

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 2 | 2015

*China and Japan
in Africa:
Globalization
and New Norms of
Development
Assistance
and Cooperation*

Chaldeans Mensah

*Las fuentes internas
de la política
de Cooperación
Sur-Sur al Desarrollo
de Argentina: política
exterior, desarrollo
e institucionalidade*

Bernabé Malacalza

*As missões de paz
sob a ótica de uma
nova divisão
internacional
do trabalho na
área da segurança*

Rodrigo Duarte
Fernandes dos
Passos

*Entre o livre-mercado
e o compromisso
multilateral:
opções de regulação
internacional sobre
empresas militares e
de segurança privada*

Cauê Rodrigues
Pimentel

*Signos em
desmonte: Sobre
os fundamentos
sociais e históricos
do realismo
estrutural*

Lara Martim
Rodrigues Selis

*A cooperação entre Brasil
e Estados Unidos na área
dos biocombustíveis:
iniciativa bilateral e
transbordamentos
multilaterais*

Frederico de Almeida
Castro Marinho

*A Cooperação Sul-Sul na
política externa dos
governos Lula da Silva:
da margem ao
centro da agenda*

Raphael Camargo
Lima

*Democratizando a
integração:
eleições diretas para os
parlamentos Europeu
e do Mercosul*

Bruno Theodoro
Luciano

*Os Programas Sociais e a
Inserção Internacional do
Brasil e da Venezuela na
primeira década do século
XXI: Um estudo
comparativo*

Sara Maria Costa
Garay

 **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

Apresentação

O volume 4, número 2 da *Brazilian Journal of International Relations (BJIR)* apresenta artigos sobre temas diversos das Relações Internacionais Contemporâneas, tais como, cooperação Sul-Sul; novas formas de cooperação; Teoria das Relações Internacionais; missões de paz; biocombustíveis; empresas militares; integração regional; e programas sociais.

Chaldeans Mensah abre esse número com o artigo “*China and Japan in Africa: Globalization and New Norms of Development Assistance and Cooperation*”. Neste trabalho o autor analisa as formas de inserção da China e do Japão no continente africano. De acordo com Mensah, os dois grandes *players* asiáticos na cooperação com a África baseiam-se em parcerias e benefícios mútuos, o que contribuiria para uma liderança africana na definição dos próprios interesses para o desenvolvimento. Todavia, isto pode de certa forma aumentar a rivalidade entre os asiáticos. Desta maneira, Mensah procura mostrar se essa nova forma de desenvolvimento se diferencia das antigas e se consegue subsidiar uma autonomia africana. Infelizmente, a perspectiva do autor não é positiva.

No segundo texto da edição, *Las fuentes internas de la política de Cooperación Sur-Sur al Desarrollo de Argentina: política exterior, desarrollo e institucionalidad*, Bernabé Malacalza procura cobrir um vácuo nos estudos de Relações Internacionais: a influência das fontes internas na cooperação e no desenvolvimento. Assim, o autor busca demonstrar que a política pública de cooperação Sul-Sul também é resultante de um processo interno, no qual existem diferentes atores, visões e ideias, o que beneficia e limita o processo.

Já em “*As missões de paz sob a ótica de uma nova divisão internacional do trabalho na área da segurança*”, Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos demonstra que existe uma divisão internacional do trabalho na área de segurança no pós-Guerra Fria. Para tanto, Passos utiliza-se da Teoria Crítica e com isso caracteriza a hegemonia estadunidense e a divisão internacional do trabalho na área de segurança como uma lógica *problem-solving*. Deste modo, mesmo a experiência brasileira na Minustah não configuraria um rompimento a tal lógica e também não configuraria um passo no sentido da transformação da ordem mundial.

Ainda no tema da segurança internacional, em “*Entre o livre-mercado e o compromisso multilateral: opções de regulação internacional sobre empresas militares e de segurança privada*”, Cauê Rodrigues Pimentel analisa os processos de regulação para controlar o setor de empresas militares e segurança privada por meio do exame do “Projeto de

Convenção” do Grupo de Trabalho sobre Mercenários das Nações Unidas e do “Documento de Montreux”, que congrega Estados e integrantes do setor privado para a criação de um Código Internacional de Conduta. Pimentel acredita que países exportadores de serviços de segurança favorecem uma saída de regulação pró-mercado que beneficia a iniciativa privada e adverte que o tema não é somente técnico ou jurídico, mas político com a prevalência de interesses econômicos e estratégicos que dominam a segurança internacional contemporânea.

Lara Martim Rodrigues Selis, em “*Signos em desmonte: Sobre os fundamentos sociais e históricos do realismo estrutural*”, traz uma investigação sociológica sobre a teoria neorrealista de Kenneth Waltz. Selis ressalta a necessidade da contextualização do momento de produção do conhecimento para o entendimento dos significados e práticas do neorrealismo.

No sexto artigo “*A cooperação entre Brasil e Estados Unidos na área dos biocombustíveis: iniciativa bilateral e transbordamentos multilaterais*”, Frederico de Almeida Castro Marinho procura demonstrar a existência de quatro elementos influenciadores da ação de política externa brasileira na área dos biocombustíveis: a evolução do etanol no Brasil e a recente alteração do perfil energético brasileiro; o posicionamento brasileiro durante os governos Lula e Rousseff; a dinâmica das ações bilaterais da política externa com os Estados Unidos; e o transbordamento dessas ações para o âmbito multilateral. Marinho percebe um adensamento da interação entre Brasil e Estados Unidos a partir dessa temática.

Também sobre cooperação na política externa brasileira, Raphael Camargo Lima aborda o retorno da cooperação Sul-Sul nas relações externas brasileira e as novas características desse processo. Dessa maneira, em “*A Cooperação Sul-Sul na política externa dos governos Lula da Silva: da margem ao centro da agenda*”, Lima apresenta como a cooperação Sul-Sul, com foco na cooperação para o desenvolvimento e nas articulações com os blocos e organismos internacionais, torna-se a tônica da inserção internacional do Brasil nos anos Lula.

Em “*Democratizando a integração: eleições diretas para os parlamentos europeu e do Mercosul*”, Bruno Theodoro Luciano faz um estudo comparativo entre os parlamentos europeu e mercosulino com ênfase no papel das eleições diretas no ordenamento jurídico regional. Para Luciano, as eleições diretas nestes parlamentos acarretam novas dinâmicas ao papel, à atuação e às configurações dessas instituições em seus processos de integração regional. A análise, porém, restringe-se ao período anterior as eleições devido a incompletude do processo no Mercosul.

Por fim, o último artigo da edição, “*Os Programas Sociais e a Inserção Internacional do Brasil e da Venezuela na primeira década do século XXI: Um estudo comparativo*”, de Sara Maria Costa Garay, examina o processo de internacionalização dos programas sociais do Brasil e da Venezuela que foram concebidos com a reestruturação de suas políticas econômicas na última década. De acordo com Gray, comparar as duas experiências é relevante, pois o processo teve características específicas em função da forma como cada país entende a sua inserção internacional. Nesta perspectiva, Gray enfatiza os espaços abertos pela abordagem que observa a política externa como política pública.

Esperamos que a leitura do volume 4, número 2 da BJIR, seja útil aos leitores de um modo geral, especificamente aqueles profissionais atuantes na área de Relações Internacionais e Políticas Públicas. Boa leitura a todos!

Os Editores.

Colaboradores

Barnabé Malcalza Post-doctoral Fellow of the National Council of Scientific and Technical Research (CONICET Argentina) and Post-doctoral Researcher of the Department of Economy and Administration, National University of Quilmes, Argentina (UNQ). Ph.D. in Social Science (Latin American Faculty of Social Sciences). MA. In International Economic Relations (University of Barcelona) and MA. in International Relations and Negotiation (UdeSA and FLACSO). Contato: bernabe.arg@gmail.com

Bruno Theodoro Luciano é bacharel e mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Konrad Adenauer Fellow em Estudos Europeus no Centro de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Contato: brutheodoro@hotmail.com

Cauê Rodrigues Pimentel é Doutorando em Ciência Política/RI – USP. Investigador Visitante - Universitat de Barcelona. Mestre em Ciências Sociais E Humanas – UFABC. Bacharel em Relações Internacionais – UNESP. Areas de interesse: Segurança internacional, temas contemporaneos de guerra e paz, teoria das RI, processos de integração regional com foco em segurança. Contato: cauerpimentel@hotmail.com

Chaldeans Mensah é professor associado, Departamento de Ciência Política, MacEwan University, Edmonton, Canadá. Contato: Mensahc@macewan.ca

Frederico de Almeida Castro Marinho é mestre em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) e Bacharel em Administração Pública pela FGV-SP. Gostaria de agradecer a Vitor Galiza Xavier (UFRJ) pelo auxílio na compilação dos dados para esse texto. As posições do autor não refletem, necessariamente, as do governo brasileiro. Email: fredmarinho@hotmail.com

Lara Martim Rodrigues Selis possui graduação em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (2008) e mestrado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2011). Atualmente é doutoranda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, e Professora Assistente na Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Tem experiência na Área de Relações Internacionais, atuando principalmente nos seguintes temas: Teoria das Relações Internacionais, Filosofia das Ciências, Pós-colonialismo e América Latina. Contato: laramrselis@gmail.com

Raphael Camargo Lima é ¹ Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e redator-colaborador do Observatório de Política Externa (OPEX). E-mail: raphael.camargolima@gmail.com

Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos é Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, Professor de graduação e pós-graduação de Relações Internacionais da Unesp, campus de Marília. Professor Colaborador de pós-graduação em Ciência Política da Unicamp. Pesquisador-visitante e bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) no ano de 2011. Email: rodrigopassos@marilia.unesp.br

Sara Maria Costa Garay é Mestre em Relações Internacionais pela PUC-Rio (2014) e Bacharela em Administração pela UFRJ (2011). Atualmente trabalha na organização Plan International Inc. em Assunção (Paraguai). Email: samacoga@gmail.com

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 2 | 2015

*China and Japan in Africa:
Globalization and New Norms of
Development
Assistance and Cooperation*

Chaldeans Mensah

 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

CHINA AND JAPAN IN AFRICA: GLOBALIZATION AND NEW NORMS OF DEVELOPMENT ASSISTANCE AND COOPERATION

Chaldeans Mensah¹

Abstract: Globalization has shifted the fortunes of states and established new patterns of political and economic interchange, with attendant challenges to traditional norms of development assistance and cooperation. Two Asian economic winners in the globalization game – Japan and China – are contributing novel paths of dealing with Africa that challenge traditional approaches to development assistance. This is positioning both states to contribute to our understanding of ways to address the development challenges of the continent that shifts from past preoccupations with humanitarianism to development cooperation that is modeled on partnership, African ownership and mutual benefit. This new focus purports to accord greater input to African leaders in determining their own development requirements, while extending Sino-Japanese rivalry to the African development cooperation space. Both countries have established inter-governmental linkages with Africa through special conference diplomacy with African leaders to discuss the process and content of cooperation – Japan’s Tokyo International Conference on African Development (TICAD), and China’s Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC). This article examines China’s “go globalism” and Japan’s post-reactive state approaches to development assistance and cooperation in Africa, and assesses whether their systematic engagement with the continent affirms African agency in contrast to the old patterns of development assistance. The key question is whether the two actors are deviating markedly from existing norms of development cooperation. It concludes that it is too early to determine that the presences of the two states in Africa represent a paradigmatic shift in the norms of development cooperation on the continent.

Keywords: Go Globalism, China’s Africa policy, Post Reactive State, OECD/DAC, South-South Cooperation, Japan’s Africa Policy, TICAD, FOCAC, Norms.

CHINA E JAPÃO NA ÁFRICA: GLOBALIZAÇÃO E AS NOVAS NORMAS DE ASSISTÊNCIA AO DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO

Resumo: Com o processo de globalização, vimos uma mudança nas fortunas dos estados e o estabelecimento de novos padrões de intercâmbio nos campos políticos e econômicos, que são acompanhados por desafios as perspectivas tradicionais sobre assistência e cooperação para o desenvolvimento. O Japão e a China, dois ganhadores asiáticos no jogo da globalização, estão apontando novos caminhos nas maneiras de se relacionar com a África que desafiam as abordagens tradicionais a assistência para o desenvolvimento. Isso posiciona ambos Estados para contribuírem com o entendimento de opções para enfrentar os desafios de desenvolvimento do continente que se desloca das antigas preocupações com o humanitarismo para o desenvolvimento cooperativo moldado pelo conceito de parceria, propriedade africana, e benefícios mútuos. Esse novo foco pretende oferecer uma abertura para uma contribuição mais ampla da liderança africana na definição dos próprios interesses para o desenvolvimento, quanto no processo, estendendo-se a rivalidade entre os japoneses e os chineses no espaço do desenvolvimento cooperativo na África. Ambos os

¹ Professor associado, Departamento de Ciência Política, MacEwan University, Edmonton, Canadá. Contato: Mensahc@macewan.ca

países têm estabelecidos ligações intergovernamentais com os países africanos por meio da diplomacia nos congressos especiais com os líderes africanos para discutir o processo e conteúdo da cooperação. No Japão, o Tokyo International Conference on African Development (TICAD) e na China, o Forum on China-African Cooperation (FOCAC). Consideramos as políticas e os perspectivas desses dois países – os chineses de “Go Globalism” e os japoneses do estado pós-reativo – sobre a maneira de ajudar e colaborar com o desenvolvimento na África. Tratamos especificamente de verificar se esses investimentos sistematizados apoiam a autonomia africana em comparação aos padrões antigos do desenvolvimento. A questão chave é se os dois atores se desviam das normas existentes da cooperação no desenvolvimento de maneira significativa. Concluimos que até agora não há informação suficiente para determinar que a presença desses dois estados na África deve ser tratada como uma mudança paradigmática das práticas normativas na cooperação no desenvolvimento desse continente.

Palavras-chave: Go Globalism, Política chinesa para África, Estado pós-reativo, OECD/DAC, Cooperação Sul-Sul, Política japonesa para África, TICAD, FOCAC, normas

Introduction

As Japan and China engage in a contest to assert their economic and political leadership in the Asian theatre through competing territorial claims and differing interpretations of history, they have extended their rivalry to a new terrain – the African continent. There are competing perspectives on the nature of this rivalry, with both disavowal of its existence (Tiezzi 2014) and confirmation that it represents another phase of the mistrust and economic competition between the two states. While Japan's interest in Africa is not new, the current sustained engagement is part of the new assertive and panoramic view of foreign policy under Prime Minister Shinzo Abe. His foreign policy approach cannot be divorced entirely from his pursuit of the growth strategy underpinning Abenomics, which is designed to support Japanese firms and bolster the economy from its deflationary spiral. This has caught the attention of China, whose own strong assertion of its national interests – economic, political, security and ideological – on the African continent has generated a great deal of debate, although Sun (2014) bemoans China's lack of a grand strategy, and cautions that Africa still remains low priority within the Chinese foreign policy making establishment. Japan and China have both developed high-profile conference diplomacy (TICAD versus FOCAC) designed to woo African leaders with soft power, often with emphasis on new norms of development assistance backed by long-term financial commitment. Within the context of these multilateral settings, one might view the two countries as norm entrepreneurs (Finnemore and Sikkink, 1998:896-899), framing new conceptions of development cooperation, highlighting new issues in African development, and using TICAD and FOCAC as organizational platforms to generate new development ideas or give fresh impetus to existing approaches. It is acknowledged that there are limits to the use of norm entrepreneurship to describe the behaviour of China and Japan in their dealings with Africa in the multilateral settings of TICAD and FOCAC. The crux of the alternative norms of development cooperation stressed by the two Asian actors is their dependence on African agency, one that is in its incipient stages of development. The argument advanced here is that while norms are important for development cooperation, the TICAD and FOCAC platforms are too early in their development to move norms development from their emergence through norms cascade to eventual internalization (Finnemore and Sikkink, 1998:896). Moreover, while norms such as African ownership and partnership are stressed in the settings of TICAD and FOCAC, effective African

agency did not develop until 2013 when African states established their own long-term continental priorities in the Agenda 2063 document adopted by the African Union (AU). African agency has now gained prominence with the adoption of Agenda 2063, but it may take time through future interactions with the two Asian states for the new norms to reach a threshold that cascades into development practices among all the actors.

China and Japan have targeted the continent as an important strategic arena to access natural resources for their growing economies, and given new reinforcement to principles such as partnership and African ownership of development. Although there is a tendency for observers to focus too much on the quest for strategic resources by the two countries, the relationship is deeper than old-fashioned resource exploitation, as both countries are embracing new approaches to development cooperation and giving due recognition to Africa's growing strategic importance as it emerges from the margins of the global economy. The current leaders of both countries have made economic and political engagement with the continent an important priority. Indeed, Chinese President Xi Jinping undertook his maiden overseas trip as head of state to six African states. Similarly, in a bid to build new partnerships for Japanese companies, Shinzo Abe visited three African countries in early 2014. This was the first visit by a Japanese Prime Minister to Africa in eight years, the last one by Junichiro Koizumi in 2006. Abe's trip earned the opprobrium of Xie Xiaoyan, China's Ambassador to the African Union, who characterized the trip as part of Tokyo's China containment policy and described Abe as "the biggest troublemaker in Asia" (The Strait Times - Asia Report, 2014). He went on to describe Abe as pursuing a course of militarism:

"He has worked hard to portray China as a threat, aiming to sow discord, raising regional tensions and so creating a current excuse for the resurrection of Japanese militarism." (The Strait Times – Asia Report, 2014)

Abe's interest in Africa, whether motivated by anti-Chinese considerations or not, represents what may be characterized as a bold post reactive state approach to development cooperation. Abe has moved Japan's African relations from one of benign neglect and detachment into a serious effort that ties it within his overall activist take on foreign policy. He has shifted Japanese African policy from focus on a few countries (key-country approach) into a broader continental approach that is similar to China's approach to Africa. He has also shown leadership in linking his Africa policy to Japanese domestic economic

imperatives. His policy is not dictated by outside pressure and is a strategic assertion of Japanese interest on the continent.

Summing up Kent Calder's seminal essay (Calder, 1988) on the reactive scope of Japan's foreign policy, Sato (2010) spells out the traditional notion of the reactive state in the context of Japan's economic foreign policy as one in which the state "(1) cannot take initiatives for the sake of its own economic foreign policy in spite of the fact that it has sufficient power and incentives to do so; and (2) changes policies without systematic consistency simply by responding to foreign pressure." (Lehman, 2010 :9). While Japan under Abe is showing a measure of robustness in its foreign policy, including a more strategic take on its Africa relations, this is consistent with an effort to bolster all components of the country's power for its own sake, and not necessarily a reaction to China's 'go global' strategy and outreach to Africa. Abe's approach is termed post reactive as it represents a new effort to reshape domestic politics and assert Japanese interests overseas, including approval of the reinterpretation of the country's pacifist post war constitution – a measure that Abe contends is required to protect the country in a severe security environment (Washington Post, 2014). If there is a post reactive posture to Japan's African policy, China's approach is situated in the environment of its rising economic power and in its historical anti-hegemonistic focus designed to build a constituency of support for its African strategy (Taylor, 2009), where the norms of mutual benefit and ideational affinity are emphasized. Michel and Beuret (2009) also situate China's role in Africa in a geopolitical context, arguing that it is not just a product of globalization but an important development in the international balance of power. For Breslin (2007) China's relations with both Africa and Latin America represents a challenge to the existing political order.

China and Japan in Africa: Development Cooperation in Perspective

Development cooperation between African countries and external actors, including former colonial powers, multilateral development agencies, international financial institutions and developed states, have undergone significant shifts in the post-independence period. The shifts have ranged from traditional development assistance to the continent to promote strong economic growth and modernization, to emphasis on basic needs, poverty alleviation, structural adjustment, debt relief and aid fatigue. The prevailing norms of

foreign aid for Africa in the post-colonial period included doses of humanitarianism, donor self interest in the form of tied aid, aid for political or security imperatives, and global efforts to promote structural reform or poverty eradication in the recipient states. As Saidi and Wolf (2011: 9) have suggested there has been a progressive shift by traditional donors from the logic of economic interest to one of global redistribution. In effect, Official Development Assistance (ODA) is now differentiated from other official flows such as trade and foreign direct investment (Saidi and Wolf, 2011: 9). Africa, within the broader shifts in development assistance, has not only been the recipient of ODA, but has embarked on trade and aid arrangements with the European Union under the Lomé and Cotonou regimes, and also been the recipient of preferential trade treatment under WTO's Generalized System of Preferences, as well as the US' Africa Growth and Opportunity Act (AGOA). Africa was also part of the quest for a New International Economic Order in the 1970s, when goals were set to have the Global North give 0.7% of GNP to developing countries in development assistance. The North-South dialogue failed, but the need to address poverty culminated in the adoption, in 2000, of the Millennium Development Goals (MDGs), which became a reference for many of the efforts at development cooperation with Africa. In 2002, at the UN's Monterrey Conference on Financing for Development the participants expressed support for the MDGs and pledged to meet the 0.7% figure that was set during the North-South dialogue. Now the discussion has moved on to the post-2015 development agenda, which has led to the adoption of a Common African Position (CAP) on the goals by the African Union in 2014.. Internally, African countries continue to promote regional integration, and have also established an ambitious action program and strategic framework to develop the continent called the New Partnership for Africa's Development (NEPAD). African agency is further demonstrated by the adoption of the AU of Agenda 2063, a fifty-year strategic plan that outlines Africa's vision in the development space. These engagements have had mixed results for the continent, but as globalization and greater economic opportunities expand for economic interchange, many African countries are diversifying their relationship away from past influential actors to building closer economic partnership with two Asian regional economic hubs – Japan and China - (Baldwin, 2008) in the era of globalization. As well, the continent has attracted the strategic and economic interests of many emerging powers, including India (Mawdsley and McCann, 2011) and Brazil (Stolte, 2012). Brazil, for

instance, continues to forge economic partnerships in Africa, while strengthening trade and investment in Lusophone Africa.

It is important to stress that while the norms of Japan's development cooperation with Africa have been informed to some extent by its membership of the Development Assistance Committee of the Organization of Economic Cooperation and Development (OECD/DAC), the country has developed its own unique approach to advance its economic interests and take advantage of the economic opportunities afforded by Africa's incorporation into the global market. Prime Minister Abe sees Africa as a frontier for Japan's diplomacy, and part of his policy of conducting diplomacy that takes a panoramic perspective of the world map (Nikkei Asian Review, 2014).

For its part China, as a non-OECD/DAC country, has built on its ideational affinity with African countries in the context of the development of the Third World movement in the post-independence period to carve out a sophisticated relationship with African state actors. Unlike Japan, it couches its relationship with Africa in terms of South-South cooperation (Yu, 2010) and uses the discourse of solidarity and partnership (Power and Mohan, 2011). As Sun (2014) points out there is a shared sense of historical victimization by Western colonial powers, and also the pursuit of political support for the country's One China policy, as well as strategic positioning as part of the going global strategy. Indeed, Power and Mohan (2011; 49) point out that Beijing tends to emphasize the shared commonalities between Africa and China, particularly the notion that the West's developmental experiences offer limited transferable lessons for both parties. There are many dimensions of China's involvement in Africa, albeit there has been a tendency to focus on its resource acquisitions. This has brought well-earned attention and criticism for some of its practices, such as lack of sustained reliance on domestic labour, lax environmental record and handling of technology transfer. Even with criticism, there is due recognition that it is the decisive infusion of Chinese financial resources to the continent that allowed it to emerge relatively unscathed from the disastrous effects of the 2008 global financial crisis. Breslin (2007) comments that 'Chinese resource diplomacy provides Africa with an alternative economic partner with no political strings attached.' (139). Significantly, both Japan and China do offer traditional forms of aid whether they are for basic needs, concessional loans, debt relief or technical assistance, but the emphasis for both countries is on the investment and trade side of the equation, perhaps hinting at the

potential they see in the continent. Saidi and Wolf (2011) suggest that, with the emergence of new partners such as China and Japan for Africa, there is a development investment philosophy that blurs the lines between trade, investment and aid (Saidi and Wolf, 2011: 13).

One of the unifying features of the recent forays of China and Japan into Africa is the willingness of both countries to reject the long-held narrative of Africa as a basket case - a region beset by conflict, poverty and tepid results from Western-led development cooperation in the post-independence period. China and Japan view Africa as a place of startling opportunity for business and entrepreneurialism: a region with relatively strong economic growth, growing urbanization, increasing educational levels, and enthusiasm for technology (The Hill, 2014). While the two Asian economic powers are ramping up their economic activities on the continent, Africa's relations with traditional western actors have stalled. For instance, 78 African, Caribbean and Pacific (ACP) states are in a stalemate in negotiations with the European Union (EU) over the conclusion of an Economic Partnership Agreement, with the prospect of African countries losing preferential access to the EU's internal market. (EurActiv.com, 2014; European Commission, 2015: 1-5). Whereas there is a sense of pessimism in Africa's development cooperation outlook with western actors - marked by aid fatigue, loss of hope in the continent's economic prospects - Japan and China project a sense of optimism and hope about the economic opportunities of Africa as a frontier market with the growth drivers of consumption, construction and commodities (The Hill, 2014). Michel and Beuret (2009) suggest that China's involvement has awoken the continent to the fact that it is not condemned to ongoing economic stagnation. In short, "China's arrival has been a boon for a continent adrift, a continent forgotten for too long by the rest of the world." (Michel and Beuret, 2009:259). What are the changing economic circumstances of Africa that have enticed the two Asian economic powers to take their engagement to new levels?

Africa is still beset with many economic and political challenges, but it is increasingly seen as a region of hopeful economic circumstances seeking to overcome past failures. The IMF aptly dubbed its recent conference in the Mozambican capital as "Africa Rising: A shared vision for sustained growth and prosperity," while the Economist magazine put on its December 2011 edition the caption "The Hopeful Continent: Africa Rising." Africa's

economic fortunes judged by its rate of real GDP growth was 5.8% in the period 2002-2011 exceeded the world average of 3.8% (Japan's ODA White Paper, 2013). The IMF's regional economic outlook for sub-saharan Africa points to a GDP growth of 5.4% in 2014 and 5.5% in 2015 (IMF, 2014) and as World Bank President Jim Yong Kim has noted "the growth has had an impact on poverty – the poverty rate has been falling at one percentage point a year. And for the first time, the absolute number of people living below \$1.25 a day is falling – by more than 9 million in the last 3 years." (World Bank, 2013). For its part, the World Bank's revised global economic outlook projects a GDP growth of 4.7% in 2014 and 5.1% in 2015 for Africa (See Figure 1 – Appendix - for Africa's economic prospects in relation to other regions of the world) based on strong foreign direct investment flows in the resource sector, infrastructure investment and agricultural production (World Bank, 2014). Africa's surging prospects are also noted in a Japanese government White Paper on ODA. The report (2014) notes that, over the previous decade, the continent has tripled its nominal GDP (\$1.83 trillion) and quadrupled its trade volume (\$997 billion). In addition, the Japanese ODA White paper further outlines the positive news on Africa as follows: the increasing rate of urbanization, average population growth of 2.3% that has outpaced growth on all other continents, a strengthening market for consumer goods, as mobile connections increase and incomes rise. Africa's middle class (defined as those individuals with daily income of between \$4 and \$20) has increased by 60% in the last 10 years to 350 million (Oshino, 2014). The continent's improving prospects are also linked to the burgeoning resource sector that has benefited from rising prices and increased demand from China and other emerging economies such as Brazil and India. Significantly, given past failures with conventional aid programs and general sense of wariness about foreign aid and its associated conditionalities, the continent's external fund flows have gradually been moving from ODA to direct investment. This gradual shift is particularly relevant to meet the continent's sorely needed investment requirements in the area of infrastructure, one area that the Chinese and Japanese have shown strong interest in helping the African Union implement its ambitious infrastructure development program known as the Program for Infrastructure Development in Africa. Both China and Japan see infrastructure development in Africa as critical for the continent's sustainable development. The contributions of the two countries are needed to help the continent bridge the gap between the estimated \$93 billion a year that the World Bank's estimates is needed from the current level of \$45 billion a year that is being mobilized (OECD, 2014).

China's Go Globalism versus Japan's Post Reactive State Africa Policy

Until its full-fledged post-1990s phase, China and Japan relations with Africa in the period after decolonization oscillated between initial limited engagement (Japan) and diplomatic courtship (China) to gradual ramping up of ties for a variety of political, economic and diplomatic reasons. Sato (2010) has identified five distinct phases of Japan African relations. First, the period from 1954-73 saw negligible Japanese aid to Africa, as the country focused its efforts on Asia. Second, from 1974-80, Japan was affected by the oil price shock, and started to pay closer attention to African states, and enhanced its bilateral aid to cement its interest in securing strategic minerals on the African continent, especially through its relationship with South Africa. Third, the 1980-88 period saw a sharp increase in Japanese aid, as this aid "became more globalized and expanded in absolute terms." (Sato, 2010: p.14). As the country experienced superb economic performance in the 1980s, it came under international pressure to increase its aid to offset its burgeoning trade surplus. Africa became a beneficiary of this increased aid, with the continent receiving 15.3 percent of Japanese ODA in 1989 (p.15). Fourth, marked the period from 1989 to 2000 when Japan became the top global aid donor, and organized TICAD in 1993 to offer an intergovernmental framework to pursue its Africa development policy. Fifth, 2001 to the present witnessed a shift in Japan's aid diplomacy due to international and domestic developments, including the reform of the ODA system, adoption in 2003 of a new ODA Charter, Africa's approval of NEPAD, the MDGs, China's rise and foray into Africa, and the establishment of FOCAC in 2000 (See Figure 2 – Appendix - for trends in Japanese ODA by regions). Significantly, in 2008, Japan's aid administration was reformed with the creation of a 'New Japan International Cooperation Agency (JICA)' with the merger of JICA and the overseas economic cooperation section of the Japan Bank for International Cooperation (JBIC) (Cornelissen, 2012). As noted earlier, this period saw Abe's post reactive state approach to Africa, which involved what he called a "true partnership" with Africa, and the assertion of Japanese interests in Africa based on his panoramic view of Africa in the context of Japanese foreign policy.

The post-independence period also saw distinctive phases in China's relations with Africa. China built on its ties with the African countries as part of the development of the Third World movement that started at the Bandung Conference of 1955. The relationship was

decidedly political, with the subordination of economic requirements to political needs (Sun, 2014:26). Indeed, the political focus was expressed in the ideational principles and norms that shape China's Africa policy, rooted rhetorically in the Five Principles of Peaceful Co-existence. The period of the 1950s to the 1970s saw ideological and geopolitical considerations on the forefront (Dent, 2011) as China's dire economic situation limited its economic footprint on the continent. Even with its economic limitations, China provided foreign aid to Africa, including the Tanzania-Zambia (Tazara) railway, which is one the country's largest African aid projects to date (Sun, 2014: 4). The period after the late 1970s Reform policy ushered China into foreign investment, export orientation, and liberalization of markets, and paved the way for the country to secure markets and pursue investment opportunities in Africa after the end of the Cold War. Coincidentally, this period also saw reforms being pushed on Africa by the International Financial Institutions (IFIs) as part of the Washington Consensus. Underpinned by the global strategy, initiated in 1999, we have witnessed an accelerated Chinese trade and investment engagement with Africa on a number of fronts: resource development, infrastructure, export credits, use of countertrade, natural resource-supported lines of credit. The sheer size of China's engagement in Africa is demonstrated by the progressive rise of trade flows from 2000 to 2011 (See Figure 3), and an estimated 2012 value of its trade with Africa estimated at around \$200 billion (French, 2014), which is double US-Africa trade of \$99.8 billion in 2012 (Dews, 2014:2). This compares to the estimate of Japan's trade with Africa in 2011 of \$27.8 billion (Johnston, 2013: 2). Japan is certainly not in the same league as China in terms of trade flows, as China's trade with its largest trading partner, South Africa, at \$20.2 billion comes close to Japan's entire trade with the continent. The continent (See Figure 4) is also making strides in broadening its trade with non-OECD countries such as China, Brazil and India, thereby changing past patterns of trade flows. On investment, Sun (2014:1) reports that Chinese investment in Africa grew from US\$ 210 million in 2000 to 3.17 billion in 2011.

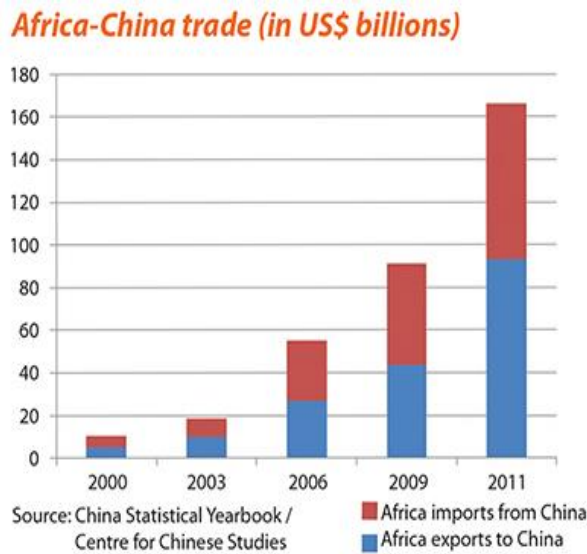


Figure 3: Africa-China trade (Africa Research Institute, 2013)

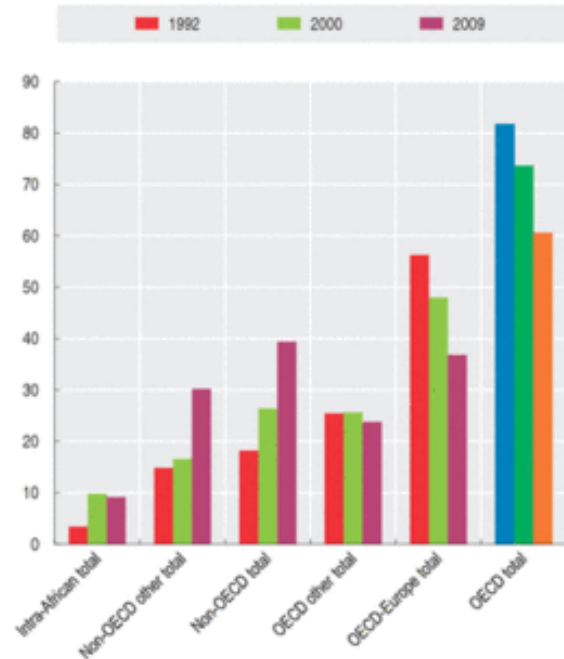


Figure 4: Partner countries and regions of African merchandise trade (OECD, 2011)

Digging deeper into China's growing economic involvement in Africa, it is noteworthy that Chinese construction companies are said to derive a third of their total revenue from African construction contracts. (French, 2014). As a result of the 53 percent annual rate of growth in China's foreign direct investment between 2001 and 2012, sub-Saharan Africa's stock of foreign direct investment from China, Japan, the EU and US increased five fold (Drew, 2014: 2). In 2006, China produced an Africa Policy document, which emphasized the ideational principles of partnership, respect for sovereignty and non-interference in the internal affairs of states (Power and Mohan, 2011: 54) As with the Japanese TICAD, China embarked on conference diplomacy (with the establishment of FOCAC in 2000) to bring the ideational principles into reality and facilitate its interaction with African states.

China and Japan share a common focus on taking Africa's potential seriously, while trying to establish different models of development cooperation quite distinct from Western approaches to African development. Both countries have differing domestic and external imperatives for engaging actively with Africa, and both use comparable strategies to strengthen linkages with political and economic actors on the continent. Additionally, both countries lack a colonial history with Africa, and have ramped up relations with Africa since the 1990s. China, since the early part of the post-colonial struggle of African states,

has been seen as an ideational partner founded on the principles of non-alignment and, in some sense, a development model for Africa (Taylor, 2010: 23). Unlike the strict development conditionalities of the IFIs, China offered development assistance packages that were free from strict conditions. In other words, China's strong entrance on the African development cooperation scene is a challenge to the dominant narrative of the Washington Consensus, and presents the country as an alternative model of development under the ambit of the so-called Beijing Consensus (Ramo, 2004). As Deborah Brautigam (2011) has suggested China's experience as an aid recipient has also shaped its approach to the continent in terms of how best to translate aid for mutual benefit. Africa did not embrace China wholeheartedly or see it as a serious alternative development model in the pre-reform period of Deng Xiaoping when the country was preoccupied with internal political issues. It was the period after China's economic reform and go global strategy that gave impetus to closer ties with African countries. Africa became an important destination for China's outbound foreign investment in a variety of sectors, particularly in the resource sector. Africa's energy reserves were viewed as critical to boosting China's economic growth (Sun, 2014: 6). The continent, given its rapidly growing population, was seen as a potential market for China's manufacturing sector, especially in areas such as textiles, electronics and other low-priced products (Sun, 2014:6). The go global strategy in the context of Africa also included strong Chinese government diplomatic initiatives to support economic entities from China, including high-level diplomatic forays, albeit the issue of conflicts between purely economic and mercantilist interests and broader Chinese international goals in Africa have been noted (Sun, 2014: 2).

