas. Frente a esto, para países como Brasil el mantenimiento del interés chino por América Latina es una buena noticia y la consecución de un TPP nos llevaría a visibilizar más nítidamente su aislamiento en las grandes dinámicas comerciales mundiales.

Como cuarto elemento, y en línea con esto último, cabe destacar que a diferencia de lo que antaño pareciera, para una gran parte de América Latina el actor internacional clave (al menos en la dimensión económico-comercial) ya no son los Estados Unidos, sino China. A título de ejemplo ya señalamos el caso de Chile, cuya adhesión a un TPP confrontativo con China podría tener un excesivo coste político, como ya adujimos antes. Por tanto, teniendo en cuenta que China se ha convertido en el principal socio comercial de casi todos los países sudamericanos (y si no, ocupa la segunda posición), su influencia y relevancia en la región es notable y creciente. De hecho, además de que algunos países se puedan sentir cómodos antagonizando con el discurso estadounidense, tal y como se haría desde países miembros del ALBA, en términos pragmáticos también es cada vez más “rentable” adherirse a las iniciativas emanadas desde Pekín, que a las de Washington. Por tanto, más allá de la retórica ideológica estaría la economía tangible detrás de la decisión de apostar por una buena sintonía con China.

El quinto elemento que podemos repescar es la muestra de madurez de las sociedades latinoamericanas (mejor dicho, de ciertas organizaciones de la sociedad civil) exigiendo claridad y transparencia en unas negociaciones que se han manejado desde el secretismo y la falta de transparencia. Esto denota que, en cierta manera, no se da un mandato a los presidentes para que acuerden lo que ellos estimen mejor para el desarrollo futuro del país, sino que se ejerce una cierta labor de *accountability* y de rendición de cuentas, entendiendo que la sociedad quiere ser partícipe de las deliberaciones para ponderar si merece la pena o no integrarse en un megabloque regional.

Y el último elemento²³ que podríamos sopesar es el relativo a cómo la propia región latinoamericana puede estimular el tener un mayor peso en la escena internacional, dado que ha quedado patente que no lo ostenta en el escenario que hemos esbozado. Para ello, pareciera que la única receta posible es fomentar los mecanismos de integración regional, ampliándolos y profundizándolos. Quizás dos vías serían las más fructíferas, aunque lógicamente se presentan como retos complicados y de difícil consecución. La primera, una flexibilización de Mercosur, que unido a los diversos deseos de adhesión por parte de otros países, podría configurar una suerte de Unasur-Mercosur con agendas y cometidos diferentes en cada mecanismo regional, pero con más coherencia interna y mecanismos flexibles de adopción de decisiones. La segunda sería que realmente la CELAC (al igual que las cumbres América Latina-UE y las Iberoamericanas) pudieran servir para elaborar pautas comunes para la región o, por lo menos, pactar estrategias afines a los países latinoamericanos en la escena internacional para evitar casos como el aquí planteado, donde los tres integrantes latinoamericanos del TPP ostentan intereses y agendas muy distintas o, incluso a veces, contrapuestas.

Dicho todo lo anterior, hay que recalcar nuevamente la cautela de que está por ver si realmente estas meganegociaciones entre actores tan dispares y heterogéneos realmente se materializan y, caso que así sea, habrá que ver cuánto se modifican las pretensiones inicialmente enunciados a lo largo de las difíciles negociaciones que aún restan. Este trabajo sólo aspiraba a abordar las posibles consecuencias de estas nuevas lógicas de política comercial de megabloques para la región latinoamericana.

23 Aunque este elemento no se ha abordado en profundidad a lo largo de este trabajo dado que se escapa al objeto inicial del mismo, sí parece que las demás consecuencias que hemos planteado en este epígrafe nos dirigen a esta posible respuesta por parte de los actores políticos latinoamericanos y no podemos evitar el esbozarlo mínimamente.

