

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 11 | edição nº 3 | 2022

***OS MOVIMENTOS ANTIBASES NAS FILIPINAS E
ACORDO DE BASES MILITARES COM OS EUA: UMA
ANÁLISE SOBRE MOVIMENTOS SOCIAIS, NEGOCIAÇÕES
E JOGOS DE DOIS NÍVEIS***

Andrea Luiza Fontes Resende de Souza

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

unesp 
UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"

*A Brazilian Journal of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex*

OS MOVIMENTOS ANTIBASES NAS FILIPINAS E ACORDO DE BASES MILITARES COM OS EUA: UMA ANÁLISE SOBRE MOVIMENTOS SOCIAIS, NEGOCIAÇÕES E JOGOS DE DOIS NÍVEIS¹

Andrea Luiza Fontes Resende de Souza²

Resumo: Durante 45 anos de negociações sobre a presença e permanência das bases militares dos EUA nas Filipinas, os EUA conseguiu sobrepor suas preferências sob os interesses das Filipinas. Contudo, em setembro de 1991, algo inesperado ocorre: o senado filipino rejeita um novo tratado cujo um dos termos era a permanência das bases americanas no país. Com este resultado, as grandes bases dos Estados Unidos foram permanentemente fechadas. Sabendo que o movimento antibases nas Filipinas cresceu exponencialmente entre 1980 e 1990, este artigo se propõe a analisar pela a ótica dos jogos de dois níveis de Putnam, como e se o movimento antibases teve alguma influência sobre o resultado de 1991. Maior destaque é dado ao nível II (nível doméstico) e como grupos domésticos podem interferir no nível I (internacional) onde ocorrem as negociações. Ao final de uma profunda exploração sobre o contexto em que as negociações ocorreram entre 1946 e 1991, é possível compreender dois pontos sobre as negociações de 1991: de fato a coalisão de vários movimentos sociais que aderiram à pauta “antibases” conseguiu se politizar o suficiente para penetrar na elite política e contrabalancear o jogo a favor das minorias; e que os negociadores dos EUA inesperadamente ignoraram o peso que estes movimentos poderiam ter sobre os negociadores filipinos.

Palavras-Chave: Filipinas. Bases. Estados Unidos. Acordo.

1. Introdução

O tema deste artigo é sobre as negociações sobre Acordos de Bases Militares (MBA)³. Estes tipos de acordos envolvem dois países de posições distintas: um que quer implementar bases militares em uma localização ultramarina; e outro país, alvo da negociação, que será o hospedeiro das bases. Considerando a posição de que os Estados Unidos é, desde o final da Segunda Guerra, o país que mais possui bases ultramarinas, o foco deste artigo é preencher a lacuna que há na academia sobre negociações de MBA e como a teoria da lógica dos dois níveis de Putnam pode ser observada. Pela

¹ O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior- CAPES – Código de Financiamento 001.

² Sou doutoranda e mestre em Relações Internacionais no Programa de Pós Graduação em RI da PUCMINAS. Minhas pesquisas se concentram nas áreas de Estudos Estratégicos e Segurança Internacional, mas também possuo grande interesse por estudos de RI em Filosofia, Cinema, Feminismo, etc. E-mail: andrearesenderi@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4018602324123303>

³³ A sigla se refere à *Military Bases Agreement*. Como é mais comum a existência de pesquisas sobre estes acordos na língua inglesa, preferiu-se manter a sigla na linguagem de origem.

complexidade e por ser uma negociação que possuiu vários estágios e emendas, foram escolhidas as negociações que ocorreram entre os Estados Unidos e as Filipinas sobre o MBA de 1946 a 1991. O problema da pesquisa é entender por que o resultado das negociações de 1991 foi tão diferente das negociações anteriores.

Foi necessário dividir as negociações do MBA em três momentos distintos: o primeiro que discorre sobre a origem da presença militar nas Filipinas e como o MBA foi negociado e implementado em 1947. O segundo momento foca nas emendas que foram realizadas entre 1959 e 1979. Já o terceiro e último momento é sobre as revisões do MBA e a negociação final de 1991.

Logo, os tópicos seguintes foram delimitados a percorrer o contexto histórico destas negociações, mas de forma a destacar o surgimento e fortalecimento do movimento antibases nas Filipinas e quais grupos domésticos levantavam esta pauta. Apesar de um tanto descritivo, observou-se que é fundamental compreender como os senadores filipinos, também negociadores do acordo e das emendas, se posicionados e se foram, ou não, influenciados pelo ativismo antibases. Cabe dizer, que esta pesquisa se fundamentou também em teses, artigos e pesquisas acadêmicas para atingir o objetivo principal: de ver como as afirmações de Putnam (1988) sobre o nível II podem explicar o objetivo de estudo.

2. A lógica de dois níveis em negociações internacionais

É tido por alguns autores que os movimentos sociais pouco têm capacidade de influenciar na escolha dos tomadores de decisão em negociações internacionais por causa da grande assimetria de poder. Contudo, Putnam (1988) aponta que as negociações internacionais são complexas, e ocorrem em dois níveis; o que o autor chama de jogos de dois níveis. De um lado temos o nível internacional (nível I) e o nível doméstico (nível II). O nível II é composto por diversos grupos domésticos que possuem determinado poder político e que pressionam o governo para atingir seus interesses. Dependendo da distribuição deste poder político no nível II, o grupo de maior poder pode influenciar no andamento das negociações.

Os políticos participam dos dois níveis. No nível I aparecem como diplomatas e representantes internacionais, mas no nível II eles são líderes populares, que buscam criar coalisões e conexões com os grupos domésticos, em busca de poder político. Ainda há o fato de que as configurações políticas dos países influenciam nas negociações. No nível I, os negociadores possuem a liberdade de barganhar e perseguir os interesses de seus países, buscando chegar em um acordo entre as partes. Todavia, Por mais que se chegue a um resultado consensual às partes, o acordo ainda depende da aprovação e ratificação pelos respectivos governos, ou seja, o acordo precisa ser implementado por ambos os

governos envolvidos. Isso significa que, no nível II, há um novo debate sobre os termos negociados, levando à rejeição ou aprovação do acordo. (PUTNAM, 1988).

Outro ponto levantado por Putnam (1988) é o conjunto de vitórias quais as partes pretendem atingir nas negociações. O autor destaca que o tamanho deste conjunto de vitórias tem três variáveis dependentes: ao nível II as duas variáveis são as preferências e coalisões definidas pelos atores, e as instituições de cada país; ao nível I são as estratégias de cada uma das partes envolvidas nas negociações. Em relação ao objeto de estudo, destacam-se as duas primeiras variáveis no caso das Filipinas.

Stromseth (1989) apesar de não trabalhar exatamente com a lógica dos dois níveis de Putnam, o autor trata sobre como as negociações entre os EUA e as Filipinas entre 1946 e 1991 ocorriam entre “aliados” que possuíam poderes diferentes dentro das negociações⁴. Mas o autor deixa claro que o poder de barganha das Filipinas frente os EUA, que antes era baixo, foi aumentando com o tempo. Este ponto será explorado ao final do tópico 2.1 sobre as primeiras negociações do MBA.

Continuando com Putnam (1988), a realização ou não de um acordo internacional tem custos diferentes para cada grupo doméstico. No caso de o nível I optar por não realizar um acordo, o autor esclarece que:

Alguns grupos domésticos podem ter custos baixos com não-acordos, ao passo que outros podem ter custos mais altos; os primeiros serão mais céticos que os segundos quanto a acordos no nível I. Famílias de baixa renda deveriam ser mais propensas a entrar em greve do que solteiros endinheirados; barbeiros de pequenas cidades deveriam ser mais isolacionistas que banqueiros internacionais. Nesse sentido, alguns grupos domésticos podem tanto opor-se genericamente a quanto apoiar genericamente acordos do nível I, de maneira mais ou menos independente dos conteúdos específicos desses acordos, embora naturalmente as decisões de outros grupos a respeito da ratificação estejam condicionadas a essas particularidades. O tamanho do conjunto de vitórias (e, daí, o espaço de negociação do negociador do nível I) depende do tamanho relativo das forças “isolacionistas” (que se opõem à cooperação internacional em geral) e das forças “internacionalistas” (que oferecem “apoio incondicional”). (PUTNAM, p. 157).