China's go globalism in Africa is steeped in promoting the growth of China's investment in Africa (Sun, 2014: 7), but it also masks the country's failure to "produce systematic, long-term strategic planning to coordinate economic cooperation among and within different industries and/or countries." (Sun: 2014:29) Go globalism has also blurred the lines between investment, trade and aid, as well as between the public and private sectors (OECD Development Centre, 2011). However, China's approach goes beyond foreign investment and attempts to build on historical connections of anti-colonialism to gain diplomatic support from African states in the United Nations and other forums. Part of the diplomatic entreaties were designed to gain legitimacy in international relations and also prevent similar diplomatic recognition for Taiwan. China's efforts to enhance its

international standing by courting states in Africa have become acute as Sino-Japanese disagreements have increased, and the country finds itself in territorial disputes with its developing-country Asian neighbours over global governance principles versus the assertion of its national interest. Both countries see excellent value in getting support for their international political aspirations from African states in the UN. Japan has not shied away from using economic leverage or development assistance with African states to support its, so far unsuccessful, quest for a permanent seat in the US Security Council (Chu, 2007:33; Lehman, 2010). Tiezzi (2014) suggests that China has been successful in translating its trade relationships in Africa and Latin America into tangible foreign policy support, whereas Japan's strategy under Abe is to enhance economic interactions with the continent. China's go globalism is informed by its domestic interests and the imperatives of gaining external resources and markets for the country's growing economy. China's resource outreach and diplomacy have provided Africa with a reliable economic partner without political strings (Breslin, 2007:139). Japan's major difference with China in Africa is its prominent role as a member of the OECD/DAC in terms of agenda setting on aid and policy coordination, including establishing international development goals in 1996 that were later incorporated into the MDGs (Sunaga, 2004:3). As with China, it has also established independent mechanisms for assertion of its economic interest in Africa, such as the establishment of TICAD in 1993, and not simply following the direction of the OECD/DAC.

The argument advanced here is that post reactive state phase of Japan's Africa policy, under Abe, cannot be divorced completely from the ongoing diplomatic and strategic competition between China and Japan, albeit both sides are trying their best to suggest otherwise. Although there is a competitive drive behind their respective approaches to Africa, there are also instances of cooperation. Indeed one should not neglect to mention that China, Japan and Republic of Korea meet periodically under a diplomatic process called the Trilateral Policy Consultation on Foreign Policy to discuss potential ways of cooperating on their respective policies to Africa. As noted previously, the notion of Japan as a reactive state boils down to what Calder (1988) notes as its consistently cautious approach to foreign relations in spite of its manifest economic and geostrategic resources. In addition, as a reactive state, it responds to outside pressure for change in an erratic and unsystematic manner. It is argued here that Abe's approach to foreign policy and,

specifically his African policy, has jettisoned this caution and become more active and assertive. Abe's African policy may be characterized as a post reactive foreign policy approach, as he has tied engagement on the continent as a means to give Japanese firms opportunities for investment – a policy that may be consistent with his economic growth strategy, a third arrow in the quiver of Abenomics. This characterization is consistent with one of the alternatives approaches to the reactive state suggested by Potter and Sueo (2013) – that is: “a foreign policy informed by the tension between a desire for a more assertive posture and the limited capabilities for achieving it imposed by domestic and external constraints” (Potter and Sueo, 2013: 321). Abe's recognition of Africa's importance to Japan is a strategic move that cannot be characterized as one marked by caution, but it is also constrained by the problems of the Japanese economy and constitutional limits. It also comes within the context of a changed geostrategic position for the country, having been overtaken by China as the world's second largest economy coupled with the momentum of its “new diplomacy” (OECD, 2012). Moreover, there is no clear indication that Japan's new active engagement with Africa is the result of external pressure. Even if one judges Abe's moves as shaped by its desire to respond to China's inroads in Africa, the strategic imperatives are determined by the country's desire to chart a new development cooperation agenda with Africa that is not necessarily informed by the past reliance on OECD/DAC direction nor China's African policy. Japan's post reactive state foreign policy behaviour towards Africa under Abe is similar to China's go globalism to the extent that both strategies promote strong investment, especially in infrastructure, away from the traditional donor aid model of the OECD/DAC. Abe's approach, as with China's, is also geostrategic in terms of his new assertive foreign policy and his ‘panoramic’ view of international relations.

Comparison of China's Go Globalism and Japan's Post-Reactive State in Africa

China's go globalism and Japan's post reactive state strategies share a common focus on developing soft power in the area of human resources, exporting cultural practices and skills that might cement business interchange. While China has rightly been criticized in the past for its tendency to use its own workers on African projects, it is often neglected that China is trying to address this in the long term by actively promoting the Mandarin language and the study of Chinese history through its current network of 38 Confucian Institutes in universities across the continent (King, 2014). As well, in a bid to strengthen

cultural exchanges, China plans to take 30,000 Africans to China between 2013 and 2015 (King, 2014). There is also a latent imparting of knowledge and skills by the large number of small to large Chinese enterprises that have now entered the African business scene. If the Confucian ethic and dissemination of Chinese business values are important components of China's go global strategy in Africa, the same focus is equally applicable to Japan's efforts to build what it calls 'business-savvy human capacities' as it seeks new avenues for investments and markets on the continent. Japan has been promoting the management philosophy of *Kaizen* in Africa. As noted by Prime Minister Abe (2014), *Kaizen* is a philosophy rooted in universal trust in human being. Interestingly, Abe ties the *Kaizen* philosophy to efforts to assist Africa to rediscover its indigeneity of practices. *Kaizen* is a technique that is designed to organize and arrange African factories along the lines of the management approach used in Japan. Training of local human resources is also emphasized in the Japanese approach to business in Africa. For instance, Japan has pledged to train at least 300 local Mozambican personnel in mining, smelting technology and environmental protection in five years (Nikkei Asian Review, Jan 14, 2014). Abe also pledged during the fifth version of TICAD that 900 young African professionals will be sent to Japanese graduate schools under a program to be managed by JICA from the government's ODA budget. As well, he committed at TICAD V to train 30,000 Africans (a round figure that mirrors China's pledge to train Africans) over the next five years on the continent to help them gain employment (Johnston and Aoki, 2013). In essence, both countries have placed important emphasis on developing the human resources of Africa, but it may take a longer period of time for greater connections to be established between Africans and their Chinese and Japanese counterparts. What is also not clear is the extent to which both countries are incorporating African ideas into this capacity building effort through the use of soft power. China is far ahead of Japan in building human contacts on the continent. Indeed, China has witnessed a massive migration of around 1 million (Rice, 2011, French, 2014) of its citizens to the African continent in search of economic opportunities, or escape the push factors of lack of rights, lack of space, injustice, pollution and deficiencies in the rule of law - something that may be difficult for Japan to duplicate due to its demographic challenges. Abe is trying to address this situation by attempting to forge stronger air links with Africa, including signing direct flights between Japan and Ethiopia, allowing the Ethiopian airline to fly between Addis Ababa and Narita airport in Tokyo in the Summer of 2014. This is somewhat of an advance over China, which does

not have any airlines flying non-stop flights to Africa (Nikkei Asian Review, Jan. 23, 2014).

Whereas China's go globalism in Africa is conceived by the Chinese government essentially as South-South cooperation or partnership, in a nod to the shared ideational self-understandings with Africa, Japan's Africa policy is seen through the lense of traditional North-South relations due to Japan's membership of the OECD/DAC, its solid aid record as the world's top ODA donor by 1995, and its advancement of the G8's 'Africa Agenda' in the past (Cornelissen, 2012). As a member of the OECD/DAC, it is to be expected that Japan also shared some of the blame for Africa's misgivings about practices of the traditional aid regime, including tough conditionalities of the Washington Consensus, as opposed to China's "no political strings attached" approach (China's Africa Policy Paper, 2006). It should be stressed, however, that globalization has complicated some of the old North-South and South-South distinctions. Interestingly, the notion of South-South cooperation has been embraced by the OECD/DAC as a mechanism of "triangular cooperation" whereby donor countries support South-South activities (OECD, 2013). China has used its membership of the BRICS, and enhanced economic clout on the global stage to advance South-South policy, and economic preferences of developing countries, including support for the establishment of the Asia Infrastructure Investment Bank, the BRICS Development Bank, and pursuit of common negotiating stances in the World Trade Organizations (WTO). While the "R" in the BRICS makes it problematic to talk of South-South as inclusive of Russia, the country's recent diplomatic isolation may make it more accommodating of traditional South-South approaches, as the July 15, 2014 Fortaleza agreement by the BRICS on establishing a new Development Bank indicates. China and other emerging countries are now a major part of the development cooperation picture, and are increasingly being recognized for their importance by the traditional aid donors in the OECD/DAC. The OECD has established a Task Team on South-South cooperation and also formed a China-DAC study group in 2009 to share best practices on promoting growth and reducing poverty in the Global South. Japan has also embraced South-South cooperation using the TICAD process to offer support for the principle of African ownership. China while touting its South-South credentials has also collaborated with western companies for lucrative business deals in Africa. As reported in Nikkei Asian Review (April 17, 2014), in March, 2014, South Africa's biggest infrastructure

contract was won by a combined quartet of China's CSR and CNR (rolling stock makers), GE (US conglomerate) and Bombardier of Canada for a \$4.67 billion order for 1,064 freight locomotives for the country's transport group called Transnet. In terms of contributing to the broader discussion and agenda-setting on development cooperation, both China and Japan support the Busan Partnership for Effective Development Cooperation, which outlines key principles to enhance development cooperation. While the North-South and South-South dimensions are increasingly being intermingled in the new world of development cooperation in Africa, it must also be pointed out that China and Japan have both supported Africa's internally-generated program for the socio-economic development of the continent - the NEPAD. While China and Japan are keen to emphasize partnership and African ownership in their discourse on development cooperation in Africa, there is no suggestion that both countries are completely abandoning the traditional approaches to development cooperation, the analysis of Japan and China in Africa should not be viewed through the prism of Africa as a passive actor while the two Asian states seek their geostrategic interests or wage economic competition on the continent. Africa, in the new millennium, has been very active in demonstrating its agency by forging new partnerships with many areas of the world. The partnerships have endorsed the norms of mutual benefit and African ownership of its development agenda as expressed in their strong support for the NEPAD. Africa has also made its wishes clear for inclusive and people-centred development clear as a vision for the future of the continent. Essentially, in a break from past patterns of development cooperation, African states through NEPAD and the Common African Position adopted by the AU, have taken ownership of their own development and the norms that should inform such development, and at the same time promoted enhanced partnership with the international community (Sunaga, 2004). Indeed, in the context of a changing global context that includes the rise of the BRICS, Africa is using its Agenda 2063 to assert its agency by developing a common set of goals and targets to "recreate the African narrative" (AU, About Agenda 2063, 2). Japan has been strongly supportive of NEPAD. This has been reiterated by Japanese leaders in the TICAD process. During TICAD IV, for example, Japan announced financial support for the NEPAD-OECD African Investment Initiative. Similarly, China has endorsed NEPAD and sees priority areas of China-African relations as consistent with those of NEPAD, particularly in agriculture, infrastructure, construction and human resources (Min, 2011). For instance, in 2011, the NEPAD Agency signed a Memorandum of Understanding with China's Ministry

of Agriculture to address underlying constraints in Africa's agriculture while strengthening cooperation in that sector (NEPAD, 2014). However, NEPAD also introduces complicating issues into the relationship as it also reinforces norms such as democracy, good governance, and human rights, which the Chinese government has often found problematic or relegated to the background in favour of focusing first on development (Taylor, 2010 99). For China, the success of its model in non-democratic African states is seen as validating its view of the lack of universality of western democratic ideals (Sun, 2014: 11). Herein lies a major difference between China and Japan's relationship in terms of the norms dealing with democratic governance: China does not put those norms in the forefront, whereas Japan is more comfortable with addressing them within the context of development cooperation. Both strongly agree with giving African states space to create their own priorities, and also develop continental plans that can provide a basis for partnership with international actors. The African Union (AU) has created a NEPAD Monitoring and Evaluation Framework to ensure that partnerships with countries such as Japan and China are assessed for accountability. For norms such as African ownership to cascade into reality in the Sino-Japan-Africa nexus, future development cooperation under TICAD and FOCAC must be situated in the vision and priorities established by African states in Agenda 2063, which the African Union describes as an "endogenous plan of transformation" (AU, 2014: 13).

Conference Diplomacy for China and Japan in Africa – FOCAC versus TICAD

TICAD and FOCAC represent frameworks for development cooperation that highlight the emergence of China and Japan as serious actors in the business of meeting Africa's development challenges. The success of this multilateral approach for engaging with African leaders has recently been copied by the US with its US-Africa Leaders' Summit held in Washington D.C. in 2014. The TICAC and FOCAC are multilateral settings that both countries use to introduce new discourses and practices into development cooperation.. The Japanese were ahead of the Chinese in identifying the importance of conference diplomacy and establishing an intergovernmental framework for managing their development cooperation with Africa, when TICAD was established in 1993. Apart from promoting policy dialogue, TICAD also seeks to focus attention on specific plans to promote development cooperation with the continent. This is also a forum to showcase Japan's commitment to the continent, while also bringing into the picture relevant

development agencies. There have been five expressions of TICAD, with the first three held in Tokyo and the last two in Yokohama, with the most recent one (TICAD V) held from June 1 to 3, 2013. TICAD VI is scheduled to be held in Africa in 2018. TICAD has come to represent a formal expression of a forum for development cooperation, where specific development themes are discussed and appropriate action plans established for implementation. Since TICAD also brings the traditional donor community (The UN, EU, World Bank, for instance) under its ambit, there is opportunity to reinforce development norms that have greater African input, including self-reliance, partnership, ownership, human security, and South-South cooperation, that could have wider significance for traditional donors. As big gatherings of North and South actors have become less frequent, TICAD has become an important forum for African states to engage in greater numbers and have their concerns highlighted. TICAD and FOCAC are not unique, as they are similar to the EU's past conference diplomacy with ACP states under the Lomé and Cotonou Conventions. However, unlike the EU-ACP gatherings, the focus of TICAD is specifically on Africa and its development challenges. Wissenbach (2011) points out that compared to the EU-ACP, the institutional and management role of Africa in FOCAC is much more limited (p.32). There is no question that Japan and China have an inordinate role in agenda setting and framing of the issues in TICAD and FOCAC, but Africa is the focal point for the dialogue, whereas the EU-ACP has a more diffuse geographical focus and issue identification. TICAD has follow-up mechanisms, including ministerial-level meetings and consultations where modalities of delivery could be discussed and specific sectors identified, but more work is required in its organizational design to ensure that Africa's voice is not lessened by economic asymmetry.

FOCAC is the Chinese equivalent of the TICAD as it is geared to promoting dialogue and consultation with African leaders. Unlike TICAD, which brings in major development partners into the dialogue, FOCAC places centrality on China's relationship with Africa, particularly its bilateral relations within the context of this multilateral forum. The first FOCAC came seven years after TICAD, and held at the ministerial level in Beijing in October 2000. While it was established later than TICAD, FOCAC and concerted Chinese diplomatic push on the continent has given China a wider presence, both on the diplomatic and economic fronts. FOCAC is different from TICAD in the sense that it alternates its ministerial meetings between Chinese and African hosts on a triennial basis. So, in

addition to Beijing, sessions have been held in Addis Ababa (2003) and Sham El Sheikh, Egypt (2006). The conference is often elevated to the Heads of State level as it was in 2006 to commemorate 60 years of China-Africa relations. The last one was held in Beijing in 2012, which resulted in the Beijing Plan of Action, and the next one is scheduled to take place in South Africa in 2015. As Sun (2015:10) points out China has used the past three FOCAC sessions to double its financing commitment to Africa, including \$5 billion in 2006 to \$10 billion in 2009 and \$20 billion in 2012. Unlike TICAD, FOCAC is framed by the Chinese government as a diplomatic mechanism for South-South cooperation, albeit the one-way financial pledges have the air of a typical North-South donor aid conference. Compared to Japan, China has had a long history of engaging with developing countries on the South-South co-operation file, especially through the Non-aligned Movement, and the G77+China.

FOCAC and TICAD are relevant instruments for generating new action plans and identifying substantive issues in the area of development cooperation, sometimes going against traditional practices and formulating new modalities of delivery. TICAD 1 is notable for stressing the importance of the private sector for economic development, food security, partnership based on self reliance and regional integration. TICAD II introduced the concepts of ownership and partnership that were reflected in the Tokyo Plan of Action that was formulated at the conference. The issues of poverty reduction, good governance, gender mainstreaming, environmental management and private sector-led growth were mentioned. Reflecting changing nature of the post-cold War international relations, TICAD III, highlighted the concept of human security, human centred development, consolidation of peace and embraced Africa's NEPAD program. TICAD IV produced the Yokohama Action Plan that stressed the importance of economic growth and follow-up mechanisms for achieving results. Given the prominence of the MDGs in the development sphere, the conference endorsed their achievement, and noted the importance of addressing issues of the environment and climate change as well as the consolidation of good governance. TICAD V, under the leadership of Abe, saw a ratcheting up of the Africa file, showing his focus on promoting public-private partnerships, and generating a great deal of private sector interest in the conference. As noted by Funio Kishida, Japan's Minister of Foreign Affairs: "TICAD V changed Japan's business community. Japanese corporations opened their eyes widely to Africa's potential as a resource supplier and a market. Recognizing

Africa as an important business partner for Japan, they have come to believe that now is the time to expand into Africa and work with respective countries toward economic development.” Abe (2013) announced support for African growth, over five years, of \$32 billion in public and private sector funding. (Kishida, 2014). The conference adopted the Yokohama Declaration and the Yokohama Plan of Action. Under the banner of “Hand in Hand with a More Dynamic Africa” the declaration reiterates themes from earlier conferences such as promoting private sector-led growth, inclusive growth, infrastructure development, peace and democratic governance and, prospectively, having African input in the post-2015 development agenda. Likewise, the Yokohama Action Plan (2013-2017) offers sector specific enablers of self-sustaining growth, including infrastructure development, human resource development and innovation, science and technology (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2013). Both TICAD and FOCAC stress the norm of mutual benefit or win-win relationship; however, it is argued both frameworks did not have strong African agency, as a comprehensive African strategic plan for development and a vision for Africa’s Renaissance did not emerge until the adoption of Agenda 2063 in 2013. It remains to be seen whether the relationships offered by the two countries will be markedly different from traditional patterns. China has won praise for its broad infrastructure investments on the continent, but its economic actors have also been charged with ignoring the environment, not utilizing domestic workers, and undermining respect for human rights by supporting authoritarian regimes. Now that Africa has developed its own vision and roadmap, subsequent TICAD and FOCAC discourses and practices in development cooperation must be made consistent with Agenda 2063. For instance, both states should specify clearly how they intend to contribute to the attainment of Agenda 2063’s plan to connect all African capitals and commercial centres through the Africa Integrated High Speed Train Initiative.

There is a tendency to view FOCAC and TICAD in purely diplomatic terms, and ignore their role as framework for a variety of actors that are active on the continent on behalf of the two countries. The high-level diplomacy also tends to gloss over the internal bureaucratic politics and real tensions in the relationships on the ground. FOCAC also serves a useful function of coordinating the actions of major Chinese actors in Africa (Gazibo and Mbabia, 2012). Among the actors are business actors, who promote the go globalism strategy or benefit from the official diplomatic exchanges, primarily large State-

owned Enterprises (SOEs) and state-owned banks, SOEs at the provincial levels, and private companies and individual businessmen (Sun, 2014: 28) The case of Ghana's expulsion of thousands of Chinese engaged in illegal gold mining (Hirsch, 2013) shows how individual actors may cause problems that may not be anticipated away from the ideational agreements of conference diplomacy. Chinese SOEs and banks may benefit indirectly from FOCAC conference diplomacy by securing large infrastructure projects, mining concessions or other economic deals, but their interests are purely commercial or mercantilist. Conference diplomacy may hide the tensions in China over bureaucratic politics between the Ministry of Foreign Affairs, which seeks to promote the political dimension of China's Africa policy, and the Ministry of Commerce, which tilts more to the economic imperatives of resource extraction, profitability and securing contracts for Chinese business actors (Sun, 2014:27). There is also the concern that even though FOCAC's outcomes are reflective of the prominence given by the Chinese leadership to Africa (Taylor, 2010: 18), this does not filter down to the highest level of foreign policy decision making in the Chinese bureaucracy (Sun, 2014:2). Compared to China, Japan's Africa policy has more input from the public, including non-governmental organizations, business, and political parties. Japan's Africa policy under Abe is spearheading a more active public-private partnerships in the development of infrastructure in a wide range of Africa's major economic corridors. As with China, Japan has not been immune from bureaucratic politics over the making of foreign development policy, as the task is shared among separate ministries, such as the Ministry of Finance, JICA, and Ministry of Foreign Affairs. As mentioned earlier, administrative reform has created a new or super JICA, but it is unclear (Lehman, 2010:4) how this will change the old patterns of influence. While China's bureaucratic structures that deals with Africa might be staffed by communist party officials, they are not immune from pursuit of narrow commercial interest that might undercut national interest (Sun, 2014: 2). Japan's own approach to bureaucratic processes has also been undermined by the appointment practice of *Amakudari* which often prevented experts from ascending to important positions in the aid bureaucracy.

TICAD and FOCAC: Norms in Development Cooperation

In terms of TICAD and FOCAC as forums for the framing of norms on development cooperation on Africa, one can see differing emphases on specific norms based on each country's own vision of development and the historical relations that it has had with

African countries. Japan has diffused the norm of self help, a concept together with local knowledge and non-intervention are seen as the foundation upon which Japan's development model rests (Wild et al, 2011). It is derived from its past as aid recipient and its Confucian philosophy (Takahashi, 2010:48). The norm of self help (*jijo doryoku*) is related to the concept of ownership and, applied broadly to development cooperation, the Japanese government places priority on assistance to basic and higher education and improving administrative, legal and health systems in developing countries (Sunaga, 2004:13). The norm of self help, and its related concepts of self reliance or ownership, taps into a recurring refrain from African leaders about the lack of meaningful input into past foreign aid practices, especially those associated with the Washington Consensus. TICAD I, as noted earlier, framed the idea of a new partnership with Africa based on achieving self-reliance and responsive support by Africa's development partners. Japan, using the TICAD process, has drawn attention to the norms of "ownership" and "partnership." TICAD II and TICAD V offered strong endorsement of the two norms. Yet, it is not clear that they represent a significant departure from past notions of the norms in traditional development cooperation. The idea of partnership has been used by the IFIs and traditional donors in their relations with Africa. The OECD/DAC, of which Japan is a member, includes in its Paris Principles on Aid Effectiveness the principles of ownership, alignment, harmonization, managing for results and mutual accountability. In 1996, OECD/DAC came up with a New Development Strategy in response to the aid crisis that called for donors to stress the norms of ownership and partnership in the recipient countries (Takahashi, 2010: 58). As well, the World Bank (through its Poverty Reduction Strategy Papers) and other IFIs have used the rhetoric of nationally owned development strategies (Wild et al, 2011) which includes participation by civil society. The EU-ACP relationship is also replete with references to partnership, although the development outcomes for African countries have been less than stellar, and their input perfunctory rather than substantive. It is not exactly clear how Japan's renewed emphasis on ownership and partnership deviates markedly from past practices of development cooperation in Africa. One idea in the Agenda 2063 plan of Africa that may have implications for partnership with Japan and China is the commitment to reduce aid dependency by 50% by 2025. This may help move development cooperation away from traditional aid flows into new areas that are currently emphasized by both Japan and China: investments and trade flows.

China has been consistent in stressing that the norms that form the basis of its African relationship are directly linked to its support for developing countries that goes back to the Bandung meeting of Afro-Asian leaders in 1955. This conference ushered in China's support for Third World solidarity based on anticolonialism, the struggle against underdevelopment and embrace of the principles of non-intervention and peaceful coexistence (Mason, 1997). The Five Principles of Peaceful Co-existence, which formed the basis of the formation of the Non-aligned movement, are found repeatedly in FOCAC documents as well as in China's own 2006 Africa Policy document. The principles are as follows: equality and mutual benefit ("win-win" in the parlance of both FOCAC and TICAD), mutual non-interference in each other's internal affairs, mutual respect for each other's territorial integrity and sovereignty, mutual aggression, and peaceful co-existence. For instance, the Beijing Declaration of the Fifth Ministerial Conference of FOCAC notes that "we believe that the China-Africa cooperation, featuring mutual benefit, equality, openness and inclusiveness, demonstrates the solidarity and mutual support between developing countries." (Beijing Declaration, 2012). As China's power has grown and it gears its foreign policy to elevate the country's status, it is beginning to exercise it in making territorial claims on its developing country neighbours in the East China Sea and South China Sea. This has implications for its espousal of the principle of mutual respect for each other's territorial integrity and sovereignty, a situation that might contribute to the loss of political support in African countries that are wary of foreign interventions. It is not clear that China has lost any diplomatic support yet, but it has embarked on a full-court press to explain its actions in the Asian theatre to developing countries in the UN. Given China's support for developing countries and historical anticolonialism stance, it is ironic that the critics have often used terms such as "empire" (French, 2014) and "neocolonialism" to describe its involvement in Africa. As with TICAD, FOCAC has stressed the "strategic partnership" between Africa and China, and also highlighted its credibility in pushing for South-South cooperation. However, unlike Japan and TICAD, China is not limited by democratic requirements, as its approach is founded on the continuity of its one-party system, which gives it the capacity to implement long-term plans (Dent, 2011:14). As well, in the absence of comparable civil society organizations that push Japan towards humanitarianism and skepticism of the private sector, China is not hindered by domestic constraints to its African activities. If China does not have to contend with internal critics, due to the state of infancy of the development of its non-

governmental organizations (NGOS) (Zhang, 2011), it has come under more forceful attack by western NGOs who still subscribe to a moralistic conception of development assistance, one that sees Africa as a victim for China's practices in Africa, particularly support for authoritarian governments and weak corporate social responsibility, especially in the energy sector.

An unintended consequence of China and Japan's conference diplomacy and their strong intrusion on the African development scene is that it has called into question the overwhelming hangover of humanitarianism that pervades typical western governments' and NGOs' response to African development. It would be incorrect to assert that humanitarianism has completely disappeared as a philosophical pillar of Japanese ODA. China and Japan have infused into African development cooperation the norms of economic partnership based on trade and investment, and also given primacy to private-public partnerships (Japan) and SOEs (China) in this new engagement on the continent. In this sense, China and Japan has succeeded in changing the debate on African development by not adopting the failed approach of Africa as a "victim" to satisfy "humanitarian" impulses, but changed the narrative of the continent to one of a serious economic partner to engage with based on its identified development priorities and changing prospects. The new approach by African countries is to reject the often ideological rejection of the private sector by embracing the appropriateness of both Japanese and Chinese businesses on the continent to help with job creation and expansion of trade and investment. Given its democratic post-war political system, Japan has credibility when it calls for good governance (TICAD V) in Africa, but it lacks credibility on issues of gender equality (TICAD V's focus on African women's capacity in leadership, management and entrepreneurship), something that Abe is promoting in his own country as part of his Abenomics growth strategy. In the area of inclusive development in Africa, China's 'business is business and politics is politics' mantra opens it up to criticism for its lack of democratic ethos in its dealings with African governments, as well as for its lack of respect for gender equality and labour rights. In this sense, Africa's own efforts to entrench good governance and human rights through NEPAD are more in tune with Japan's approach than with China's. There could be tensions in future Sino-African interactions, as Africa has set the aspiration of good governance, respect for human rights, justice and the rule of law in its Agenda 2063 plan.

As development cooperation is inextricably linked to the attainment of stability on the continent, both Japan and China are grappling with how they might contribute to address some of the ongoing situations of conflict on the continent. The two countries have had their nationals and businesses attacked in countries with ongoing conflict such as the Sudan and Algeria, to name two countries. Of course, China is limited by its commitment to the norm of non-interference in the internal affairs of states, but it has used the multilateral avenue of UN peacekeeping to stabilize conflict situations in Africa. China has contributed to peacekeeping operations in Cote d'Ivoire, Liberia, Sudan, Ethiopia and Eritrea, Dafur (Sudan), Democratic Republic of Congo, and Western Sahara. These actions not only help enhance its diplomatic image against criticism of its practices in Africa but also provide a stable environment for its economic interchange on the continent. Japan's security engagement on the continent is limited by its post-war constitution, which Abe is in the process of changing. However, in 2011, in partial support of its resource strategy, Prime Minister Noda Yoshihiko approved the sending of 300 ground Self Defense Forces (SDF) engineers to South Sudan to support the UN Mission in South Sudan (Mitsugi, 2013). Japanese SDF have established a base in Djibouti to monitor the antipiracy actions off the country's coast consistent with the United Nations Convention on the Law of the Sea.(Mitsugi, 2013). The Chinese and Japanese are not engaged in these security-related activities out of altruism, but are looking out for their core strategic interests in Africa. As Taylor (2010) points out "it could be argued that Chinese policy towards UN peace operations is largely decided by Beijing's evolving assessment of the global-security situation in relation to its national interest as much by new thinking on sovereignty." (p.156). Japan's diplomatic relations with South Sudan as well as its antipiracy operations in Djibouti represents a "new phase" of the country's African policy (Mitsugi, 2013). Insofar as China and Japan are actively gearing their security files to the imperatives of economic interests on the continent, their actions are very similar, albeit on a smaller scale, to the post-colonial actions of western states on the continent, such as France, the US and France.

Conclusion

Japan and China are embarked on a serious long-term engagement with Africa that is motivated by each country's strategic calculations of potential economic gain from a

continent that has seen its traditional development cooperation actors wilt on the vines of disinterest, disillusionment and past failure. The two states are not engaged in a Cold War-type of continental competitiveness in Africa, but their sharp interest in the continent is also shifting political power, in an otherwise asymmetric relationship, to African states, as they align their development cooperation priorities with Africa's continental goals. In this regard, African agency in the relationship has been given a boost with the continent's adoption of Agenda 2063, which puts emphasis on mobilization of the African people and their ownership of continental programs (AU, 2014: 1). China comes to this relationship from its historical links with the Third World movement based on self-understandings and shared ideational principles with African states, but the relationship has taken a sharp business-like orientation with go globalism and its focus on investment and trade. Similarly, Abe's post reactive state approach has taken leadership of the African file, in the context of the panoramic or bird's eye view of international relations, to deepen Japan's ties with the continent and provide opportunities for Japanese business to benefit from Africa's strategic resources and potential as a market for Japanese goods. While Abe's so-called panoramic view of foreign policy is not explicitly defined, it suggests Japan is broadening its diplomatic and economic outreach beyond its traditional geographical focus of Asia. Abe's reinvigoration of Japan's Africa policy may not be necessarily reactive to China's moves in Africa, but it is also taking place in the context of the Japan-China rivalry which has become pronounced under the rule of Abe and Xi. To the extent that this rivalry takes the form of more engagement with Africa, one could see more bargaining clout for Africans in getting better deals from the two Asian states in comparison to the faltering relations with their traditional donors. The issue of asymmetry cannot be ignored entirely due to uneven financial resources and development capacities of the two actors in relation to Africa (Dent, 2011). It is noteworthy that Africa is dealing with the Asian economic giants against a backdrop of improving economic prospects, marked by rising economic growth, rising middle class, and high population growth.

In an attempt to lessen any concern about power asymmetry and questions about perpetuation of the past practices of traditional development cooperation, Japan and China have also emphasized the ideational realm of the relationship, framing the engagement in terms of norms such as "ownership" and "partnership." It is not entirely clear that these are novel concepts in development cooperation or that their operationalization by the two

countries amounts to a complete repudiation of normal processes of aid disbursement and development cooperation, but at the level of conference diplomacy (FOCAC and TICAD) there appears to be a commitment to having African input in identifying shared goals and setting guidelines for action. What is noteworthy is that there is less focus on humanitarianism as a driver of development cooperation and more emphasis on Africa as a region of opportunity where private sector or SOEs can tap into investment and trade openings. The norms of ownership and partnership are gaining prominence from their past association with development cooperation at a time when African states are taking direct control of development priorities on a continental basis through the adoption of the NEPAD, which is the blueprint to achieve peace and socio-economic development on the continent, and Agenda 2063. TICAD V, for instance, made an explicit commitment to support the African Union (AU) and NEPAD. In this vein, both China and Japan have placed a great deal of importance on helping develop Africa's infrastructure – a priority identified under NEPAD and Agenda 2063 – as a pathway to help the continent achieve its economic potential. As has been noted in this article, Africa has taken a major step in asserting its agency and the norm of African ownership by developing its priorities under the rubric of Agenda 2063. China and Japan have stressed the win-win aspect of infrastructure development both to satisfy Africa's needs and their own strategic imperatives to gain access to resources and markets. China has legitimate claim to the mantle of pursuing South-South cooperation with Africa, due to its historical record, whereas Japan as a member of OECD/DAC cannot claim any historical affinity to Africa on the issue of South-South cooperation. However, Japan has realized that support for triangular cooperation or the use of development cooperation to support South-South cooperation can be incorporated into its wider approach to Africa, by engaging in activities that enhance Africa's pursuit of South-South cooperation and regional cooperation frameworks. Japan has a stellar record than China on responsiveness to local critics, as its development cooperation involves more actors in the decision making process, whereas China's Africa policy is often buried in bureaucratic politics and competing commercial and diplomatic imperatives. Both countries bring to their African development cooperation their past historical positions as aid recipients. Japan brings its experience as the first developed state in Asia, whereas China brings its unique position as Asia's rising economic power. Japan has tremendous expertise in advanced technologies and management technique, and China brings its tremendous financial assets and historical

ideational links with many countries in Africa. China and Japan, as emergent forces on the development cooperation front with Africa, are not supplanting traditional partners or donors but complementing them (Saidi and Wolf, 2011) with perspectives that touch on having Africa reach its potential based on African ownership of programs and sensitivity to African input.

China is far in front of the Japanese in terms of the scope of its African involvement, as well as its people-to-people exchanges, which are punctuated by a large-scale migration of over a million of its citizens to the African continent. This is unlikely to be challenged by the Japanese who are dealing with domestic economic challenges and have a demographic problem to address. China has made oil deals, invested heavily in infrastructure, offered preferential loans and strengthened cultural ties. Japan, while not necessarily reacting to China, has also emphasized investments in infrastructure, human resource development, natural resources and agriculture, just to mention a few. At a time when there is diminished interest in large-scale diplomatic gathering on development cooperation since the days of the Brandt Commission report in 1980 and the North-South dialogue, the FOCAC and TICAD conference diplomacy and organizational frameworks have become the best games in town for African leaders as they manage their relationship with two Asian powers that are important players on the global economic scene and are, in turn, embroiled in their own diplomatic rivalries. FOCAC and TICAD are concrete expressions of the shift of the development cooperation pendulum from traditional western aid donors to the rising power of China and the post reactive state foreign policy of Abe in Japan. Both states are keen to work closely with the AU and its NEPAD blueprint, while enhancing opportunities for trade and investment along a wide range of economic spheres. The fact that Africa has eager development cooperation partners who are moving the needle in new directions, particularly committing new financial resources to the continent when traditional aid flows are going through a period marked by decline augurs well for helping Africa attain its economic potential. FOCAC and TICAD need to be reformed and given more institutional structure and greater transparency in terms of the level of African input so that ownership and partnership take on more practical shape rather than as mere rhetorical or normative expressions. As well, with the adoption of Agenda 2063, subsequent FOCAC and TICAD sessions should incorporate key priorities, objectives and timelines established by African states to underscore the importance of African agency in development cooperation.

China's go globalism has shown a comprehensiveness in its sectoral focus on the continent. This brings with it a strategic approach to resource acquisition through the use of financial resources of SOEs to out-bid competitors and attach billions in development assistance to oil contracts (Foerstel, 2008). While this broad pursuit of economic interests has brought criticism of China's practices, it has also paved the way for Africa to receive requisite investments to exploit its natural resources. It is an open question as to whether the ideational principle of mutual benefit has come to fruition in the flurry of resource deals entered into by the Chinese in Africa. Given China's respect for sovereignty and non-interference in domestic political processes and, by extension, tacit support for authoritarian regimes in Africa with questionable records on corruption and use of revenues from extractive industries for the benefit of their people (Sudan, Zimbabwe, to name two examples), the practical application of the norm of mutual benefit remains problematic for ordinary African citizens in these states. As well, the proliferation of Chinese business actors may make it difficult for a coordinated approach by the Chinese government and led to conflict between ideational political principles of Beijing and the purely economic motivations of actors such as provincial government commerce departments, businessmen and private companies (Sun, 2014: 28) Japan's post reactive state approach on Africa defies the traditional idea of Japanese foreign policy as reactive and bedevilled by the incapacity for sustained and innovative policy. Abe's leadership has introduced a new sense of strategic engagement with Africa, one that is innovative and multifaceted, covering a medium to long term strategic framework of infrastructure development in Africa and strong involvement of the private sector through private-public partnerships. Unlike previous Japanese Prime Ministers, Abe has injected activism and a sense of urgency and importance to the African file, and highlighted his approach of "thinking together and working together" with Africa, something that expresses the norm of true partnership that has been lacking with Africa's traditional partners. This is a good signal for Africa, but it remains to be seen how these norms will be internalized and put into practice as the relationship deepens.