Referencias bibliográficas

- Bouzas, Roberto, “El “nuevo regionalismo” y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente”, en **Revista de la CEPAL**, número 85, abril 2005, pp. 7-18.
- Caballero Santos, Sergio. “Integración en América Latina: lógicas en pugna”, **Política Exterior**, 154, julio/agosto 2013; pp. 136-141.
- Caballero Santos, Sergio. “Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana”, **Revista Brasileira Política Internacional**, 54 (2), 2011; pp.158-172.
- Caetano, Gerardo (coord.). **La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas**. CEFIR (Centro de Formación para la Integración Regional), Montevideo, 2009.
- CEPAL, Informe “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Lenta poscrisis, meganegociaciones comerciales y cadenas de valor: el espacio de acción regional”, 2013, p.83.
- Clinton, Hillary. “America’s Pacific Century” en **Foreign Policy**, noviembre 2011: http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century (Último acceso: 30 diciembre 2013).
- Furche, Carlos. “Chile y las negociaciones del TPP: análisis del impacto económico y político”, mayo 2013.
- Gudynas, Eduardo, “Open regionalism or Alternative Regional Integration?”, citado en Valvis, Anastasios I. “Regional Integration in Latin America”, **Institute of International Economic Relations**, febrero, 2008, p. 12.
- Ikenberry, G. John , Michael Mastanduno and William C. Wohlforth (2009). “Unipolarity, State Behavior, and Systemic Consequences”. **World Politics**, 61, pp. 1-27.
- Jervis, Robert (2009). Unipolarity. **World Politics**, 61, pp 188-213.

Resumen

Actualmente se están negociando un Acuerdo TransPacífico en comercio e inversión, que abarca a un gran número de países bañados por el océano del mismo nombre, al mismo tiempo que se avanza en un acuerdo trans-Atlántico entre Estados Unidos y la Unión Europea. En este trabajo se aborda este escenario de megabloques comerciales desde la óptica de los efectos que pudieran acarrear para América Latina en caso de que se formalicen los acuerdos y se visibiliza cómo estas formas de inserción internacional también ponen de manifiesto las diferentes lógicas existentes en el contexto latinoamericano.

Abstract

A TransPacific Trade and Investment Partnership Agreement is currently being negotiated among a great amount of countries in both sides of the Pacific ocean, while developing a TransAtlantic Partnership between the US and the EU. In this work this commercial scenario, covering several continents, is presented from a Latin American perspective, emphasizing the effects that these agreements could produce on this region. And furthermore, the analysis of these ways of international insertion shows us the competing logics which coexist across the Latin American region.

Palabras claves: comercio internacional; acuerdos transcontinentales; Latinoamérica

Key words: international trade; transcontinental agreements; Latin America

Recibido en 27/11/2013

Aprobado en 30/12/2013

Resenha

Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais¹

Leonardo Carvalho L. A. Bandarra*

Com o advento da globalização e o concomitante processo de expansão das relações internacionais após o término da Guerra Fria, tornou-se imperativo que muitos países revejam suas estratégias de inserção internacional, de modo a universalizá-las e desconcentrá-las de sua base regional. Isso gera uma ampliação do número de parcerias detidas por um país, o que induz à necessidade de evidenciar a relevância de determinados relacionamentos face aos demais, ou seja, de singularizar determinadas parcerias enquanto especialmente relevantes para o cumprimento dos objetivos entendidos como prioritários relativamente à consecução do interesse nacional.

Ganha-se, portanto, cada vez mais espaço no discurso diplomático a utilização, embora ainda de forma vaga e vulgarizada, do conceito de “parcerias estratégicas”. Especialmente no que tange aos estudos sobre os movimentos recentes da política externa brasileira, torna-se mister a necessidade de melhor entender esse conceito, de forma a facilitar a compreensão das prioridades delineadas pela diplomacia brasileira.