Portanto, o surgimento e posicionamento dos grupos domésticos faz sim parte do equilíbrio do jogo da negociação. No caso de um Acordo de Bases Militares, a presença de movimentos antibases deve ser considerada como uma variável de relevância, e não somente a preferência dos atores no nível I. Putnam ainda estabelece que a composição dos grupos domésticos e o nível de politização irão fazer diferença na hora de perseguir seus interesses com os negociadores que operam entre os níveis I e II,

⁴ Tanto Putnam (1988) quanto Stromseth (1989) incluem referências em comum em seus trabalhos como Habeeb e Robert Keohane.

que no caso das Filipinas são os senadores. As afirmações de Putnam são, portanto, ferramentas que podem auxiliar a identificar como os movimentos sociais se encaixam neste jogo de negociações.

3. O MBA e o surgimento de movimentos antibases nas Filipinas

Apesar do Acordo sobre Bases Militares entre as Filipinas e os EUA ter sido realizado em 1947, a presença militar dos Estados Unidos no país foi estabelecida muitas décadas antes.

Em 1898, após a Guerra Hispano-Americana, os Estados Unidos conquistaram diversos territórios ultramarinos: anexaram o Havaí e adquiriram as Filipinas, Porto Rico, Guam e as Ilhas Wake da Espanha pela soma de U\$ 20 milhões.⁵ Por sua vez, as Filipinas tornaram-se território incorporado do governo americano, tendo um governo insular cujo líder era indicado pelo presidente dos EUA. Para os EUA, as Filipinas eram o caminho para a expansão do seu domínio estratégico⁶ e econômico no Pacífico. É importante notar que, das colônias espanholas envolvidas na Guerra Hispano-americana, somente Cuba conseguiu sua independência. (BERRY, 1981; MA, 2001; SOUZA, 2017).

Entre 1900 e 1930, os EUA construíram a grande base de Clark e outras diversas instalações militares nas Filipinas. E é durante a década de 1930 que surgiram as primeiras movimentações políticas entre os países para independência das Filipinas. Em 1933, o deputado Butler Hare e os senadores Harry Hawes e Bronson Cutting dos EUA, em conjunto com os senadores filipinos Sergio Osmeñas e Manuel Roxas, elaboraram um Ato que não só garantiria o status de *Commonwealth* às Filipinas, mas também sua independência após um período de 10 anos. Chamado de Ato Hare-Hawes-Cutting, ainda previa facilitar a construção de bases militares e instalações navais dos EUA nas Filipinas. (SHALOM, 1990).

Apesar do Ato Hare-Hawes-Cutting ter sido aprovado pelo congresso dos EUA, foi rejeitado no Filipino, em grande parte devido à grande rejeição à presença de bases militares dos EUA. Neste período, mesmo antes da independência, já existiam políticos que eram contra a presença de bases dos EUA e que apontavam que era necessário que as Filipinas fossem soberanas antes de assinar qualquer acordo que permitisse a construção e permanência de bases militares estrangeiras. Mais especificamente, o Partido Nacionalista (criado em 1907) era o mais enfático sobre a necessidade de obter a independência antes de assinar qualquer acordo sobre Bases. (SHALOM, 1990, YEO, 2011).

Neste contexto, o presidente do Senado, Manuel Quezon, viaja a Washington para negociar pessoalmente com o governo dos EUA, presidido por Theodore Roosevelt (1933 – 1945). Quezon foi

⁵ During the American-Spanish War, only Cuba gained Independence with the help of the U.S. (SOUZA, 2017).

⁶ Berry (1981) aponta que, em caso de ameaças no Pacífico, por exemplo, do Japão, ter uma base militar e instalações navais nas Filipinas seria vital para a defesa dos EUA.

capaz de convencer Roosevelt de que a independência das Filipinas era um passo necessário e mandatário para que fosse negociada a questão das bases. É importante destacar que, apesar de ser favorável à presença de bases dos EUA, não queria que seus rivais políticos, Osmeña e Roxas, alcançassem prestígio por serem os responsáveis a garantir a independência das Filipinas. O produto deste encontro foi o Ato Tydings-McDuffie, elaborado pelo senador Millard Tydings e o deputado John McDuffie, que foi aprovado tanto pelo congresso dos EUA, quanto pelo congresso Filipino. (BERRY, 1981; SHALOM, 1990).

O Ato Tydings-McDuffie garantia as Filipinas o status de *Commonwealth* e a independência após um período de dez anos. Todavia, apesar das Filipinas ganharem certo nível de soberania, ainda estava subordinada aos Estados Unidos. A respeito das bases militares e instalações navais, o artigo A da seção 10 do Ato Tydings-McDuffie aborda:

No 4º dia do mês de Julho imediatamente após o termino do período de dez anos após a data de inauguração do novo governo [...] o Presidente dos Estados Unidos deverá proclamar a retirada e a rendição de todo o direito sobre a posse, supervisão, jurisdição, controle e soberania existente e exercida pelos Estados Unidos em todo o território e População das Ilhas Filipinas, todas as reservas incluindo as reservas militares do governo dos Estados Unidos nas Filipinas (exceto as reservas navais e as estações de reabastecimento, garantidas na seção 5) [...] (UNITED STATES, 1934, p. 463, tradução nossa).⁷

Logo, apesar de garantir que as bases e instalações militares se tornariam do governo Filipino, estava excluído do Ato as instalações navais e estações de reabastecimento. Por sua vez, estas eram essenciais para que os EUA continuasse o comércio na região da Ásia e Pacífico. Ma (2001) ainda interpreta que o tratado, principalmente a seção 10, “forçava” o novo governo Filipino a reconhecer o direito dos EUA sobre as instalações navais e outras propriedades.

Constata-se que o Ato Tydings-McDuffie negociado entre os EUA e Quezon, ainda deixava a questão das bases militares em aberto. Todavia, estabelecendo estes “limites”, Quezon garantiu a independência e ao mesmo tempo agradou aos políticos contra as bases. A posse de bases nas Filipinas ganha ainda mais relevância em julho de 1941, frente à Segunda Guerra Mundial. Além de treinar conjuntamente com as tropas filipinas, os EUA aumentaram a presença de submarinos e navios de guerra, que passaram a utilizar as instalações navais e estações de reabastecimento dos EUA nas Filipinas. (BERRY, 1981).

⁷ On the 4th day of July immediately following the expiration of a period of ten years from the date of inauguration of the new government [...] the President of the United States shall by proclamation withdraw and surrender all the right of possession, supervision, jurisdiction, control or sovereignty then existing and exercised by the United States in and over the territory and people of Philippine Islands, including all military and other reservations of the Government of the United States in the Philippines (except such naval reservations and fueling stations as are reserved under section 5) [...]

Em 09 de dezembro de 1941, o Japão ataca a base americana de Pearl Harbor, no Havaí, e as Filipinas, tomando a última em 02 de dezembro de 1942. Ademais, o então presidente, Manuel Quezon e outros políticos leais aos EUA (incluindo o vice-presidente Sergio Osmeña) buscaram exílio nos Estados Unidos, onde permaneceram até o fim da guerra. (SHALOM, 1990; MA, 2001).

Quezon e Osmeña aproveitaram o exílio e buscaram arranjos que garantissem a independência das Filipinas após a guerra e que também facilitassem um novo tratado sobre a permanência de bases militares e construção de novas bases. Além disso, em 29 de junho de 1944, o congresso dos Estados Unidos viria a aprovar a Resolução Conjunta do Senado nº 93 que concedia ao presidente o poder de negociar para além do Ato Tydings-McDuffie e garantir o estabelecimento de bases dos EUA nas Filipinas para garantir a segurança e defesa de ambos os países, considerando o início da campanha da reconquista das Filipinas. Em contrapartida, o governo filipino estabeleceu uma resolução similar, a resolução nº4 de 28 de julho de 1945. (BERRY, 1981; SHALOM, 1990; MA, 2001).

Com a reconquista das Filipinas ocorreu em maio de 1945 e a Commonwealth, foi reestabelecida sob a presidência de Osmeña, já que Roxas faleceu ainda no exílio. Enquanto as Filipinas se reestabeleciam nos primeiros meses após o fim da ocupação, em maio de 1945, os Estados Unidos enviam uma delegação, liderada pelo Senador Tydings⁸, para avaliar a situação do país e estudar quais programas seriam necessários para recuperar o país. Logo, houve o atraso das negociações sobre o MBA e o acordo não foi estabelecido a tempo das eleições e mesmo antes da independência das Filipinas. Ocorreu que o então presidente Osmeña perde para Manuel Roxas nas eleições de 1946. (SHALOM, 1990; MA, 2001).