China and Japan, as emerging actors in development cooperation, have recognized Africa's potential, and are using conference diplomacy to construct a framework to manage this relationship centered around historical ideational principles or, in the case of Japan, a post

reactive state's attempt to redefine and reframe existing norms of development cooperation. What the relationship suggests is that both Asian states have deep strategic considerations for their involvement on the continent, so it behooves African states to approach things from a critical perspective, one that tests the two states' commitment to norms that place African development requirements as foundational to the overall management of the relationship. If development cooperation norms espoused by the two states are to have meaning beyond their inclusion in conference diplomacy documents, then their pragmatic implementation in actual projects will demonstrate a clear break from past approaches to Africa's relations with external actors. The starting point for ensuring that development cooperation discourses and practices are consistent with African agency is close alignment of the two states' engagement with the continent with the aspirations of Agenda 2063. It is too early to assess fully whether Africa's development cooperation with Japan and China offer pathways from marginalization in the global economy, but the rhetorical level of discourse from FOCAC and TICAD suggests that Africa is being taken seriously as development partners by the two Asian economic giants.

References

- Abe, Shinzo (2013) *The Africa that Joins in Partnership with Japan is Brighter Still* – Address by H.E. Mr. Shinzo Abe, Prime Minister of Japan, at the Opening Session of the Fifth Tokyo International Conference on African Development (TICAD V) Saturday, June 1, 2013.
- Africa Research Institute (2013) Ambassador Zhong Jianhua: On trade, aid, and jobs. Available at: <http://www.africaresearchinstitute.org/publications/ambassador-zhong-jianhua-on-trade-aid-and-jobs/>
- African Union (2015) *About Agenda 2063*. Available at: <http://agenda2063.au.int/en/about>
- African Union (2014) *Agenda 2063: The Africa We Want*. Available at: http://agenda2063.au.int/en/sites/default/files/agenda2063_popular_version_05092014_EN.pdf
- Associated Press (2014) Japan's cabinet eases post-WWII limits on military. *Washington Post*. July 1.
- Baldwin, Richard E. (2008) The Spoke Trap: Hub-and-Spoke Bilateralism in East Asia. In: Barry Eichengreen, Charles Wyplosz and Yung Chul Park (eds.) *China, Asia and the New World Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Beijing Declaration (2012) *Beijing Declaration of the Fifth Ministerial Conference of the Forum on China-Africa Cooperation*. Beijing, China: Voltaire Network.
- Brautigam, Deborah (2011) *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Breslin, Shaun (2007) *China and the Global Political Economy*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Bond, Patrick (2006) *Looting Africa: The Economics of Exploitation*. London: Zed Books.
- Broadman, Harry G. (2007) *Africa's Silk Road: China and India's New Economic Frontier*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Calder, Kent E. (1988) Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State. *World Politics* 40(4):517-541.
- Carey, Kevin, Sanjeev Gupta and Ulrich Jacoby (2007) *Sub-Saharan Africa: Forging New Trade Links with Asia*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Cheru, Fantu and Cyril Obi (ed.) (2010) *The Rise of China and India in Africa*. London: Zed Books.

- Chu, Richard Yung-deh (2007) Historical and Contemporary Roots of Sino-Japanese Conflicts. In: James C. Hsiung (ed.) *China and Japan at Odds*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Cornelissen, Scarlett (2012) Japan's Role in Africa: Principle, Pragmatism and Partnership. In: *African East-Asian Affairs – The China Monitor*. Stellenbosch: Centre for Chinese Studies, Stellenbosch University.
- Dent, Christopher M. (ed.) (2011) *China and Africa Development Relations*. New York, NY: Routledge.
- Dews, Fred (2014) Brookings Data Now: Statistics on Africa. Washington D.C.: Brookings. Available at: <http://www.brookings.edu/blogs/brookings-now/posts/2014/07/statistics-on-africa-brookings-data-now>
- Dews, Fred (2014) *8 Facts about China's Investments in Africa*. Washington D.C.: Brookings. Available at: <http://www.brookings.edu/blogs/brookings-now/posts/2014/05/8-facts-about-china-investment-in-africa>
- Dittmer, Lowell and George T. Yu (2010) *China, the Developing World, and the New Global Dynamic*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Eichengreen, Barry, Charles Wyplosz and Yung Chul Park (eds.) (2008) *China, Asia, and the New World Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- European Commission (2015) Overview of EPA Negotiations. Available at: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144912.pdf
- Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink (1998) International Norms Dynamics and Political Change. *International Organization* 52(4): 887-917.
- Foerstel, Karen (2008) China in Africa: Is China gaining control of Africa's resources. *Global Researcher*. 2(1): 1-26.
- French, Howard W. (2014) *China's Second Continent: How a million migrants are building a new empire in Africa*. New York: Knopf.
- Gazibo, Mamoudou and Olivier Mbabia (2012) Reordering International Affairs: The Forum on China-Africa Cooperation. *Austral: Brazilian Journal of International Relations*. Jan-Jun:51-74.
- Hickey, Dennis and Baogang Guo (eds.) (2010) *Dancing with the Dragon: China's Emergence in the Developing World*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Hirsch, Afua (2013) Ghana deports thousands in crackdown on illegal Chinese gold miners. *The Guardian*. 15(7).
- Hsiung, James C. (ed.) (2007) *China and Japan at Odds*. New York, NY: Palgrave Macmillan.

Johnston, Eric and Mizuho Aoki (2013) Abe to Africa: Use aid as you see fit. *The Japan Times* 2(6):4. Available at: <http://www.japantimes.co.jp/news/2013/06/02/national/politics-diplo...>

Johnston, Eric (2013) Abe offer at TICAD: Y3.2 trillion in aid: Japan hopes pledge offsets huge inroads by China, S. Korea. *The Japan Times*. 1(6):1-6. Available at: <http://www.japantimes.co.jp/news/2013/06/01/national/abe-offer-at-ti...>

Kishida, Fumio (2014) 1st TICAD V Ministerial Meeting: Opening Ceremony. Speech by His Excellency Mr. Gumio Kishida, Minister of Foreign Affairs. May 4, 2014.

Krasner, Stephen D. (1985) *Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism*. Berkeley: University of California Press.

Lehman, Howard P. (ed.) (2010) *Japan and Africa: Globalization and Foreign Aid in the 21st Century*. New York, NY: Routledge.

Mason, Mike (1997) *Development and Disorder: A History of the Third World since 1945*. Toronto: Between the Lines.

Mawdsley, Emma and Gerard McCann (eds.) (2011) *India in Africa: Changing Geographies of Power*. Oxford, UK: Fahamu Books.

Michel, Serge and Michel Beuret (2009) *China Safari: On the Trail of Beijing's Expansion in Africa*. New York, NY: Nation Books.

Min, Wang (2011) Statement by Ambassador Wang Min, Deputy Permanent Representative for the People's Republic of China at the 66th Session of the GA. New York: People's Republic of China Mission to the United Nations.

Ministry of Foreign Affairs, Japan (2013) Yokohama Action Plan 2013-2017. Available at: http://www.mofa.go.jp/region/page3e_000054.html

Ministry of Foreign Affairs, Japan (2014) *Japan's ODA White Paper*. Available at: www.mofa.go.jp/policy/oda/pa

Ministry of Foreign Affairs, Japan (2013) *Japan's ODA White Paper*. Available at: <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2013/pdfs/0201.pdf>

Mitsugi, Endo (2013) Examining Japan's Africa Policy Through TICAD V. *Nippon.com*. 31(5).

NEPAD (2014) NEPAD Agency signs MoU with China ...agree to strengthen cooperation in agriculture and rural transformation... Available at: <http://www.nepad.org/foodsecurity/news/2471/nepad-agency-signs-mou-china-agree-strengthen-cooperation-agriculture-and-rur>

Nikkei Asian Review (2014) Japan vows to steadily implement \$32 billion in aid to Africa. Available at: [http://asia.nikkei.com/politics-Economy/International-Relations/Japan-vows-to-steadily-implement-\\$32bn-in-aid-to-Africa](http://asia.nikkei.com/politics-Economy/International-Relations/Japan-vows-to-steadily-implement-$32bn-in-aid-to-Africa) May 4.

Nikkei Asian Review (2014) China, west learning to team play in African Investment. Available at: <http://asia.nikkei.com/Business/Trends/China-west-learning-team-play-in-African-investment> April 17.

Nikkei Asian Review (2014) Smaller Japanese Companies Stride into Africa with Service-driven Strategies. Feb. 25. Available at: <http://asia.nikkei.com/Business/Trends/Midsize-Japanese-companies-tapping-the-African-market-with-japanesestyle-services>

Nikkei Asian Review (2014) Japan forging stronger air links with Africa. Jan. 23. Available at: <http://asia.nikkei.com/Business/Trends/Japan-needs-better-air-connections-to-the-last-business-frontier>

Nikkei Asian Review (2014) Japan needs durable relationship with Africa. Available at: <http://asia.nikkei.com/viewpoints/perspectives/Japan-needs-durable-relationship-with-Africa> Jan. 23.

Nikkei Asian Review (2014) Japan courts Africa with Technology transfers. Available at: <http://asia.nikkei.com/politics-Economy/International-Relations/Japan-courts-Africa-with-technology-transfers> Jan. 14.

Nikkei Asian Review (2014) Japan doubling aid ceiling to help firms venture into Africa. Jan. 1.

OECD (2011) OECD Factbook 2011-2012: Economic, environmental and social statistics. Available at: <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/factbook-2011-en/04/01/05/04-01-05-f1.html?itemId=/content/chapter/factbook-2011-37-en& csp =165600d117c0c50c0edd9d925ed75c2e>

OECD (2012) Trade-Related South-South Co-operation: China. Paris: OECD. Available at: www.oecd.org/dac/aft/South-South_China.pdf

OECD (2013) *Triangular Cooperation: What's the literature telling us?* Paris: OECD.

OECD (2014) Aid for investment in infrastructure in Africa. Available on: <http://www.oecd.org/investment/investment-policy/aidforinvestmentininfrastructureinafrica>

Oshino, Shinya (2014) Global firms see opportunity in wealthier African population. *Nikkei Asian Review*. Jan 9.

Power, Marcus and Giles Mohan (2011) China and the Geo-political Imagination of African 'Development'. In: Christopher M. Dent (ed.) *China and Africa Development Relations*. New York, NY: Routledge.

- Ramo, J (2004) *The Beijing Consensus: Notes on the New Physics of Chinese Power*. London: Foreign Affairs Policy Centre.
- Rice, Xan (2011) China's economic invasion of Africa. *The Guardian*. 6(2)
- Rothchild, Donald and Edmond J. Keller (eds.) (2006) *Africa-US Relations: Strategic Encounters*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Saidi, Mayriam Dahman and Christina Wolf (2011) *Recalibrating Development Co-operation: How can African countries benefit from emerging partners?* Paris: OECD Development Centre Working Paper No. 302
- Sato, Makoto (2010) An Historical Analysis of Japan's Aid Policy. In: Howard P. Lehman (ed.) *Japan and Africa: Globalization and Foreign Aid in the 21st Century*. New York, NY: Routledge.
- Stolte, Christina (2012) *Brazil in Africa: Just Another BRICS Country Seeking Resources?* Chatham House Briefing Paper. Available at: <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/186957>
- Sun, Yun (2014) *Africa in China's Foreign Policy*. Washington, D.C.: Brookings. Available at: http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2014/04/africa-china-policy-sun/africa-in-china-web_cm7.pdf
- Sun, Yun (2014) China's Aid to Africa: Monster or Messiah? Washington, D.C.: Brookings. Available at: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2014/02/07-china-aid-to-africa-sun>
- Sun, Yun (2015) The Sixth Forum on China-Africa Cooperation: New Agenda and New Approach? Available at: <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2015/01/foresight-africa/china-africa-cooperation-sun.pdf?la=en>
- Sunaga, Kazuo (2004) *The Reshaping of Japan's Official Development Assistance (ODA) Charter*. Tokyo: Ministry of Foreign Affairs.
- Takahashi, Motoki (2010) The ambiguous Japan: aid experience and the notion of self-help. In: Howard P. Lehman (ed.) *Japan and Africa: Globalization and foreign aid in the 21st century*. New York: Routledge.
- Taylor, Ian (2009) *China's New Role in Africa*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- The Strait Times – Asia Report (2014) Japan brushes off China 'troublemaker' criticism. Jan. 16.
- Tiezzi, Shannon (2014) Africa: China and Japan's next battleground? *The Diplomat* 15(1): 1-5. Available at: <http://thediplomat.com/2014/01/africa-china-and-japans-next-battleground/>

UNCTAD (1997) UNCTAD's contribution to the implementation of the United Nations New Agenda for the development of Africa in the 1990s: African economic performance, prospects and policy issues. TD/B/44/12 August 5.

Yu, George T. (2010) China's Africa Policy: South-South Unity and Cooperation. In: Lowell Dittmer and George T. Yu (eds.) *China, the Developing World, and the New Global Dynamic*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Wild, Leni, Lisa Denney, Alina Rocha Menocal, and Matthew Geddes (2011) *Informing the Future of Japan's ODA: Japan's ODA within an African context*. London: The Overseas Development Institute.

Wissenbach, Uwe (2011) China-Africa relations and the European Union: Ideology, conditionality, realpolitik and what is new in South-South co-operation. In: Christopher M. Dent (ed.) *China and Africa Development Relations*. New York: Routledge.

World Bank (2009) *Building Bridges: China's growing role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa*. Trends and Policy Options No. 5. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2614/480910PUB0Buil101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1>

World Bank (2013) Remarks by World Bank Group President Jim Yong Kim at TICAD – V opening plenary session. Available at: <http://worldbank.org/en/news/speech/2013/06/01/remarks-world-bankgroup>

World Bank (2014) *Global Economic Prospects: Shifting priorities, building for the future*. Available at: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEP2014b/GEP2014b.pdf>

Worth, Owen and Phoebe Moore (eds.) (2009) *Globalization and the 'New' Semi-Peripheries*. New York, NY: Palgrave Macmillan.

Zhang, Chi (2011) China's energy diplomacy in Africa. In: Christopher M. Dent (ed.) *China and Africa Development Relations*. New York: Routledge.

Appendix

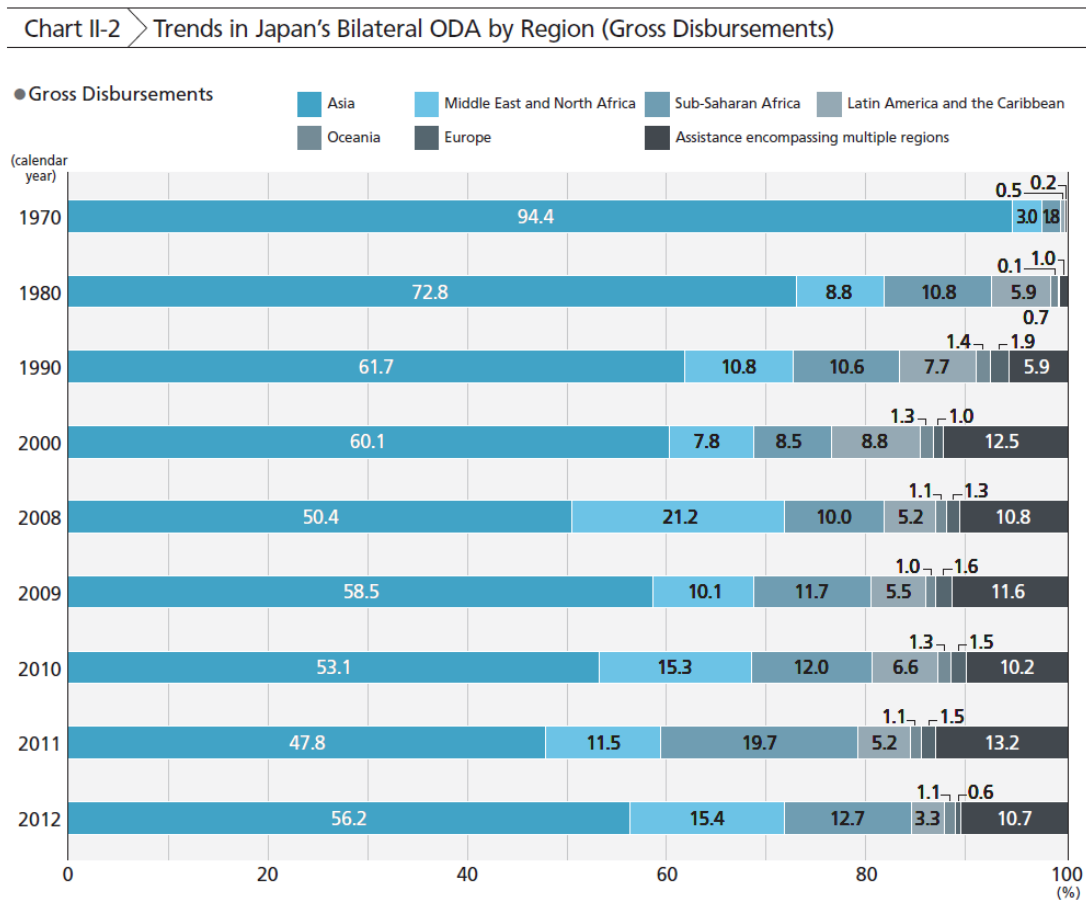
Figure 1: The global outlook in summary (World Bank, 2014: 4)

Table 1.1 The global outlook in summary
(percentage change from previous year, except interest rates and oil price)

	2012	2013e	2014f	2015f	2016f
GLOBAL CONDITIONS					
World trade volume (GNFS)	2.7	2.6	4.1	5.2	5.4
CPI inflation, G-7 Countries ^{1,2}	1.8	1.3	1.8	1.9	2.0
CPI inflation, United States	2.1	1.5	1.7	2.0	2.2
Non-oil commodity price in USD	-8.6	-7.2	-2.5	-0.6	0.1
Oil price (US\$ per barrel) ³	105.0	104.1	102.8	99.3	98.1
Oil price (percent change)	1.0	-0.9	-1.2	-3.4	-1.2
Manufactures unit export value ⁴	-1.2	-1.4	0.5	2.2	1.4
USA 6-month LIBOR interest rate (percent)	0.7	0.4	0.4	0.7	1.3
Euro Area 6-month LIBOR interest rate (percent)	0.8	0.3	0.2	0.2	0.5
International capital flows to developing countries (% of GDP)⁵					
Developing countries					
Net capital inflows	5.2	5.6	5.6	5.4	5.1
East Asia and Pacific	4.8	6.1	5.9	5.4	5.0
Europe and Central Asia	7.3	6.9	8.0	8.4	8.0
Latin America and Caribbean	5.4	5.9	5.8	5.8	5.5
Middle East and North Africa	2.3	2.2	1.7	1.8	1.8
South Asia	5.6	3.9	4.5	4.5	4.4
Sub-Saharan Africa	6.4	5.8	5.2	5.3	5.4
REAL GDP GROWTH⁶					
World					
Memo item: World (2010 PPP weights)	2.5	2.4	2.8	3.4	3.5
High income	3.2	3.1	3.4	4.0	4.2
OECD countries	1.5	1.3	1.9	2.4	2.5
Euro Area	1.3	1.2	1.8	2.4	2.5
Japan	-0.6	-0.4	1.1	1.8	1.9
United States	1.4	1.5	1.3	1.3	1.5
Non-OECD countries	2.8	1.9	2.1	3.0	3.0
Developing countries	3.4	2.5	2.4	2.9	3.4
East Asia and Pacific	4.8	4.8	4.8	5.4	5.5
China	7.4	7.2	7.1	7.1	7.0
Indonesia	7.7	7.7	7.6	7.5	7.4
Thailand	6.3	5.8	5.3	5.6	5.6
Europe and Central Asia	6.5	2.9	2.5	4.5	4.5
Kazakhstan	1.9	3.6	2.4	3.7	4.0
Turkey	5.0	6.0	5.1	5.9	6.0
Romania	2.1	4.0	2.4	3.5	3.9
Latin America and Caribbean	0.4	3.5	2.8	3.2	2.9
Brazil	2.6	2.4	1.9	2.9	3.5
Mexico	0.9	2.3	1.5	2.7	3.1
Argentina ⁷	4.0	1.1	2.3	3.5	4.0
Middle East and North Africa	0.9	3.0	0.0	1.5	2.8
Egypt ⁸	0.6	-0.1	1.9	3.6	3.5
Iran	2.2	2.1	2.4	2.9	3.2
Algeria	-5.6	-1.7	1.5	2.0	2.3
South Asia	3.3	2.7	3.3	3.5	3.6
India ^{8,9}	5.0	4.7	5.3	5.9	6.3
Pakistan ^{8,9}	4.5	4.7	5.5	6.3	6.6
Bangladesh ⁹	3.8	3.7	3.7	3.9	4.0
Sub-Saharan Africa	6.2	6.0	5.4	5.9	6.2
South Africa	3.7	4.7	4.7	5.1	5.1
Nigeria	2.5	1.9	2.0	3.0	3.5
Angola	6.5	7.0	6.7	6.5	6.1
	6.8	4.1	5.2	6.5	6.8
MEMORANDUM ITEMS					
Broader geographic region incl. recently high-income countries					
Europe and Central Asia	2.3	2.2	1.7	2.7	3.2
Latin America and Caribbean	2.8	2.5	1.9	3.0	3.5
Middle East and North Africa	2.2	1.4	2.7	3.8	3.8
Sub-Saharan Africa	3.6	4.6	4.6	5.0	5.0
Developing countries excluding China and India	2.8	3.2	2.9	3.8	4.1

Source: World Bank.
Notes: PPP = purchasing power parity; e = estimate; f = forecast.
1. Canada, France, Germany, Italy, Japan, the United Kingdom, and the United States.
2. In local currency, aggregated using 2010 GDP weights.
3. Simple average of Dubai, Brent, and West Texas Intermediate.
4. Unit value index of manufactured exports from major economies, expressed in USD.
5. This edition of Global Economic Prospects introduces a new methodology for measuring international capital flows based more closely on the definitions implemented in the sixth edition of the IMF's Balance of Payments Manual. Using this methodology, capital flows to developing countries are about 0.5 percentage points higher than those reported in earlier editions of GEP, which combined data from the earlier version 5 of the Balance of Payments and the World Bank's International Debt Statistics.
6. Aggregate growth rates calculated using constant 2010 dollars GDP weights.
7. Data was recently rebased; missing data up to 2003 was spliced with the earlier series.
8. In keeping with national practice, data for Bangladesh, Egypt, India, and Pakistan are reported on a fiscal year basis in table 1.1. Aggregates that depend on these countries are calculated using data compiled on a calendar year basis.
9. Real GDP at factor cost, consistent with reporting practice in Pakistan and India.

Figure 2: Trends in Japan's Bilateral ODA by Region (Gross Disbursements)
(Ministry of Foreign Affairs, Japan, 2013: 32)



*1 ODA to the European region since 1990 includes aid to Eastern Europe

*2 Assistance encompassing multiple regions the dispatch of survey groups, administrative costs and promotion of development awareness, all encompassing multiple regions.

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 2 | 2015

*Las fuentes internas de la política
de Cooperación Sur-Sur al
Desarrollo de Argentina: política
exterior, desarrollo e
institucionalidad*

Bernabé Malcalza



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

LAS FUENTES INTERNAS DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN SUR-SUR AL DESARROLLO DE ARGENTINA: POLÍTICA EXTERIOR, DESARROLLO E INSTITUCIONALIDAD

Bernabé Malcalza¹

Resumen: Las relaciones internacionales aún tienen como materia pendiente el estudio de la influencia de las fuentes internas en la cooperación internacional al desarrollo. Este artículo aspira a completar parcialmente ese relativo vacío al abordar el caso argentino. La hipótesis que sirve como guía es que la política pública de Cooperación Sur-Sur al Desarrollo (CSSD) está moldeada por los desafíos y oportunidades del ambiente internacional, pero también es una resultante de un proceso interno que cambia a partir de 2001 y en cuya articulación intervienen actores portadores de visiones, percepciones o ideas sobre la política exterior y sobre el desarrollo en un entramado institucional que ofrece alternativas y limitaciones.

Palabras clave: Cooperación Sur-Sur, Análisis de Política Exterior, Cooperación Internacional al Desarrollo

THE DOMESTIC SOURCES OF SOUTH-SOUTH DEVELOPMENT COOPERATION POLICY OF ARGENTINA: FOREIGN POLICY, DEVELOPMENT AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK

Abstract: The study of the influence of domestic sources in the agenda setting of international development cooperation has not been consolidated as an interest of research yet within the field of International Relations. This article attempts to close partially this loophole by addressing the domestic sources of South-South Development Cooperation (SSDC) policy of Argentina. The main focus is to analyze this public policy with its particular characteristics, restrained by the changing challenges and opportunities of the international environment, and also by the domestic system since 2001, where actors articulate ideas, beliefs and perceptions about the foreign policy and the development within an institutional framework that posed alternatives and limitations.

Key Words: South-South Cooperation, Foreign Policy Analysis, International Development Cooperation

¹ Post-doctoral Fellow of the National Council of Scientific and Technical Research (CONICET Argentina) and Post-doctoral Researcher of the Department of Economy and Administration, National University of Quilmes, Argentina (UNQ). Ph.D. in Social Science (Latin American Faculty of Social Sciences). MA. In International Economic Relations (University of Barcelona) and MA. in International Relations and Negotiation (UdeSA and FLACSO). Contacto: bernabe.arg@gmail.com

Introducción

La publicación en 1967 del libro *The domestic sources of foreign policy* de James Rosenau supo responder parcialmente al creciente interés por conocer desde adentro los procesos de toma de decisiones de la política exterior. Desde allí y con el auge de los estudios comparados, el desarrollo de nuevas investigaciones fue dando forma a un nuevo subcampo de estudio conocido como *Análisis de Política Exterior* (APE).

El APE interroga sobre los motivos, las fuentes y las formas del comportamiento de los actores internacionales, particularmente los estados. Para ello, se ha nutrido de diferentes disciplinas de las ciencias sociales como la ciencia política, la administración, la economía, la antropología, la psicología y la sociología, y obviamente ha privilegiado la opción metodológica por los estudios de casos-país para profundizar sobre la naturaleza específica (histórica, social, cultural, etc.) de los sistemas nacionales de política exterior. Como señala Christopher Hill (2003) en *The Changing Politics of Foreign Policy*,

“...The politics of foreign policy are perpetually changing, depending on the country or the region, and by no means always in the same directions. This is why case and country-studies are so important...” (Hill 2003:11).

En la primera década del siglo XXI, el proceso de globalización ha contribuido a expandir el rango de temas en que los estados se especializan e intervienen en la arena internacional. Así, la política exterior puede articularse en temas tan diversos y transversales en la agenda como la discusión de nuevas instituciones internacionales, la regulación de la energía, la regulación de servicios financieros, el apoyo o la restricción del comercio a través de políticas conjuntas, la promoción de los derechos humanos, la adopción de normas para el cuidado del medio ambiente, el apoyo a la expansión internacional de sus empresas nacionales, la cooperación científico tecnológica y la cooperación para el desarrollo, entre otros. Ello implica nuevos desafíos al APE, que aún no ha logrado llenar el vacío que existe sobre el conocimiento de la formación de la política exterior en esas múltiples manifestaciones, en especial en la dimensión ligada con la cooperación y la promoción internacional del desarrollo.

Este artículo, motivado por estas lagunas en el conocimiento, revisa, no de forma exhaustiva, lo que la literatura académica ha publicado sobre cómo se elaboran y gestionan las políticas de cooperación internacional al desarrollo en general. En este ámbito de estudio y debate, se posiciona en el proceso interno de formación de la cooperación internacional al desarrollo en los países en desarrollo proveedores de Cooperación Sur-Sur

en particular. Desde una perspectiva situada en el APE, analiza la política (*politics*) de la política pública (*policy*) de Cooperación Sur-Sur al Desarrollo (CSSD) de la República Argentina durante el período 2001-2012 y señala la presencia de elementos conectados con las percepciones e ideas de los actores sobre el mundo y el desarrollo así como de componentes *normativos*, *instrumentales* e *institucionales* del propio sistema de gobernanza de la CSSD que moldean su contenido y alcance.

La hipótesis que sigue el artículo es que la CSSD argentina está moldeada por los desafíos y oportunidades de un *cambio de época* que se perciben tanto en el ambiente internacional como en el ambiente interno a partir de 2001, donde confluyen nuevas visiones e ideas de los gobiernos y los actores participantes del proceso de toma de decisiones respecto del paradigma de política exterior de tintes *neoglobalistas* y del modelo de desarrollo de tintes *neodesarrollistas* que fueron parcialmente promovidas en el plano de la CSSD. Asimismo, la posibilidad de hacer efectivas esas definiciones de la política exterior, el desarrollo y la CSSD encontró alternativas y limitaciones en función de la naturaleza del sistema nacional de gobernanza de la CSSD, cuya estructura ha tenido que dar respuesta a un doble desafío: el control de la creciente internacionalización no subordinada de la burocracia estatal, de un lado, y el fortalecimiento de las capacidades institucionales de articulación y coordinación de dichas acciones, del otro.

El enfoque del artículo va de lo general a lo particular y se estructura en cinco partes. La primera parte identifica estudios que exploran el nexo entre ambiente doméstico y políticas de cooperación internacional al desarrollo a través de un recorrido por los principales aportes del *mainstream* y de la literatura latinoamericana de las relaciones internacionales; a partir de los cuales se establece un esquema de análisis basado en los factores internos de la configuración de la CSSD. La segunda parte expone la relación entre visiones de mundo y visiones sobre el desarrollo con la política exterior argentina, poniendo especial atención en el período post-2001. La tercera parte profundiza el desarrollo de las dimensiones política, económica y técnica de la Cooperación Sur-Sur de la Argentina durante dicho período. La cuarta parte reflexiona sobre aspectos particulares de la gobernanza y el entramado institucional de la CSSD argentina y su vinculación con la política exterior. Finalmente, se enarbolan algunas conclusiones relativas a una agenda futura de institucionalidad en la CSSD del país.

La política de la política pública de cooperación internacional al desarrollo

La importancia de estudiar por qué y cómo los donantes proveen de ayuda externa a otros países fue considerada por la literatura de las relaciones internacionales a comienzos de la década del sesenta. Un punto de partida para la investigación fue considerar la formulación de las políticas de ayuda en razón de las realidades domésticas y de las circunstancias del contexto internacional, queriendo significar que si las situaciones políticas internas y/o el contexto internacional cambian, esto también condiciona a las políticas de ayuda externa.

David Truman (1962:146) señala que el conocimiento de la política interna (*politics*) de la política pública (*policy*) de ayuda externa (*foreign aid*) norteamericana es significativo en, por lo menos, dos aspectos: i) "...es intrínsecamente importante porque afecta la forma y la efectividad de este segmento importante de nuestras relaciones con otros países..."; y ii) "... es el arquetipo de un amplio rango de problemas en la política exterior que desafían la capacidad del sistema político norteamericano de jugar un papel crucial y necesario de liderazgo en el mundo".² O'Leary (1967) analiza los efectos de la cultura política norteamericana, la opinión pública, el Congreso y el Ejecutivo en las políticas de ayuda externa y argumenta que el apoyo público es vital para el éxito de los programas de ayuda. Therien y Noel (2000), en tanto, ponen el acento en la influencia de los partidos políticos y sostienen que las diferentes concepciones sobre justicia social que éstos desarrollan se plasman en la formulación de las políticas de ayuda externa; en particular, destacan que los partidos socialdemócratas instauran principios de bienestar socialista. Milner y Tingley (2010), tomando como caso de estudio el comportamiento de los legisladores respecto de sus distritos, hallan que aquellos legisladores pertenecientes a distritos donde predomina el capital son más favorables a la ayuda externa, mientras que los pertenecientes a distritos donde prevalece el trabajo son más resistentes. Más recientemente, Tingley (2010), en un trabajo individual, sostiene que la ideología económica juega un rol importante en determinar la asignación de la ayuda y señala que los gobiernos conservadores destinan una porción menor del PBI a los esfuerzos de ayuda externa que los gobiernos liberales.

El esfuerzo por teorizar la formación de las políticas de ayuda se refleja también en la obra de Carol Lancaster (2008). La autora analiza los modelos de ayuda externa de

² La traducción es nuestra

Estados Unidos, Japón, Francia, Alemania y Dinamarca y plantea que en ellos existe por lo menos cuatro tipos de *fuerzas políticas domésticas* que pueden influir en la forma en la cual la política de ayuda externa es formulada, a saber: i) las *ideas* (visiones de mundo), ii) las *instituciones políticas* (reglas del juego político), iii) los *intereses* (grupos de intereses comerciales, ONGs y grupos de interés público, grupos religiosos étnicos y otros) y iv) la *organización de la ayuda* (estructura gubernamental responsable de la administración de la ayuda). Según Lancaster (2008), el establecimiento de una “comunidad política de la ayuda al desarrollo” (*political constituency for development aid*) dentro y fuera de los gobiernos de la mayoría de los países donantes sirve como grupo de apoyo, de presión en la agenda y/o de garantía de continuidad de la norma.

Más allá de los académicos europeos y norteamericanos, los internacionalistas latinoamericanos no han proporcionado investigaciones dedicadas a analizar por qué y cómo se elaboran las políticas de cooperación internacional para el desarrollo. En defensa de ello, huelga decir que la conformación de estructuras de cooperación internacional en el ámbito de los Ministerios de Relaciones Exterior y las Cancillerías de los países latinoamericanos es muy reciente. Si bien buena parte de las agencias de cooperación al desarrollo de la región se crearon a partir de la década del noventa, es recién en el siglo XXI cuando los volúmenes toman una dimensión y escala de relevancia fruto de la coyuntura económica favorable 2003-2008, en especial en los estados latinoamericanos de mayor proyección geopolítica y geoeconómica como Brasil y Venezuela y, en menor medida, en países como México, Argentina, Colombia y Chile. La excepción es Cuba, que goza de una trayectoria más larga en la planificación de la cooperación sur-sur, aunque ha estado ligada especialmente al internacionalismo médico en materia de salud.

No obstante ello, es posible identificar tres fases en los esfuerzos académicos situados en los APE sobre los países latinoamericanos que resultan útiles para posicionarnos en la CSSD como objeto de estudio. En la *primera fase* —desde mediados del siglo XX—, el núcleo duro de la disciplina trabajó en torno a la idea de que el sistema internacional tiene efectos negativos sobre una región extremadamente sensible a su medio externo y cuya actuación es reflejo o reacción a hechos que ocurren afuera. Ello resultó en una homogeneización de la mirada hacia la región frente a la diversidades nacionales y en una subestimación de la incidencia de las variables internas, como se percata en los análisis nacidos a bajo el paraguas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

(CEPAL) en la década de los cincuenta, las teorías de la dependencia durante los sesenta y setenta, y la teoría de la autonomía en de los setenta (Van Klaveren 1992).

En la *segunda fase*, que comienza al fragor de los procesos de democratización en la década del ochenta, el análisis teórico cambió desde las fuentes externas hacia las internas, dando relevancia a la forma en que funcionan los gobiernos, los regímenes políticos y las sociedades nacionales para explicar los comportamientos externos. En ese contexto, nace el APE aplicado a las políticas exteriores latinoamericanas, un ámbito de conocimiento y debate en el se destacan investigaciones que intentan superar las limitaciones del análisis tradicional de la política exterior como independiente de la dinámica de los regímenes políticos y las fuerzas políticas y sociales domésticas, como se percata, por ejemplo, en los trabajos de Russell (1988), Hirst y Lima (1989) y Van Klaveren (1992).

Finalmente, en la *tercera fase*, que se sitúa a comienzos de esta segunda década del siglo XXI, prevalece la opción por los análisis parciales de la política exterior y los estudios de caso. Como sostiene María R. S. de Lima (2013:143), ello está ahora abriendo “... el camino para un diálogo con otras disciplinas, más allá de la política comparada, las políticas públicas y las instituciones políticas, alcanzando a la sociología, la antropología, la economía y la psicología social”. En consecuencia, el subcampo hoy es “... más abierto a esas otras influencias disciplinares y también más ecléctico, comparado con su inicio en los años 1950...”.

En el núcleo específico de los estudios sobre CSSD, un número cada vez mayor de internacionalistas latinoamericanos comparten el interés por interpretar las políticas de CSSD de los países de la región desde su coyuntura concreta en tiempo y espacio, y por realizar un análisis comparativo teniendo en cuenta la especificidad del ámbito social, político y económico en que se desarrollan las políticas. Cabe mencionar, a modo de ejemplo, algunos intentos por abordar el concepto de CSSD, su vínculo con la política exterior y las diferentes estrategias y perfiles nacionales que derivan de ello, tal como se puede advertirse en los análisis comparativos de Ayllón y Surasky (2010), Hirst (2010), Lengyel y Malcalza (2011) y Ayllón y Ojeda (2013).

Situado en este ámbito de conocimiento y debate de las relaciones internacionales, el objetivo de este artículo consiste en pensar y ponderar el proceso doméstico de

formación de la CSSD³ como una política pública (más) del Estado y el gobierno en acción, y adentrar a nuestro caso de estudio —la CSSD de Argentina en el período post-2001— desde una *aproximación estratégica-perceptiva*. La *dimensión estratégica* alude a que los actores internos (ministerios, agencias, entes descentralizados, etc.) procuran ciertos objetivos y que, por ello, deben tomar en consideración estrategias de otros jugadores dentro un sistema institucional de gobernanza de la CSSD que los limita y, a la vez, procura coordinarlos. Por su parte, la *dimensión perceptiva* implica considerar las ideas y las visiones sobre el mundo y sobre el desarrollo que los actores persiguen y que dan forma al menú de opciones que tienen a disposición para decidir los gobiernos en materia de CSSD. Ello, sin embargo, no implica subestimar el peso de los *factores externos*, sean estos *variables sistémicas*, que se refieren a características del sistema global y del sistema de cooperación internacional al desarrollo (CID), o *variables externas específicas*, que se refieren a las necesidades y demandas concretas de los países individuales que solicitan una determinada acción de CSSD.