Assim, com vistas a melhor compreender o lugar das parcerias estratégicas em meio às relações internacionais do Brasil, foi lançado no ano de 2013 a obra *Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais*, organizada em dois volumes pelos professores Antônio Carlos Lessa, da Universidade de Brasília, e Henrique Altemani Oliveira, da Universidade Estadual da Paraíba e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Esse ambicioso empreendimento, parte da *Coleção Relações Internacionais*, conta com o apoio de um seleto grupo de pesquisadores de renomadas instituições brasileiras e estrangeiras, tais como a Universidade de São Paulo, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a Universidade Estadual da Paraíba e a Universidade Complutense de Madrid, e resulta do projeto “*Parcerias estratégicas do Brasil: a construção do conceito e as experiências em curso*”, desenvolvido entre os anos de 2007 e 2012 sob o financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Além de situar o conceito em meio aos estudos desenvolvidos na grande área das Relações Internacionais, evidenciando o descompasso entre sua utilização no campo político e o seu pouco aprofundamento na academia brasileira, a obra analisa uma série de dezesseis estudos de caso, considerados emblemáticos para a aplicação do conceito. Em suma, a obra abrange tanto uma análise essencialmente teórica - tarefa esta dificultada pela escassez de estudos desta natureza -, quanto uma análise prática, com vistas a compreender se tal conceito reflete o real estado das relações que caracteriza.

1 LESSA, Antônio C.; OLIVEIRA, Henrique A. de (orgs.) (2013). *Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais*. Volume 1, 1ª Ed. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 263p. ISBN: 978-85-8054-115-1 e; LESSA, Antônio C.; OLIVEIRA, Henrique A. de (orgs.) (2013). *Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais*. Volume 2, 1ª Ed. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 239pp. ISBN: 978-85-8054-127-4

* Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília - UnB (lclab90@gmail.com).

Para tal, a obra se divide em dois volumes, cada qual com três partes. O primeiro volume se dedica à análise conceitual do termo “parcerias estratégicas” e ao estudo das experiências tradicionais desenvolvidas pela diplomacia brasileira. A primeira parte, composta por dois capítulos, estuda os marcos conceituais das parcerias estratégicas, enquanto que a segunda parte, em cinco capítulos, estuda os relacionamentos com alguns dos parceiros tradicionais do Brasil (Estados Unidos, União Europeia, Portugal, Japão e Espanha). Já a terceira parte, esta estuda as relações com os parceiros regionais do Brasil, ou seja, o seu entorno regional, iniciando-se por uma análise geral das relações com a América do Sul e partindo para análises específicas das relações com a Argentina e com a Venezuela.

Com relação ao segundo volume, a sua primeira parte se dedica exclusivamente à possibilidade de aplicar do conceito aos novos relacionamentos assinalados pela diplomacia brasileira como prioritários, a saber: o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), a Índia, a Rússia e os países árabes. A segunda parte, por sua vez, analisa a postura brasileira no que se refere ao multilateralismo, enfocando-se para tal na política externa brasileira para a Organização das Nações Unidas (ONU) e nas parcerias estratégicas brasileiras no contexto do multilateralismo comercial - dentro do qual se destaca a postura brasileira na Organização Mundial do Comércio (OMC). Já a última parte evidencia, para fins comparativos, duas experiências desenvolvidas por outros atores que não o Brasil, tanto na Ásia quanto na Europa.

Dessa forma, a obra evidencia uma coerente problematização e análise do conceito de parcerias estratégicas na política externa brasileira, utilizando-se para tal de seis grandes categorias, divididas em dois volumes complementares entre si, no sentido de proporcionar ao leitor uma visão ampliada das diferentes aplicações que a diplomacia brasileira dispôs para o conceito de parcerias estratégicas (e.g. certas parcerias bilaterais tradicionais; novas prioridades; parcerias multilaterais).