4. O pós-guerra e o estabelecimento do MBA

Apesar do prosseguimento das negociações e a chegada a um esboço, alguns pontos do acordo geraram preocupação aos filipinos. O termo de maior atenção era a localização de algumas bases, o que incomodou senadores que eram abertamente contra a presença de bases ou que ainda tinham dúvidas sobre os termos do acordo com os EUA. Por pressão das Forças Armadas, o governo dos EUA colocou no esboço que uma das grandes bases seria localizada em Manila, capital filipina. Assim, o argumento de alguns políticos é que a presença de uma em Manila poderia influenciar negativamente no desenvolvimento econômico e social na região. Além disso, havia o temor de que a base representasse um alvo a ser atacado em caso de guerra, o que levaria a destruição não apenas da capital das Filipinas, mas de seu principal centro socioeconômico. (SHALOM, 1990; MA, 2001).

⁸ Segundo Berry (1981) a delegação estabelecida por Truman era composta por membros do: *United States Shipping Board*, *United States Veteran's Bureau*, e da *Foreign Economic Administration*. Ainda Segundo o autor, o próprio senador Tydings que sugeriu os membros para o presidente, que concordou com a colocação do senador pela experiência dele com o governo das Filipinas na década de 1930. (BERRY, 1981, p. 111).

Outro ponto do MBA abordava a jurisdição criminal das bases militares dos EUA em solo filipino. Segundo Shalom (1990):

[...] as disposições sobre jurisdição criminal propostas pelos Estados Unidos eram, essencialmente, uma renovação da extraterritorialidade e que davam aos Estados Unidos autoridade sobre todos os crimes cometidos pelos membros das Forças Armadas dos EUA, independente de quem fosse a vítima e independente se o crime ocorresse dentro ou fora das bases, durante ou não do serviço militar. (SHALOM, p. 8, 1990, tradução nossa).⁹

A possibilidade de impunidade em caso de crimes cometidos por estadunidenses agravou ainda mais a questão no congresso. Em 1946, ao mesmo tempo em que as negociações prosseguiram diversos casos de militares estadunidenses envolvidos com o mercado negro e cometendo abusos contra trabalhadores filipinos das bases surgiam e causava revolta na opinião pública. Assim, o primeiro esboço do acordo foi rejeitado pelo congresso filipino, e as negociações foram retomadas. (SHALOM, 1990; MA, 2001).

Para dar andamento às negociações e convencer a oposição a votar no MBA, o presidente Roxas estabelece um grupo bipartidário de senadores. A intenção era envolver mais os senadores da oposição nas negociações sobre as bases, mas também tinha a intenção de garantir o prestígio político de Manuel Roxas frente ao congresso. O embaixador McNutt facilitou que alguns pontos fossem esclarecidos na negociação com as Filipinas. McNutt também sugeriu ao governo dos EUA a liberação de uma ajuda financeira para a reestruturação do país, como sinal de boas relações e para facilitar as negociações. (SHALOM, 1990).

Outra ação que o governo dos EUA fez para pressionar a conclusão do MBA foi a de anunciar, em dezembro de 1946, a retirada de todas as instalações e do contingente militar das Filipinas em detrimento da perda de relevância estratégica do país para os EUA. Todavia, se tinha algo que o governo filipino não desejava era que as tropas americanas saíssem do país, pois já que além de garantir a segurança em um período de extrema instabilidade, a construção de novas bases também poderia auxiliar na economia do país já que a presença de bases e tropas dos EUA significava a presença de dólar, investimentos, e emprego para a população local (BERRY, 1981; MA, 2001). Neste contexto, a delegação e o próprio presidente Roxas reconsideraram seus posicionamentos e decidiram por ceder às exigências dos EUA no MBA, mesmo na questão da jurisdição criminal. (BERRY, 1981).

⁹ [...] the criminal jurisdiction provisions proposed by the United States were essentially a revival of extraterritoriality, giving the United States authority over all offenses committed by members of the U.S. armed forces regardless of who the victim was and whether the offense was committed on or off base, on or off duty.

A questão da jurisdição foi alterada de forma que os EUA só teriam jurisdição dentro das bases, enquanto o governo filipino ficaria encarregado da jurisdição fora da base em caso de crimes cometidos por militares fora de serviço. Ou seja, se militares estadunidenses cometessem crimes contra a população Filipina durante o serviço, os EUA ainda teriam jurisdição criminal. Além disso, haveria um “fiscal” que avaliaria a situação e as evidências do crime, constatando se o militar cometeu o crime durante ou fora de serviço. Se o crime fosse cometido fora do serviço, passando a jurisdição para judiciário filipino, o governo dos EUA ainda poderia recorrer ao Ministro de Justiça das Filipinas e apelar contra a decisão do fiscal. (BERRY, 1981).

Com as modificações, o Acordo de Bases Militares foi aprovado pelo congresso filipino, sendo ratificado em 26 de março de 1947. Resumidamente, Berry (1981) e Ma (2001) definem que os pontos principais do acordo foram:

- 1) Os EUA teriam controle total de dezesseis bases distribuídas em todo o país, sendo possível expandir qualquer uma das bases caso o governo dos EUA julgue necessário;
- 2) Todas as bases e instalações estavam livres de qualquer tipo de imposto ou taxa.
- 3) O governo das Filipinas fica encarregado de garantir a segurança e proteção das bases e mesmo de garantir que a legislação filipina salvaguardasse estes objetivos;
- 4) A duração do acordo seria de 99 anos, expirando em 2046.
- 5) Nenhum dos países poderia ceder qualquer base ou instalação para uma terceira parte sem prévio consentimento.
- 6) Determinou-se que o procurador da cidade ou região onde o crime ocorreu atuaria como fiscal para decidir a jurisdição.
- 7) A jurisdição criminal fica a cargo dos EUA nos seguintes casos: quando ocorrerem crimes dentro das bases e instalações.
- 8) A jurisdição criminal fica a cargo das Filipinas nos seguintes casos: crimes que ocorram fora das bases cometidos por militares ou civis dos EUA durante o serviço; dentro da base se todos os envolvidos forem civis e de nacionalidade filipina; se o crime ocorrer durante um período de emergência nacional ou guerra.
- 9) Em decisão do fiscal que ceda a jurisdição criminal para as Filipinas, os EUA poderiam ainda recorrer à Suprema Corte do país.

Tanto Salamanca (1989) quanto Ma (2001) apontam que o contexto das negociações do MBA era claramente desfavorável aos filipinos. Os autores chamam a atenção ao fato de que as Filipinas mal estavam começando a se recuperar da destruição econômica e social da Segunda Guerra e já tinham que lidar com a complexa questão das bases. Salamanca (1989) ainda chama a atenção ao

possível despreparo dos líderes políticos filipinos em técnicas de negociações frente à proteção dos seus interesses nacionais. Stromseth (1989) também é enfático sobre esta questão:

Obviamente os negociadores filipinos tinham poucas escolhas. Quando eles iam contra termos propostos do MBA, particularmente na questão da extraterritorialidade, os negociadores americanos ameaçavam levar as bases para Guam, Tinian ou outros países; Os americanos tinham alternativas; os filipinos não. (STROMSETH, 1989, p. 165, tradução nossa).¹⁰

Já Shalom (1990) deixa claro que os políticos envolvidos nas negociações faziam parte da elite nacional filipina, que mais visava garantir a permanência do comércio com os EUA (que remontava os tempos coloniais) do que empreender pelo interesse nacional e pela soberania do país. Mesmo a votação em que o MBA foi aprovado não ocorreu livre de estranhas ocorrências já que seis senadores não compareceram. Segundo o autor, é possível que Roxas tenha manipulado suas forças numa ocorrência onde três senadores foram barrados de entrar no congresso sob o pretexto de que tentariam fraudar as votações. No resultado da votação, os votos destes senadores foram anulados e não foram computados. Outros três senadores não compareceram à votação e também não tiveram seus votos computados. Logo, a votação foi unânime, contanto com dezoito votos favoráveis e nenhum contra. (SHALOM, 1990).

Portanto, o estabelecimento do MBA visou mais a permanência das elites e estreitar as relações das Filipinas com os EUA. Os políticos contra as bases dos EUA eram minoria no governo e não conseguiram sobrepor seus argumentos aos dos políticos pró-bases, que dominavam o governo. Os políticos pró-bases viam o acordo como uma oportunidade de estreitar os laços com os EUA e garantir a segurança nacional e a entrada de financiamento para a reconstrução do país.