El enfoque sobre el proceso interno que sigue este artículo distingue entre tres planos de análisis. En primer lugar, el plano de las *visiones de mundo* asocia la toma de decisiones en política exterior con la conformación de paradigmas más o menos estables que sirven como marcos de referencia o mapas de ruta para la acción exterior. Siguiendo los estudios de Robert Jervis (1976), el argumento central consiste en entender a las interpretaciones de los actores sobre el papel del país en el sistema internacional, las nociones de sistemas de creencias (*'beliefs systems'*), las percepciones y las 'visiones de mundo' (*'worldvisions'*) como ingredientes que dan forma a la política exterior y, en este caso, a la política exterior de CSSD. En segundo lugar, el plano de las *visiones sobre el desarrollo* analiza las percepciones de los actores sobre la manera en la que se articulan la política y la economía —el Estado y el mercado— en un contexto histórico y su recepción en el campo de la CSSD. Siguiendo a Apthorpe y Gasper (1996), ello requiere identificar de qué manera un determinado *texto* sobre el desarrollo (discursos, ideas y visiones de las

³ Este artículo distingue entre las relaciones sur-sur y las políticas de CSSD, siendo las segundas una dimensión de las primeras. Las relaciones sur-sur pretenden cubrir un espacio comprehensivo de vinculación multidimensional (política-diplomática, económica, comercial, social, técnica y cultural) entre gobiernos y sociedades del mundo en desarrollo en el sistema internacional. En contraste, las políticas de CSSD, en tanto dimensión de las relaciones sur-sur, se circunscriben a aquellas acciones de política exterior gestadas desde las unidades del gobierno y orientadas a la cooperación internacional para el desarrollo con un tercer país que pueden materializarse a través de la cooperación técnica (programas de asistencia técnica), las transferencias directas (subvenciones) y los préstamos concesionales, entre otros instrumentos (Lengyel y Malacalza 2014).

elites) opera en el *contexto* histórico político y social (base social de las ideas) en el que algunas ideas se reproducen y se convierten en dominantes y otras en relegadas. Por último, el plano del *entramado institucional* toma en consideración el peso de la diplomacia presidencial y ministerial así como las alternativas y limitantes que encuentran las agencias u órganos responsables de la gobernanza de la CSSD. Así entonces, el análisis de la gobernanza se centra en las formas que adopta la coordinación política de las interacciones entre subunidades estatales y comprende de mínimo tres micro procesos: a) la *formación de agenda*, que implica identificar qué actores intervienen y de qué modo se genera, elabora e implementa la CSSD; b) la *coordinación de la agenda*, que analiza el grado de subordinación de la agenda de las subunidades a la jerarquía formal; y c) el *manejo de los recursos*, que se refiere a la ejecución de las decisiones de forma que se cumplan los objetivos que se persiguen. En suma, el grado de gobernanza y el grado de alineación de la CSSD a la política exterior dependerá en buena medida de la influencia de los actores intervinientes, los patrones de coordinación prevalecientes y el manejo sobre los recursos que se tenga.

Las visiones de mundo, las visiones sobre el desarrollo y la política exterior argentina

Un lugar común en el análisis sobre la política exterior argentina desde mediados del siglo XX y hasta la década del noventa es el diagnóstico sobre su forma errática, oscilante e inconsistente. Al igual que en la discusión sobre la política económica o el modelo de desarrollo, ello remite a una explicación sobre una pronunciada discontinuidad e incoherencia de la política exterior así como de las estrategias de desarrollo. En ese razonamiento, la inestabilidad de los regímenes políticos, desde el golpe de estado de 1930 a la vigencia del régimen peronista (1946-1955), pasando por la alternancia posterior de dictaduras militares y precarios interregnos democráticos hasta 1983, dejó el saldo de una política exterior más proclive al cambio que a la continuidad.

¿Es posible establecer, más allá de las inconsistencias e incoherencias de la política exterior argentina, líneas de continuidad que traspasen el umbral de los cambios de gobierno? Si bien la literatura ha encontrado fisuras para desgranar las constantes de la acción externa, algunos trabajos académicos constituyen una excepcionalidad al destacar las líneas de continuidad en la política exterior. Los análisis de Puig (1975) y Ferrari (1981) son pioneros en el sentido de rastrear las *tendencias profundas* o *constantas* en la actuación internacional del país desde el último tercio del siglo XIX hasta el fin de la

segunda guerra mundial. En esa línea excepcional de la literatura que basa su *interpretación en la continuidad*, Hirst y Russell (2011) proponen la denominación *paradigma globalista* para explicar la continuidad de la política exterior y del sistema de creencias de cuño nacionalista-desarrollista durante la etapa de la Guerra Fría (1945-1990).⁴ De acuerdo con los autores, ese paradigma se caracterizó por mantener autonomía de decisión propia frente a las demandas norteamericanas, potenciar una activa participación en la discusión a nivel multilateral de las injusticias sociales del orden económico mundial y poseer una definición del país como perteneciente a América Latina y al bloque de países en desarrollo, especialmente en el marco de la participación en el Movimiento de Países No Alineados. Durante ese período, los gobiernos radicales de Arturo Illia y Raúl Alfonsín, especialmente, jugaron un papel crucial para aumentar el perfil argentino en las relaciones sur-sur y unir esfuerzos para impedir que los países del Tercer Mundo se convirtieran en escenarios de la confrontación estratégica entre superpotencias (Russell 1988:4).

Russell y Tokatlian (2002), en tanto, introducen la denominación *paradigma de la aquiescencia pragmática* para explicar la continuidad de la política exterior argentina en la década del noventa y hasta la crisis de 2001.⁵ De acuerdo con los autores, la instauración de la primacía norteamericana y la propagación del modelo de democracia y economía de mercado en el mundo dieron lugar, en el plano interno, a la formulación de una política económica —en el gobierno de Carlos Menem (1989-1999)— basada en la adhesión irrestricta a los postulados del Consenso de Washington y la subordinación de la política

⁴ De acuerdo con Hirst y Russell (2011:195-196), el *paradigma globalista* se ordenó sobre las siguientes premisas: "... a) el no alineamiento con Estados Unidos, que nunca implicó equidistancia entre los bloques; b) el alto perfil en los foros internacionales en defensa de la paz, el desarme y la distensión Este-Oeste; c) el rechazo a organismos y regímenes internacionales que procuran congelar la distribución del poder mundial, particularmente en materia de desarrollo de tecnologías sensibles; d) la oposición al establecimiento de organismos supranacionales que coarten la autonomía y el desarrollo argentinos; e) el impulso a la integración latinoamericana, aunque desde una perspectiva gradualista y asentada en el reconocimiento de la gran diversidad de situaciones económicas nacionales; f) la ejecución de una estrategia de desarrollo orientada a la sustitución de importaciones a nivel nacional y regional como vía principal para superar las vulnerabilidades del modelo tradicional basado en las exportaciones primarias; g) la introducción de reformas en el sistema económico y financiero internacional que contemplen los intereses de los países en desarrollo; y h) la diversificación de los socios comerciales externos sin barreras ideológicas..."

⁵ Con el fin de la "década menemista" y la asunción del gobierno aliancista de Fernando De La Rúa (1999-2001) se abrieron expectativas de cambio. En líneas generales, como sostiene Russell y Tokatlian (2004: 259), "... la búsqueda de reinsertión del gobierno aliancista cambió el lenguaje de "relaciones carnales" por "relaciones maduras" con los Estados Unidos y procuró dar prioridad al MERCOSUR. Sin embargo, los desencuentros con Brasil y la presión creciente del FMI limitaron el margen de maniobra y la administración no cambió, salvo en el estilo, los lineamientos básicos de la política exterior seguida por Menem..."

exterior a esa estrategia económica.⁶ En ese contexto, la región latinoamericana fue vista como una contraparte disfuncional en términos políticos y funcional en términos económicos. En lo político, se cuestionó seriamente la “visión romántica” de la unidad latinoamericana de los sesenta —lo que podría llamarse la concepción bolivariana de la integración— y, en su lugar, se propuso circunscribir el ámbito cooperativo de acción regional a concreciones específicas. En lo económico, las relaciones sur-sur ocuparon un lugar marginal en la agenda externa y asumieron un carácter selectivo, concentrándose exclusivamente en la cooperación comercial con los países socios del Mercosur, además de Bolivia y Chile.

En la fase actual de la literatura académica, numerosos trabajos de internacionalistas argentinos han debatido sobre las características centrales de la política exterior que emergió con posteridad a la crisis de 2001. Algunos de esos trabajos se circunscriben al ambiente de crisis o a las repuestas que ofreció la administración Duhalde (Torres 2010), otros reflexionan sobre la etapa kirchnerista (Simonoff 2009, 2015, Bologna 2010, Perez Llana 2008), comparan dicha etapa con otras administraciones (Busso 2006, Russell 2010), analizan los vínculos bilaterales del país (Russell y Tokatlián 2003, Escudé 2006, Busso, 2006) o su inserción regional (Miranda 2004, Corigliano 2004, Bernal Meza 2008). Sin embargo, más allá de la variedad de matices, pareciera haber un punto de contacto en la literatura académica en reconocer la existencia de un cambio (establecer qué tipo de cambio es otro asunto) en las percepciones de la elite gubernamental sobre la política exterior. En general, el razonamiento es que, como efecto de la crisis de 2001/2002, las elites rechazaron el recetario del Consenso de Washington, apuntaron a la búsqueda de un modelo neodesarrollista centrado en el retorno del Estado como planificador de la economía, el fortalecimiento del mercado interno y la recuperación de la producción nacional, y, paralelamente, introdujeron nuevos lineamientos y matrices discursivas rupturistas en materia de política exterior con cierta proclividad a la aproximación política con países de la región y del mundo en desarrollo.

⁶ Russell y Tokatlian (2006) expresan de modo esquemático algunos de los componentes esenciales de ese paradigma: “...a) subordinación a los intereses políticos y estratégicos de Estados Unidos; b) definición del interés nacional en términos económicos; c) participación activa en la creación y fortalecimiento de regímenes internacionales de acuerdo a la posición de los países occidentales; d) apoyo a la integración económica en el marco de una apertura regional; e) ejercicio de una estrategia de desarrollo estructurada sobre los lineamientos del Consenso de Washington; f) confianza en las fuerzas del mercado (más que en el Estado) para asegurar una inserción exitosa de la Argentina en el mundo; y g) aceptación de las reglas básicas del orden económico y financiero...”. Todo ello, con el objetivo de “ayudar” a la “reincorporación” gradual de la Argentina al pelotón de países del Primer Mundo.

En el sentido de un cambio de visiones, Paradiso (2007:22) ha señalado que “...si bien no puede hablarse de un nuevo sistema de creencias o cambios en las hegemonías ideológicas, parece evidente un retroceso de la ortodoxia liberal”. En los hechos, la crisis de 2001 derribó definitivamente el mito instalado en la presidencia de Menem de acceso al Primer Mundo, que había servido como justificativo de las reformas económicas de mercado y la política de alineamiento automático, y abrió la puerta a una redefinición de la agenda externa menos proclive a la articulación de asuntos con las potencias centrales y con mayor disposición a los acuerdos sur-sur. En ese sendero, el presidente Kirchner buscó articular un nuevo esquema centrado en una visión del Estado más intervencionista y más vinculada al modelo del desarrollismo, la expansión del mercado interno y el distanciamiento respecto de los organismos internacionales de crédito. Sin embargo, cabe aclarar que el rechazo al recetario del Consenso de Washington no fue reemplazado por medidas exentas de ambigüedades ni de pujas domésticas. En todo caso, como reconocen Merke y Tokatlian (2014), “...retrocedió la ortodoxia liberal pero no hubo un neodesarrollismo pleno...”, si no, en todo caso, oscilaciones entre opciones de corte *industrialista* —centradas en la reindustrialización y la revitalización económica de los mercados domésticos— y tendencias hacia la *reprimarización de la estructura productiva* —basada en una estructura económica menos diversificada y apoyada un clima internacional favorable a las exportaciones de *commodities* bajo el dinamismo de la soja como producto estrella y el incremento de la recaudación a través de las retenciones a las exportaciones—. ⁷ Como sostiene Actis (2011), “...esta realidad ha generado indefectiblemente un impacto negativo en la estrategia de inserción para alcanzar oportunidades externas, dado que las necesidades internas han oscilado en un péndulo cuyos extremos se ubican, por un lado, los intereses propios de un modelo rentista agrario-financiero y por el otro, los intereses de un modelo de base industrial y productivo”. A su vez, esta disputa en torno al modelo de desarrollo produce vaivenes en la política exterior

⁷ Como sostienen Merke y Tokatlian (2014), la lógica de la política exterior “...ha estado íntimamente vinculada con las orientaciones económicas aplicadas por distintas coaliciones socio-políticas y en diversos momentos históricos”. Según los autores, no es posible comprender, por ejemplo, la Argentina abierta y aliada a Europa de fines del Siglo XIX sin introducirla en el marco más general del modelo agro-exportador, ni tampoco sería posible entender las tentativas de políticas exteriores de corte autonomista (sea con Perón, Frondizi o Illia) sin vincularlas con los diversos intentos de poner en marcha o reforzar un modelo de crecimiento hacia adentro o de industrialización sustitutiva de importaciones. Paradiso (2007:22), en tanto, sostiene que “...la vida del país estuvo fuertemente condicionada por la puja entre dos sistemas de ideas: desarrollismo estructuralista/política exterior independiente versus ortodoxia económica/alineamiento pro-occidental”.

como, por ejemplo, “... en los cambios en la postura argentina y su posición negociadora en la Organización Mundial del Comercio, en los organismos multilaterales de crédito, en el G-20, en la discusión sobre la Nueva Arquitectura financiera Internacional y hasta en el propio Mercosur” (Actis 2011).

El cambio de *visiones sobre el desarrollo* a nivel doméstico no puede explicarse sin una referencia al ambiente internacional, los sucesos relevantes y las interpretaciones de la elites respecto de esos cambios, que derivaron directa o indirectamente en la adopción de nuevas *visiones de mundo*. La lectura de la literatura académica permite detectar al menos cuatro procesos relevantes que tuvieron efecto en la política exterior post-2001: a) el impacto de los *atentados terroristas de septiembre de 2001* en la agenda de prioridades externas de los Estados Unidos, que acentuó el lugar estructuralmente marginal que en ella ocupaba la Argentina; b) el cambio ocurrido en las *políticas del FMI* y otros organismos internacionales de crédito hacia la Argentina, que pasaron de la complicidad con la irresponsabilidad fiscal del gobierno de Menem a la dureza hacia el ex alumno ejemplar devenido en descarriado tras el festivo festejo del default en diciembre de 2001; c) el *estallido de la guerra de Irak en marzo de 2003*, que, sumado a la crisis política, económica y social de diciembre de 2001, dio lugar a una fuerte crítica entre los actores internos, gobernantes y gobernados respecto de las supuestas ventajas del alineamiento automático con Estados Unidos y puso de relieve en la opinión pública la necesidad de profundizar el vínculo con Brasil, considerado como el país latinoamericano destinado a jugar un rol protagónico en el campo internacional (CARI 2002)⁸; y, más tarde, d) la *crisis financiera en los Estados Unidos y los países europeos en 2008*, que la presidente Cristina Fernández percibió como una oportunidad para reclamar a las grandes potencias por el fracaso de las políticas del Consenso de Washington y recalcar en la necesidad de reformar las instituciones financieras internacionales.

Estas señales de cambio en las *visiones de mundo* y en las *visiones sobre el desarrollo* se comprueban empíricamente en profundas modificaciones en la matriz discursiva de los presidentes en materia de política exterior respecto del período anterior de

⁸ La lectura, tanto para los líderes de opinión como para la población general, era que la Argentina había perdido importancia y presencia en el campo de las relaciones internacionales. Las causas de este fenómeno, de acuerdo a lo que surgía del informe del CARI (2002), debían buscarse en factores internos o domésticos, como la corrupción y la incapacidad de la elite dirigente argentina, antes que en factores externos como la globalización y el accionar de otros países o de actores internacionales.

la *aquiescencia pragmática*. A modo ilustrativo, cabe acudir a los discursos de asunción de Eduardo Duhalde (2002) y Néstor Kirchner (2003). El primero propuso:

“... terminar con un modelo agotado que ha sumido en la desesperación a la enorme mayoría de nuestro pueblo para sentar las bases de un nuevo modelo capaz de recuperar la producción, el trabajo de los argentinos, su mercado interno y promover una más justa distribución de la riqueza...” (Duhalde 2002).

Además, señaló al Brasil de Lula Da Silva como un “compañero fiel” y “comprensivo” de la crisis argentina, portador de un “modelo de desarrollo alternativo al neoliberal” y un “socio político” para la inserción internacional del país (Duhalde 2002). El segundo, en tanto, destacó que no debían esperarse más alineamientos automáticos:

“... sino relaciones serias, maduras y racionales que respeten las dignidades que los países tienen...” (Kirchner 2003).

y resaltó como prioridades de la política exterior:

“... la alianza estratégica con Brasil, la profundización del Mercosur y la relación con los países asociados, Chile y Bolivia...” (Kirchner 2003).

Más allá de la matriz discursiva rupturista respecto de los noventa, es posible hallar algunos ejes de continuidad en la *praxis* de la política exterior que expresan familiaridad con los seguidos por el *paradigma globalista* en la Guerra Fría como, por ejemplo, el alto perfil en los foros internacionales y el rechazo a organismos y regímenes internacionales que procuran congelar la distribución del poder mundial, la prédica por la introducción de reformas en el sistema económico y financiero internacional que contemplen los intereses de los países en desarrollo; y la diversificación de los socios comerciales externos sin barreras ideológicas.

Paralelamente, pese a que es prematuro sostener la existencia de un nuevo paradigma de política exterior consolidado en el período post-2001 —el cuál podría llamarse *paradigma neoglobalista*—, es posible identificar nuevas señales, tintes de continuidad o lineamientos orientadores que, de algún modo, han moldeado a las diferentes esferas o dimensiones de la política exterior. Algunos de ellos ya comenzaron a estar presentes durante el mandato de Duhalde como: (i) el distanciamiento relativo con los Estados Unidos con atisbos de acercamiento selectivo en temas específicos (terrorismo internacional, narcotráfico, no proliferación nuclear y misiones de paz); y (ii) el apoyo a una alianza estratégica con Brasil como eje ordenador de la política exterior, aunque con

un comportamiento ambivalente (cooperación política *vis-à-vis* disputas comerciales) en un contexto de creciente asimetría a favor de los brasileños. Otros ejes, en tanto, fueron incorporados durante los mandatos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández como: (i) el acercamiento relativo a Venezuela desde una postura ambivalente entre el interés político-estratégico (contrapeso al liderazgo brasileño) y el pragmatismo económico (fuente alternativa de financiamiento luego del default argentino), y, finalmente, (ii) la aproximación, en el marco de un gradualismo incrementalista, a las relaciones sur-sur a través de acciones centradas en su dimensión política (la prédica reformista global de discutir el diseño de una nueva arquitectura internacional), económica (la búsqueda de nuevos aliados económicos y comerciales en el Sur) y técnica (la cooperación técnica con países en desarrollo). Este último eje es precisamente al que hace referencia este artículo a partir del vínculo que asocia a la política exterior, las relaciones Sur-Sur y la política de CSSD.

En resumen, las respuestas en materia de política exterior argentina tras la salida de la crisis de 2001 contienen dos aspectos: uno *defensivo*, atado a las *necesidades domésticas* de recuperación económica, fortalecimiento de capacidades estatales y consolidación de un estrategia de cuño neodesarrollista centrada en el mercado interno y en las exportaciones del sector primario (la búsqueda de apoyos para la negociación de la deuda externa del país y la selección de fuentes alternativas de financiamiento a las brindadas por los organismos internacionales de crédito son ejemplos de ello); y otro *ofensivo*, relacionado a las oportunidades externas que ofrece una *sudamericanización* de la política exterior argentina. Ello se verifica fundamentalmente en la fuerte apuesta a dos procesos: (i) la consolidación de un espacio geopolítico en América del Sur, en donde el país se debate entre los liderazgos de Brasil y Venezuela (el apoyo a la iniciativa brasileña en la creación de la UNASUR, la ampliación del Mercosur y la propuesta venezolana de crear el Banco del Sur son ejemplos), y (ii) la priorización de los procesos de cooperación Sur-Sur política, económica y técnica en la subregión. Esto último se verifica, por ejemplo, en la creación instrumentos como del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) del MERCOSUR y en el incremento de las acciones de cooperación técnica bilateral con países socios de menor desarrollo relativo como Paraguay y Bolivia.

La Cooperación Sur-Sur de Argentina: las dimensiones política, económica y técnica

El análisis de la presencia del eje de las relaciones Sur-Sur en la historia de la política exterior argentina ha sido un tema descuidado por la literatura. Según Lechini (2009):

“...las cuestiones Sur-Sur tuvieron un bajo perfil en la agenda de política exterior argentina, tal como se observa en las acciones y en los análisis académicos de política exterior. Sin embargo, desde la perspectiva de los discursos hubo momentos donde desde la Tercera Posición, el tercermundismo, el desarrollismo o el no alineamiento, la política exterior argentina —aunque no tuvo una posición militante— cuestionó con diverso énfasis las asimetrías del orden internacional y las políticas intervencionistas de las grandes potencias, proponiendo reformas al orden económico internacional y dando prioridad a los vínculos horizontales con sus vecinos...” (Lechini 2009).

Durante la vigencia del llamado *paradigma globalista* de la Guerra Fría, el eje de las Relaciones Sur-Sur apareció en la matriz discursiva y/o en los lineamientos estructurantes de política exterior de por lo menos cuatro gobiernos argentinos: Frondizi (1958-1962), Illia (1963-1966), Perón y Cámpora (1973-1974) y Alfonsín (1983-1989). Con la llegada al gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y con posterioridad de Cristina Fernández (2007-), vuelve a aparecer en el discurso de política exterior la idea de cooperación Sur-Sur como un fenómeno de tres dimensiones interrelacionadas y con fronteras a veces difusas.

En un sentido amplio, siguiendo el marco de análisis para la Cooperación Sur-Sur propuesto por Bruno Ayllón (2013:46), resultan evidentes algunas innovaciones que en los planos conceptual-normativo e instrumental-operativo se produjeron en las dimensiones *política, económica y técnica* de la Cooperación Sur-Sur del país en dicho período. En la *dimensión política*, se promovió la constitución de ámbitos autónomos para la generación de perspectivas comunes y prácticas alternativas entre países en desarrollo, propiciando la creación o revitalización de coaliciones regionales (UNASUR, CELAC y MERCOSUR), interregionales (Cumbres América del Sur-Africa) y multilaterales (G77, Cumbres del Sur, G20 de la Organización Mundial del Comercio) con el objetivo de incrementar la capacidad negociadora de los países en desarrollo y mejorar la concertación y coordinación de política (*coalition building*). En la *dimensión económica*, se desplegaron acuerdos y misiones bilaterales en el ámbito comercial, financiero y de inversiones con países en desarrollo que incluyeron formas de cooperación macroeconómica, acuerdos comerciales y de inversiones. Finalmente, en la *dimensión técnica*, se participó de procesos de intercambio de conocimientos, experiencias y capacidades tecnológicas a través de

proyectos y programas de cooperación técnica desplegados por la Cancillería Argentina y otros ministerios y organismos del gobierno.

La dimensión política

La innovación producida respecto de la dimensión política de la Cooperación Sur-Sur como herramienta de articulación política en temas de reestructuración institucional global se verificó en por lo menos dos aristas de la política exterior: una *normativa* —la renovación de una prédica reformista global en el ámbito multilateral— y otra *instrumental* —la inserción del país en coaliciones mixtas del mundo en desarrollo. La *normativa* apuntó a incrementar la presencia del país en el espacio del Sur global y a elevar, desde una retórica altisonante en los foros multilaterales, la crítica al papel del FMI y de las calificadoras de riesgo en las crisis financieras. Dicha prédica osciló entre las *necesidades domésticas* de obtener apoyos bilaterales para satisfacer las urgencias internas de acceso al financiamiento, aplacar los reclamos de los acreedores (los bonistas o “fondos buitres”) de la deuda argentina y responsabilizarlos por la crisis global, y las *aspiraciones internacionales* de aprovechar la atención de los países centrales para poner de relieve la necesidad de reforma de los organismos internacionales, pero sin ambiciones de liderar esos cambios. La *instrumental*, en tanto, privilegió la inserción de Argentina en coaliciones *mixtas* compuestas por países industrializados y países emergentes, como el G-20, y *homogéneas*, como el G-77 más China⁹ y el G-20+.¹⁰

En el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo, esto dio lugar a un posicionamiento más activo en los debates sobre la nueva arquitectura internacional de la ayuda en el plano multilateral. Las tendencias que estaban teniendo lugar desde la Cumbre del Milenio en torno a la focalización de la ayuda en los estados frágiles y los países menos desarrollados y el desplazamiento de los países de renta media como receptores de ayuda hicieron eclosión con la crisis financiera de los países centrales en el 2008, dando lugar a una respuesta orientada a enaltecer los principios normativos de la Cooperación Sur-Sur respecto de los proclamados por la agenda de la eficacia de la ayuda. Como señala Lara Weisstaub (2014), el discurso que enarboló la Cancillería Argentina —expresado por el

⁹ Argentina asumió la presidencia del G77+ en enero de 2011.

¹⁰ El G20+ surgió en la Cumbre Ministerial de la OMC en Cancún en 2003 para presionar a los países centrales por la liberalización del comercio agrícola.

entonces canciller Jorge Taiana— retomó los principios del Movimiento de No Alineados y reconstruyó una narrativa que intentó unificar la diversidad del mundo en desarrollo bajo la identidad Sur. En ese sendero, con el apoyo técnico de la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN), se apostó a fortalecer los argumentos políticos del país en la discusión sobre la generación de un nuevo sistema de cooperación internacional al desarrollo más inclusivo, participativo y receptivo de las visiones de los países en desarrollo. Ello significó la búsqueda de superación de la visión instrumental y económico-comercial de la CSSD —restringida a los beneficios económicos esperados para el país como individualidad— y la identificación del país con un Sur colectivo en torno a las demandas y posibilidades de cambio en la estructura de poder internacional. Cabe destacar, en ese sentido, que el gobierno argentino, suscriptor original de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda de la OCDE en 2005, decidió no participar del foro de alto nivel de Accra en 2008, en el que se discutieron aspectos conceptuales y operativos de esa agenda, al tiempo que optó por una participación activa en un espacio más inclusivo de los países en desarrollo como el Foro de Cooperación al Desarrollo del ECOSOC en el ámbito de Naciones Unidas, cuya primera reunión bienal tuvo lugar en julio de ese mismo año.¹¹

La posición de la Cancillería respecto de la agenda de la eficacia se plasmó por primera vez en un documento oficial en la Revista N°10 de Cooperación Sur-Sur y Triangular de Argentina. En palabras de la entonces directora de la DGCIN, Julia Levi:

“...Argentina ha adherido a la Declaración de París, y acuerda con sus objetivos y principios generales mediante los cuales los países agrupados en la OCDE procuran optimizar los resultados de la Cooperación Norte-Sur que llevan a cabo; sin embargo, se considera que estos criterios no son de validez equivalente para la Cooperación sur-sur, basada en un paradigma de equidad desde su formulación...” (FOAR 2010:14).

En el ámbito regional, el posicionamiento crítico a la agenda de eficacia se reflejó en la decisión del país de mantenerse relativamente indiferente frente las actividades del Grupo de Tareas sobre Cooperación Sur-Sur (*SSC Task Team*), que había sido creado en 2009 en el seno del Grupo de Trabajo del CAD/OCDE sobre Eficacia de la Ayuda en un

¹¹ La opción por el FCD/ECOSOC implicó poner fin a las contradicciones entre el Ministerio de Economía y la Cancillería que habían tenido lugar con motivo de la celebración del Foro de Alto Nivel de París en 2005. En aquella ocasión, el Ministerio de Economía, en un intento por revitalizar las relaciones con los países de la OCDE en plena negociación de la deuda externa, firmó la Declaración de París pese a la oposición sub rosa de la Cancillería. Esta situación motivó una fuerte réplica de la Cancillería que finalmente hizo prevalecer su postura de no aceptar el monitoreo estipulado en París.

intento por captar nuevos apoyos en la aplicación de esa agenda a la CSSD, especialmente apuntando a los BRICS menos predispuestos como Brasil, China e India. En contraste, la Cancillería propició la participación activa en dos nuevas instancias de intercambio regional recientemente creadas: i) el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)¹², establecido en la Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile de 2007, donde se debatieron, con otros actores de la región, nuevas metodologías y procedimientos para la sistematización de la información sobre la CSSD y se acordaron posiciones comunes con otros países de la región en la discusión de la nueva arquitectura de la cooperación; y ii) el FOCEM del MERCOSUR, que entró en operación en 2007 con la misión reducir las asimetrías entre los socios mayores (Brasil y Argentina) y los socios menores (Uruguay y Paraguay) del bloque a través del apoyo a un fondo común para la cooperación técnica.¹³

La participación en el espacio promovido por la SEGIB contribuyó a la posibilidad de revisar categorías como la de Países de Renta Media, adoptar un léxico diferente al CAD/OCDE, replantear las metodologías de monitoreo, discutir nuevos indicadores y establecer parámetros diferenciados de sistematización para la cooperación Sur-Sur. Como resultante de esos intercambios, en la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Asunción en 2011, se logró aprobar un documento común frente a los debates de Busan en el que se destacaron los principios normativos de la Cooperación Sur-Sur y su diferenciación respecto de la agenda de la eficacia.

La dimensión económica

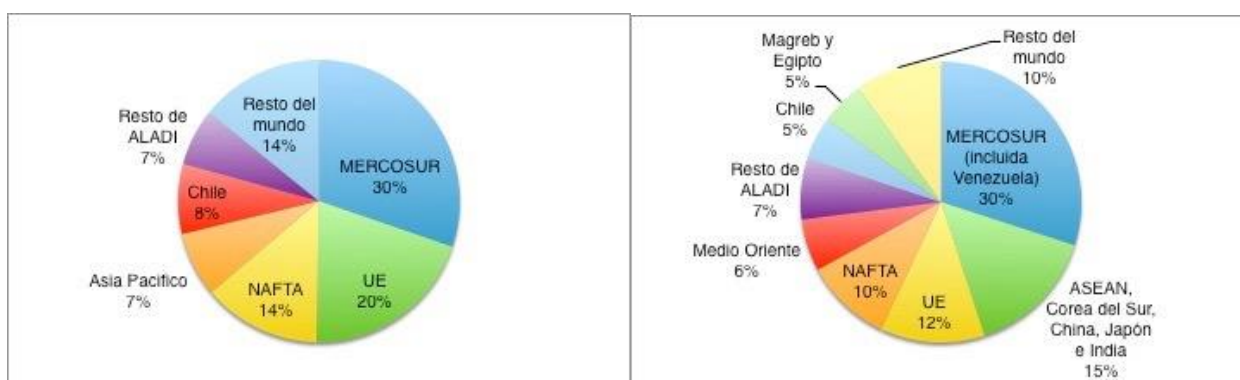
La evolución de la *dimensión económica* de la Cooperación Sur-Sur muestra dos innovaciones relevantes respecto del período anterior a la crisis 2001/2012: i) un aumento del comercio con el Sur Global respecto de la década del noventa; y ii) una diversificación de los socios comerciales, explicada por la mayor participación de países de Asia, África y Medio Oriente como destino de los flujos exportadores argentinos.

¹² El PIFCSS/SEGIB cuenta con 20 países adheridos y su máximo órgano de gobernanza es el Comité Técnico Intergubernamental conformado por los Responsables de Cooperación de estos 20 países.

¹³ En mayo de 2007, fue aprobada la primera operación de financiación del FOCEM: el proyecto MERCOSUR-Hábitat de promoción social y fortalecimiento de capital humano y social en asentamientos en condiciones de pobreza, cuyo beneficiario fue el Estado de Paraguay y que contó con un aporte de siete millones y medio de dólares (Surasky 2010).

Si se realiza una comparación entre 1999 y 2012, se observa que las exportaciones argentinas hacia países del Sur global pasaron de representar el 52% al 68% del total. Asimismo, la evolución en la distribución geográfica de los flujos de exportación del país refleja un crecimiento de la participación de los países asiáticos y africanos y una disminución de la proporción relativa a la Unión Europea, los Estados Unidos y el NAFTA en el período 1999-2013. Hacia 1999, la participación de las exportaciones al MERCOSUR en el total disminuyó del 35,8% en 1998 al 30,2% en 1999; mientras que el mercado que presentó mayor dinamismo para las exportaciones argentinas fue el del NAFTA, ya que las ventas a esta región alcanzaron los 3.147 millones de dólares, significando un incremento del 16,6% con respecto a 1998; así, la participación del bloque en el total de ventas externas argentinas aumentó de 9,9% en 1998 al 13,5% en 1999 (MECON 1999). En contraste, hacia 2012 el MERCOSUR mantuvo su participación del 30% del total como destino de las exportaciones, pero lo hizo incluyendo a Venezuela, lo cual en términos relativos implicó un disminución respecto de los datos de 1999. Paralelamente, la porción de las exportaciones argentinas destinada hacia los países del ASEAN, China, India, Japón y Corea del Sur alcanzó los niveles históricos más altos, llegando a representar el 15% del total, al tiempo que se añadieron nuevos destinos como Medio Oriente (6%) y Magreb y Egipto (5%) (MECON 2013).

Gráfico 1. Exportaciones argentinas por destino (1999 vis-à-vis 2013)



Fuente: Elaboración propia en base a MECON (1999) y MECON (2013)

La mayor relevancia de los mercados no tradicionales dentro de la agenda comercial externa de la Argentina se evidencia particularmente a partir del incremento de las misiones comerciales a China, India, Norte de África, Angola, Medio Oriente y el Sudeste de Asia (Rubiolo y Baroni 2014). La primera misión internacional de relevancia política fue en 2004, cuando el presidente Néstor Kirchner visitó China para concretar

acuerdos en los sectores alimentarios y energéticos. A partir de allí, los compromisos con el país asiático crecieron significativamente y fueron solidificados con el V Encuentro de Diálogo entre el Mercosur y China en junio de 2004 y la visita del presidente Hu Jintao en noviembre de 2004. En esta *primera* etapa, fruto de la profundización de las relaciones bilaterales, el intercambio comercial con China alcanzó los US\$ 13.300 millones en 2008 y, pese a que en 2009 se redujo por la crisis, el país asiático recuperó su lugar como segundo socio comercial del país. Ello, no obstante, denotó un balance muy desigual, ya que para China, Argentina representó el 44° destino de sus exportaciones y el 26° de sus importaciones, mientras que la composición de las exportaciones argentinas estuvo fuertemente concentrada en la soja y, en menor medida, en el girasol (Rubiolo y Baroni 2014).

En una *segunda etapa*, la recuperación económica interna le permitió a Cristina Fernández tener una mayor flexibilidad en la política exterior, buscando la diversificación no sólo de mercados sino también de productos exportables con un mayor valor agregado. En el contexto de las crisis financieras de 2008, se establecieron acuerdos y misiones comerciales con la India¹⁴, los países del Sudeste Asiático (Turquía, Vietnam, Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia) y los países africanos (Sudáfrica, Argelia, Túnez, Egipto y Libia) en 2009, teniendo como prioridad los temas de agricultura, alimentos y energía.

La dimensión técnica

El Fondo Argentino para la Cooperación Horizontal (FO-AR)¹⁵, instrumento disponible en el ámbito de la Cancillería para financiar actividades de cooperación técnica en el exterior, fue creado en 1992 durante el gobierno de Carlos Menem con la función de coordinar las actividades de cooperación al desarrollo del país tanto en calidad de “receptor” como de “oferente”. Más allá de su carácter técnico, desde el punto de vista conceptual, el fondo fue concebido con una clara orientación ideológica: el uso de la “transferencia” (ya sea de conocimientos, experiencias, etc.) hacia países que alineaban sus políticas al Consenso de Washington (Colacrai 2011). Como bien señalan Kern y

¹⁴ Se destacan la visita de Cristina Fernández de Kirchner a la India el 14 de octubre de 2009 y la misión multisectorial argentina a la R. P. China encabezada por la presidenta en julio de 2010.

¹⁵ Desde 2011, en línea con los nuevos objetivos de política exterior en el área, se cambió la denominación del FO-AR (no así sus siglas) para comenzar a llamarse Fondo Argentino para la Cooperación Sur-Sur y Triangular.

Weisstaub (2011), se trató de un elemento “...de difusión de técnicas y conocimientos para hacer posible las reformas neoliberales en países aliados...”, tal las ejecutadas en varios países de Centroamérica en la década del noventa con el apoyo de técnicos argentinos.