Ao se observar especificamente aos estudos de caso propostos, nota-se a grande disparidade entre eles, apesar de serem abrangidos por uma mesma categoria conceitual (parcerias estratégicas). A título de exemplo, observou-se a presença de relacionamentos que oscilam constantemente entre a aproximação e o distanciamento, como no caso dos Estados Unidos; entre o entendimento e a desconfiança, como no caso da Argentina e da Venezuela; relacionamentos historicamente relevantes pela política externa brasileira, como com a ONU; e relacionamentos que apenas recentemente ganharam maior desenvoltura, como as parcerias com a Espanha e com a Índia.

A obra evidencia, ademais, a necessidade de se ampliar os estudos sobre as parcerias estratégicas brasileiras, de modo a suplantarmos o caráter meramente ornamental que o conceito por vezes adquire no discurso político e confirmá-lo enquanto um efetivo arcabouço instrumental de análise das relações internacionais do Brasil.

Recebido em 07/01/2014

Aprovado em 09/01/2014

Resenha

*China Goes Global: The Partial Power*¹Oliver Stuenkel²

Today's debate about the future of global order is marked by a near-certainty that China's economy will overtake that of the United States within the next decade. Most analysts also believe that as a consequence, China will be able to challenge and eventually supplant the US as the global hegemon. We are heading, the story goes, towards a 'Chinese world'.

David Shambaugh, Director of the China Program at George Washington University, disagrees. He argues that China "has a very long way to go before it becomes – if it ever becomes – a true global power." According to him, "China will never rule the world." The reason, according to the author, is not merely economic. The book argues that China lacks close friends or allies, and that China is not normatively integrated into the community of nations. It lacks a military network similar to that of the United States. Furthermore, its reactive foreign policy keep it from taking the initiative, leaving its diplomatic footprint smaller than its economic weight would suggest. Above all, China has no soft power – its cultural products fail to set global trends like that of the United States.

Adopting Joseph Nye's argument that resources do not constitute power unless they can be used to influence actors or the outcome of a situation, Shambaugh argues that China is a global actor without yet being a global power. Perhaps most provocatively, the author argues that "one does not see Beijing proactively and positively trying to resolve any global problem."

This points to an interesting debate about how to define power in international relations. Is cultural influence a necessary ingredient to be a global power? Would it not be natural that Chinese culture would be met with skepticism in a world strongly influenced by Western cultural norms?

In addition, Shambaugh's overall argument seems to assume that China's economic rise does not increase its capacity to influence others. Yes, China has only a limited number of leading multinational corporations and is only the world's fifth-largest overseas investor, yet this will inevitably change in the coming decades. China's soft power is certain to increase as its economy becomes more powerful. Conscious of this, the government in Beijing is financing a growing number of Confucius Institutes around the world. The number of university students studying Mandarin across the world will dramatically increase, leading to a greater comprehension of Chinese society and culture.

I therefore tend to disagree with Shambaugh's suggestion that the hype about China's rise is unwarranted. China clearly faces enormous challenges, unlike the United States a century ago. China's way to the top will thus be far more difficult and less predictable. And yet, paradoxically, *China Goes Global* provides simply too many statistics in favor of China's dominance to agree that it is only a partial power.

1 Shambaugh, David. *China Goes Global: The Partial Power*, Oxford: Oxford University Press, 432 p. ISBN: 0199860149.

2 Professor de Relações Internacionais, coordenador da Escola de Ciências Sociais do CPDOC da Fundação Getúlio Vargas – FGV em São Paulo e coordenador do MBA em Relações Internacionais da FGV em São Paulo e no Rio de Janeiro. (oliver.stuenkel@post.harvard.edu).

Irrespective of such questions, Shambaugh's book is extremely well written and researched, providing the reader relatively balanced and comprehensive overview of China's role in the world and about the internal debate in China – a debate which remains opaque and little understood.

Received in 28/11/2013

Approved in 19/12/2013