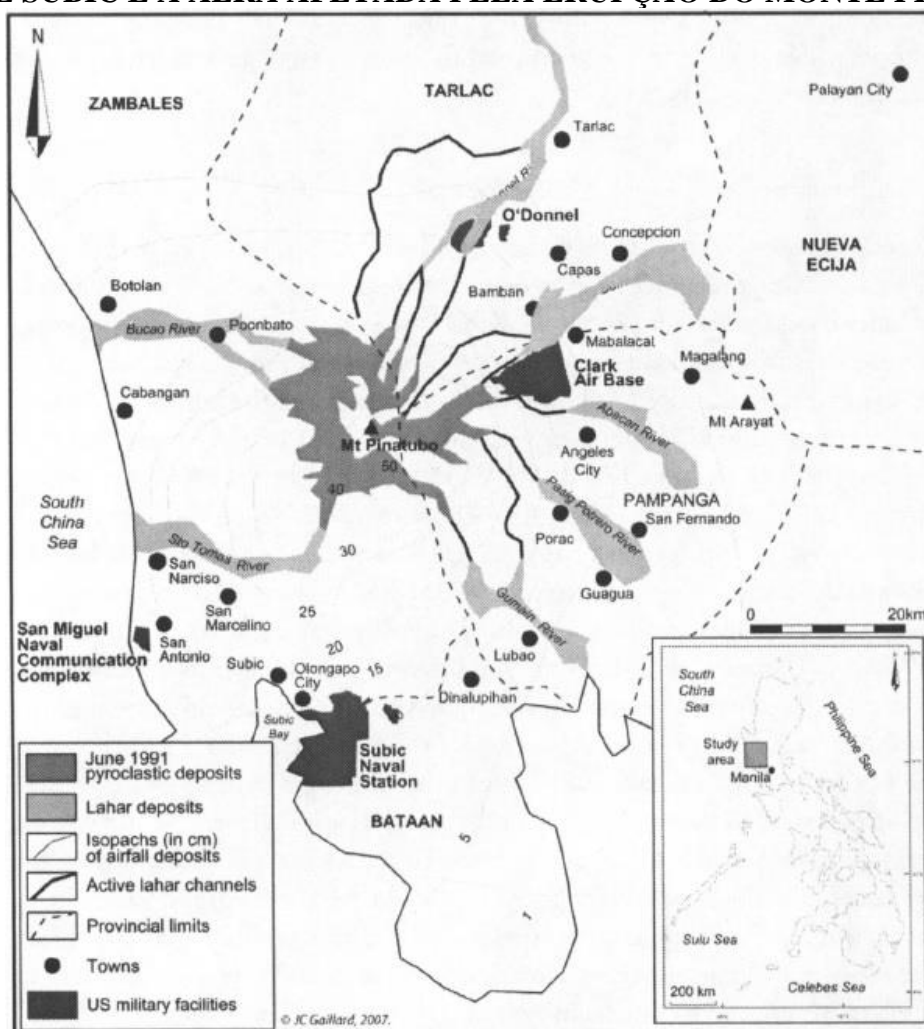
5. A Base Militar de Clark e a Estação Naval de Subic

Um pequeno tópico deve ser destacado para as Bases Militares de Subic e Clark após o MBA ser estabelecido. A principal conquista dos EUA no MBA foi o estabelecimento do domínio americano sobre a Base Naval de Subic (construída no final do século XIX) e a Base Aérea de Clark (construída em 1903). Ambas as bases se tornaram fundamentais para o planejamento estratégico do Comando do Pacífico dos Estados Unidos (PACOM), criado em janeiro de 1947 (mesmo ano de estabelecimento do MBA). (CORNING, 1990; YEO, 2011; SOUZA, 2017).

¹⁰ Indeed the Filipino negotiators had little choice. When they objected to terms of the proposed MBA, particularly on the matter of extraterritoriality, the American negotiators threatened to withdraw the bases to Guam, Tinian or other sites. The Americans had alternatives; the Filipinos not.

Estação Naval de Subic era localizada na Baía de Subic, na província de Zambales, ilha de Luzon, e era o principal ponto logístico entre o Havaí e o Golfo Pérsico (ver Figura 1 a seguir). Entre 1947 e 1992, a Base de Subic era sede da 7ª Esquadra dos EUA, a principal força naval do PACOM. O posicionamento da base, a profundidade do mar e a oferta barata de mão de obra, tornavam a Base de Subic a melhor instalação para reparos de navios da 7ª Esquadra, pois, mesmo havendo outras bases em Guam e no Havaí, a distancia a ser percorrida para chegar nestas bases era muito maior se as forças navais do PACOM estavam posicionadas no sudeste asiático. Ademais, ao redor da Base de Subic foram construídas diversas instalações que ficaram conhecidas como Complexo de Comunicações Navais de San Miguel. (CORNING, 1990; GAILARD, KELMAN, ORILLOS, 2009).

FIGURA 1 - LOCALIZAÇÃO DA BASE AÉREA DE CLARK E DA ESTAÇÃO NAVAL DA BAÍA DE SUBIC E A ÁREA AFETADA PELA ERUPÇÃO DO MONTE PINATUBO.



Fonte: GAILARD, KELMAN, ORILLOS (2009, p. 308).

Já a base militar de Clark também em Zambales, Luzon, cerca de 17 quilômetros do Monte Pinatubo, um dos principais vulcões das Filipinas (ver Anexo A). Clark tornou-se em 1947 a sede da 13ª Força Aérea dos EUA, também componente do PACOM. Ao redor da Base Aérea de Clark, os

Estados Unidos construíram diversas instalações de treinamento e de alta tecnologia em controle, comunicação e inteligência. Assim, Clark e suas diversas instalações se tornaram fundamentais no/para o monitoramento de toda a região do sudeste asiático. (CORNING, 1990).

6. Emendas ao MBA e os movimentos antibases nas Filipinas

Em 1950 já surgiram os primeiros posicionamentos contra o MBA. Uma das principais lideranças no congresso filipino contra o acordo era o senador Claro Recto, que questionava abertamente a assimetria entre os países em relação aos termos do MBA, se comparado com outros acordos sobre defesa ou sobre bases entre os EUA e outros países, como Japão, Nova Zelândia e mesmo o acordo da OTAN. O argumento era de que nestes outros acordos, os países hospedeiros das bases possuíam maior jurisdição do que o MBA estabelecido com as Filipinas. (BERRY, 1981; STROMSETH, 1989).

Em vista de garantir o apoio do país no aprimoramento das bases e aumento do contingente militar em decorrência da Guerra do Vietnã, em 1958 os EUA iniciaram novas negociações sobre os termos do MBA. As renegociações resultaram no Acordo Bohlen-Serrano de outubro de 1959 e que criou emendas ao MBA estabelecendo que: o governo dos EUA consultaria o governo filipino quanto à instalação de mísseis de longo alcance nas bases; a vigência das bases passaria de 99 anos para 25 anos; alterava a jurisdição criminal para as Filipinas em caso de crimes envolvendo civis filipinos nas bases; alterou a análise da jurisdição criminal, dando maior autonomia aos filipinos. Contudo, o acordo Bohlen-Serrano somente foi ratificado em 1966. (GREGOR, 1984; STROMSETH, 1989).

Apesar do sucesso das negociações, aos poucos crescia a insatisfação contra a presença militar dos EUA. Alguns incidentes como pequenos roubos e movimentações suspeitas e próximas às bases, resultavam na morte de filipinos nas mãos dos militares americanos. Mesmo com as condenações dos militares envolvidos, o sentimento coletivo era de injustiça. Logo, o movimento antibases nas Filipinas ficou cada vez mais forte, já que as bases eram vistas como um símbolo da presença dos EUA no país, remontando aos tempos coloniais. (BERRY, 1981; STROMSETH, 1989; YEO, 2011).

Logo, entre 1960 e 1970 surgiram diversos movimentos políticos e partidos que tinham como pauta o fechamento de todas as bases dos Estados Unidos no país. Entre os partidos estavam o Partido Nacionalista e o Partido Comunista (PKP – criado em 1968); além disso, surgiram movimentos universitários como a Juventude Nacionalista (*Kabataang Makabayan*) e a Associação da Juventude Democrática (*Demokratikong Kabagtaan*) iniciaram atividades e protestos contra a presença das bases militares dos EUA no país. (YEO, 2011).