Tras una década de experiencias alineadas al programa neoliberal de reformas, el FO-AR se encontró en un estado de situación crítica hacia 2002. Como ejemplo sintomático de la situación interna y de las vulnerabilidades sociales que acuciaban al país, durante el gobierno de Duhalde, Argentina pasó de oferente neto a receptor de cooperación. Ello, como señala Surasky (2011) motivó, justamente, la creación en el ámbito de la Cancillería del cargo de Representante Especial para las Acciones de Solidaridad, cuya función sería atender la captación de recursos internacionales para destinarlos a paliar las urgencias sociales del frente interno.¹⁶

El nuevo escenario político de 2005 y 2006 significó una nueva oportunidad para revitalizar el Fo-AR y la posibilidad de extender las acciones de cooperación técnica argentina a países de similar o menor desarrollo relativo. En el ámbito interno, el aumento de las reservas producto de la recuperación de la producción y del crecimiento de las exportaciones posibilitó, a inicios de 2006, que el presidente tomara la decisión de cancelar por adelantado los US\$ 9.534 millones que el país adeudaba al FMI. Este desendeudamiento permitió un mayor margen de maniobra en el plano externo y contribuyó a moderar eventuales resistencias internas en el ámbito de la Cancillería respecto de una posible ampliación presupuestaria a la DGCIN.

En el plano internacional, la decisión de la administración de Néstor Kirchner de formar parte, conjuntamente con Brasil y Chile, de la misión de paz en Haití (MINUSTAH) —establecida en 2004 con la meta de colaborar en la realización de las elecciones de febrero de 2006— implicó el envío de cascos azules y blancos a Gonaïves en el marco de los esfuerzos multilaterales de estabilización y con la introducción de programas de provisión de ayuda humanitaria (alimentos, medicina, vestimenta y equipamiento de un hospital móvil) y la implementación desde 2005 de los primeros dos proyectos de CSSD focalizados con el apoyo de expertos argentinos: i) un componente del

¹⁶ Según Surasky (2010), “... las consecuencias de la crisis del 2001 hicieron que la Argentina, que se encontraba en proceso de “graduación” ante el PNUD, lo cual implicaba la salida de la lista de países destino de cooperación internacional, volviera a tener un lugar entre aquellos, aunque no fuera considerado país prioritario en la misma” (Surasky 2010: 44). De esa forma, en el año 2002 la Argentina volvió a calificar como país receptor de cooperación, sepultando —por lo menos durante un período de transición— las aspiraciones a convertirse en donante neto de CSSD.

proyecto Pro Huerta del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en Gonaïves y ii) un proyecto de cooperación técnica en planificación y finanzas públicas del Ministerio de Economía en Puerto Príncipe (Lengyel y Malcalza 2011).

Desde su introducción en Haití en 2005, el Pro Huerta se constituyó en la principal herramienta de CSSD de la DGCIN y del INTA, creando 14.719 huertas familiares en 100 municipios y alcanzando los 100.000 beneficiarios (Baranyi et. al. 2015)¹⁷. A partir de estos resultados, la cooperación argentina encontró una rápida y positiva respuesta en la implementación del programa, incrementando sus asociaciones triangulares con diversos actores como el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID), el Nacional Democratic Institute (NDI), la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), el Gobierno de Canadá y, tras el terremoto, con la Secretaría Técnica de UNASUR (Malcalza 2014).¹⁸

Cuadro 1. Proyectos de CSSD Argentina en Haití (2005-2013)

Proyecto de CSSD	Órgano ejecutor	Aportantes/Monto financiado en USD
Pro Huerta (2005-)	INTA	\$19.051.800 [distribuidos en \$200.000 (Argentina), \$5.217.000 (Canadá), \$8.230.000 (Argentina, Canadá, España, Brasil, IFAD e IICA) y \$5.604.800 (Argentina en Sec. Tec de UNASUR)].
Cooperación técnica en planificación y finanzas públicas (2005-2010)	Ministerio de Economía	\$290.000 (Argentina)
Cuantificación del gasto público destinado a la infancia (2008-2009)	Ministerio de Economía	\$3.000 (UNICEF)
Asistencia técnica en sanidad animal e inspecciones sanitarias (2009-2010)	SENASA	\$10.4000 (Argentina)

¹⁷ Tal como se enuncia en el sitio web de INTA: "...el Pro Huerta fue formulado por el INTA a principios de 1990; en momentos en que el país había atravesado una crisis hiperinflacionaria que, entre sus consecuencias, agudizó los problemas de abastecimiento alimentario de los sectores más vulnerables de su población". El programa "...promueve prácticas productivas agroecológicas para el autoabastecimiento, la educación alimentaria, la promoción de ferias y mercados alternativos con una mirada inclusiva de las familias productoras..." con el objetivo puesto en mejorar la condición alimentaria de la población en situación de pobreza (INTA 2015)

¹⁸ A partir de 2007, el ProHuerta despertó el interés de diversos organismos y estados de la región, especialmente, cuando la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) identificó la iniciativa como un ejemplo regional exitoso en la mejora de la seguridad y soberanía alimentarias y apoyó la realización de un curso internacional que capacitó a funcionarios y técnicos en Guatemala, Colombia, Perú, Brasil, Venezuela, Ecuador, Panamá y Costa Rica (Baranyi et al 2015)

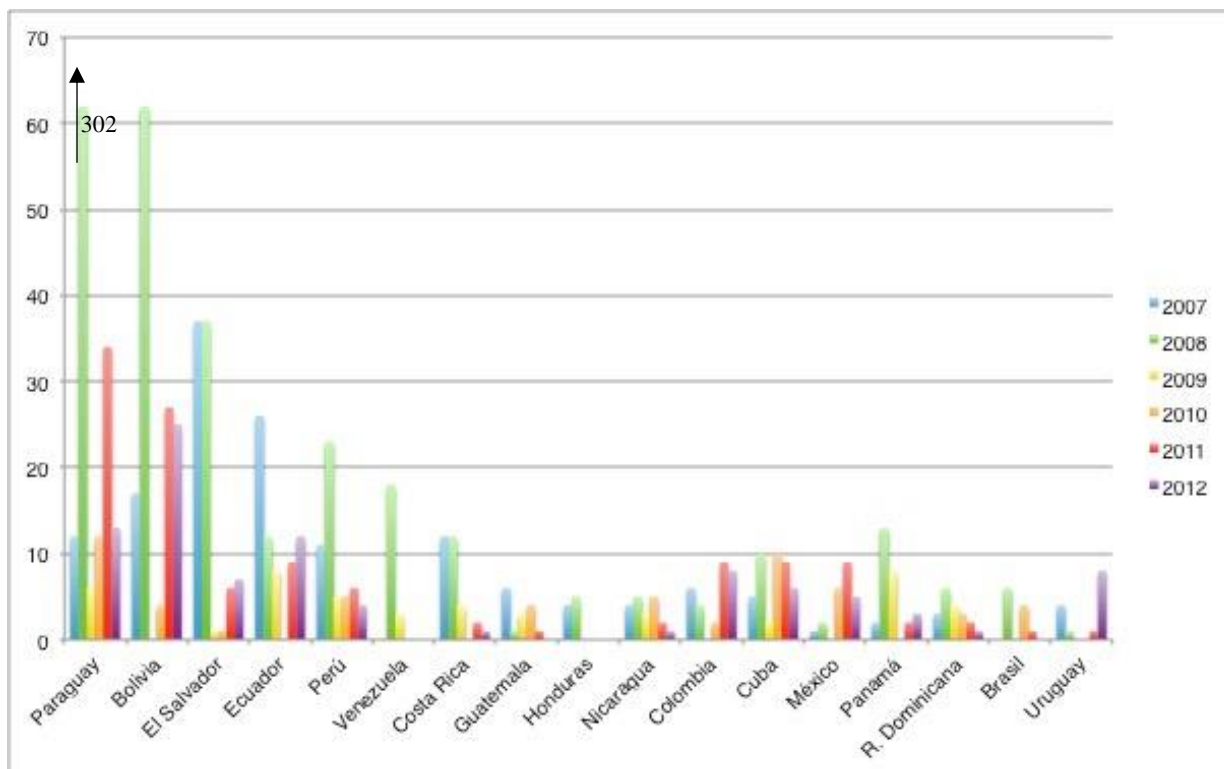
Programa de Cooperación Triangular para el Fortalecimiento de la Salud en Haití (construcción de hospital conjunto) (2010-2013)	Sec. Técnica UNASUR (Argentina, Cuba y Venezuela)	\$3.200.000 (Argentina en Sec. Técnica UNASUR)
Funcionamiento de la Secretaría Técnica de UNASUR en Haití (2010-2013)	Sec. Técnica UNASUR	\$16.782.312 (Argentina)

Fuente: Elaboración propia en base a Malacalza (2014) y Baranyi et. al. (2015)

La cooperación con Haití ocupó para la Argentina el volumen más alto de su historia en términos absolutos en función del aporte financiero y también en términos relativos respecto de otros países destinatarios (13% del total de la cooperación argentina). Ello constituye un dato significativo, no obstante, si se observa la relación en la cantidad de proyectos del FO-AR durante el período 2003-2009, el número destinado a Paraguay (30%) y a Bolivia (13%) representó el 43% del total de las acciones, mientras que Haití solo el 13% (Levi 2011).

Más allá del caso haitiano, que posee connotaciones propias, las prioridades de la cooperación técnica argentina se concentraron en Sudamérica. Señala Levi (2011:32) que los objetivos consistieron en "...promover la integración con los países vecinos, en especial Bolivia y Paraguay, y con la región en general, desde la perspectiva del desarrollo y el fortalecimiento del MERCOSUR", trabajando sobre las asimetrías existentes en este bloque, así como en promover la presencia de la DGCIN en los Comités de Integración en zonas de frontera (Levi 2011:32). Hubo, no obstante, intentos por atenuar esta creciente *sudamericanización* de la política de CSSD. A partir de 2009, la DGCIN buscó diversificar las relaciones de cooperación técnica e intensificar los intercambios, más allá de los países sudamericanos y Haití. Así, por ejemplo, en ese mismo año, se firmó el primer Acuerdo de Cooperación Sur-Sur y Triangular con Tailandia y, en 2011, los acuerdos con Filipinas, Indonesia y Vietnam; aunque, en términos relativos, éstos no representaron una porción significativa respecto del total global de proyectos, implicaron una extensión de la labor geográfica de la DGCIN (Rubiolo y Baroni 2014).

Gráfico 2. Distribución de proyectos FO-AR por país (2007-2012) (excluida Haití)



Fuente: Elaboración propia en base a SEGIB (2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013)

El enfoque sectorial de la CSSD argentina se encuentra ligado al modelo interno y las capacidades instaladas en el país para innovar en los procesos productivos, especialmente en el ámbito de la agricultura. Desde 2005, el FO-AR ha estado fuertemente orientado hacia el desarrollo de los sectores productivos, en especial del sector agropecuario. En particular, el conocimiento adquirido por el sector agropecuario argentino sirvió como un modelo de gestión de políticas públicas apoyado en la capacidad de articulación internacional del INTA y el reconocimiento obtenido por el Pro Huerta en la comunidad internacional (Cipolla 2011, Malcalza 2014). Además de los temas productivos, el FO-AR potenció los intercambios en los sectores de la salud, las políticas sociales y de derechos humanos y justicia, destacándose en este último sector el trabajo del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) en Tailandia, Ecuador, Vietnam, Bolivia, Colombia, El Salvador y Paraguay en la identificación de víctimas de desaparición forzada (Levi 2011).

La institucionalidad de la Cooperación Sur-Sur al Desarrollo de Argentina

Como se ha señalado, literatura sobre política exterior argentina coincide casi unánimemente en evaluar el papel del Palacio San Martín en el proceso decisorio de la política exterior como débil e inconstante. Esos adjetivos se deben a que, históricamente, el canciller ha dependido más del poder delegado por el presidente que del propio peso institucional de una Cancillería avalada como órgano formal con reclutamiento meritocrático y relativamente autónomo.¹⁹

Al igual que en otros aspectos de la política exterior general, en la política exterior de CSSD el presidente posee capacidad de iniciativa, ostenta facultades para definir las prioridades, tiene el control sobre la información y los recursos tangibles y es, en un última instancia, quien posee el “sello principal” para autorizar las acciones y establecer los acuerdos “marco” internacionales de cooperación política, económica y técnica. Sin embargo, el peso específico y la orientación que el presidente y el poder ejecutivo le otorgan a la política de CSSD dependen del flujo de información recibida por el área política de Cancillería que, a su vez, se nutre del área técnica y ésta de las iniciativas realizadas por las diferentes esferas gubernamentales.

Si se analiza el papel de la diplomacia presidencial en la elaboración de las políticas de CSSD a partir de 2005 —un año favorable en términos de coyuntura económica y marca el comienzo de las actividades de cooperación técnica argentina en Haití—, se evidencia un poder ejecutivo activo y con capacidad de iniciativa en las relaciones bilaterales con Brasil, Venezuela, Bolivia, Uruguay, Paraguay y Chile, evitando delegar a la burocracia diplomática la definición de los fines, los medios y los instrumentos políticos a través de los cuales conducir esas relaciones. El caso modelo es Haití, que adquirió una dimensión especial en la agenda presidencial por la importancia del tema en la política regional y el interés de los Estados Unidos.

Sin embargo, si se posa la mirada más allá de los asuntos políticamente estratégicos, se verifica que los acuerdos de cooperación técnica no ocuparon un lugar relevante en la agenda presidencial. A su vez, en otros ordenes de la política de CSSD,

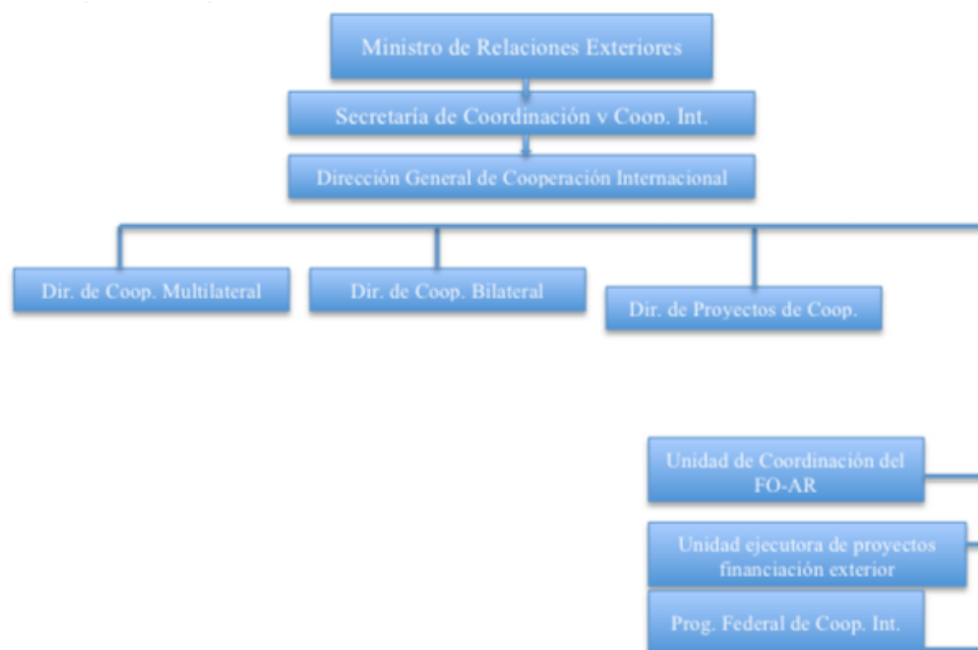
¹⁹ Dada las restricciones de espacio, el análisis está puesto en la lógica del entramo institucional de la CSSD de Argentina en el ámbito del poder ejecutivo y la burocracia de la Cancillería y, por lo tanto, deja de lado a los grupos económicos y las organizaciones de la sociedad civil que pueden llegar a tener incidencia en la misma. Aunque se reconoce la creciente importancia de estas dos familias de actores no estatales también cabe subrayar la escasa o nula incidencia en la agenda así como la ausencia de trabajos que analicen el rol de estos en la política de CSSD argentina.

tampoco el área política de la Cancillería realizó un esfuerzo mayor por poner en el centro de las prioridades de agenda la labor de la DGCIN como área técnica, que justamente vio reducida su influencia efectiva frente a la creciente participación de otras agencias del gobierno en temas de política exterior; en especial, las agencias económicas, sociales y de infraestructura. Así por ejemplo, en este período crecieron las iniciativas de factura propia de los ministerios de Planificación Federal, Educación, Economía, Defensa, Desarrollo Social, entre otros, dando lugar a un manejo desarticulado entre los componentes político-diplomáticos y los económico-sociales de la política exterior. Esta suerte de *diplomacia ministerial* fuera de la órbita de Cancillería afloró en asuntos vinculados a la infraestructura y la energía regional como parte de un proceso que tuvo que ver con el desplazamiento en la agenda regional de los temas comerciales hacia los temas más duros como infraestructura, energía y comunicaciones. En particular, como señala Merke (2009), “...el corrimiento del eje de la regionalización desde el comercio a la infraestructura física y la energía significó un mayor peso del Ministerio de Planificación Federal, Inversión y Servicios Públicos por donde pasó gran parte de la relación bilateral con Venezuela y Bolivia...”²⁰

En este contexto de avanzada de la diplomacia ministerial, la dispersión y la superposición constituyen obstáculos en el terreno operacional y de la gestión pública y burocrática. Por esa lógica, la coordinación de la implementación de las políticas es afectada por una especie de doble agenda de diferentes velocidades: la *agenda político-ministerial*, en la que muchas veces predominan acciones de naturaleza improvisada que buscan resultados rápidos y efectistas, y la *agenda técnica*, que corresponde a un conjunto de acciones de resultados más lentos y progresivos basados en orientaciones programáticas. Como sostiene Hirst (2010), la existencia de una institucionalización de la CSSD parcial, incompleta y desigual es una limitación a la continuidad de las acciones que exigen períodos de tiempo extensos para que se pueda medir su impacto —iniciativas en los campos educativos, por ejemplo—.

²⁰ El ministerio a cargo de Julio de Vido concentró importantes funciones en el manejo de relaciones bilaterales en sectores clave de la cooperación. Bajo su órbita quedó el tema energético y en especial las iniciativas vinculadas con acuerdos de exploración de petróleo, comercio de gas, minería, etc. Asimismo, ha tenido un manejo centralizado y poco proclive a compartir información con otros actores o subunidades estatales. Grandes iniciativas como el Gasoducto del Sur, la integración energética de Sudamérica y las relaciones con países árabes han sido conducidas personalmente por el ministro.

Organigrama 1. El FO-AR en la estructura de la DGCIN y la Cancillería



Fuente: Elaboración propia en base a FOAR (2011)

La posibilidad de hacer efectivas las definiciones de política exterior acerca de la CSSD depende de las capacidades disponibles así como de la articulación y la coordinación del órgano responsable de la gobernanza de acuerdo con el marco institucional. En este caso, el funcionamiento de la DGCIN es clave para la eficacia y la gobernanza de la CSSD. Ello, a su vez, está íntimamente ligado a tres aspectos diferenciados que condicionan la gestión de la cooperación internacional: (i) el *marco normativo*, (ii) los *recursos disponibles* y (iii) la *estructura organizativa-institucional*.

En primer lugar, en cuanto al *status formal*, el sistema de cooperación internacional al desarrollo argentino no posee un marco jurídico que lo defina ni estatutos o reglamentos que establezcan procedimientos para su accionar. De acuerdo al organigrama del estado, el FOAR posee la jerarquía formal de una “unidad de coordinación” y comparte estructura con otras tres direcciones (de mayor rango) encargadas de gestionar la cooperación bilateral y multilateral recibida. Ello significa que, como estructura coordinadora, la DGCIN no posee estatus supra ministerial, por lo que depende funcionalmente de los intereses de distintos órganos que actúan en la cooperación internacional y deben proporcionar información sobre sus iniciativas.

A su vez, es necesario distinguir entre las facultades formales y las capacidades reales de influencia de la DGCIN en el ámbito de la Cancillería. La Cancillería es

formalmente responsable de conferir de contenido, visión y objetivos a la cooperación del país y la DGCIN la encargada de guiar el intercambio entre funcionarios o expertos hacia el exterior; sin embargo, la DGCIN es una estructura dependiente de la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional, que no pertenece a la Secretaria de Relaciones Exteriores y, por ende, se encuentra fuera del *área política* de la Cancillería. En otras palabras, ello implica que la DGCIN no está lo suficientemente politizada dentro de la estructura para exigir mayor reconocimiento y prioridad en la agenda externa del gobierno, lo cual la coloca en una situación de dependencia atada a los vaivenes de la política doméstica (Surasky 2013:41).

En segundo lugar, en cuanto al *manejo de recursos*, la DGCIN posee recursos financieros que provienen de una porción pequeña del presupuesto anual de la Cancillería destinada únicamente al envío de expertos de las organizaciones argentinas cooperantes para colaborar en el terreno con los técnicos de las organizaciones locales; a la recepción de técnicos de países asociados en las organizaciones argentinas para un conocimiento directo de procesos, prácticas o experiencias concretas de potencial utilidad; y a la preparación y ejecución de seminarios, reuniones y talleres de trabajo sobre temas específicos de interés para los países solicitantes. A su vez, los recursos disponibles para la DGCIN no cubren subvenciones o donaciones, fondos líquidos, préstamos concesionales ni salarios, por lo que su accionar se restringe al pago de pasajes y viáticos a funcionarios o expertos, al tiempo que la dependencia gubernamental para la cual trabaja el experto es la responsable de pagar su salario. Ello, en definitiva, hace de la DGCIN una estructura flexible, itinerante y también dependiente de otras estructuras gubernamentales en ausencia de facultades de autofinanciamiento y de autonomía presupuestaria.

Cuadro 2. Conformación de los aportes económicos del FO-AR

FO-AR Cancillería	Instituciones argentinas
<ul style="list-style-type: none"> • Organización de la cooperación • Pasajes • Viáticos • Cobertura Médica • Apoyo a la formulación de proyectos • Seguimiento y evaluación de proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos humanos • Mantenimiento del puesto y salario de consultores • Recepción de pasantes

Fuente: Elaboración propia en base a FOAR (2008)

Finalmente, en cuanto a su *composición*, la estructura organizativa-institucional de la DGCIN es pequeña en relación a otras oficinas de la misma Cancillería y ha estado integrada por una planta de funcionarios y diplomáticos flexible, rondando su promedio en aproximadamente 60 personas, de las cuales un número reducido (once personas, de las cuales siete son profesionales) se encuentran bajo la órbita del FO-AR (FOAR 2011). Ello implica que, al no contar con oficinas en el extranjero ni *staff* externo, la DGCIN ha tenido que recurrir a la planta de otros ministerios y a las embajadas argentinas para lograr establecer un nexo entre el diagnóstico de las necesidades y la elaboración de las propuestas de cooperación (Levi 2011). En este proceso, las representaciones de Argentina en el exterior han sido fundamentales, cumpliendo roles de *difusión* para los países que han pretendido participar del programa, de *evaluación* de las solicitudes a través del contacto fluido y profundo con la realidad de los países, y de *instrumentación*, constituyéndose como nexos entre la Cancillería y las instituciones locales para la gestión integral de la cooperación.

En resumen, a partir de 2005 —y con un crecimiento exponencial en la oferta hacia 2008 y 2009 en plena crisis financiera de los países desarrollados—, la CSSD fue ganando relevancia en la agenda de política exterior del país, alcanzando volúmenes financieros y de cantidad de proyectos nunca antes experimentados. Este crecimiento de la oferta de CSSD impuso simultáneamente desafíos operacionales a las agencias burocráticas y, en especial, a la DGCIN, que se vio desbordada en sus capacidades de coordinación sobre una oferta fragmentada y superpuesta en virtud de dos fenómenos: la creciente actividad internacional paralela de los ministerios y las diferentes agencias del estado, de un lado; y el escaso nivel de politización de la estructura de la DGCIN en el ámbito de la Cancillería que actuó como una limitación al momento de establecer metas y parámetros comunes de implementación, monitoreo y evaluación sistemática de las acciones, del otro lado. En definitiva, si se evalúa la institucionalidad de la CSSD argentina, el diagnóstico debe contemplar el contexto.

Conclusiones

El principal objetivo de este artículo ha sido analizar el proceso de formación de la CSSD de la República Argentina como una dimensión de su política exterior. Al igual que la política exterior general del país, la política exterior de CSSD se encuentra moldeada por los desafíos y alternativas del ambiente internacional, así como por la especificidad

histórica, social y cultural de su ambiente interno. En ese sentido, se debe destacar que un sistema nacional de cooperación es un producto histórico que asume características idiosincráticas. No será el mismo en diversos países, sino que dependerá del contexto en el que se deba desarrollar, de las circunstancias internacionales, de las prioridades, de los acuerdos políticos de la elite gobernante en el país, de las visiones y percepciones de éstas sobre el mundo y sobre el papel del estado en el desarrollo y de cómo se estructura la institucionalidad que hace posible la gestión de la CSSD en el plano externo.

En el plano de la política exterior, si bien es prematuro hablar de un paradigma consolidado, se presentan señales de continuidad en el período post-2001 que indican la aparición de visiones de mundo rupturistas respecto de la política exterior del *paradigma de la aquiescencia pragmática* vigente en la década del noventa. Las nuevas prioridades indican, entre otros ejes, la revitalización de las relaciones con los países sudamericanos y una aproximación a las relaciones sur-sur a través de acuerdos políticos, económico-comerciales y de cooperación técnica.

En ese escenario, la *dimensión política* de la Cooperación Sur-Sur argentina volvió a ocupar, como en el gobierno de Alfonsín, un lugar en la agenda presidencial externa. Ello ubicó al país en una posición a favor del *reformismo global* en los debates multilaterales sobre la nueva arquitectura internacional, especialmente a través de la discusión del papel de los organismos financieros de crédito durante las crisis financieras y en la esfera de la cooperación al desarrollo, donde prevaleció una posición crítica frente a los debates de la eficacia de la ayuda al desarrollo. Por su parte, la *dimensión económica* de la Cooperación Sur-Sur estuvo protagonizada por los acuerdos financieros y comerciales con China, pero también por una política de mayor diversificación de los socios comerciales del país, apuntando al dinamismo de los países de Asia y, en menor medida, de África. Finalmente, la *dimensión técnica* de la Cooperación Sur-Sur se desarrolló a través del sello de la cooperación técnica provista por el FO-AR y las dependencias ministeriales a países de menor desarrollo relativo. El nuevo formato conceptual del FO-AR introdujo modificaciones en la orientación geográfica y sectorial de la CSSD. En lo geográfico, más la mitad del total de proyectos se concentró en Paraguay, Bolivia y Haití, lo cual trajo aparejado una disminución del peso de los países centroamericanos como destino de la cooperación argentina. En lo sectorial, los cambios en las ideas sobre las relaciones estado y mercado posibilitaron una nueva discusión acerca del perfil y el contenido de las acciones de CSSD. Ello implicó un cambio de enfoque en el desempeño del FOAR que se

acopló al nuevo discurso de corte neodesarrollista y de desarrollo de capacidades en el sector productivo a través de la labor de las agencias estatales. Si bien los proyectos siguieron un perfil temático amplio, las capacidades instaladas de cooperación en materia de seguridad alimentaria y desarrollo rural continuaron dominando el catálogo de acciones, destacándose el INTA como agente principal de la internacionalización de políticas públicas argentinas.

Hirst (2010:31) señala que la Cooperación Sur-Sur responde a motivaciones *normativas* e *instrumentales*. Las motivaciones *normativas* están basadas en la idea de fraternidades, solidaridades y afinidades entre países en desarrollo. Las otras, en cambio, le confieren a la CSSD un sentido *instrumental* para potenciar objetivos de política exterior y asociar estos a motivaciones altruistas. Sin embargo, según la autora, un aspecto problemático es que no siempre ésta logra establecer eficazmente un carácter asociativo entre la política exterior y las acciones de cooperación técnica. En línea con esa reflexión, este artículo ha advertido que la política exterior argentina del período post-2001 contribuyó a elevar los principios *normativos* de la CSSD a nivel multilateral, expresados en las ideas de horizontalidad, solidaridad y no interferencia, lo cual buscó reflejar una reivindicación del Sur como colectivo de cambio en el sistema internacional. No obstante, en el sentido *instrumental* la institucionalidad de la CSSD argentina encontró dificultades para liderar una política de CSSD alineada con la política exterior vigente. En particular, se ha evidenciado que la DGCIN constituye aún una institución débil en cuanto a posicionamiento en la estructura del estado, disposición de recursos y capacidad de coordinación, con lo cuál resulta todavía necesaria una decidida voluntad de la diplomacia presidencial y de la propia Cancillería de otorgarle mayores niveles de autonomía y capacidad de coordinación supra-ministerial a la DGCIN en tanto órgano responsable de la gobernanza de la CSSD.

El diseño de una política pública estratégica, asertiva y plural en el campo de la cooperación internacional al desarrollo demanda una mayor inversión interna en fortalezas estatales y una mayor integración de voces de la sociedad civil, la academia y los agentes de desarrollo en el proceso de formulación de la agenda. En el ámbito interno, ello requiere fortalecer los sistemas de información y coordinación para hacer visibles los logros y el valor agregado de la cooperación internacional del país e identificar las políticas públicas nacionales y las capacidades disponibles en los actores nacionales de desarrollo que puedan servir como experiencias y buenas prácticas del país. En el ámbito externo, la

institucionalidad de la CSSD deberá ocupar un lugar más estratégico y prioritario en la agenda del país acorde con la realidad de un segmento con importante potencial de crecimiento en las relaciones internacionales.

La necesaria vinculación entre la política exterior y la CSSD tanto en el nivel individual de la proyección internacional del país como en su articulación colectiva con otras voces del Sur hace imperativo elevar el peso de la institucionalidad de la CSSD en la jerarquía formal del estado y robustecer las estructuras institucionales de cooperación a nivel nacional, dotándolas de los recursos legales (una ley nacional sobre cooperación internacional al desarrollo resulta imprescindible), financieros y humanos necesarios para fortalecer la coordinación de la cooperación en el ámbito bilateral y reforzar la capacidad propositiva y de iniciativa del país en los debates sobre la nueva arquitectura internacional de la cooperación internacional al desarrollo que están teniendo lugar en el ámbito multilateral.

Bibliografía

Actis, Esteban. Política Exterior Argentina y Modelos de Desarrollo. Un debate necesario. **Fundamentar**. Rosario, 2011. Disponible en <http://www.fundamentar.com/index.php/articulos/editorial/item/332-politica-exterior-argentina-y-modelos-de-desarrollo-un-debate-necesario>. Acceso: 20 marzo 2015.

Apthorpe, R. y Des Gasper, eds. **Arguing development policy: frames and discourses**. London: Frank Cass, 1996.

Ayllón, Bruno y Ojeda, Tahina (ed.). **La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Política Afirmativas y prácticas transformadoras**. Madrid: Catarata, 2013.

Ayllón, Bruno y Surasky, Javier (ed.). **La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad**. Madrid: Catarata, 2010.

Ayllón, Bruno. **La Cooperación Sur – Sur y Triangular: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional?** Quito: Editorial IAEN, 2013.

Baranyi, Stephen, Andreas E. Feldmann, and Lydia Bernier. Solidarity forever? ABC, ALBA and South–South Cooperation in Haiti. **Third World Quarterly** (36.1), 162-178, 2015.

Bernal-Meza, R. Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). **Revista Brasileira de Política Internacional**, 51(2), 154-178. 2008.

Bologna, Alfredo B. (comp.). **La política exterior de Cristina Fernández de Kirchner. Apreciaciones promediando su mandato**. Rosario: UNR, 2010.

Busso, A. La persistencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos: más ajustes que rupturas. En Bruno Bologna, Alfredo. (Eds.). **La Política Exterior del Gobierno de Kirchner**, Tomo IV, Vol. 2. Rosario: UNL, 2006.

CARI, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa. **Documento de trabajo**, Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2002. Disponible en <http://www.cari.org.ar/pdf/encuesta2002.pdf>. Acceso: 5 septiembre, 2012.

Cipolla, A. Cooperación FOAR-INTA: más de 16 años de historia compartida, en **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, N°27, Especial: Argentina: Horizontes y Oportunidades de la cooperación Sur-Sur en el Año del Bicentenario, Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid, 2011.

Colacrai, M. et.al. Escenarios y desafíos de la Cooperación Sur-Sur a 30 años de la Declaración de Buenos Aires. **Documento de Trabajo del Ministerio de Relaciones exteriores**. Buenos aires: UNSAM, 2011.

Corigliano, F. La política latinoamericana de Kirchner. **Revista Criterio**, (2300), 2004.

Duhalde, E. Palabras del presidente de la Nación, doctor Eduardo Duhalde ante la Asamblea Legislativa. 2002. Disponible en www.presidenciaduhalde.com.ar. Acceso: 13 de marzo de 2011.

Escudé, C. El conflicto de las papeleras y la muerte de la política exterior. **Boletín de Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del CARI**, 40(9), 3-4, 2006

Ferrari, G. **Esquema de la política exterior argentina**. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1981.

FOAR. Cooperación Sur-Sur y Triangular de la Argentina”. Disponible en <http://www.mrecic.gov.ar/portal/secin/dgcin/docs/foar-revista-10.pdf> . Acceso: 20 marzo 2015, 2010.

Hill, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. London: Palgrave, 2003.

Hirst, M. Brazil's renewed responsibilities in cooperation for development and international security. **Center on International Cooperation**. New York University, 2011.

Hirst, M. y Russell, R. **Los cambios en el sistema político internacional y el Mercosur**, Buenos Aires: Fundación OSDE, 2011.

Hirst, M., Lima, M. R. S. Crisis y toma de decisión en la política exterior brasileña: el programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informática con Estados Unidos. **Política Exterior y toma de decisiones en América Latina**. Buenos Aires: GEL, 1989.

INTA. ¿Qué es el Pro-Huerta?. Disponible en <http://inta.gob.ar/documentos/bfque-es-el-pro-huerta/> . Acceso: 20 marzo 2015.

Jervis, Robert. **Perception and misperception in international politics**. Princeton University Press, 1976

Kern, A. y Weisstaub, L. “El debate sobre la cooperación Sur-Sur y su lugar en la política exterior de la Argentina”, **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, N°27, Madrid: UCM, 2011

Kirchner, N. Mensaje ante la Asamblea Legislativa al asumir la Presidencia. 2003 <http://www.democraciasur.com/documentos/ArgentinaKirchnerPresidencial.htm> Disponible el 10 de mayo de 2012.

Lancaster, C. **Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics**. University of Chicago Press, 2008

Lechini, G. La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿ mito o realidad?. **Relaciones internacionales**, (12), 3-28, 2009.

Lengyel, M. y Malacalza, B. Política exterior y cooperación sur-sur al desarrollo. El caso argentino. Ayala, Citlali y Rivera, Jesús (Editores). **De la diversidad a la consonancia: la cooperación Sur-Sur latinoamericana**. Centro de Estudios del Desarrollo Económico (CEDES) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) e Instituto Mora. Ciudad de México, 2014.

Lengyel, M. y Malacalza, B. Países de Renta Media y cooperación Sur-Sur. El caso latinoamericano- Avance de Investigación, Madrid: Fundación Carolina, *mimeo*, 2012

Lengyel, M. y Malacalza, B. What do we talk when we talk about South-South Cooperation? The construction of a concept from empirical basis. Joint Conference IPSA-EPCR San Pablo, Brasil, 2011.

Levi, J. La Argentina y la nueva arquitectura de la cooperación internacional, **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, N°27, Especial: Argentina: Horizontes y Oportunidades de la cooperación Sur-Sur en el Año del Bicentenario, Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid, 2011.

Lima, M. R. S. Relações Internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa. En Marques, Eduardo y de Faria, Carlos. **A Política Pública como campo multidisciplinar**, 2013.

Lorenzini, M. ; Pereyra Doval, MG. Revisitando los aportes de las teorías del sur:: nexos entre teoría y praxis en Argentina y Brasil. **Relaciones internacionales**, 2013, no 22, p. 9-26

Malacalza, B. La política de cooperación al desarrollo como dimensión de la política exterior desde la Teoría de las Relaciones Internacionales. **Revista Mural Internacional**, V.5 No. 2, , UERJ: Rio de Janeiro, 2014b.

Malacalza, B. Modelos de cooperación internacional al desarrollo en Haití. Políticas, tensiones y desafíos. **Relaciones Internacionales**, núm. 25, GERI-UAM, febrero, 2014.

Marques, Eduardo y de Faria, Carlos. **A Política Pública como campo multidisciplinar**, 2013.

MECON. Política e intercambio comercial argentino. Buenos Aires: MECON, 1999. Disponible en <http://www.mecon.gov.ar/cnce/pub/ia/anos/ia1999/Capitulo2.PDF>. Acceso: 20 marzo 2015.

MECON. Intercambio comercial argentino. Buenos Aires: INDEC, 2013. Disponible en http://www.mecon.gov.ar/comercioexterior/docs/ica_05_13.pdf Acceso: 20 marzo 2015.

Merke, F. Conclusiones sobre la economía política del regionalismo en Sudamérica. **Documento de investigación**, Río de Janeiro: CINDES, septiembre de 2009

Merke, F. y Tokatlian, J. Instituciones y actores de la política exterior como política pública. En Acuña, Carlos (comp.). **Dilemas del Estado argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo XXI, Cap.9, 245-293, 2014.

Milani, Carlos RS, and Leticia Pinheiro. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, 2013.

Milner, Helen V.; Tingley, Dustin H. The political economy of US foreign aid: American legislators and the domestic politics of aid. **Economics & Politics**, vol. 22, no 2, p. 200-232, 2010.

Miranda, R. Hegemón y pivot: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina. **Politikos**, 3: 77-95, 2004

Miranda, Roberto. **Política exterior argentina: idas y venidas entre 1999 y 2003**. Rosario, Ediciones PIA, 2003.

O'Leary, Michael Kent. **The politics of American foreign aid**. Transaction Publishers, 1967 (2000).

Paradiso, J. Ideas, Ideologías y Política Exterior Argentina, **Diplomacia, Estrategia y Política** Enero/Marzo, 5-25, 2007

Perez Llana, C. E. Modelos políticos internos y alianzas externas. En Lagos, R. A. (comp.). **América Latina: ¿integración o fragmentación?** Fundación Grupo Mayan, 2008.

Puig, J. C. La política exterior argentina y sus tendencias profundas. **Revista Argentina de Relaciones Internacionales**, 1(1), 7-21, 1975.

Rubiolo, M. F., & Baroni, P. A. El Sudeste de Asia en las vinculaciones Sur-Sur de la Argentina: ¿es la diversificación de socios suficiente?. **Revista de Estudios e Pesquisas sobre as Américas**, 8(2), 200-214, 2014.

Russel, R. Democracia y política exterior. En Perina, R. y Russell, R. (Ed.). (1988). **Argentina en el mundo:(1973-1987)**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

Russell, R. La Argentina del Segundo Centenario. Ficciones y realidades de la política exterior, en Russell, R. (ed.): **Argentina 1910-2010. Balance del siglo**. Buenos Aires: Taurus, 2010.

Russell, R. y Tokatlian, J. G. El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: la visión del otro. **Desarrollo Económico**, 405-428, 2002

Russell, R. y Tokatlian, J. G. Will Foreign Allies Help? Argentina's Relations with Brazil and the United States. Edward Epstein and David Pion-Berlin (eds.), **Broken Promises: The Argentine Crisis and Argentine Democracy**, Lanham: Lexington Books, 2006.

Russell, R., y Tokatlián, J. G. Argentina, Brasil y EEUU. El desafío de una esfera de cooperación. **Agenda Internacional**, 1(2), 16-30, 2004.

SEGIB. **VI Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica**, SEGIB: Madrid, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

Simonoff, A. Algunas claves para explicar la política exterior argentina posterior a la crisis de 2001. **Revista Conjuntura Austral**, Vol 6. No. 27-28. pp. 4-15, 2015.

Simonoff, A. Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. **CONfines**, v. 5 No 10, 71-86, 2009.

Surasky, J. Argentina y la cooperación Sur-Sur. En: Ayllón, Bruno y Surasky, Javier. (coords.): **La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad**. Madrid: Ediciones Los libros de la Catarata/IUDC-UCM, 2010.

Surasky, J. Una mirada actual a la Cooperación Sur-Sur que ofrece Argentina. En: Ayllón,

Bruno y Ojeda, Tahina (ed.). **La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Política Afirmativas y prácticas transformadoras**. Madrid: Catarata, 2013.

Therien, Jean-Philippe; NOEL, Alain. Political parties and foreign aid. **American political science review**, vol. 94, no 01, p. 151-162, 2000.

Tingley, Dustin. Donors and domestic politics: Political influences on foreign aid effort. **The quarterly review of economics and finance**, 2010, vol. 50, no 1, p. 40-49.

Torres, M. Between the crisis and the recovery. The main tendencies of the Argentinean foreign policy after the 2001-2002 crisis. **Sociedad y Discurso**, 18, Copenhagen, Dinamarca: Aalborg University, 2010.

Truman, David B. The Domestic Politics of Foreign Aid. **Proceedings of the Academy of Political Science**, p. 62-72, 1962.

Van Klaveren, A. Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. **Revista de estudios internacionales**, n° 98, Santiago de Chile, 1992.

Weisstaub, Lara. Cooperación Internacional, política exterior y desarrollo. Una discusión situada para el caso de la Argentina. Ponencia presentada en la FLACSO-ISA Joint International Conference, Global and Regional Powers in a Changing World, Buenos Aires July 23rd-25th 2014. Disponible en <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/94588192-5d04-4618-b8e0-71fa59bfac60.pdf>
Acceso: 20 marzo 2015.

Recebido em: Setembro de 2014;

Aprovado em: Março de 2015.

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 2 | 2015

*As missões de paz sob a ótica de
uma nova divisão internacional do
trabalho na área da segurança*

Rodrigo Duarte Fernandes
dos Passos

 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

AS MISSÕES DE PAZ SOB A ÓTICA DE UMA NOVA DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO NA ÁREA DA SEGURANÇA¹

Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos²

Resumo: O objetivo desta pesquisa é demonstrar a existência de uma divisão internacional do trabalho na área de segurança à luz da teoria crítica das relações internacionais no pós-Guerra Fria. Tal divisão se refere às missões de paz e consiste no uso de alto poder coercitivo por parte dos países industrializados, por oposição ao uso de poder coercitivo brando pelos países não industrializados. Estes últimos fornecem a maior parte do contingente para as missões no período em questão, a maioria delas concentrada nas áreas periféricas do globo. Por sua vez, os países industrializados usam alto poder coercitivo. Tal perspectiva corrobora indiretamente a hegemonia norte-americana e caracteriza uma lógica *problem-solving*. De modo geral, o texto analisa as missões de paz no período em questão, bem como a experiência e as políticas brasileiras voltadas para a MINUSTAH. Entende-as com um perfil que pouco contribui para a transformação da ordem global.

Palavras-chave: Teoria crítica, missões de paz, divisão internacional do trabalho na área de segurança, MINUSTAH, *problem-solving*, hegemonia norte-americana no pós-Guerra Fria.

PEACEKEEPING OPERATIONS FROM THE PERSPECTIVE OF A NEW INTERNATIONAL DIVISION OF LABOR IN THE AREA OF SECURITY

Abstract: The aim of this research is to point a security international labor division in the light of international relations critical theory in Post-Cold War period. Such division concerns peacekeeping operations and consists of high coercion by industrialized countries, in opposition of soft power use by non industrialized countries. These ones have the largest contingent for peacekeeping operations in the mentioned period, most of them concentrated global peripheral areas. By his term, the industrialized ones use high coercion. Such perspective supports indirectly US hegemony and consists of a *problem-solving* logic. In general terms, this text analyses peacekeeping operations in the mentioned period, as well as Brazilian MINUSTAH experience and policy. All of them are understood in terms of little contribution for global order transformation.

Key-words: Critical theory, peacekeeping operations, international security labor division, MINUSTAH, problem-solving, post-Cold War US hegemony.

¹ Pesquisa implementada em 2011 e financiada pelo IPEA – Instituto em Pesquisa Econômica Aplicada – no âmbito do PNPd, Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional no Projeto “O Papel da Defesa na Inserção Internacional do Brasil”. Agradeço as observações, sugestões e ponderações dos pareceristas anônimos do *Brazilian Journal of International Relations*.

² Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, Professor de graduação e pós-graduação de Relações Internacionais da Unesp, campus de Marília. Professor Colaborador de pós-graduação em Ciência Política da Unicamp. Pesquisador-visitante e bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) no ano de 2011.

1. Introdução

As operações de paz fazem parte da política internacional desde o início do século XX, sendo algumas das primeiras experiências anteriores à Primeira Guerra Mundial. Desde então, o perfil destas missões tem passado por transformações. O fim da Guerra Fria também gerou efeitos importantes nestas operações.

O tema ganha cada vez mais em importância repercutindo, inclusive na política exterior brasileira em acontecimentos recentes. Um exemplo que colocou em evidência na mídia a experiência brasileira foi o terremoto no Haiti ocorrido em janeiro de 2010. Em tal contexto, uma missão de paz com significativa participação brasileira, a MINUSTAH, teve que lidar com um desafio de muito maior envergadura em face das já difíceis condições existentes no país caribenho.

Este texto busca elucidar um aspecto referente a estas recentes experiências no plano internacional e as transformações pelas quais essas operações passaram após a Guerra Fria.

Assim, o objetivo deste texto é examinar uma eventual divisão internacional do trabalho na área de segurança envolvendo as missões de paz de 1994 até 2011; ou seja, investigar se há uma divisão entre os Estados para a solução de conflitos, na qual alguns deles usam coerção de maior impacto, enquanto outros se utilizam de um poder mais brando.

Um processo justifica o marco temporal: um conjunto de operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) realizadas no início dos anos 1990 que fracassaram e tiveram enorme repercussão negativa. O ano de 1994 sucede imediatamente tais experiências e, ao longo do presente artigo, será demonstrada a relevância dessas missões de paz mal-sucedidas para o marco delimitador da presente reflexão.

O objetivo do presente texto é responder às seguintes questões:

- 1) É válida a avaliação do cientista político Michael Pugh (2004) quanto a uma divisão internacional do trabalho e regionalização na área de segurança na qual alguns Estados assumiriam missões de paz em suas respectivas regiões, missões estas de menor impacto e uso da coerção? Como avaliar as missões de paz recentes e as hoje existentes nos assim chamados “Estados do Sul” ou “médios”?
- 2) Como o exame sobre tal tema pode contribuir em termos de uma elaboração de políticas com vistas à posição brasileira e sua atuação à frente MINUSTAH desde 2004? Como

analisar o tema em face da Política de Defesa Nacional (PDN) de 2005 e da Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008?

A linha de argumento do texto será orientada pelas seguintes hipóteses:

1) A existência de uma emergente divisão internacional do trabalho consubstanciada nas missões de paz após 1994 evidencia uma ênfase no uso de maior coerção naquelas intervenções e missões executadas pelos Estados Unidos e, em poucos casos, outros Estados – todos eles industrializados - em perspectiva unilateral fora do âmbito da ONU. Por oposição, as missões da ONU, mais características de um poder mais brando, possuem caráter multinacional e enfatizam uma perspectiva mais afim ao multilateralismo, à cooperação regional e alianças *ad hoc*. Não se nega a relevância do papel humanitário desempenhado por tais operações. Sem elas, o quadro de caos humanitário seria muito pior em distintas regiões do globo. Contudo, há que se ressaltar seus limites à mudança substancial do quadro no qual elas se inserem; e

2) A participação brasileira no âmbito da MINUSTAH e a pouca clareza das políticas nacionais de defesa quanto ao tema das missões de paz denotam uma postura que corrobora indiretamente a hegemonia norte-americana e a divisão do trabalho por ela sustentada, distanciando-se de uma postura mais autônoma e afim a uma hegemonia - no sentido gramsciano (GRAMSCI, 1975), de ênfase no consenso - regional. É óbvio que a participação brasileira no âmbito da operação referida se articula com um conjunto mais amplo de ações voltadas para o interesse nacional. Todavia, em certo sentido, trata-se de uma postura muito mais reativa à perspectiva norte-americana do que uma ótica proativa brasileira.

O texto será dividido em três seções. A primeira remete à divisão do trabalho na área de segurança, na qual os Estados Unidos e suas coalizões executam missões de alto grau de coerção por oposição às missões da ONU de emprego brando dos meios violentos. A segunda diz respeito à mitigação de responsabilidades e à descentralização de tarefas em âmbito regional no nível de vários graus de cooperação e integração no âmbito da ONU. Um exame das missões de paz será abordado em torno desses dois temas, tendo como justificativa não fragmentar o tema em pauta em perspectiva oposta ao referencial assumido para esse texto, ou seja, aquela de cunho *problem-solving*. Por outras palavras, entende-se que um exame global das missões de paz sob os principais motes analíticos será mais adequado do ponto de vista metodológico e não a sua fragmentação, eventualmente focado em um ou alguns casos. A análise se baseará em literatura especializada e no

Relatório Brahimi, um documento da ONU frequentemente tomado como referência (PUGH, 2004; BANERJEE, 2005; PROENÇA JÚNIOR, 2004; BELLAMY & WILLIAMS, 2004) e de forte influência na avaliação do tema das missões de paz. A terceira seção buscará tratar da MINUSTAH e das políticas oficiais brasileiras no que se refere às missões de paz. A parte final resumirá os principais argumentos e elencará pontos para investigações e reflexões futuras. Ressalte-se que não é o objetivo deste texto inventariar exaustivamente a literatura sobre o tema das missões de paz e em particular sobre a ação da MINUSTAH no Haiti. Também não é o objetivo da presente análise trabalhar a categoria de *post conflict tranformation* (transformação pós-conflito), encontrada em muitos exemplares da literatura sobre o tema em pauta.

2. A teoria crítica e as missões de paz

Neste trabalho, as missões de paz são entendidas no seu sentido geralmente aceito: uma força de caráter multinacional, eventualmente com o acréscimo de um elemento civil com mandato para administrar, monitorar ou patrulhar de modo imparcial áreas conflituosas, o que normalmente, isso ocorre com o consentimento das partes em litígio (PUGH, 2004: p. 47). Esse último ponto e os demais aspectos balizadores estão quase sempre sob os auspícios do Capítulo VI da Carta da ONU (UNITED NATIONS, 1945).

Abraçando os pressupostos fundamentais da teoria crítica das Relações internacionais elaborados por Robert W. Cox (1981), Michael Pugh (2004) vê as missões de paz sob o imperativo *problem-solving* - de ajustes consoantes ao *status quo* - e como parte de uma governança global liberal e não, portanto, como um conjunto de iniciativas neutras, imparciais.

Cox define a teoria crítica por oposição às mencionadas teorias *problem-solving*, tendo em vistas que estas se colocam favoravelmente à ordem internacional existente. Cox questiona as origens dessas instituições e relações e as analisa em termos de suas possíveis transformações pela perspectiva de sua totalidade social e não de suas partes separadamente. As análises de Cox são, portanto, situadas em um quadro mais amplo do que a das teorias *problem-solving*, as quais as relações internacionais tratam somente em termos de suas partes; como sustenta o próprio Cox, a separação do conhecimento em distintas esferas não passa de uma convenção acadêmica (COX, 1981: p. 126).

As teorias *problem-solving*, ao separarem as esferas de conhecimento, contribuem para a formulação de raciocínios que admitem pequeno número de variáveis, separando as

diferentes esferas que envolvem os fenômenos internacionais – como a econômica, militar e as referentes aos aspectos internos dos Estados e aos aspectos internacionais etc. Elas também admitem leis e princípios de validade geral para a análise da realidade, sendo exemplar neste ponto, o conceito de equilíbrio de poder, contemplado de modo repetitivo nas análises sem atentar para as especificidades históricas.

Dessa forma, o foco das teorias *problem-solving* é a resolução de problemas segundo a perspectiva particular que lhes serviu de ponto de partida, aceitando o mundo como ele é, bem como as instituições e as relações de poder existentes (COX, 1981: p. 128-129). Este ponto é compatível com o imperativo identificado por Michael Pugh para caracterizar as missões de paz: sua lógica se identifica com a manutenção do *status quo*. O escopo de atuação se relaciona, em boa medida, às emergências humanitárias e a todo tipo de representação simplificadora que tenta legitimar o uso da força para proteger certas populações.

Tomem-se alguns exemplos de tais representações conforme Pugh: em primeiro lugar, a ideia de um “novo humanismo militar”, que consiste em um roteiro para revalorizar a importância da segurança no contexto do vácuo criado pelo fim da Guerra Fria. No contexto do pós-Guerra Fria surgiu a necessidade de que fossem criadas novas ameaças, e novos inimigos, de forma a que fosse reproduzida e mantida – com outros componentes - a dualidade “nós e eles”. Os humanitaristas manteriam distância das operações militares de modo a salvaguardar sua legitimidade. Existiriam os privilegiados e os desassistidos, assim como haveria os bem intencionados e os inimigos da paz e da civilização. Em qualquer das alternativas, está presente um dualismo típico da perspectiva *problem-solving*, que separa os dois mundos ou a esfera militar da esfera profissional humanitarista sem compreendê-los como parte de um mesmo todo.

Em segundo lugar, a divisão “vítima-salvador”. Os profissionais humanitários, em sua maioria, originários das regiões ricas do globo atuam como mediadores com a mídia ao apresentarem mulheres e crianças em situação de sofrimento sem, no entanto, sugerirem as causas de tal penúria ligadas às estruturas econômicas e de poder no âmbito global.

De fato, as representações associadas às operações de paz não transformam o quadro existente (PUGH, 2004: p. 48-49). As operações reparam uma situação de modo temporário, sem avaliarem e buscarem modificar substancialmente o quadro internacional

e nacional mais amplo que lhe dá ensejo. Assim, considerando uma governança global³, as missões de paz corroborariam uma governança de cunho liberal, reproduzindo as relações sociais e de poder existentes e a dinâmica do capitalismo global no contexto da hegemonia norte-americana⁴. A retórica humanitarista não questionaria o fato de as missões de paz estarem justamente em áreas pobres e periféricas do globo e buscarem, entre outros, evitar que as catástrofes ocorridas em tais lugares e seus efeitos (PUGH, 2004: p. 46), como as migrações em massa de refugiados, se espalhem para as áreas ricas. A ajuda humanitária se transformou, dessa maneira, em uma tecnologia de segurança (DUFFIELD, 2002: p. 54), tendo em vista que a desigualdade generalizada entre as classes sociais pode ser um catalisador de desestabilização das economias centrais e pode ser agravada pelos conflitos em função das fugas de refugiados dos países pobres para os ricos. Nesse contexto, o desenvolvimento dentro dos padrões da governança liberal é visto como sinônimo da busca de segurança e a segurança é entendida como pré-requisito para o desenvolvimento (PUGH, 2004: 44). A ação intrusiva de todo o aparato ligado direta e indiretamente às missões de paz – quase como um protetorado - nos locais onde as frações de classes, grupos e elites locais se mostram inábeis para traçar seu futuro sem uma liderança paternalista remete em tais casos a um reforço da paz e da governança liberais. Compõe esse quadro as instituições financeiras internacionais, os administradores da ONU, as organizações não-governamentais, as agências de ajuda intergovernamentais, as empresas privadas, as forças externas de apoio à paz, as equipes de monitores e os policiais e juízes estrangeiros que buscam controlar o território, as políticas públicas e os recursos econômicos (PUGH, 2004: p. 41).

Por fim, completaria o diagnóstico de Pugh a avaliação de que uma emergente divisão internacional do trabalho faria parte da hegemonia norte-americana na qual caberia à ONU as tarefas referentes ao baixo impacto de uso da força, relegando as missões de alta

³ Definida em termos da teoria crítica o conjunto de estruturas, guias e controles humanos e atividades sociais e interações interterritoriais, intraterritoriais e além das fronteiras nacionais envolvendo uma multiplicidade de atores e instituições, aí incluídos governos, organizações internacionais, corporações transnacionais e várias associações privadas de negócios (CUTLER, 2012: p. 56-57). Esta definição associa a governança com a expansão global do capitalismo e dos princípios neoliberais que privilegiam o mercado como o aspecto mais importante da assim chamada “boa governança”. Outro exemplo do emprego do conceito de governança global por autor da teoria crítica – com ênfase nas organizações internacionais – é o de Craig N. Murphy (MURPHY, 1994).

⁴ A análise de Oliveiros Ferreira aponta ideia semelhante àquela do presente artigo. Raras são as participações das grandes potências nas recentes missões de paz. Os membros permanentes do Conselho de Segurança definem quais as ameaças à paz internacional, mesmo quando algumas missões de paz estão em locais onde não há tal conotação. Nesse contexto, as forças de paz da ONU são os “exércitos sipaios da globalização”. “Sipaio” é alusivo ao soldado nativo da Índia, a serviço dos ingleses (FERREIRA, 2010).

coerção aos Estados Unidos e às coalizões sob sua liderança. Pugh chama esse aspecto metaforicamente de uma espécie de “subcontratação” e “descentralização”. Haveria, assim, uma nova diretiva no âmbito da ONU – o que Pugh chama de “uma nova ortodoxia de Nova York” (PUGH, 2004: p. 43-44) - voltada para o estabelecimento de parcerias com organizações regionais para se diminuir os custos operacionais, de vidas e para evitar que refugiados migrem de áreas pobres para áreas ricas, muito embora a direção do processo fique a cargo de países industrializados, pois detêm dois terços dos cargos diretivos do Departamento de Operações de Paz da ONU⁵ (PUGH, 2004: p. 45). Completaria o quadro um crescente unilateralismo que marginaliza a ONU no que se refere às grandes temáticas. Há pressões no âmbito da sociedade civil norte-americana para não mais expor e colocar em risco as vidas de soldados em áreas que não envolvam interesses cruciais norte-americanos. Ainda conforme Pugh, aquelas intervenções ocorridas no início dos anos 1990 – na Bósnia, Somália e Serra Leoa – algumas delas no âmbito do capítulo VII da Carta das Nações Unidas – isto é, sem o consentimento ou autorização do país que recebe a missão em questão⁶ – foram avaliadas como um fracasso pelo *establishment* norte-americano por sua inconveniente neutralidade e por uma ausência de desenho e competências operacionais corretas para se enfrentar ‘inimigos’ claramente identificáveis dos direitos humanos, do direito internacional e das resoluções do Conselho de Segurança da ONU. De acordo com tal ótica, as missões de paz devem ser reconfiguradas como missões de apoio à paz⁷, direcionadas conceitualmente como operações de contra-insurgência e deveriam ser dotadas dos meios que permitissem domínio político-militar no contexto da infinita e assim chamada “guerra ao terrorismo”⁸ no contexto de uma luta global⁹. Tal definição seria mais próxima do foco de segurança de Estados mais poderosos e ricos, com o perfil das operações de apoio à paz. Tais missões teriam um escopo expandido crescentemente para um perfil de operações de guerra em nome da paz. Os soldados de tais missões deveriam atuar em áreas de anarquia e criminalidade, de modo a derrotarem párias internacionais e

⁵ Para maiores detalhes sobre o tema, consultar KRISHNASAMY, 2001.

⁶ Em conformidade com o capítulo VII da Carta das Nações Unidas, mais especificamente os artigos 39, 40, 41 e 42, o Conselho de Segurança pode autorizar o uso de força armada em casos de ameaça ou violação à paz e atos de agressão contra um Estado (UNITED NATIONS, 1945).

⁷ No original, “PSOs” e “Peace Support Operations” (PUGH, 2004: p. 40).

⁸ Sobre a inadequação desta perspectiva para o combate ao terrorismo, ver HOWARD, 2002 e PASSOS, 2003.

⁹ Ver a respeito Mackinlay, 2004.

seus respectivos governos – Sérvia, Afeganistão e Iraque, por exemplo – e grupos estereotipados como insurgentes lúmpens com desvios de personalidade (PUGH, 2004: p. 39-40 e 43), o que no dizer de Sörensen (2002: p. 10, 17), seria uma “balcanização” ou “criminalização da periferia”. Pugh ressalta também que as coalizões lideradas pelos Estados Unidos, se necessário, buscariam uma maior legitimidade política ou moral do que a ONU, conforme observado em relação à crise de Kosovo em 1999 e a invasão do Iraque em 2003 (PUGH, 2003: p. 44).

O exemplo mencionado por Pugh remete ao modo como os membros mais poderosos se comportam ao votarem e deliberarem no âmbito do Conselho de Segurança resolções que não proveem os meios para o seu cumprimento. Exemplificaria a análise e prejudicaria a credibilidade da ONU o fato de que os Estados proporcionaram apenas 7 mil soldados dos 34 mil solicitados pelo então Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali para a proteção de áreas na Bósnia. No que tange aos arranjos regionais, seria apenas uma experiência exemplificadora a Política Externa e Comum de Segurança da União Europeia que se limitou a realizar uma operação de paz de cunho restrito na República Democrática do Congo (PUGH, 2004: p. 44).

Completaria a caracterização tecnicista e *problem-solving* típica do pós-Guerra Fria a disputa ou debate em torno da rotulagem das missões de apoio à paz como operações “multidimensionais”, “de segunda geração” ou de “paz com o uso da força¹⁰”, muitas vezes no âmbito do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 1945). O objetivo seria tipificar as diferentes operações, apontar as mais complexas e distinguir aquelas nas quais os inimigos são identificados antecipadamente. Tudo isso possui uma forte conotação moral e humanitária aprovada como uma resposta moral ao sofrimento e com o objetivo de impor a ordem, a segurança e a paz ao sistema internacional (PUGH, 2004: p. 47-48).

Dentro deste diagnóstico mais amplo, o intento do texto é clarificar algumas proposições não desenvolvidas por Michael Pugh com relação ao tema mencionado, na direção de evidenciar ou não a emergência de tal divisão do trabalho no que concerne às missões de paz.

3. A divisão do trabalho em segurança em termos de alta e baixa coerção nas missões de paz

¹⁰ “Peace enforcement” no original (PUGH, 2004: p. 47).

O fracasso de missões de paz na Somália¹¹ (UNOSOM II, 1993-1995), Ruanda (UNAMIR, 1993-1996), Angola (UNAVEM II, 1991-1995) e Bósnia (UNPROFOR, 1992-1995) na primeira metade dos anos 1990 do século XX (FRANKE & WARNECKE, 2009: p. 410, 419, 421, 432) com chocantes e enormes baixas na população civil e mortes com significativo impacto nas tropas dos capacetes azuis significou uma inflexão na inserção dos Estados Unidos em termos de sua participação em tais iniciativas. A repercussão de tais experiências na sociedade civil norte-americana – uma retomada em outros termos da repercussão das baixas da Guerra do Vietnã - e nas congêneres europeias contribuiu para a nova orientação política identificada com a divisão de tarefas no âmbito das missões de paz.

A divisão do trabalho passou, então a concentrar o poder brando¹² nas missões da ONU com menor mobilização e uma composição de tropas originadas de países em desenvolvimento, por oposição às operações de alta coerção sob os auspícios da OTAN, com maior grau de mobilização.

¹¹ Houve momento que colocou fim à participação norte-americana nessa missão - uma operação que resultou na morte de 18 soldados norte-americanos e milhares de habitantes locais (inclusive civis), com imagens transmitidas mundialmente de soldado estadunidense sendo arrastado nas ruas da capital somali, Mogadíscio. O planejamento da operação foi norte-americano, mas a mídia e a administração Clinton atribuíram o fracasso à ONU (ADEBAJO & LANDSBERG, 2000: p. 172).

¹² A definição de poder brando adotada neste texto não é aquela comumente usada na comunidade acadêmica (NYE, 2002: 36-41), associada a ideias, cultura, capacidade de influência e de definição da agenda em organizações e arranjos internacionais. Poder brando denota neste artigo um uso limitado de instrumentos coercitivos. A definição de poder brando corente com este texto remete a Carl von Clausewitz (1780-1831), general prussiano que possui formulação clássica sobre a guerra e lutou nas guerras napoleônicas (1799-1815). A guerra e as demais ações políticas envolvem poder, inclusive poder brando. Em outras palavras, Clausewitz sustenta não haver continuidade absoluta ou descontinuidade absoluta no que refere à paz ou à violência nas ações políticas. Não há um senso de continuidade absoluta ou descontinuidade absoluta nas ações políticas que envolvem a guerra e a diplomacia. Há profundas diferenças entre guerra e diplomacia, mas há uma unidade dialética entre ambas na medida em que ambas fazem parte da política. A diplomacia, no exercício de meios pacíficos e a guerra no uso de meios violentos. Ambas podem coexistir no mesmo momento histórico analisado ou mesmo ocorrer de modo alternado. A própria guerra pode variar em intensidade ou grau de importância. A guerra pode ser de extermínio. Mas também é o próprio Clausewitz quem sustenta que a observação armada também faz parte da guerra, ainda que não seja disparado um único tiro ou que o oponente se renda sem fazê-lo. Até porque o oponente efetua o cálculo dos custos de tal opção. Ao render-se, age fazendo a avaliação que perderia se optasse pelo combate. Age imaginando como seria o resultado da luta. Portanto, Clausewitz fornece os elementos de definição do poder brando adotado neste artigo de modo coerente com o emprego limitado de meios coercitivos (CLAUSEWITZ, 1984: 75, 81, 87, 607). Recorre-se a outra linha de raciocínio semelhante. Pode-se estranhar que uma intervenção como a da OTAN no Afeganistão, abordada neste artigo, seja entendida como uma missão de paz. A mesma é referida muitas vezes como uma ação de guerra. Conforme já explicado, a perspectiva de Clausewitz não oferece uma linha clara de demarcação entre guerra e paz no âmbito de uma ação política. É nesse sentido, da definição clausewitziana, que as missões de paz são entendidas também como guerras. Para ver mais a respeito, consulte PROENÇA JÚNIOR, 2004.

Um balanço das missões de paz foi objeto de relatório encomendado pela Secretaria Geral da ONU, de autoria do ex-Ministro das Relações Exteriores da Argélia, Lakhdar Brahimi. Esse texto foi tornado público em 2000 e ficou conhecido como “Relatório Brahimi” (UNITED NATIONS, 2000a).

O relatório aborda os imperativos identificados por Pugh na nova orientação das missões de paz das Nações Unidas. Seguem alguns pontos do relatório que merecem destaque.

O primeiro é a constatação de que a maior parte do contingente das missões de paz provinha dos países em desenvolvimento e que os países desenvolvidos relutavam, na maior parte dos casos, a participar de missões de perfil multinacional que envolvessem alto grau de risco e que necessitassem de maior grau coercitivo, como havia sido o caso da experiência em Serra Leoa. Observa-se claramente a recusa dos membros do Conselho de Segurança e dos “países desenvolvidos” participarem das missões de paz, particularmente naquelas em que envolvam altos riscos situados e que estejam em regiões periféricas do globo. Ao mesmo tempo, o perfil de menor poder coercitivo se adequava às missões de paz não mais atendidas pelas potências. Os países em desenvolvimento são descritos, em alguns casos, como não dotados de meios adequados para as missões das quais participam. Com meios e poder de fogo mais adequados, a atuação da OTAN se concentrava em Kosovo, fora das áreas distantes da periferia global mas, ainda assim, em uma região da estável Europa Ocidental. Não se deve subestimar que o uso unilateral da força é um traço de missões fora do escopo da ONU, não só por parte dos Estados Unidos, mas também das potências do Conselho de Segurança, como a Grã-Bretanha. O Reino Unido usou a força em missão próxima a Serra Leoa, fora da área do mandato da ONU e possivelmente sem uma composição multinacional nas tropas sob seu comando. De acordo com Michael Pugh (2004: p. 45, tradução própria),

“Com exceções como Serra Leoa, onde o Reino Unido tem interesses, os Estados do Norte são relutantes em enviar forças militares à África, em particular, preferindo assistir o desenvolvimento das capacidades africanas, embora no curto prazo, isso reforce a dependência africana em equipamento e treinamento especializado a estrangeiros. Os meros 800 - ou número aproximado disso - de tropas lideradas pela União Européia que foram enviados ao Congo em meados de

2003 para lidar com a violência generalizada em Bunia¹³ indica esta relutância ao engajamento em guerras de resistência¹⁴”.

Embora não conste no relatório, deve-se lembrar que a França – mesmo tendo condenado as ações dos Estados Unidos fora do âmbito da ONU – deflagrou unilateralmente na África a Operação Turquesa em 1994, por motivos duvidosos. Somente quando do desembarque dessas forças em Goma, no leste do Zaire, o Conselho de Segurança aprovou uma resolução reativa autorizando o uso de meios violentos na região (JONES, 2004: p. 113).

A despeito de tais iniciativas, não é prudente caracterizar o unilateralismo de forma generalizada como traço constitutivo de todos os membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU no que refere às missões de paz. Tal ponto é marca clara dos Estados Unidos em face da sua nova orientação em face das operações de paz, conforme já abordado, e seu gigantesco poder militar no contexto já assinalado posterior ao 11 de setembro de 2001. Também pesa a favor dos Estados Unidos sua posição de liderança da OTAN naquelas missões no âmbito de tal aliança militar.

Valendo-se de reprodução de trechos do “Relatório Brahimi” referente ao raciocínio acima mencionado, alguns pontos consoantes à lógica da divisão do trabalho devem ser sublinhados. O próprio relatório reconhece que o confinamento das missões de paz aos países em desenvolvimento significa a possível ausência de soldados e equipamento em número suficiente. A missão de Kosovo, no âmbito da OTAN, é reconhecida como adequadamente dotada e o tom do relatório foi de aprovação de tal perfil, não mencionando, contudo, o caráter unilateral de tal iniciativa. Mesmo reconhecendo as dificuldades, o próprio relatório aprova a nova orientação¹⁵:

¹³ Capital da provincial de Ituri, cidade situada na República Democrática do Congo.

¹⁴ O trecho original está assim formulado (PUGH, 2004: p. 45): “With exceptions such as Sierra Leone where the UK has interests, the Northern states have been reluctant to send military forces to Africa in particular, preferring to assist the development of African capabilities, though in the short term this reinforces African dependence on external equipment and expertise. The mere 800 or so EU-led troops sent to the Congo in mid-2003 to deal with widespread violence in Bunia is indicative of this reluctance to engage in wars of endurance”.

¹⁵ Assim escrito no original: “O trecho no original: “In contrast to the long tradition of developed countries providing the bulk of the troops for United Nations peacekeeping operations during the Organization’s first 50 years, in the last few years 77 per cent of the troops in formed military units deployed in United Nations peacekeeping operations, as of end-June 2000, were contributed by developing countries.[...] The five Permanent Members of the Security Council are currently contributing far fewer troops to United Nations-led operations, but four of the five have contributed sizeable forces to the North Atlantic Treaty Organization (NATO)-led operations in Bosnia and Herzegovina and Kosovo that provide a secure environment in which the United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina (UNMIBH) and the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) can function. The United Kingdom also deployed troops to

“[...] Em contraste com a longa tradição dos países desenvolvidos em prover a base das tropas para as operações de paz das Nações Unidas durante os primeiros 50 anos da Organização, nos últimos anos 77 por cento das unidades militares formadas e mobilizadas nas operações de paz das Nações Unidas por volta do final de junho de 2000, eram de contribuição dos países em desenvolvimento.

Os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança estão no momento contribuindo com muito menos tropas para as operações lideradas pelas Nações Unidas, mas quatro dos cinco contribuíram com forças significativas para que as operações lideradas pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na Bósnia-Herzegovina e em Kosovo (UNBIH) e na Missão Administração de Ínterim das Nações Unidas em Kosovo (UNMIK) pudessem funcionar. O Reino Unido também mobilizou tropas para Serra Leoa em um estágio crítico da crise (fora do controle operacional das Nações Unidas), proporcionando uma valiosa influência estabilizadora, mas nenhum país desenvolvido contribui atualmente com tropas para as mais difíceis operações de manutenção da paz lideradas pelas Nações Unidas a partir de uma perspectiva de segurança, nominalmente a Missão das Nações Unidas em Serra Leoa (UNAMSIL) e a Missão de Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC)” (UNITED NATIONS, 2000a: p. 17-18, tradução própria).

É importante reter também no trecho reproduzido acima o tom aprovador da experiência unilateral britânica. No trecho abaixo, observa-se a repercussão negativa das missões na Somália e em Serra Leoa, o esvaziamento das forças de perfil nacional e o crescimento das iniciativas regionais no âmbito europeu¹⁶:

[...] As lembranças de pacificadores assassinados em Mogadíscio e Kigali e tomados reféns em Serra Leoa ajudam a explicar as dificuldades que os Estados-Membros estão enfrentando em convencer seus legislativos nacionais e o público de que eles deveriam apoiar a mobilização de suas tropas para operações lideradas

Sierra Leone at a critical point in the crisis (outside United Nations operational control), providing a valuable stabilizing influence, but no developed country currently contributes troops to the most difficult United Nations-led peacekeeping operations from a security perspective, namely the United Nations Mission in Sierra Leone (UNAMSIL) and the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC)” (UNITED NATIONS, 2000, p. 17-18).

¹⁶ É encontrada a seguinte redação em inglês (UNITED NATIONS, 2000: p. 18): “[...] Memories of peacekeepers murdered in Mogadishu and Kigali and taken hostage in Sierra Leone help to explain the difficulties Member States are having in convincing their national legislatures and public that they should support the deployment of their troops to United Nations-led operations, particularly in Africa. Moreover, developed States tend not to see strategic national interests at stake. The downsizing of national military forces and the growth in European regional peacekeeping initiatives further depletes the pool of well-trained and well-equipped military contingents from developed countries to serve in United Nations-led operations”.

pelas Nações Unidas, particularmente na África. A diminuição das forças militares nacionais e o crescimento de iniciativas pacificadoras europeias regionais aumenta o esvaziamento da associação de contingentes militares bem treinados dos países desenvolvidos que servem em operações lideradas pelas Nações Unidas” (UNITED NATIONS, 2000a: p. 18, tradução própria).

Mais alguns elementos da divisão de tarefas podem ser observados. Obviamente, quando não há soldados ou equipamento minimamente adequado, o perfil da operação fica confinado ao poder brando. A concentração de soldados nos países em desenvolvimento implica por vezes, a falta de soldados e equipamentos:

[...] Assim, as Nações Unidas estão enfrentando um dilema muito sério. Uma missão como a UNAMSIL provavelmente não teria enfrentado as dificuldades que enfrentou na primavera de 2000 se ela tivesse sido provida com forças tão fortes quanto aquelas atualmente mantendo a paz como parte da missão de paz em Kosovo. A equipe de trabalho está convencida que os planejadores militares não teriam concordado com a mobilização somente de 6000 tropas inicialmente autorizadas. Contudo, a probabilidade de uma operação do tipo manutenção da paz ser mobilizada na África no futuro próximo parece remota dadas as tendências atuais. Mesmo que as Nações Unidas fossem tentar mobilizar uma força do tipo manutenção da paz, não está claro, dados os arranjos do momento, de onde as tropas e o equipamento viriam.