Com a ascensão de Ferdinand Marcos (1965 - 1986) à presidência, o governo filipino iniciaria um alinhamento ideológico com os EUA na luta contra o comunismo, já que o avanço do comunismo

na Ásia era uma ameaça real para as Filipinas. Logo, garantir que os EUA mantivessem um fluxo constante de forças nas Filipinas significava proteger o país e o governo contra um golpe de estado por parte dos comunistas. Em detrimento desta ameaça, Marcos estabelece lei marcial nas Filipinas em 1972, fechando o congresso e alterando a constituição de forma a garantir sua permanência por tempo indeterminado, além de exiliar opositores e proibir qualquer manifestação contrária ao governo. (BERRY, 1981; STROMSETH, 1989).

Durante a Lei Marcial de 1972, ficou claro para a oposição (no país e no exílio) que o governo filipino aproveitava da ajuda econômica e militar dos EUA para reprimir a população e a oposição. Mesmo entre os políticos americanos existiam aqueles que concordavam que os programas de assistência na repressão pelo governo a partidos e movimentos de oposição nas Filipinas. Entre estes políticos estava o deputado Donald Fraser, que também era presidente do Subcomitê sobre Organizações Internacionais. De fato, quem alertou o Deputado Fraser sobre a situação nas Filipinas foi Raul Manglapus, ex-senador e ex-Ministro das Relações Exteriores das Filipinas que também foi exilado na Lei Marcial de 1972. (YEO, 2011).

Tanto Berry (1981) quanto Stromseth (1989) apontam que os programas de assistência militar e econômica que os EUA forneciam às Filipinas, auxiliou no crescimento econômico do país. Stromseth (1989) ainda aborda que exuberantes gastos com projetos culturais, viagens e hotéis, deixaram o governo de Marcos em uma situação delicada, já que a dívida externa do país aumentava cada vez mais. Segundo o autor, em 1972 a dívida externa era de U\$ 2 bilhões, mas em 1979 a dívida já chegava aos U\$ 9 bilhões.

Stromseth (1989) afirma que Marcos inicia uma campanha para a renegociação do MBA sob o pretexto de aumentar a soberania das Filipinas sobre as bases militares que os EUA ainda possuíam no país. Mas a renegociação do acordo de bases claramente visava uma compensação financeira dos EUA:

Para Marcos, as negociações a respeito das bases eram determinadas como um meio para aumentar os programas de assistência econômica e militar e também garantir a contenção de duas insurgências domésticas. Para Ford e Kissinger, as negociações para a continuidade de retenção das bases eram vistas como um meio de indicar que os Estados Unidos continuaria sendo uma potência asiática e que preservava seus compromissos estabelecidos por tratados. As negociações, portanto, possuíam ramificações políticas e econômicas para os países envolvidos, além da importância militar. (BERRY, 1981, p. 301, tradução nossa).¹¹

¹¹ For Marcos, negotiations concerning the bases were determined to be as means of increasing American economic and military assistance programs so that the Philippine government could better contain two insurgencies within the country. For Ford and Kissinger, negotiations for the continued retention of the bases were seen as means of indicating the United

Stromseth (1989) ainda adiciona que a renegociação também tinha outros dois propósitos: gerar consenso entre os grupos domésticos e ter mais recursos militares para suprimir as insurgências no país. O autor também coloca que o nível de complexidade destas negociações aumentou em razão do poder de negociação das Filipinas frente aos EUA. O autor estabelece que, o que era antes uma relação de interdependência, onde as Filipinas dependiam do auxílio financeiro dos EUA, mas em contrapartida, os EUA dependiam das bases de Subic e Clark, principalmente para apoio logístico no Oriente Médio (frente as revoluções Afegã e Iraniana). Para ambos os atores havia três resultados para as negociações: manter o acordo original; anular o acordo e retirar as bases; firmar novos termos quanto ao acordo de bases. Neste cenário, o objetivo dos Estados Unidos, frente sua dependência das bases, era manter o arranjo das bases sem ceder demais às exigências filipinas. Já para as Filipinas, o objetivo era renovar o acordo com emendas. (STROMSETH, 1989).

As negociações iniciam oficialmente em 1976, mas durariam até 1979, sofrendo diversas interrupções devido a impasses sobre a quantia que seria disposta pelos EUA nos programas e auxílio financeiro e militar, e devido também às eleições americanas em 1977. Com Jimmy Carter (1977 - 1981) sob a presidência, os EUA alteraram sua agenda e tornaram o “respeito aos direitos humanos” a orientação da política externa americana. Isto configurou como um possível ponto de tensão, já que havia diversas denúncias (inclusive na ONU) de que o governo de Marcos violava os direitos humanos no país. (STROMSETH, 1989).

A nova emenda ao MBA foi assinada em janeiro de 1979, e ficou definido que de cinco em cinco anos haveria uma revisão do acordo pelas partes. (BERRY, 1981; STROMSETH, 1989). Quanto à compensação financeira, o senado já havia aprovado os termos em 1977, logo, ficou decidido que a soma de U\$ 500 milhões seria dividida entre programas de assistência militar, sendo pagos em até cinco anos.

Já a respeito da soberania das bases: que as bases seriam comandadas por um oficial do alto escalão filipino; as bases seriam conhecidas como bases filipinas e não como bases ultramarinas dos EUA; a área das bases seria reduzida, favorecendo às Filipinas; o perímetro de segurança das bases seria de responsabilidade filipina; e que a bandeira filipina seria hasteada na base, acima da bandeira dos Estados Unidos. (BERRY, 1981; STROMSETH, 1989).

7. As coalisões e as negociações de 1991

States would remain an Asian power and meet its treaty commitments. The negotiations, therefore, had both political and economic ramifications for the countries involved, as well as military importance.

Segundo Berry (1990) a nova emenda ao MBA causou um grande rebuliço nos dois países. Além da oposição à permanência das bases no país, alguns políticos pró-governo consideravam a soma muito inferior ao desejado no início das negociações em 1976. Já no congresso dos EUA, muitos consideravam as somas um tanto altas e questionavam os tipos de programas oferecidos no acordo.

Entre o período de 1979 a 1986, o governo de Marcos foi se tornando cada vez mais instável. Cada vez mais movimentos de oposição surgiam contra o governo e que também levavam em sua pauta o ativismo contra as bases devido à uma ideologia de retomada ao nacionalismo. Um deles foi a Frente Moro de Libertação Nacional, grupo islâmico que já havia realizado diversas ações contra o governo de Marcos. Mesmo membros da Igreja Católica (a população filipina é majoritariamente católica, muito devido à colonização espanhola), como cardeais e bispos se pronunciaram contra o governo de Marcos. (NEHER, 1980; BERRY, 1990).

A situação escalou com o assassinato do líder político Benigno Aquino em 1983. Benigno Aquino já tinha sido preso na Lei Marcial de 1972, mas conseguiu escapar do regime em 1980. Contudo ele retorna ao país em 1983 e é assassinado no mesmo ano. O clamor popular por Benigno Aquino era forte e logo a oposição contra o governo de Marcos foi continuamente aumentando e tomando outras proporções. Logo, com a crise econômica, a instabilidade política e com revoltas populares, Marcos é deposto e a esposa de Aquino, Corozon Aquino, se torna presidente da República das Filipinas. (BERRY, 1990).

Já as revisões do MBA previstas pela emenda de 1979 foram realizadas em 1983 e 1988. A primeira revisão alterou a soma da assistência militar de U\$ 500 milhões para U\$ 900 milhões, também a serem pagos parceladamente ao longo de cinco anos. Além disso, os EUA continuaram a pagar anualmente milhões em assistência econômica. Já na revisão de 1988, foi assinado o “Memorando Manglapus-Shultz” que estabelecia a soma total da assistência de U\$ 962 milhões, mas desta vez seriam pagos dentre os anos de 1989 e 1990. Além disso, o memorando cedia aos EUA a possibilidade de armazenar armas nucleares nas bases e permitia que navios dos EUA navegassem pelos mares filipinos, o que era uma clara contradição à constituição filipina de 1987, que pautava pela paz na região e pela agenda Antinuclear. (BERRY, 1990; CORNING, 1990; GAILARD, KELMAN, ORILLOS, 2009; SIMBULAN, 2018).