[...] o Secretário-Geral se encontra em posição indefensável. A ele é dada uma resolução do Conselho de Segurança especificando nível de tropas no papel, mas sem saber se lhe fornecerão tropas para ir a campo. As tropas que finalmente chegam ao teatro podem estar mal-equipadas: Alguns países forneceram soldados sem rifles, ou com rifles mas sem capacetes, ou com capacetes mas sem coletes à prova de balas, ou sem nenhuma capacidade de transporte orgânico (caminhões ou transportador de tropas). As tropas podem não ser treinadas para operações de paz, e em alguns casos, os vários contingentes numa operação provavelmente não treinaram ou trabalharam juntos antes. Algumas unidades podem não ter pessoal que possa falar a língua da missão. Mesmo se a língua não é um problema, eles podem não ter procedimentos de operação comuns e ter diferentes interpretações de elementos-chave de comando e controle e das regras de engajamento da missão,

e podem ter diferentes expectativas quanto aos requisitos da missão para o uso da força¹⁷”. (UNITED NATIONS, 2001: 17-18, tradução própria).

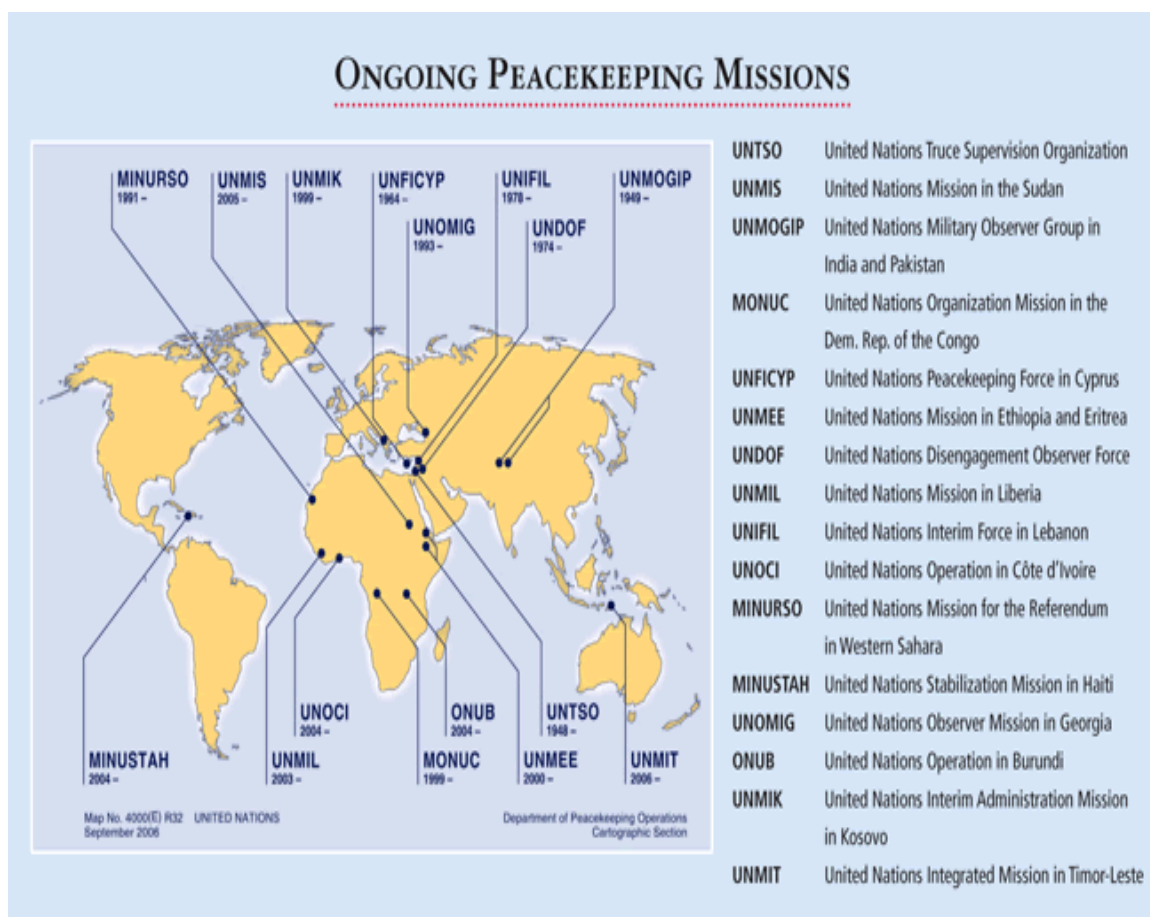
A tendência apontada no Relatório Brahimi permanece. Se for traçado um breve panorama das missões da ONU em curso, o quadro é sugestivo dos vários elementos apontados por Pugh. Em primeiro lugar, o quadro de que todas as missões da ONU se encontram na periferia global (conforme mapa 1); em segundo, continua a concentração de tropas originadas dos países em desenvolvimento, mesmo que se busque estabelecer uma trajetória da evolução dos dados desde o fim da Guerra Fria.

Em novembro de 1990, os países desenvolvidos e os membros permanentes do Conselho de Segurança respondiam por 74,9% das tropas das missões de paz (tabela 1). Portanto, no imediato pós-Guerra Fria, não está caracterizada ainda a divisão internacional do trabalho. Quase dez anos depois, em dezembro de 1990, esta tendência foi invertida e a divisão caracterizada: os países em desenvolvimento passaram a responder por 83,5 % do contingente (tabela 2), mais do que os 77 % apontados no Relatório Brahimi (UNITED NATIONS, 2000a: p. 17). A tendência do aprofundamento da divisão do trabalho foi apontada pelos dados da ONU de outubro de 2011. De acordo com eles, há apenas 144 militares dos Estados Unidos e 282 do Reino Unido nos contingentes das missões. Eles ocupam o quadragésimo sétimo e o quinquagésimo oitavo lugares respectivamente em quantidade de contingente fornecido à ONU (UNITED NATIONS, 2011b). A China, com 1936 e a França, com 1393 quebram um pouco tal tendência. Contudo, deve ser ressaltado que a grande maioria dos Estados com maior volume de contribuição nas tropas provem dos países em desenvolvimento. É possível visualizar os quinze primeiros lugares na

¹⁷ Originalmente com a redação a seguir: “[...] Thus, the United Nations is facing a very serious dilemma. A mission such as UNAMSIL would probably not have faced the difficulties that it did in spring 2000 had it been provided with forces as strong as those currently keeping the peace as part of KFOR in Kosovo. The Panel is convinced that NATO military planners would not have agreed to deploy to Sierra Leone with only the 6,000 troops initially authorized. Yet, the likelihood of a KFOR-type operation being deployed in Africa in the near future seems remote given current trends. Even if the United Nations were to attempt to deploy a KFOR-type force, it is not clear, given current standby arrangements, where the troops and equipment would come from. [...] the Secretary-General finds himself in an untenable position. He is given a Security Council resolution specifying troop levels on paper, but without knowing whether he will be given the troops to put on the ground. The troops that eventually arrive in theatre may still be under-equipped: Some countries have provided soldiers without rifles, or with rifles but no helmets, or with helmets but no flak jackets, or with no organic transport capability (trucks or troops carriers). Troops may be untrained in peacekeeping operations, and in any case the various contingents in an operation are unlikely to have trained or worked together before. Some units may have no personnel who can speak the mission language. Even if language is not a problem, they may lack common operating procedures and have differing interpretations of key elements of command and control and of the mission’s rules of engagement, and may have differing expectations about mission requirements for the use of force” (UNITED NATIONS, 2000: 17-8).

cessão de contingente entre os países em desenvolvimento. China e Itália, os primeiros dentre os representantes dos países desenvolvidos ou dos membros permanentes do Conselho de Segurança, apreem respectivamente em décimo sexto e décimo sétimo lugares. No total, 93,95% do contingente provem dos países desenvolvidos (tabela 4).

Mapa 1 – Missões da ONU em 2010



Fonte: http://www.usaid.gov/policy/par06/ps_so1_sg1a.html. Acesso em 25 de novembro de 2011.

Tabela 1

Origem do contingente das operações de paz da ONU – 30 de novembro de 1990

	Qtd.	%
Países desenvolvidos e membros permanentes do Conselho de Segurança	6.690	74,9
Países em desenvolvimento	3.614	35,1

Total do contingente	10.304	100
----------------------	--------	-----

Fonte: Elaboração própria. Dados disponíveis em UNITED NATIONS, 1990. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/1990/1990.zip>> Acesso em 26 nov 2011.

Tabela 2

Origem do contingente das operações de paz da ONU – 31 de dezembro de 2000

	Qtd.	%
Países desenvolvidos e membros permanentes do Conselho de Segurança	6.211	16,5
Países em desenvolvimento	31.522	83,5
Total do contingente	37.733	100

Fonte: Elaboração própria. Dados disponíveis em UNITED NATIONS, 2000b. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2000/2000.zip>> Acesso em 26 nov 2011.

Tabela 3

Origem do contingente das operações de paz da ONU – 31 de outubro de 2011

	Qtd.	%
Países desenvolvidos e membros permanentes do Conselho de Segurança	7.243	6,05
Países em desenvolvimento	92.051	93,95
Total do contingente	97.982	100

Fonte: Elaboração própria. Dados disponíveis em UNITED NATIONS, 2011a, disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2011/oct11_1.pdf>. Acesso em 27 nov 2011.

Tabela 4

Os Estados que mais contribuem para as missões de paz da ONU em 31 de outubro de 2011 por ordem decrescente

Bangladesh	10948
Paquistão	9311

Índia	8093
Nigéria	5662
Etiópia	5223
Nepal	4454
Egito	4116
Jordânia	4008
Ruanda	3670
Gana	2995
Uruguai	2418
Senegal	2360
Brasil	2249
África do Sul	2037
Indonésia	1976
China	1936
Itália	1833
Marrocos	1579
França	1393

Fonte: Elaboração própria. Dados disponíveis em UNITED NATIONS, 2011a, disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2011/oct11_1.pdf>. Acesso em 27 nov 2011.

Conforme já citado, o perfil das missões sobre a liderança dos Estados Unidos tem perfil operacional e orientação política que se aproxima de uma operação de guerra mais intensa. A busca de combate aos inimigos, com forte poder de fogo, sem os constrangimentos políticos e de busca de neutralidade característicos das missões da ONU, constitui outro perfil relevante dessas operações.

O perfil majoritário de contingente norte-americano reforça tal avaliação no caso específico da maior operação de paz do mundo, a ISAF, que opera no Afeganistão. Os Estados Unidos contribuem com 69 % e a Grã-Bretanha com 7,3 %. Os dois constituem a ampla maioria de soldados desta missão. Excetuadas outras significativas contribuições, ainda que pequenas se comparadas àquela dos Estados Unidos, os demais membros da OTAN fornecem 3,7% do contingente. Os contribuintes que não pertencem à OTAN fornecem 10,2% do contingente (tabela 5).

Tabela 5

Contingente e porcentagem da ISAF-OTAN

EUA	90000	69%
Grã-Bretanha	9500	7,3%
Alemanha	5000	3,8%
Itália	3952	3%
França	3932	3%

Outros membros da OTAN	4933	3,7%
Países fora da OTAN	13341	10,2%
Total	130638	100%

Fonte: Elaboração própria. Dados disponíveis em **INTERNATIONAL SECURITY ASSISTANCE FORCE**, 2011. Disponível em: <<http://www.isaf.nato.int/images/media/PDFs/18%20october%202011%20isaf%20placemat.pdf>>. Acesso em 24 nov 2011.

A direção e liderança política dos Estados Unidos pode ser o fato diferencial no caso da operação da OTAN em Kosovo, a Kosovo Force (KFOR), mas não a maioria do contingente. O fator de maioria de contingente norte-americano não se aplica à KFOR. Os norte-americanos já ofereceram o maior contingente isoladamente por volta do início das operações no ano de 2000, mas não maioria absoluta como no caso da ISAF. Em 2000, os Estados Unidos forneciam 5600 soldados; a França, 4550; a Alemanha, 4220; a Itália, 4740 e a Grã-Bretanha 3200 soldados (UNITED STATES, 2001: p. X). Esse quadro já sofreu transformações. De acordo com o Ministério das Relações Exteriores da Alemanha, o país é o maior contribuinte isolado em outubro de 2011 de tropas para a KFOR: aproximadamente 1200 soldados (GERMANY, 2011).

É possível apontar algumas destas tendências também nas missões da União Europeia (UE)? A resposta é afirmativa.

Nessa mesma seção, tratou-se brevemente de exemplos de missões unilaterais deflagradas por países europeus. Um exemplo da França e outro da Grã-Bretanha. Ao mesmo tempo, foi reproduzido trecho do Relatório Brahimi no qual é sustentado o fato de que o aumento de indicativas pacificadoras da Europa leva à diminuição da presença dos países desenvolvidos nas missões de paz (UNITED NATIONS, 2000a: p. 18).

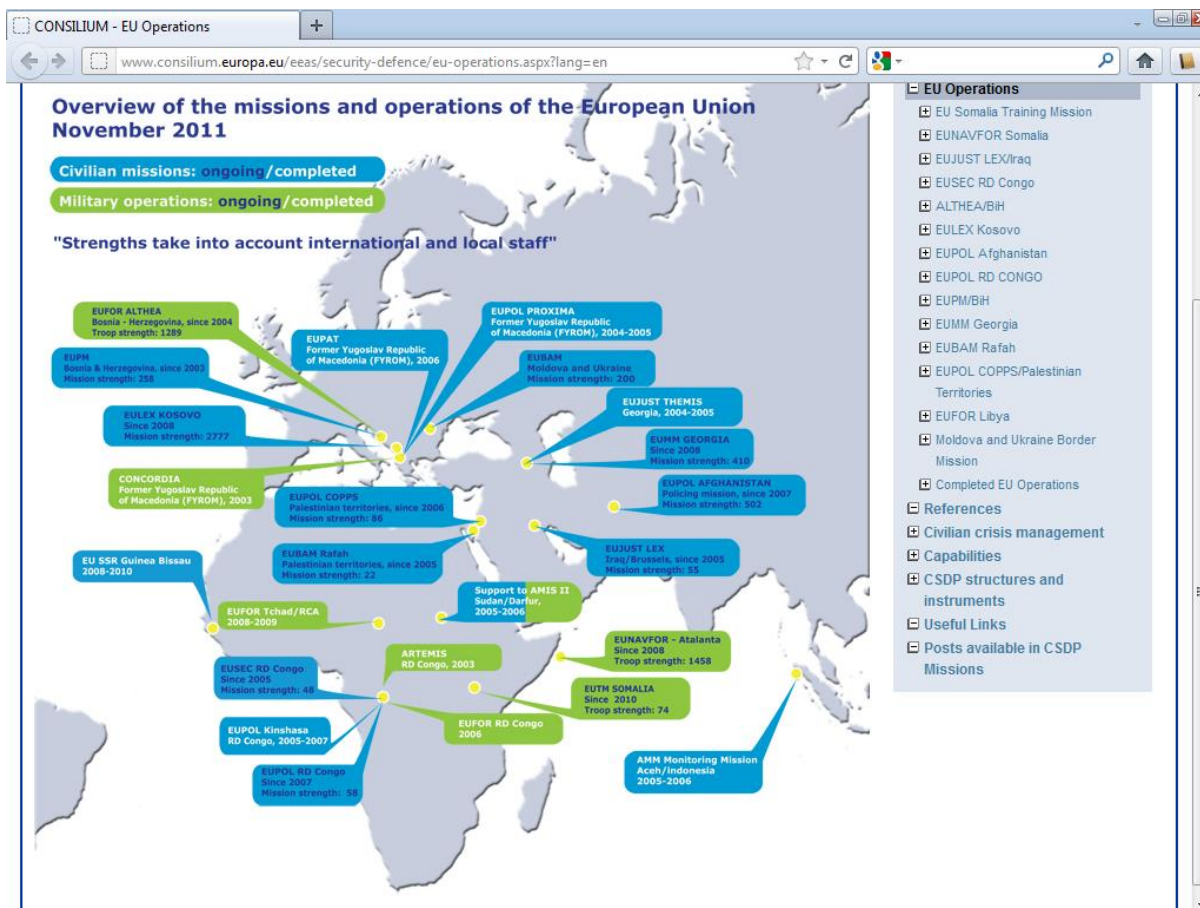
Os elementos levantados permitem entender que as missões europeias estão situadas em um perfil de poder brando e de maior propensão ao multilateralismo. Como é possível tal explicação se a maior parte dos países da União Europeia pertence também à OTAN e atua como contribuinte para as missões de paz lideradas pelos Estados Unidos no âmbito desta aliança militar? Por outras palavras, por que fazem parte simultaneamente das missões de alto poder coercitivo no âmbito da OTAN e de poder brando na UE, agindo de modo distinto?

O ponto central, já apontado, reside no perfil, orientação e liderança política impingida pelos Estados Unidos às missões da OTAN.

O perfil das missões da UE é distinto daquele da OTAN. Possui várias características semelhantes às missões da ONU.

As missões de paz da União Europeia (UE) também se localizam nas áreas periféricas do globo (mapa 2).

Mapa 2 – Missões da União Europeia finalizadas e em andamento em novembro de 2011



Fonte: European Union, 2011, Disponível em <<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations.aspx?lang=en>>. Acesso em 26 nov 2011.

Um ponto que chama a atenção no mapa é o maior número de missões civis (tabela 6). Do total de missões - em curso e já finalizadas – 16 são civis, 7 são militares e 1 missão é mista. Trata-se de ponto que permite identificar um perfil predominante de poder brando. A maior parte das operações consiste em policiamento, monitoramento, patrulha, vigilância e assistência para construção de aparatos administrativos e judiciários.

Tabela 6

Contingente das Operações da União Européia, nome, local de atuação e respectivo tipo

Nome, período e local de atuação	contingente	tipo
ARTEMIS (2003, República Democrática do Congo)	1800	Militar
EUPH (2003-, Bósnia Herzegovina)	258	Civil
EUPM (2003-, Bósnia Herzegovina)	285	Civil
CONCORDIA (2003-2005, Macedônia)	320	Militar
EUJUST TEMIS (2004-2005, Geórgia)	não disponível	Civil
EUFOR ALTEA (2004-, Bósnia Herzegovina)	3429	Militar
AMM (2005-2006, Indonésia)	80	Civil
EUBAM (2005-, Moldova e Ucrânia)	200	Civil
EUJUST LEX (2005-, Iraque)	50	Civil
EUBAM Rafah (2005-, Territórios Palestinos)	22	Civil
EUSEC RD Congo (2005-, República Democrática do Congo)	48	Civil
EUPOL PROXIMA (2005-2006, Macedônia)	200	Civil
Suport to Amiss II (2005-2006)	2000	Mista
EUPOL Kinshasa RD Congo (2005-2007, República Democrática do Congo)	30	Civil
EUMM GEORGIA (2008-, Geórgia)	399	Civil
EUPOL COPPS (2006-, Territórios Palestinos)	86	Civil
EUPAT (2006-, Macedônia)	200	Civil
EUTH Somalia (2010-, Somália)	66	Militar
EUFOR Tchad/RCA (2008-2009, Chade e República Centro-Africana)	408	Militar
EUPOL AFGHANISTAN (2007-, Afeganistão)	521	Civil
EUMM GEORGIA (2008-, Geórgia)	399	Civil
EULEX KOSOVO (2008-, Kosovo)	2840	Civil
EUNAVFOR Atalanta (2008-, Costa litorânea da Somália e Oceano Índico)	1398	Militar
EU SSR Guineia Bissau (2008-2010, Guiné-Bissau)	24	Civil
EUTH Somalia (2010-, Somália)	66	Militar
EUPOL RD CONGO (2007-, República Democrática do Congo)	59	Civil

Fonte: Elaboração própria. Dados disponíveis em European Union, 2011, <<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations.aspx?lang=en>>. Acesso em 26 nov 2011.

Conforme já assinalado anteriormente neste texto, o histórico das missões européias não está normalmente associado com grande poder coercitivo ou envolvimento em missões de risco, guerra prolongada e/ou de resistência. Pode-se generalizar essas tendências aos países africanos que executam missões de paz?

É interessante retomar um ponto já assinalado anteriormente a partir da análise de Michael Pugh e do “Relatório Brahimi”. Muitas vezes, as missões africanas constituíram grande perigo aos seus integrantes. As potências somente participaram nos casos onde havia seus interesses em jogo. Portanto, em vários casos, as missões teriam perfil de alto poder coercitivo. Trata-se de uma substancial diferença em relação às missões da ONU e da UE.

O que avaliar sobre as recentes missões de paz da Comunidade Econômica do Oeste Africano (CEDEAO)?

De acordo com as análises de Adekeye Adebajo e Chris Landsberg, as iniciativas de operações de paz no continente africano começaram a existir a partir de 1995, após o fracasso das missões de paz em Angola, Ruanda e na Somália. Imediatamente após esse período, as missões da ONU foram reduzidas. As operações da CEDEAO procuraram ocupar esse espaço.

Ainda conforme os autores mencionados, uma delas, a ECOMOG, atuou sob a liderança e vasta maioria de contingente da Nigéria – cerca de 90%, 12 mil militares - em Serra Leoa e na Libéria. Mali, Guiné e Gana também forneceram contingente complementar com 1000 militares. O ano de 1999 teve um impacto negativo para esta missão. Houve baixas de 3 mil civis e 100 soldados nigerianos numa invasão rebelde de Freetown, capital da Serra Leoa, além de denúncias e relatos de abusos dos direitos humanos contra a ECOMOG. Avalia-se também que a ECOMOG consistiu em missão muito mal equipada, debilitada pela ausência de apoio financeiro e logístico internacional, expressão de um ingrato fardo dos Estados desenvolvidos de se livrarem do fardo africano de missões de grande violência e riscos.

Missão em termos similares foi conduzida no ano de 1998 pela África do Sul no âmbito da Comunidade Sul-Africana para o Desenvolvimento (CSAD) para a restauração da ordem no vizinho Lesoto, com dificuldades semelhantes.

Conforme Adebajo e Landsberg, a demanda por missões da ONU foi fato consumado novamente em 1999 em face da acusação da condução das operações a partir de “instintos hegemônicos regionais” por parte de Nigéria e África do Sul (ADEBAJO & LANDSBERG, 2000: p. 174-176).

Todavia, isso não impediu que a CEDEAO fornecesse uma força de reação rápida de 3 mil militares – maioria de nigerianos – de apoio à operação UNAMSIL em Serra Leoa em 2000 (ADEBAJO & LANDSBERG, 2000: p. 178).

Há alguns pontos em comum sobre o perfil das missões da ONU e da UE. Há também pontos em desacordo. Uma espécie de “subdelegação” dos problemas para o âmbito regional seria o ponto em comum. As operações africanas lidaram muitas vezes com o fardo de intervir em conflitos violentos evitados pelos países desenvolvidos. Os Estados africanos não contaram com o apoio logístico e financeiro desses países para implementar tais operações.

O relatório Brahimi cita várias vezes que a regionalização de iniciativas e a consecução de parcerias seriam fonte de resolução das dificuldades apontadas na implementação das missões de paz da ONU (UNITED NATIONS, 2000a: p. XII, 4, 10, 12, 13, 14, 21). A despeito de reconhecer as dificuldades, corrobora a perspectiva da divisão do trabalho. Não oferece uma alternativa. Até porque não é possível contar com grande incremento de equipamento e meios militares fora dos arranjos hegemônicos norte-americanos, em boa medida ligados ao acesso privilegiado aos equipamentos e armamentos necessários para uma eventual mudança de diretiva de tais missões. Isto é, a eventualidade de que elas tenham um maior poder de fogo e mais recursos ao invés de se pautarem por um poder brando.

O perfil de alianças regionais fica bastante evidenciado na implementação das operações com tal caráter nas experiências da União Européia e da CEDEAO. É uma tendência significativa ao levar-se em consideração que vários parceiros brasileiros do MERCOSUL também contribuem para a MINUSTAH.

4. A atuação brasileira na MINUSTAH e as políticas nacionais para as missões de paz

O objetivo desta seção é analisar a experiência brasileira mais significativa de sua história no âmbito de uma operação de paz e dos aspectos referentes a tais operações nas políticas oficiais nacionais.

Sabe-se que a MINUSTAH é parte de um conjunto de iniciativas que visam promover o interesse nacional com o objetivo de criar oportunidades de negócios para o comércio exterior brasileiro, valendo-se futuramente do Haiti como uma plataforma facilitadora de exportações para os mercados da América Central, Caribe e da América do Norte. Embora tal perspectiva não seja explicitamente assumida no discurso diplomático, cabe a importante ressalva de um analista:

“As sutilezas interpretativas e a recusa em reconhecer eventuais benefícios decorrentes da participação na MINUSTAH parecem apenas encobrir, ainda que

involuntária e inconscientemente, a percepção de que, no episódio do Haiti, teriam sido abandonados — ou, pelo menos, relativizados — princípios tradicionais da atuação diplomática brasileira, em nome de um pragmatismo político imediato e de um pragmatismo comercial indireto”. (DINIZ, 2007)

A iniciativa comercial brasileira poderia tirar proveito das condições mais acessíveis proporcionadas pelos países caribenhos e centro-americanos para exportações para o mercado norte-americano. Visa também consolidar o papel do Brasil como importante ator regional e que aceita desempenhar papel de relevo em tal missão como parte de reconhecimento de uma posição internacional de maior destaque, como uma eventual reforma no Conselho de Segurança da ONU que alçaria o país à condição de membro permanente. Ademais, o Brasil desempenharia importante papel em assistir uma nação pobre com lamentável histórico recente de pilhagem do aparato estatal e de suas instituições por ditadores e golpes de Estado, bem como destruição do país em sucessão de várias catástrofes naturais e epidemias. É evidente que a participação brasileira está inserida nesse contexto mais amplo. Todavia, há que se buscar também uma análise crítica coerente com o escopo assumido nesse trabalho.

Alguns elementos críticos sobre a experiência brasileira no âmbito da MINUSTAH foram objeto de reflexão em uma entrevista do brasileiro Ricardo Seitenfus, ex-representante da Organização dos Estados Americanos (OEA) junto ao Haiti – exonerado justamente por expressar uma opinião contrária à operação de paz ao jornal suíço *Le Temps*. Segundo Seitenfus, a presença da ONU no país caribenho é improdutiva. Segundo o brasileiro, a MINUSTAH é a oitava missão no país caribenho desde 1990. O contexto por ele avaliado no Haiti é de um conflito de baixa intensidade desde 1986 a partir da saída do presidente Jean-Claude Duvalier. Boa parte das crises haitianas é pautada pelo desrespeito à democracia pelos atores políticos locais. Ainda conforme Seitenfus, o Haiti é penalizado em termos de uma atenção negativa do sistema internacional em função de sua proximidade com os Estados Unidos. Além disso entende que

“O sistema de prevenção de litígios dentro do sistema onusiano não está adaptado para o contexto haitiano. O Haiti não é uma ameaça internacional. Não existe uma situação de guerra civil. O Haiti não é o Iraque ou o Afeganistão. E ainda assim o Conselho de Segurança, por menos alternativas que tivesse, impôs os capacetes azuis em 2004, depois da saída do Presidente Aristide” (SEITENFUS, 2011)

O trecho aponta o perfil de poder brando que está associado às missões da ONU. O caso haitiano não é distinto. Seitenfus contempla em sua análise vários elementos que

podem ser relacionados à lógica *problem-solving* mencionada por Michael Pugh na análise das operações de paz. O trecho abaixo é longo, mas significativo para a compreensão crítica do quadro haitiano:

“[...] Todos querem fazer do Haiti um país capitalista, uma plataforma perfeita de exploração para o mercado americano, isso é um absurdo. O Haiti deve retornar ao que é, ou seja, um país essencialmente agrícola ainda fundamentalmente impregnado pelo direito consuetudinário. O país é sempre retratado em termos de violência, mas, sem o Estado, o nível de violência é apenas uma fração daquele dos países da América Latina. Existem elementos dentro dessa sociedade que têm impedido que a violência espalhe-se de forma descontrolada. [...] Porém, o Haiti vive sob influência internacional, das ONGs, da caridade universal. Mais de 90% do sistema educacional e de saúde são privados. O país não dispõe de recursos públicos para poder fazer funcionar de uma maneira mínima um sistema estatal. A ONU não se deu conta dos traços culturais. Resumir o Haiti a apenas uma operação de paz é economizar na capacidade de entender os verdadeiros desafios que o país enfrenta. O problema é sócio-econômico. Quando a taxa de desemprego chega a 80%, é insuportável manter uma missão de estabilização. Não há ninguém para estabilizar e tudo a construir. [...] A ajuda de urgência é ineficaz. Quando ela substitui o Estado de forma estrutural em todas as suas obrigações, chega-se a uma desresponsabilização coletiva. Se existe uma prova do fracasso da ajuda internacional, esta é o Haiti. O país tornou-se a Meca. O terremoto de 12 de janeiro e depois a epidemia de cólera apenas acentuaram o fenômeno. A comunidade internacional tem a sensação de ficar repetindo os esforços que havia completado no dia anterior. A fadiga do Haiti começa a aflorar. Esta pequena nação surpreende a consciência mundial com suas catástrofes cada vez maiores. Eu tinha a esperança de que, depois do terremoto de 12 de janeiro, o mundo compreenderia que havia tomado o caminho errado no Haiti. Infelizmente, ele apenas reforçou a mesma política. Ao invés de fazer um balanço, enviou mais soldados. Deveria ter construído estradas, criado barragens, participado da organização do Estado, do sistema judiciário. A ONU disse que não tinha o poder para isso. Sua tarefa no Haiti é a de manter a paz dos cemitérios”. (SEITENFUS, 2011)

A fala de Seitenfus apenas reforça os já mencionados aspectos da abordagem *problem-solving* referente às operações de paz. Apesar da “caridade universal” cumprir seu papel e evitar um caos ainda pior, ela não transforma o quadro existente em profundidade. No exemplo haitiano, é imperativo um conjunto de iniciativas de criação de infraestrutura

para que a pobreza extrema do país tenha um mínimo de perspectivas para sua superação. Todavia, esse ponto não está no escopo da atuação da ONU.

Outro ponto revelador sobre o papel das ONG's em conformidade com a perspectiva *problem-solving* é lembrada por Ricardo Seitenfus, quando sublinha que o Haiti se transformou em local obrigatório de “formação profissional” de agentes de ONG's internacionais, que chegam jovens, e sem experiência alguma. De acordo com o brasileiro, tal amadorismo se acentuou após o terremoto de 12 de janeiro de 2011, criando uma relação perversa entre a força da ONU e a fraqueza do Estado Haitiano, configurando um quadro no qual certas ONG's sobrevivem somente graças à tragédia haitiana (SEITENFUS, 2010).

Os pontos presentes na fala de Seitenfus revelam os limites da análise que podem atravessar várias missões de paz e aquela em particular na qual o Brasil participa e tem seu comando. É difícil crer que casos como o do Haiti signifiquem uma ameaça internacional. Principalmente quando se tem várias evidências – como o relatório Brahimi - a respeito das dificuldades não somente quanto ao número de militares, mas também da falta de equipamentos básicos, como rifles, capacetes, transportes e coletes à prova de balas.

Fossem tais conflitos verdadeiras ameaças à segurança internacional, não haveria condições para que as missões no âmbito da ONU, com toda sorte de dificuldade, cumprissem minimamente seu papel. Se o cumprem minimamente é porque, mesmo com os poucos recursos à disposição – entenda-se, um poder brando –, atendem ao imperativo de reproduzir as intervenções de curtíssimo alcance que pouco transformam a realidade assistida por tais missões.

As tratativas diplomáticas não divulgadas mas disponibilizadas recentemente em função de telegramas confidenciais terem sido divulgados na imprensa (FOLHA DE SÃO PAULO, 2011b) reforçam a avaliação enunciada no início deste artigo.

Por exemplo, não há equipamento adequado para o Brasil e seus parceiros no âmbito da MINUSTAH que seja de procedência nacional. Tal fato seguiu as tendências apontadas no Relatório Brahimi. Alguns exemplos neste sentido devem ser citados. Por ocasião do início dos trabalhos da missão, o Brasil negociou com os Estados Unidos o fornecimento de equipamento militar para participação na MINUSTAH. Na condução das negociações diplomáticas entre o Brasil e os norte-americanos, ficou evidenciada a importância do Haiti para os Estados Unidos. A presença militar norte-americana recente em várias crises anteriores ao início dos trabalhos da MINUSTAH reforça esse argumento.

Na mesma linha da dificuldade ou ausência de equipamento adequado aos países integrantes das missões da ONU, o Brasil financiou equipamento ao Paraguai (FOLHA DE SÃO PAULO, 2011a), um de seus parceiros na MINUSTAH¹⁸. O ensejo da participação norte-americana em tal fornecimento indica também a importância da presença do Brasil como um empreendimento que serve ao imperativo norte-americano no Caribe, área que historicamente sempre esteve mais ligada aos interesses de Washington. A presença de soldados brasileiros e de outros países, além do reforço de tropas norte-americanas por ocasião do último terremoto, reforça a percepção de que o Haiti pode criar problemas indesejáveis nas circunvizinhanças norte-americanas muito mais por meio de crises humanitárias e de refugiados do que questões ligadas propriamente a problemas de caráter militar. Sabe-se que sem esse aparato, a situação no Haiti seria ainda pior; todavia, tais intervenções não tocam nos problemas sociais e substanciais de desenvolvimento e pobreza do país caribenho, fazendo com que toda a lógica humanitarista reforce o imperativo *problem-solving* que não discute ou encaminha alternativas de mudança do *status quo* no Haiti.

Certa postura reativa do Brasil ao imperativo norte-americano na região caribenha denota uma ausência de genuína liderança do Brasil ou de hegemonia no sentido gramsciano, noção que privilegia a face do consenso, não da força. Lembre-se formulação significativa de Gramsci:

“Um tal Estado só é considerado grande potência nos papéis diplomáticos, mas, na realidade, é considerado como um provável fornecedor de homens para a coalizão que dispõe dos meios não só para sustentar as próprias forças militares, mas também para financiar aquelas dos outros aliados [...].

A linha de um Estado hegemônico (isto é, de uma grande potência) não oscila, já que ele mesmo determina a vontade dos outros e não é determinado por esta, já que a linha política baseia-se no que há de permanente, e não de casual e imediato, bem como nos próprios interesses e naqueles das outras forças que concorrem de modo decisivo para formar um sistema e um equilíbrio” (GRAMSCI, 2000: p. 86).

¹⁸ De modo geral, este aspecto também reforça a manutenção do *status quo* na medida em que a participação de países em desenvolvimento nas missões de paz se constitui uma possibilidade de renovação de seu material bélico. Não tendo um material constantemente renovado em função das inovações tecnológicas e, portanto, de um perfil mais envelhecido, constata-se outros elementos que apontam potencialmente para um distanciamento de uma participação de perfil de forte aparato coercitivo.

Deve-se sublinhar o caráter reativo da posição brasileira em relação aos Estados Unidos, ponto incoerente com uma hegemonia no plano regional. É sabido que a política externa brasileira não é a de um alinhamento dos mais próximos aos Estados Unidos, o que não descarta uma postura de reagir a algumas orientações da potência hegemônica. E, como já reiterado, não foca prioritariamente a região do Caribe e América Central. Evidentemente que a questão atinente ao caso não é de considerar o Brasil uma potência tampouco reproduzir o jargão comum *problem-solving* de país “emergente”, muito embora seja comum contextualizar a opção pela missão no Haiti em perspectiva semelhante, apontando maiores responsabilidades ao país decorrentes de sua posição de proeminência e liderança regional. Ao se buscar traduzir a perspectiva de hegemonia de Gramsci explicitada acima para o âmbito regional em termos de uma hegemonia entendida como uma liderança consensual identificada com a lógica de assumir maiores responsabilidades no cenário global para o possível reconhecimento, inclusive, de uma posição de membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, entende-se que a participação brasileira no Haiti não seja bem o caso. Ela repete o imperativo *problem-solving* das missões de paz do qual a divisão internacional do trabalho na área de segurança “subdelega” casos de baixo uso da violência – como o Haiti - e corrobora indiretamente a hegemonia global estadunidense. O Brasil não cria, nesse caso, sua pauta – é pautado. Sua política oscila, contribui para a potência hegemônica. Não dirige; é, em certo sentido, dirigida. Pode-se perguntar se isso não seria condizente – e portanto, ponto positivo - com a ênfase no consenso da noção gramsciana de hegemonia. No que refere ao componente da força que se articula com o do consenso na perspectiva gramsciana da hegemonia, o Brasil não manifesta um poder militar significativo. A posição brasileira neste ponto é dependente do fornecimento norte-americano. A ação das suas forças armadas se aproxima da ação de uma força policial, uma vez que não há exércitos, grupos, partidos, milícias ou congêneres em luta armada pelo poder no Haiti. O fato é que as forças armadas brasileiras suprem uma demanda da ausência do aparato estatal no país caribenho. Ou ainda no que refere ao componente do consenso da hegemonia, pode-se questionar se uma operação de poder brando não seria positiva para a construção de uma liderança brasileira condizente com a lógica do consenso referido, sem o recurso a apetites imperiais ou iniciativas parecidas. Não é possível prever uma resposta sobre tais questões. Entretanto, sustenta-se em perspectiva propositiva que a política brasileira busque diretrizes gerais em termos teóricos

e práticos que busquem romper a ortodoxia e se volte para uma ação mais democrática, transformadora, para além dos discursos diplomáticos evasivos e limitados.