Portanto, é neste contexto que surgem as primeiras coalisões entre movimentos sociais, partidos nacionalistas, entidades, organizações não governamentais (ONGs) e ativistas para encerrar com as atividades das bases estrangeiras nas Filipinas. Andrew Yeo (2011) aponta que o surgimento da Coalisção Antinuclear Filipina, em 1981 influenciou a criação da Coalisção Antibases (ABC), em 1983. Segundo o autor, a ABC era composta por membros da oposição ao governo de Marcos, mas que não

pertencia a um partido político; ao contrário, unia políticos e integrantes de partidos da esquerda nacionalista, da frente democrática, dentre outros que eram oposição ao governo anterior. Todavia, o autor destaca que a Coalisão sempre foi liderada e apoiada por políticos pertencentes da elite nacional, principalmente do senado. A ABC ainda contribuiu para o surgimento de outras coalisões, como o *Kasarinlan*, de 1988 e o *Anti-Baseng Kilusan* de 1989. (YEO, 2011).

Cynthia Enloe (2014) ainda afirma que o clamor nacionalista dos ativistas e dos movimentos levava a acusar (com razão) as bases e os militares por diversos problemas sociais que foram se agravando desde 1950. Durante a década de 1980 houve um aumento exponencial da prostituição, de abusos sexuais e crimes contra as mulheres das comunidades próximas às bases. Ademais, também houve o aumento de casos de AIDS entre as mulheres filipinas de comunidades próximas às bases. Quando o comando estadunidense responsável na base foi questionado por ativistas e entidades, a argumentação era de que as mulheres filipinas eram responsáveis por transmitir a síndrome para os militares, e não o contrário. O número de crianças filipino-americanas de mães solteiras, abandonadas por militares, que nasciam em comunidades próximas das bases também aumentou durante este período. Portanto apesar de as políticas de gênero não serem a pauta principal dos ativistas e movimentos sociais, eles se acumularam com outros argumentos e acabaram por contribuir nos discursos e ações contra a permanência das bases nas Filipinas. (ENLOE, 2014).

Além dos danos sociais, Gailard, Kelman e Orillos (2009) apontam que o tráfico de drogas também se tornou comum nas comunidades existentes ao redor das bases e instalações. Ademais, os autores também descrevem que também houve danos ao meio ambiente e à população indígena e rural:

A grande quantidade de terra que pertencia ou que era utilizada pelos militares dos EUA frustrava os agricultores sem terra. Muitos indígenas da comunidade Aeta que viviam aos pés do Monte Pinatubo foram removidos diversas vezes de suas terras durante a expansão da Base Aérea de Clark e da Estação Naval da Baía de Subic; poluição tóxica vinda das bases emergiam nas comunidades [...]. (GAILARD, KELMAN, ORRILLO, 2009, p. 311, tradução nossa).¹²

Yeo (2011) descreve que em 1990, iniciava o “Fórum para Cooperação entre as Filipinas e os Estados Unidos” (PACT), que teve sete rodadas de negociações entre 1990 e 1991. O propósito do PACT era para definir os termos do “Tratado de Cooperação de Segurança entre os Estados Unidos e as Filipinas”. Por sua vez, este novo tratado a ser negociado incluía renegociações do antigo MDT de 1951 e do MBA. É neste contexto que surge uma nova coalisão contra as bases, o Movimento

¹²The large amounts of land owned or used by the US military frustrated Filipinos landless farmers. Several Aeta indigenous communities living in the foothills of Mt Pinatubo had been displaced several times during the expansion of Clark Air Base and Subic Bay Naval Station; toxic pollution emerged from the bases [...]

Antitratado (ATM). O ATM era ainda maior que o ABC e envolviam diversas partes da sociedade filipina. O ATM era composto pela Coalisção Antinuclear Filipina, organizações populares, ativistas (em especial as mulheres), ONGs, grupos estudantis, líderes civis e políticos, intelectuais, grupos religiosos (islâmicos e católicos), sindicatos, e partidos políticos (em especial o bloco político Bayan). (YEO, 2011). Segundo Simbulan (2018), entre os diversos grupos envolvidos na ATM, estavam o:

Bukluran sa Ikaunlad ng Sosyalistang Isip at Gawa (União para o Avanço do Pensamento e Ação Socialistas); BAYAN or Bagong Alyansang Makabayan (Nova Aliança Nacionalista); os Voluntários pela Democracia Popular; o BANDILA ou Bansang Nagkakaisa sa Diwa at Layunin (Nação Unida em Espírito e Causa); Demokratikong Sosyalistang Kabataan (Juventude Socialista Democrática); Confederação pela Liberdade e Democracia; sindicatos nacionais, como a Federação Nacional de Sindicatos (NAFLU); KMU or Kilusang Mayo Uno (Movimento de Primeiro de Maio); seções de organizações civis como o Rotary Club; unidades do governo local como o Conselho de Quezon City, que oficialmente tinha declarado Quezon City como uma zona livre de armas nucleares. A ATM atraiu para seus ranques o senador Estrada e a estrela do cinema Nora Aunor, que discursava em vários simpósios, marchas e protestos. A ATM articulou a sua promoção em protestos cristãos pela paz e soberania, a grupos de mobilidade social, através de anúncios em jornais de circulação nacional, entrevistas em TV e rádio para apresentar a posição antitratado, fóruns de comunidades e escolas, camisetas, revistas em quadrinhos, grafites, documentários “Betamax” e pôsteres. (SIMBULAN, 2018, p. 12 – 13, tradução nossa).¹³

Segundo Simbulan¹⁴ (2018), o contexto pelos quais o novo acordo seria renegociado nas Filipinas era um tanto diferente das negociações anteriores. Com a nova constituição de 1987, para uma renovação do MBA ou um novo tratado ser aprovado pelo senado era necessário ter uma maioria de dois-terços dos votos e ser aprovado por um referendo. As negociações, mais uma vez, envolviam senadores filipinos e a embaixada dos Estados Unidos nas Filipinas e outros membros do governo de George W. H. Bush. O autor descreve que em certo momento, os senadores filipinos se irritaram com

¹³Bukluran sa Ikaunlad ng Sosyalistang Isip at Gawa (Union to Advance Socialist Thought and Action); BAYAN or Bagong Alyansang Makabayan (New Nationalist Alliance); Volunteers for Popular Democracy; BANDILA or Bansang Nagkakaisa sa Diwa at Layunin (Nation United in Spirit and Cause); Demokratikong Sosyalistang Kabataan (Democratic Socialist Youth); Confederation for Freedom and Democracy; national labor unions, like the National Federation of Labor Unions (NAFLU); KMU or Kilusang Mayo Uno (May 1st Movement); chapters of civic organizations like the Rotary Club; and local government units like the Quezon City Council, which had officially declared Quezon City a nuclear-weapons-free zone. ATM attracted into its ranks Senator Estrada and movie icon Nora Aunor, who spoke in its various symposia, marches, and rallies. ATM articulated its advocacy through prayer rallies for peace and sovereignty, mobile cultural groups, newspaper ads in national dailies, tit-for-tat TV and radio appearances to present the anti-treaty position, community and school fora, t-shirts, comics, mural paintings, “Betamax” documentaries, and posters.

¹⁴Ronald G. Simbulan presenciou de perto todo o contexto descrito entre 1987 e 1991, pois, atuou como consultor para o Senado filipino sobre Política Externa e Defesa. Atualmente Simbulan é professor na Universidade das Filipinas. (SIMBULAN, 2018). Adiciona-se que o insight que o autor fornece no texto escolhido, foi valiosa para a elaboração desta pesquisa.

a arrogância da delegação, principalmente com o Richard Armitage, Assistente do Secretário de Defesa, que mais tomava uma posição de *bullying*. Para os filipinos, era claro que a delegação dos EUA subestimava a capacidade de negociação dos filipinos, tendo em vista as negociações anteriores. (SIMBULAN, 2018).

Outro ponto de destaque nestas negociações era o posicionamento extremamente nacionalista que alguns negociadores filipinos possuíam. Entre os senadores haviam aqueles que tinham lutado contra o governo de Marcos, e mesmo advogados de direitos humanos. Muitos destes não compreendiam como os EUA, país reconhecidamente como defensor das democracias, poderia ceder tanto auxílio financeiro e militar ao governo de Marcos, mesmo durante o governo de Jimmy Carter onde tanto se prezou pelos direitos humanos. Assim, todo movimento e preferência dos Estados Unidos durante as negociações eram vistos com máxima cautela e máxima deliberação. (SIMBULAN, 2018).

A meta dos Estados Unidos nas novas negociações era renovar o MBA e manter as atividades nas bases de Clark e Subic. Já o governo de Corazon Aquino também era pró-bases, e mais uma vez o governo entrava em uma negociação em busca de compensação financeira via programas econômicos. O principal argumento era o de que as bases geravam trabalho e renda aos filipinos, visto que os EUA eram o segundo maior empregador nas Filipinas. Contudo, ocorre que havia divisões no governo filipino sobre a real necessidade estratégica das bases no país, o que enfraqueceu o consenso sobre as políticas de segurança do país. (YEO, 2011).

Talvez o fato mais inesperado que ocorreu durante as negociações foi a erupção do Monte Pinatubo e a destruição da Base Aérea de Clark e suas demais instalações. Após um longo período de inatividade, entre abril e junho o vulcão deu sinais de atividade, entrando em erupção em 15 de junho de 1991. Dias antes, 14.500 trabalhadores civis, militares e suas famílias na base foram transferidos para Subic. A destruição de Clark foi total e seriam necessários US\$ 500 milhões para sua reconstrução. (GAILARD, KELMAN, ORILLOS, 2009).

Segundo Simbulan (2018) em agosto de 1991, os negociadores filipinos e americanos do novo acordo do MBA elaboraram um esboço final que seria posto em votação ao senado filipino em 16 de setembro de 1991. Novamente, os termos do acordo incluíam uma compensação financeira, além de estabelecer o prazo para a permanência das bases e da presença militar dos EUA para 1998. Para ser aprovado, o acordo precisava de aprovação de 2/3 do senado (15 votos positivos, no total de 23 senadores filipinos).

Ainda segundo o autor, nos dias que antecederam a votação, o senado realizou diversas audiências públicas sobre os termos do tratado, incluindo sobre a questão da permanência das bases:

De 2 a 6 de setembro de 1991, o senado conduziu audiências públicas diárias [...] sobre as proposições do tratado. Pessoas envolvidas nos painéis de negociação das Filipinas, membros de gabinete, oficiais da defesa e das relações exteriores, e acadêmicos e especialistas nas relações EUA – Filipinas foram convidados a dar suas opiniões. Representantes de sindicatos, ONGs e de organizações populares, e das igrejas foram da mesma forma convidados por seus *inputs*. Assim, de 7 a 10 de setembro, o Comitê do Senado sobre Relações Exteriores sob a liderança da senadora Leticia Shahani se reuniu para discutir o tratado. Os debates no plenário ocorreram de 11 a 15 de setembro. (SIMBULAN, 2018, p. 5, tradução nossa).¹⁵

Ainda de acordo com Simbulan (2018), apesar de o governo e a maioria da elite e da população serem pró-bases inesperadamente, o resultado foi de 12 votos a favor e 11 votos contra, logo o acordo foi rejeitado pelo senado. Em 16 de novembro de 1991, a Base de Clark foi finalmente fechada, e em 1992, seria a vez da Estação Naval de Subic. Apesar de outros arranjos terem sido elaborados e implementados pelos países na área da Segurança e Defesa nos anos que se seguiram, o fechamento das grandes bases dos EUA nas Filipinas foi um golpe surpresa para os cálculos dos EUA. Não foi o fim definitivo da presença militar dos EUA no país, mas foi o término da permanência em longo prazo dos EUA através de grandes bases. (GAILARD, KELMAN, ORILLOS, 2009; SIMBULAN, 2018).

8. Estratégias e táticas desenvolvidas pela ATM

O plano estratégico desenvolvido pelos membros do ATM para alterarem o curso das negociações requer uma atenção especial. Logo, este tópico tratará brevemente das estratégias e táticas aplicadas pelos membros da coalisão ATM, além de como e se foi possível influenciar na negociação do MBA.

Como a maioria da população e da elite política eram “pró-bases”, os meses que antecederam a votação final do acordo, realizada em setembro de 1991, eram fundamentais para promover o movimento. Logo, a ATM desenvolveu planos estratégicos que auxiliassem a convencer o senado e a opinião pública do malefício das bases ao país. Apesar de a decisão ser do senado, se o novo acordo fosse aprovado pelo senado haveria um referendo nacional. Logo, era necessário convencer o maior número possível de filipinos nestes dois âmbitos. (YEO, 2011).

¹⁵From 2 to 6 September 1991, the Senate conducted daily public hearings [...] on the proposed treaty. Resource persons from the Philippine negotiating panel, cabinet members, defense and foreign affairs officials, and academics and experts on Philippines–US relations were invited to give their opinions. Representatives from labor unions, NGOs and people’s organizations, and churches were likewise invited for their inputs. Then, from 7 to 10 September, the Senate Committee on Foreign Relations under Sen. Leticia Shahani sat down to discuss the treaty.² The plenary debates were held from 11 to 15 September.

De acordo com Yeo (2011), quanto aos senadores, a ATM realizou uma pesquisa e classificaram os senadores em cinco categorias de acordo com sua posição pré-votação em relação ao acordo de bases e definiram qual estratégia seria necessária:

TABELA 1 - Posicionamento dos senadores filipinos frente à negociação

CATEGORIA		SENADORES	ESTRATÉGIA	ESFORÇO
I	Antibases e que votariam “Não”.	11	Demonstrar aos senadores o apoio dos grupos da coalisão.	1
II	Que votariam “Não”, mas que poderiam mudar o voto.	3	Reforçar o posicionamento inicial via lobby e provendo mais informações	1
III	(A) “Pró-Bases em qualquer resultado” e	5	Nenhuma	0
	(B) “Indecisos aguardando o esboço final para decidir”.	3	Influenciar os senadores na chance de alterar o posicionamento	1
IV	“Pró-Bases”, mas que exigiam compensações e focavam em outros termos do acordo.	1	Nenhuma	0
V	“Sim” Definitivo	Nenhum	Nenhuma	0

Fonte: Adaptado de Yeo (2011, p. 54).

Como pode ser observada na Tabela 1, a coalisão da ATM foi capaz de categorizar os senadores em seus posicionamentos e definir estratégias para cada categoria. A coluna do “Esforço” deve ser lida como: 1 para a coalisão deve investir em táticas nesta categoria; e 0 para nenhum esforço deve ser realizado. Desta forma é perceptível que a coalisão buscava encontrar uma maneira ótima de capitalizar seus meios para influenciar nas negociações.

Segundo Yeo (2011), as táticas realizadas foram: buscar informações sobre o andamento das negociações; disseminar informações e análises do acordo na imprensa (foco na categoria III - B); demonstrar suporte aos senadores das categorias I e II via manifestações públicas e por cartas de apoio; realizar lobby pessoalmente (categoria II). O autor ainda descreve grande parte dos membros da ATM que faziam parte de organizações, movimentos e entidades, canalizavam os seus esforços nos senadores mais indecisos (categoria III-B). Já os ativistas da ATM fizeram um comitê de força tarefa direcionados para o lobby, e que se dividia em três grupos com os seguintes focos cada: pesquisa, lobby, e divulgação na mídia. Observa-se que lobby, encomenda de análises e outras táticas também eram utilizadas pelos EUA em negociações internacionais. (SIMBULAN, 2018; YEO, 2011).

Já para a população filipina, a ATM visava “educá-los” quanto aos malefícios que as bases traziam à população filipina. Logo a campanha era alcançar a população pela divulgação de informações na imprensa, mas com uma linguagem simples que pudesse atingir aos filipinos de todos os níveis sociais. Contudo, o esforço maior da coalisção era direcionado aos senadores, que eram a elite política do país, já que o alvo era a reprovação do acordo de bases. O autor ainda descreve que três senadores pertencentes à categoria I foram fundamentais para o plano da ATM. Os senadores Bobby Tañada, Joseph Estrada e Juan Enrile eram abertamente “antibases” e o apoiavam publicamente a ATM. Os senadores eram populares e poderiam comover as massas e outros senadores a aderirem ao movimento. Além do apoio público, os senadores forneciam a coalisção com informações sobre o andamento das negociações. Um fato que o autor coloca como decisivo foi que grande parte dos senadores contava com as análises que a ATM fornecia publicamente para estudar o MBA e inclusive utilizavam das análises para fundamentarem seus discursos. (YEO, 2011).

Mesmo pouco antes da votação, o cenário era incerto para a ATM. Havia uma grande comoção para a permanência das bases no governo e entre a população, ainda mais depois da destruição causada pela erupção do Monte Pinatubo, que não só destruiu a Base de Clark, mas que trouxe prejuízos para o povo filipino. Afinal, a presença militar dos EUA também significava compensação financeira pela permanência das bases. (GAILARD, KELMAN, ORILLOS, 2009; SIMBULAN, 2018).

Simbulan (2018) descreve que o resultado da votação do senado foi graças à estratégia desenvolvida pela coalisção em comunhão com os senadores, mas principalmente pelo fato da coalisção antinuclear ter aderido à pauta do movimento antibases e participado ativamente da ATM. Yeo (2011) conclui que, apesar de minoria, a coalisção da ATM foi capaz de permear a elite política do país. Isto porque não havia consenso no governo sobre se as bases que os Estados Unidos estabeleceram no país deveriam ser fechadas ou não. Assim, apesar da clara assimetria de poder entre os movimentos sociais (em forma de coalisção) e os tomadores de decisão, ocorreu um relacionamento simbiótico, onde a ATM dependia do apoio dos senadores e vice-versa.

9. Conclusão

À medida que as Filipinas foi crescendo enquanto nação e buscando sua independência, seu poder de barganha foi sendo alterada. O contexto das negociações anteriores a 1991 favoreciam os EUA, que lidava com um país hora devastado pela Guerra (MBA de 1947), ora sob um regime autoritário (o período de Marcos de 1965 a 1986). Em 1990 e 1991, as Filipinas, apesar de ainda possuir determinada fragmentação política, era um país diferente de antes. A história recente da Revolução do Poder Popular e nova constituição de 1987 deram força aos movimentos sociais para

penetrarem na esfera da elite política do país. A liderança de senadores como Claro Recto na década de 1950, e Bobby Tañada, Joseph Estrada e Juan Enrile durante as negociações de 1991, foram fundamentais para aumentar o poder político das minorias incluídas no nível I através da coalisão da ATM. Logo, como Putnam (1988) coloca, o nível de politização e composição de coalisão fez a diferença no jogo da negociação.

Negociadores dos EUA ignoraram a influência que o nível doméstico poderia exercer sobre os senadores nas negociações e na votação final do acordo. Para Putnam (1988), é comum que os negociadores do nível I não estejam bem informados sobre a oposição no nível II, principalmente se este nível II for da outra parte. Mas espera-se que negociadores não ignorem os movimentos sociais, logo, é claro que os EUA na negociação focaram apenas na posição do governo, que era favorável á permanência das bases. Além de tudo, voltando à posição de Simbulan (2018) de que a delegação dos EUA foi arrogante e prepotente, pode-se explicar o porquê de a negociação ter sido um fracasso para os Estados Unidos. Um dos pressupostos para ser bem sucedido numa negociação é justamente o conhecimento sobre os outros negociadores e a quais grupos domésticos eles estão relacionados. Assim, apesar de aparentemente ter um poder maior de negociação, a desconsideração do nível I custou a renovação do Acordo de Bases Militares. (PUTNAM, 1988; THE PUBLIC INTERNATIONAL... 2007).

É perceptível que nas negociações de 1991 os filipinos estavam muito melhor preparados do que nas negociações anteriores. O fato de o senado ter aberto a discussão à opinião pública via audiências, e o fato de a ATM ter disponibilizado análises das negociações e acordos anteriores acabou auxiliando os senadores nas deliberações domésticas e que acabaram definindo pelo fechamento das bases. Portanto, as estratégias e táticas desenvolvidas pelos movimentos sociais (nível II) foram capazes de pressionar um governo fragmentado sobre políticas de segurança e defesa, de modo a alcançar seus interesses.

Referências

- BERRY, William Emerson, Jr. **American Military Bases in the Philippines, Base Negotiations, and Philippines-American Relations: past, present and future.** Thesis (Doctorate). 529f. 1981. Faculty of the Graduated School Cornell University. Disponível em: <<http://rizalls.lib.admu.edu.ph:8080/proquestfil/8119472.pdf>>. Acesso em: 21 Jan. 2019.
- BERRY, William E., Jr. **The effect of the U.S. Military Bases on the Philippine Economy.** Contemporary Southeast Asia, v. 11, nº4, p. 306 -333, Mar. 1990
- CORNING, Gregory P. The Philippine Bases and U.S. Pacific Strategy. **Pacific Affairs**, v. 63, n. 1, 1990, p. 6 – 23. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/2759811>>. Acesso em: Dez. 2018.

ENLOE, Cynthia. **Bananas, Beaches and Bases**: Making Feminist Sense of International Politics. 2 Ed. University California Press. 2014. [e-book].

GAILARD, Jean-Christophe; LEMAN, Ilan; ORILLOS Ma. Florina. US-Philippines Military Relations After the Mt Pinatubo Eruption in 1991: A disaster diplomacy perspective. **European Journal of East Asian Studies**, v.8, n. 2, p- 301 – 330, 2009.

GREENBERG, Major Laurence M. **The Hukbalahap insurrection**: a case of study of a successful anti-insurgency operation in the Phillipines, 1946 – 1955. U.S. Army Center of Military History, Washington D.C. 1987. Disponível em: < https://history.army.mil/html/books/093/93-8/CMH_Pub_93-8-1.pdf>. Acesso em: 31 Jan. 2019.

GREGOR, James A. **The Key Role of the U.S. bases in the Philippines**. Asian Studies Center, The Heritage Foundation, 10 Jan. 1984. Disponível em: <<https://www.heritage.org/report/the-key-role-us-bases-the-philippines>>. Acesso em: 02 Fev. 2019.

INDORF, Hans H. The 1988 Philippine Base Review. **Asian Affairs**, v. 15, n. 1, p. 21 – 34, Spring 1988. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/30172088> .>. Acesso em 31 jan. 2019.

MA, L. Eve Armentrout. Treaty or Travesty? Legal Issues Surrounding the U.S. Philippines Military Base Agreement of 1947 – 1992. **The Journal of American-East Asian Relations**, v.01, n. ½, Spring-Summer, 2001. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/23613034>>. Acesso em: Dez. 2018.

NEHER, Clark. The Philippines 1979: Cracks in the fortress. **Asian Survey**, v. 20, n. 2, A Survey of Asia in 1979: Part II, p. 155 – 167, Feb. 1980. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/2644019>>. Acesso em 20 fev. 2019.

THE PUBLIC INTERNATIONAL LAW & POLICY GROUP AND BAKER & MCKENZIE. The International Negotiations Handbook: Success Through Preparation, Strategy and Planning. PILPG and Baker & McKenzie. 2017. [E-book].

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e Política Doméstica: a Lógica dos Jogos de Dois Níveis. Tradução de Dalton L. G. Guimarães, Feliciano de Sá Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda **Revista de Sociologia e Política V**, v. 18, n 36, Summer 1988, p. 147 – 174. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n36/10.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2019.

SALAMANCA, Bonifacio S. Quezon, Osmeña and Roxas and the American Military Presence in Philippines. **Philippines Studies**, v. 37, n. 3, p. 301 – 316. Disponível em: < <http://www.philippinestudies.net/ojs/index.php/ps/article/download/3532/6424>>. Acesso em: 16 Jan. 2019.

SIMBULAM, Ronald G. The Historic Senate Vote of 16 September 1991: Looking Back and Looking Forward Twenty-Five Years After. **Philippine Studies: Historical and Ethnographic Viewpoints**, v. 66, n. 1, March 2018, p. 3-18, 2010. Disponível em: < <https://muse.jhu.edu/article/688726>>. Acesso em: fev. 2019.

SHALOM, Stephen R Shalom. Securing the U.S.-Philippine Military Bases Agreement of 1947. *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, v. 22, n. 4, p. 3 – 12, 1990. Disponível em: < <http://cms.wpunj.edu/dotAsset/209673.pdf>>. Acesso em 16 Jan. 2019.

STROMSETH, Jonathan. Unequal allies: Negotiations over U.S. Bases in the Philippines. **Journal of International Affairs**, v.43, n. 1, Summer/Fall, 1989, p. 161 – 188. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/24357172>>. Acesso em: Dez. 2018.

SOUZA, Andrea Luiza Fontes Resende de. **As Forças Navais dos Estados Unidos no Atlântico Sul: Um estudo de caso sobre a Quarta Esquadra dos Estados Unidos**. 195 f. Dissertação. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais 2017

UNITED STATES. Congress of the United States of America. **Public Law 147**, 22 Mar. 1934. Disponível em: < <http://www.legisworks.org/congress/73/publaw-127.pdf> >. Acesso em: fev. 2019.

YEO, Andrew. **Activists, Alliances, and Anti-U.S. Base Protests**. Cambridge University Press, 2011. 241 p.