Há que se lembrar também a avaliação de Oliveiros Ferreira. O Haiti é relativamente importante para os Estados Unidos. Todavia, a relação custo-benefício de uma nova intervenção norte-americana é vista como negativa nos Estados Unidos, isto é, não comove a opinião pública. O Brasil busca seu interesse, prestígio, reconhecimento internacional ao participar da MINUSTAH. A infinita sucessão de problemas e dificuldades no país caribenho, em função da busca de tal prestígio e reconhecimento, impede o Brasil de lá sair, constituindo um verdadeiro “atoleiro” (FERREIRA, 2011).

Em vista desse brevíssimo balanço, busca-se avaliar as políticas oficiais brasileiras e propor alguns aspetos para ulterior reflexão e implementação.

A **Política de Defesa Nacional** de 2005 menciona brevemente o tema das missões de paz por três vezes, vinculando-o aos interesses nacionais e às perspectivas de ajuda humanitária, manutenção da paz em consonância com os órgãos multilaterais (BRASIL, 2005).

Outro ponto de relevo para a análise aqui proposta é a prioridade atribuída aos países da América do Sul, África e, em particular a África Austral e aos países de língua portuguesa, bem como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Diante disto, há que se reiterar ponto já expresso outrora neste texto: o Caribe não constituiu ou constitui prioridade ao Brasil (BRASIL, 2005). A MINUSTAH deve ser avaliada diante de tal diretriz. Em novembro de 2011, ocorreu o início da participação brasileira na UNIFIL (Força de Ínterim das Nações Unidas no Líbano) com uma fragata integrando a força naval destinada a monitorar a fronteira entre Israel e Líbano. Tal iniciativa pode ser avaliada também como divergente das prioridades assumidas na PDN.

Outro ponto importante na PDN é a menção na perspectiva preventiva da Defesa Nacional à ênfase na ação diplomática para a resolução de conflitos e em postura que denote capacidade militar digna de crédito com a finalidade de gerar uma dissuasão. Raciocínio semelhante é encontrado na formulação de uma das diretrizes. Nela, é sustentado que o país deve dispor de meios para “projeção de poder” para arcar com eventuais operações “estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU”. A dependência brasileira de equipamento em relação aos Estados Unidos no caso da MINUSTAH para uma missão de perfil de poder brando desmente de modo categórico tal orientação. Os meios coerentes com tal “projeção de poder” demandariam uma capacidade

militar brasileira muito mais avantajada do que aquela apresentada no âmbito da atual participação nas missões de paz da ONU. Conforme já enunciado, trata-se de missões de poder brando, que não caracterizam significativo poder militar no âmbito da participação brasileira.

Por sua vez, a **Estratégia Nacional de Defesa** menciona o tema de modo ainda mais vago e genérico, como “missões” variadas em distintas regiões e cenários. Trata-se de designação ampla que congrega, entre outros, o tema das missões de paz (Brasil, 2008).

O caráter vago de tais formulações coloca alguns problemas. Como formular políticas de cunho mais específico para as missões de paz em vista de não ser possível contemplar em lei específica aspectos mais conjunturais? Como estabelecer diretrizes políticas voltadas a uma perspectiva mais democrática e transformadora da participação brasileira nas operações de paz de modo que princípios tão genéricos evitem ser traduzidos para reproduzir o *status quo*?

A resposta passa por uma perspectiva, orientação e projeto político mais amplo que busque questionar um quadro mais restrito, uma ótica *problem-solving* do tema da defesa e da estratégia nacional. Formular políticas que tangenciem as operações de paz em perspectiva mais democrática, que não reproduza uma governança liberal, passa por um projeto mais amplo que contemple a segurança humana nos suas mais diferentes dimensões e não somente a militar. Tal proposição não rompe a vagueza das políticas brevemente analisadas, mas a assertiva proposta também não pode reproduzir mecanicamente modelos e ficar presa aos imperativos restritos, isolados de uma perspectiva *problem-solving*. Saber traduzir e aplicar tal perspectiva para as diferentes conjunturas políticas, históricas e sociais é um modo de romper uma perspectiva de princípio geral e mecânico que subsume as orientações criticadas pelas análises da teoria crítica. Portanto, não bastaria somente uma nova redação e elaboração de leis que contemplassem as políticas nacionais que tratassem, inclusive das missões de paz. Não bastaria uma interpretação das leis que contemplam as políticas nacionais em pauta com uma linha mais voltada à transformação. Tudo isso deveria estar presente em uma orientação mais ampla que colocasse a segurança humana (e não somente a do Estado, com ênfase nos aspectos militares e referentes à força) como projeto político tanto no âmbito das políticas internas como daquelas do além-fronteiras.

5. Considerações finais

Buscou-se mostrar ao longo do texto elementos que evidenciam como parte de uma perspectiva mais ampla da hegemonia norte-americana uma divisão de trabalho em alto poder coercitivo concentrado principalmente nas operações de paz lideradas pelos Estados Unidos, em oposição às operações das coalizões regionais e no âmbito da ONU pautadas por um poder mais brando, com algumas ressalvas no caso das operações dos Estados africanos. Pode-se objetar tal avaliação sustentando-se o igual caráter regional de uma aliança militar como a OTAN, circunscrita ao Atlântico Norte. Neste caso, a abrangência intercontinental da OTAN vai além do sentido de “regional” empregado neste texto.

O argumento desenvolvido nesta reflexão reconhece a importância das missões para as situações de caos humanitário, mas reconhece os limites quanto a uma possibilidade de transformação de maior vulto.

A proposição de políticas ligadas às missões de paz que questionem tal perspectiva bem como o quadro mais amplo de manutenção da governança global de orientação liberal devem ser acompanhadas de uma orientação questionadora de tal ótica. Em uma perspectiva prática, transformadora e na direção de uma verdadeira emancipação, deve buscar nas políticas como um todo uma perspectiva de segurança que contemple os aspectos militares, humanos, econômicos, ambientais etc. tanto no interior do Estado quanto nas políticas externa e de defesa.

Elencam-se alguns pontos a serem desenvolvidos para futuras reflexões.

Um primeiro ponto a ser desenvolvido em termos de tal formulação no âmbito da teoria crítica, remeteria a uma avaliação mais consistente da dinâmica do capitalismo global e sua dinâmica de classes e sua relação com as operações de paz. É sabido do caráter amplo e eclético da teoria crítica, não necessariamente ligada às premissas marxistas que inspiraram ao menos em parte suas formulações.

Um segundo ponto relevante apontaria para a dinâmica interna da ONU. Mesmo estando em plano secundário em relação Estado hegemônico, ela endossa a sua orientação nas operações de paz. Buscar atualizar o processo conflitivo dessa dinâmica no interior da organização possibilitaria entender parte do processo que leva, entre outros pontos, à divisão de tarefas evidenciada nesse texto. Michael Pugh (PUGH, 2004: p. 50), por exemplo, dá notícia da vinculação entre a USAID – agência governamental norte-americana de ajuda internacional – e ONG’s que atuam condicionalmente à concretização de políticas que sirvam aos Estados Unidos no contexto do trabalho dos humanitaristas das operações de paz.

Outro ponto remeteria ao entendimento dos conflitos no interior do Departamento de Operações de Paz da ONU. Mesmo com a minoria da composição das operações, ainda se tem um quadro em que predominam cargos, postos e votos dos Estados Unidos no departamento em questão nos anos mais recentes? Por outras palavras, o quadro permanece ou mudou na segunda década do século XXI no departamento referido? Em caso afirmativo, como se lida com o quadro de aumento de participação dos países em desenvolvimento nas operações da ONU?

Referências

ADEBAJO, Adekeye & **LANDSBERG**, Chris: **Back to the Future: UN Peacekeeping in Africa**, In: **International Peacekeeping**, vol. 7, no. 4, Winter 2000, pp. 161-188

ALAGAPPA, Muthiah: **Regional institutions, the UN and International Security: A Framework for Analysis**, In: **Third World Quarterly**, Vol. 18, No.3, Beyond UN Subcontracting: Task-Sharing with Regional Security Arrangements and Service-Providing NGOs (1997), pp. 421-441.

BAH, A. Sarjoh & **ANING**, Kwesi: **US Peace Operations Policy in Africa: From ACRI to AFRICOM**, In: **International Peacekeeping**, Vol.15, No.1, February 2008, pp.118–132.

BANERJEE, Dipankar: **Current Trends in UN Peacekeeping: A Perspective from Asia**, In: **International Peacekeeping**, Vol.12, No.1, Spring 2005, pp.18–33.

BELLAMY, Alex J. & **WILLIAMS**, Paul: **Conclusion: What Future for Peace Operations? Brahimi and Beyond**, In: **International Peacekeeping**, Vol.11, No.1, Spring 2004, pp.183–212.

BRASIL, República Federativa do: **Decreto No. 5484 de 30 de junho de 2005** [Política de Defesa Nacional]. Disponível em: <http://www.esg.br/uploads/2011/02/Decreto5484_30_06_2005.pdf> Acesso em 15 out 2011.

_____: **Decreto n.o 6.703, de 18 de dezembro de 2008** [Estratégia Nacional de Defesa]. Disponível em <<http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/Estrat%C3%A9gia-Nacional-de-Defesa.pdf>>. Acesso em 12 ago 2010.

CLAUSEWITZ, Carl von: **On war**, Princeton: Princeton University Press, 1984.

COX, Robert W.: **Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory**, In: **Millenium: Journal of International Studies**, vol. 10, No. 2, 1981, pp. 126-155.

CUTLER, A. Claire: **Private transnational governance and the crisis of global leadership**, In: **GILL**, Stephen (ed.): **Global Crises and the Crisis of Global Leadership**, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, pp. 56-70.

DANIEL, Donald C. F. & **PUGH**, Michael: **Conclusion: Change, Continuity and Conceptions of World Order**, In: **TARDY**, Thierry (ed.): **Peace Operations After 11 September 2001**, New York: Frank Cass, 2004, pp. 179-189.

DINIZ, Eugenio: **O Brasil e a MINUSTAH**, 2005. Disponível em: <http://www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2005/Diniz_article-edited.pdf>. Acesso em 01 set 2007.

DUFFIELD, Mark: **War as a Network Enterprise: The New Security Terrain and its Implications**, In: **Cultural Values**, Vol. 6, No. 1 & 2, 2002, 153-165.

DURWARD, Rosemary: **Security Council Authorization for Regional Peace Operations: A Critical Analysis**, In: **International Peacekeeping**, Vol.13, No.3, September 2006, pp. 350–365.

EUROPEAN UNION: Overview of the missions and operations of the European Union, October 2011. Disponível em <<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations.aspx?lang=en>>. Acesso em 02 nov 2011.

FERREIRA, Oliveiros: **Compromissos brasileiros com a globalização: operações de paz?**, 03/11/2009. Disponível em: <<http://www.oliveiros.com.br/?cont=200&ox=144&vis=>>>. Acesso em 31 mar 2010.

_____: **Os sipaios da globalização – 3**, 25/3/2011, Disponível em: <<http://www.oliveiros.com.br/?cont=200&ox=165&vis=>>>. Acesso em 14 nov. 2011.

FOLHA DE SÃO PAULO: Brasil deu US\$ 1,7 mi para militares paraguaios, diz telegrama, 05 de julho de 2011a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/938945-brasil-deu-us-17-mi-para-militares-paraguaios-diz-telegrama.shtml>>. Acesso em 01 nov 2011.

_____: **EUA reconhecem importância brasileira em projeto militar no Haiti; leia em inglês**, 14 de janeiro de 2011b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/859685-eua-reconhecem-importancia-brasileira-em-projeto-militar-no-haiti-leia-em-ingles.shtml>> Acesso em 01 nov 2011.

FRANKE, Volker C. & **WARNECKE**, Andrea: **Building Peace: An inventory of UN Peace Missions since the End of the Cold War**, In: **International Peacekeeping**, Vol.16, No.3, June 2009, pp. 407–436.

GERMANY, Federal Republic of: **The North Atlantic Alliance (NATO)**, 01/11/2011. Disponível em: <http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Friedenspolitik/NATO/Nato_node.html>. Acesso em 26 nov 2011.

GOWAN, Richard: **The Strategic Context: Peacekeeping in Crisis, 2006-08**, In: **International Peacekeeping**, Vol.15, No.4, August 2008, pp. 453–469.

_____: **The United States and Peacekeeping Policy in Europe and Latin America: An Uncertain Catalyst?**, In: **International Peacekeeping**, Vol.15, No.1, February 2008, pp.84–101.

GRAMSCI, Antonio: **Cadernos do Cárcere**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, volume 3.

_____: **Quaderni del carcere**, Torino: Einaudi, 1975.

GUÉHENNO, Jean-Marie: On the Challenges and Achievements of Reforming UN Peace Operations, In: **International Peacekeeping**, Volume 9, Number 2, Summer 2002, pp. 69-80(12).

HOLT, Victoria K. & MACKINNON, Michael G.: The Origins and Evolution of US Policy Towards Peace Operations, In: **International Peacekeeping**, Vol.15, No.1, February 2008, pp.18–34.

HOWARD, Michael: What's in a Name? How to Fight Terrorism, In **Foreign Affairs**, volume 81, n.o 2, January/February 2002, pp. 8-13.

INTERNATIONAL SECURITY ASSISTANCE FORCE: Troop Contributing nations. 20 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://www.isaf.nato.int/images/media/PDFs/18%20october%202011%20isaf%20placemat.pdf>>. Acesso em 24 nov 2011.

JONES, Bruce D.: A manutenção da Paz pelas Nações Unidas: Novos Desafios In: **BRIGAGÃO, Clóvis & PROENÇA JÚNIOR, Domício: Paz e Terrorismo: textos do Seminário Desafios para a política de segurança internacional: Missões de Paz da Onu, Europa e América**, São Paulo: HUCITEC, 2004, pp. 109-118.

JONES, Bruce & HART, Andrew: Keeping Middle East, In: **International Peacekeeping**, Vol.15, No.1, February 2008, pp.102–117.

KOSOVO, The Independent International Commission on: **The Kosovo Report - Conflict International Response Lessons Learned**, Oxford: Oxford University Press, 2000.

KRISHNASAMY, Kabilan: 'Recognition' for Third World Peacekeepers: India and Pakistan, In: **International Peacekeeping**, Vol. 8, No. 4, Winter 2001, pp. 56-76.

MACKENZIE, Mary M.: The UN and Regional Organizations', in **NEWMAN, Edward & RICHMOND, Oliver P. (eds.), The United Nations and Human Security**, Basingstoke: Palgrave, 200, pp. 151-167.

MACKINLAY, John: Opposing Insurgents, During and Beyond Peace Operations, In:

TARDY, Thierry (ed.): Peace Operations After 11 September 2001, New York: Frank Cass, 2004, pp. 159-178.

MINGST, Karen: Troubled Waters: The United States-United Nations Relationship, In: **International Peacekeeping**, Vol. 10, No. 4, Winter 2003, pp. 82-93.

MURPHY, Craig N.: International Organization and Industrial Change – Global Governance since 1850, Cambridge: Polity Press, 1994.

NYE, Joseph S.: O paradoxo do poder americano. Por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada, São Paulo: Unesp, 2002.

PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos: **O império da lei ou a ‘lei’ do império?** Guerra versus legalidade na nova ordem mundial, In: **Prisma Jurídico**, vol. 2, p. 85, 104, 2003. Disponível em: <<http://www.uninove.br/ojs/index.php/prisma/article/viewfile/531/513>>.

PONZIO, Richard: **The Solomon Islands: The Un and Intervention by Coalitions of Willing**, In: **International Peacekeeping**, Vol. 12, No. 2, Summer 2005, pp. 173-188.

PROENÇA JÚNIOR, Domício: **Enquadramento das missões de Paz nas teorias da guerra e da polícia**, In: **BRIGAGÃO**, Clóvis & **PROENÇA JÚNIOR**, Domício: **Paz e Terrorismo: textos do Seminário Desafios para a política de segurança internacional: Missões de Paz da ONU, Europa e América**, São Paulo: HUCITEC, 2004, pp. 33-100.

PRESS-BARNATHAN, Galia: **The Changing Incentives for Security Regionalization**, In: **Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association**, Vol. 40(3): 281–304.

PUGH, Michael: **Peacekeeping and critical theory**, In: **International Peacekeeping**, vol. 11, n.o 1, Spring 2004, pp. 39-58.

RICHMOND, Oliver P.: **UN Peace Operations and the Dilemmas of the Peacebuilding Consensus**, **International Peacekeeping**, vol. 11, n.o 1, Spring 2004, pp. 83-101.

RYAN, Stephen: **United nations Peacekeeping: A Matter of Principles?** In: **International Peacekeeping**, 7 (1). pp. 27-47.

SEITENFUS, Ricardo: **Entrevista de Ricardo Seitenfus para o Le Temps sobre o Haiti**, 27 dez 2010, tradução de Daniel Cardoso Tavares. Disponível em: <http://www.politicaexterna.com/16837/traducao-da-entrevista-de-ricardo-seitenfus-para-o-le-temps-sobre-o-haiti>. Acesso em 04 abr 2011.

SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute: SIPRI Map of Multilateral Peace Operations Deployment, December 2010. Disponível em: <<http://books.sipri.org/files/misc/SIPRIKOMAP1210.pdf>> Acesso em 28 out 2011.

SÖRENSEN, Jens Stilhoff: **Balkanism and the New Radical Intervencionism: A Structural Critique**, In: **International Peacekeeping**, vol. 9, n.o 1, Spring 2002, pp. 1-22.

STEWART, Stewart: **CONCLUSION - A Return to Realism?** The United States and Global Peace Operations since 9/11, In: **International Peacekeeping**, Vol.15, No.1, February 2008, pp.133–148.

UNITED NATIONS: Charter of United Nations and the Statute of International Court of Justice, mimeo, San Francisco: 1945. Disponível em: <<http://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/uncharter.pdf>>. Acesso em 18 out 2011.

_____ : **Contributors to United Nations Peacekeeping Operations**, Outubro de 2011a. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2011/oct11_1.pdf>. Acesso em 27 nov 2011.

_____ : **Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations –** Month of Report: 31-Oct-11. Outubro de 2011b. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2011/oct11_2.pdf>. Acesso em 27 nov 2011.

_____ : **Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects** [Brahimi Report], 21 August 2000a, A/55/305–S/2000/809, mimeo. Disponível em <http://www.unic.or.jp/security_co/pdf/a_55_305_e.pdf>. Acesso em 22 abr 2011.

_____ : **Summary of UN Peacekeeping forces by country (November 1990)**, Novembro de 1990. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/1990/1990.zip>> Acesso em 26 nov 2011.

_____ : **Summary of UN Peacekeeping forces by country (2000)**, 2000b. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2000/2000.zip>> Acesso em 26 nov 2011.

UNITED STATES, Congress of: **NATO Burdensharing After Enlargement**, Congress Budget Office Paper, August 2001.

WIJK, Rob de: **European Military Reform for a Global Partnership**, In: **The Washington Quarterly**, 27:1, 2003, pp. 197-210.

WILSON, Gary: **UN Authorized Enforcement: Regional Organizations versus ‘Coalitions of the Willing’** In: **International Peacekeeping**, vol. 10. No.2, Summer 2003, pp. 89-106.

Recebido em: Junho de 2014;
Aprovado em: Janeiro de 2015.

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 2 | 2015

*Entre o livre-mercado e o
compromisso multilateral: Opções
de regulação internacional sobre
empresas militares e de segurança
privada*

Cauê Rodrigues Pimentel

 **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

**ENTRE O LIVRE-MERCADO E O COMPROMISSO MULTILATERAL:
OPÇÕES DE REGULAÇÃO INTERNACIONAL SOBRE EMPRESAS
MILITARES E DE SEGURANÇA PRIVADA¹**

Cauê Rodrigues Pimentel²

Resumo: Este artigo tem como problema central o fenômeno das Empresas Militares e de Segurança Privada (EMSPs) e seu papel no uso da força. O objetivo é analisar os processos de regulação para controlar este setor que floresceu a partir da década de 1990. Analisar-se-ão duas propostas negociadas internacionalmente: o “Projeto de Convenção” do Grupo de Trabalho sobre Mercenários das Nações Unidas que configura uma opção pelo controle tradicional através de tratado multilateral; e o “Documento de Montreux”, projeto de iniciativa suíça que congrega Estados e integrantes do setor privado para a criação de um Código Internacional de Conduta. A hipótese do artigo aponta que países exportadores de serviços de segurança, notadamente Estados Unidos e Reino Unido, favorecem uma saída de regulação pró-mercado que beneficia a iniciativa privada. Ao apoiar a iniciativa suíça, os Estados exportadores conduzem o debate e indicam que estas empresas não serão desmobilizadas, senão que este mercado crescerá nas próximas décadas apesar das preocupações sobre os efeitos da alienação do monopólio estatal do uso da força e suas consequências sobre o respeito aos direitos humanos e ao *accountability* democrático. Para conduzir a análise, proceder-se-á uma observação detalhada dos principais documentos que formam a constelação de propostas de regulação, assim como notas sobre os processos decisórios através dos quais esses marcos foram elaborados e votados. Será possível apreciar como o tema da regulação das EMSPs não é somente um problema de natureza técnica ou jurídica, e sim um debate político onde prevalecem interesses econômicos e estratégicos que dominam a segurança internacional contemporânea.

Palavras-Chave: Empresas Militares e de Segurança Privada; Mercenários; Segurança Internacional.

**BETWEEN FREE-MARKET AND MULTILATERAL COMMITMENT: OPTIONS
ON THE INTERNATIONAL REGULATION OF PRIVATE MILITARY AND
SECURITY COMPANIES**

Abstract: This article faces the problem of Private Military and Security Companies (PMSCs) and their role in the use of force. The objective is to analyze the regulation projects that aim to control this sector that has flourished since 1990. Here, two main international proposals will be analyzed: the United Nations’ Project sponsored by the Working Group on the use of Mercenaries, an option that emphasizes control through a conventional multilateral treaty; and the “Montreaux Document” originated from the Swiss Initiative and that congregates States and private sector in order to create an International Code of Conduct. The hypothesis of this article points that countries that are major

¹ Este trabalho foi apresentado no IV Simpósio Santiago Dantas de Pós-graduação realizado em Novembro de 2013.

² Doutorando em Ciência Política/RI – USP. Investigador Visitante - Universitat de Barcelona. Mestre em Ciências Sociais E Humanas – UFABC. Bacharel em Relações Internacionais – UNESP. Areas de interesse: Segurança internacional, temas contemporaneos de guerra e paz, teoria das RI, processos de integração regional com foco em segurança. Contato: cauerpimentel@hotmail.com

exporters of security services, notably the United States and United Kingdom, prefer the Montreaux option and its pro-market character. By sponsoring the Swiss initiative, the exporting states lead the debate and indicate that these companies will not be demobilized and the market will grow in the coming decades, despite concerns about the effects of these companies on the state monopoly on violence and on human rights and democratic accountability. To achieve these objectives, we will conduct a detailed observation of the key documents that form the constellation of regulatory proposals, as well some notes about the decision-making processes by which these projects were drafted and voted. By doing this, it will be possible to understand how the issue of regulation of PMSCs is not only a problem of technical or legal nature, but a political debate where economic and strategic interests related to international security become visible.

Keywords: Private Military and Security Companies; Mercenaries; International Security.

Introdução

A violência não é apenas o complemento necessário do poder, mas o próprio poder já está sempre na raiz de toda relação aparentemente “apolítica” de violência. [...] A tarefa das análises críticas é perceber o processo político oculto que sustenta todos essas relações “a” ou “pré” políticas. Na sociedade humana, a política é o princípio estrutural que a tudo engloba, assim, qualquer neutralização de algum conteúdo parcial indicando-o como “apolítico” é um gesto político par excellence.

Slavoj Žižek, 2005.

Empresas Militares e de Segurança Privada (EMSPs) são corporações que atuam ativamente nos esforços de guerra ao oferecer serviços de segurança armada, transporte, alimentação, treinamento militar, funções de inteligência e consultoria estratégica em atividades e setores que antes eram competência exclusiva dos homens fardados³. Estas empresas surgem depois da Guerra Fria, resultado de uma combinação de fatores e contextos que permitem a expansão do mercado de segurança privada em âmbito internacional: o fim dos dispositivos clássicos de segurança do mundo bipolar; a emergência de conflitos irregulares (“novas guerras”) e ameaças transnacionais como o terrorismo; a desmobilização massiva dos exércitos regulares, criando um *pool* de recrutamento de profissionais de segurança; e por último, a predominância da ideologia neoliberal que privilegia a suposta eficiência da iniciativa privada e da organização empresarial frente às pesadas e caras estruturas militares estatais (AVANT, 2007; BROOKS, 2001; ROSÉN, 2008; SINGER, 2008; STANGER, 2009).

Com as guerras do Afeganistão e do Iraque estas empresas expandiram seu mercado e seus lucros, assim como colecionaram um grande repertório de violações dos direitos humanos e fraudes dos mais variados tipos. Atuando de maneira amplamente desregulamentada e sem a adequada supervisão dos órgãos responsáveis, estas empresas chamaram a atenção da academia, da imprensa e dos organismos internacionais. Assim, a partir de 2005, surgem projetos de regulação para disciplinar e dar transparência a este setor.

³ É difícil conceituar as EMSPs já que constituem um setor que se expande e se reinventa constantemente. As EMSPs não só se limitam ao campo da segurança armada e à presença nos conflitos armados, senão que avançam sobre outras competências em questões de segurança. Estas empresas são cada vez mais ativas no terreno do *decision-making*, do planejamento e da implementação de políticas de segurança, dos serviços de inteligência e da delimitação do que é e o que não é uma ameaça à integridade nacional (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011). Assim, estas empresas acabam influenciando os entendimentos e os discursos sobre segurança (LEANDER, 2005). Ainda que a decisão formal sobre o uso da força siga sendo uma prerrogativa soberana e exclusiva do Estado, esta é uma decisão cada vez mais sensível a estes agentes, em especial em cenários de conflitos armados.

Este artigo abordará especificamente os dois principais projetos para regular o fenômeno das EMSPs no âmbito internacional – o Projeto de Regulação das Nações Unidas e o Documento de Montreux, de iniciativa suíça e firmado por empresas privadas e delegações estatais. Como se poderá observar, as iniciativas internacionais se distinguem em dois grandes grupos: iniciativas multilaterais de regulação convencional por intermédio de tratados internacionais vinculantes e, por outro lado, iniciativas de *soft law* ou de autorregulação pelo mercado. Ao expor estes dois projetos, planteia-se entender a agenda política em relação a este tópico de segurança internacional.

Iniciativas Institucionais no marco das Nações Unidas

Em 2005, a Comissão de Direitos Humanos, órgão precursor do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, criou o “Grupo de Trabalho sobre o Uso de Mercenários”⁴, através da resolução E/CN.4/RES/2005/2 (ONU, 2005a) sob o mandato de cinco *experts* independentes cujo objetivo era dar continuidade aos trabalhos do Relator Especial sobre o tema do mercenarismo, posto que havia sido criado em 1987.

O tema das EMSPs havia aparecido nos trabalhos do Relator Especial, como evidencia o informe de 2005 apresentado à Assembleia Geral (ONU, 2005c). Neste documento, são citados os problemas da definição de mercenários nas Convenções de Genebra frente ao crescente setor de segurança privada que não se adequava às categorias pré-existentes. Mais além dos tratados de Genebra, para o relator, a “Convenção Internacional contra o Recrutamento, a Utilização, o Financiamento e o Treinamento de Mercenários” (ONU, 1989) tampouco resolvia os problemas conceituais da matéria, fosse em seu aspecto normativo, fosse pela pouca representatividade do tratado que conta com a ratificação de somente 32 nações, não alcançando a abrangência desejada para sua eficácia prática⁵. O informe do Relator Especial também suscitava a possibilidade de que as Nações Unidas recorressem à contratação destas empresas para dar suporte a missões humanitárias futuras, como será abordado mais a diante neste trabalho.

⁴ O nome completo do grupo é “Grupo de Trabalho sobre o Uso de Mercenários como meio de violação dos direitos humanos e impedimento do exercício ao direito da autodeterminação”.

⁵ O Tratado foi ratificado por: Azerbaijão, Barbados, Bielorrússia, Bélgica, Camarões, Costa Rica, Croácia, Cuba, Chipre, Geórgia, Guiné, Honduras, Itália, Líbia, Libéria, Maldivas, Mali, Mauritânia, Nova Zelândia, Peru, Qatar, Moldávia, Arábia Saudita, Senegal, Seychelles, Suriname, Síria, Togo, Turcomenistão, Ucrânia, Uruguai e Uzbequistão. Disponível em <<http://goo.gl/NAi6m>>.

O Grupo criado pela ONU estaria composto por um coletivo de *experts*, um de cada continente, respeitando o princípio de distribuição geográfica equitativa da organização. A presença de *experts* de cada continente facilitaria teoricamente a possibilidade de cooperação direta com os Estados envolvidos nos trabalhos da comissão. No entanto, como comenta um de seus integrantes, José Luiz Gómez del Prado (DEL PRADO; TORROJA, 2011), o Grupo segue sem receber o apoio de vários países, em especial da Europa Ocidental e dos EUA, países que possuem resistência aos trabalhos do coletivo. Os países deste bloco manifestaram preferência de que o tema fosse tratado em outro foro das Nações Unidas, mais especificamente na Sexta Comissão da Assembléia Geral, encarregada de temas de Direito Internacional, o que removeria o tema da área de direitos humanos para um outro órgão onde o tratamento da matéria seria supostamente técnico e jurídico. Este bloco de países também argumentou, sobretudo a delegação britânica, que o tema do mercenarismo seria uma matéria ligada ao contexto da descolonização dos anos 60 e 70 e que seria impreciso mesclar o tema da segurança privada com o mercenarismo, posição sustentada igualmente pelos EUA. Portanto, para entender o lugar e a intencionalidade do Grupo criado pela ONU é necessário levar em conta os votos que o criaram: 35 votos a favor da resolução, 15 votos contra e duas abstenções. Os votos favoráveis partiram majoritariamente dos BRICS, do bloco africano e de países árabes e islâmicos, enquanto os países da Europa Ocidental e os Estados Unidos votaram contra a criação do grupo⁶. É possível observar, portanto, uma cisão política significativa entre dois grandes grupos com agendas e interesses distintos sobre a temática em questão.

A tarefa inicial do Grupo das Nações Unidas foi a visita aos países envolvidos na rede transnacional de atuação das EMSPs para traçar um panorama de como atuam estas empresas, a dimensão do seu mercado e suas articulações internacionais, além de perscrutar os possíveis caminhos para regular esta indústria, o que supostamente deveria resultar em uma convenção internacional para a regulação destas empresas. Suas visitas se concentraram em três grandes grupos de países: países exportadores de serviços (sobretudo Reino Unido e Estados Unidos), países importadores de serviços (como Iraque e

⁶A favor: África do Sul, Argentina, Armênia, Butão, Brasil, Burkina Faso, China, Congo, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, Egito, Etiópia, Gabão, Guatemala, Guiné, Índia, Indonésia, Quênia, Malásia, Mauritânia, México, Nepal, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, Qatar, Rússia, Sri Lanka, Sudão, Suazilândia, Togo, Zimbábue. *Contra*: Austrália, Canadá, Finlândia, França, Alemanha, Hungria, Irlanda, Itália, Japão, Países Baixos, República de Coreia, Romênia, Ucrânia, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Estados Unidos *Abstenções*: Honduras, Arábia Saudita. (ONU, 2005b)

Afeganistão) e países de origem dos nacionais que atuam destas empresas (como Chile, Equador, Fiji, Honduras, Peru, África do Sul, etc.) Até princípios de 2013, o grupo conduziu 11 visitas⁷ e solicitou outras 14 visitas⁸, evidenciando a complexidade do tema e seu caráter transnacional. O Grupo também coletou e reuniu diversas denúncias contra EMSPs e agrupou as violações nos principais pontos sensíveis de delitos contra os direitos humanos cometidos por estas empresas e que incluem: detenção arbitrária, execuções sumárias, criminalização de imigrantes, ameaça da livre-determinação, discriminação, tráfico de pessoas e tortura, entre outros. À parte as violações de direitos humanos, o grupo também coletou denúncias sobre as péssimas condições de trabalho de diversos empregados, na maioria imigrantes de países em desenvolvimento, incluindo jornadas de trabalho excessivamente longas (mais de 12 horas), falta de pagamento, desatenção de serviços e equipamentos básicos de segurança e assédio moral (DEL PRADO; TORROJA, 2011: 27).

Destes trabalhos, surgiu o primeiro *draft* para uma possível convenção no seio das Nações Unidas, finalizado em 2011 pelo Grupo Especial de Trabalho (ONU, 2011), e que foi o resultado de amplas consultas realizadas pelo Grupo com o setor governamental, privado e com a sociedade civil. Este Projeto está organizado em 49 artigos divididos em seis partes cujo objetivo geral é traçar os limites para a atuação dessas empresas e salvaguardar as prerrogativas que garantem o Estado de Direito. Diferentemente do projeto de Montreux, tratado com maior detalhe na seguinte seção deste artigo, o documento das Nações Unidas busca uma base normativa de comum acordo para firmar uma convenção internacional que possa ter caráter vinculante para os Estados-parte. A iniciativa da ONU “não estabelece regras diretas para as EMSPs, mas tão somente obrigações diretas para os Estados” (DEL PRADO; TORROJA, 2011: 107). Ou seja, reforça a necessidade de que o Estado recobre as funções de exercício, controle e responsabilidade sobre o uso da força. As empresas não são o objeto direto da possível convenção, pois não há consenso sobre a subjetividade internacional de empresas privadas perante o Direito Internacional. Assim, o

⁷ Equador (2006), Honduras (2006), Fiji (2007), Peru (2007), Reino Unido (2008), EUA (2009), Afeganistão (2009), Guiné Equatorial (2010), África do Sul (2010), Iraque (2011) e Chile (2012).

⁸ As próximas visitas incluem: Armênia, Azerbaijão, Bolívia, República Central Africana, Chade, Colômbia, Camarões, Costa do Marfim, Gana, Honduras, México, Papua Nova Guiné, Sudão e Zimbábue.

que propõe o Grupo das Nações Unidas é um tratado que crie regras básicas acordadas multilateralmente que devem servir como modelo básico para todos os Estados-membros⁹.

Além de instigar a criação de regras de controle e licença para estas empresas em âmbito nacional¹⁰, o Projeto alerta para a necessidade de cooperação internacional e intercâmbio de informações entre os países já que a matéria é uma questão transnacional por excelência. Assim, o Projeto desempenharia a função de harmonizar as legislações nacionais, estabelecendo padrões mínimos de regulação, reduzindo os espaços discricionários em questões polêmicas e permitindo uma uniformidade na regulação do setor que atua internacionalmente¹¹ (WHITE, 2011).

Um aporte interessante do Projeto de Convenção é a distinção que faz sobre as partes contratantes. O Projeto diferencia entre Estados Contratantes (aqueles que contratam os serviços de uma empresa); Estados de Operação (aqueles em que operam as EMSPs); Estados de Origem (aqueles em que estão localizadas as sedes das corporações) e Terceiros Estados (aqueles de onde provêm seus funcionários) (DEL PRADO; TORROJA, 2011: 107). É importante fixar que todos possuem responsabilidades no controle das EMSPs, mas há um peso maior para os países contratantes, para os países de operação e para os países de origem. Esta definição é um dos grandes pontos de disputa, principalmente tendo em vista as experiências no Afeganistão e Iraque, onde empresas estrangeiras a serviço das forças ocupantes violaram direitos de cidadãos locais¹².

⁹ Neste sentido, o Projeto segue os passos de outros tratados das Nações Unidas como os “Princípios Orientadores para Empresas e Direitos Humanos” assinado em 2011 e que se baseia em três pilares “o dever do Estado de proteger contra abusos de direitos humanos por parte de terceiros, incluindo empresas, através de políticas, regulamentos e julgamentos; a responsabilidade corporativa de respeitar os direitos humanos, o que significa evitar infringir os direitos dos outros e abordar os impactos adversos que podem vir a ocorrer; e o maior acesso das vítimas a recursos efetivos, judiciais ou não” (ONU, 2011).

¹⁰ Para que haja adequada centralização e controle público das informações. Além disso, o documento reforça a ideia de que os órgãos reguladores sejam comandados por agências estatais. Essa diretiva contraria opiniões, como a do Reino Unido, que defendem a existência de um código de conduta e que este seja supervisionado por associações da própria indústria, excluindo a responsabilidade do Estado na supervisão imediata destas empresas (WHITE, 2011).

¹¹ White (2011) aponta que o Projeto se assemelha a outros tratados internacionais de direitos humanos ou antiterrorismo nos quais se exige a criação de legislações nacionais que preencham os vazios jurídicos nas leis nacionais e mantenham os diferentes códigos atualizados. Além disso, esses tratados costumam ter um Comitê que funciona como órgão de supervisão para assegurar que os países contratantes mantenham suas legislações adequadas ao modelo e que os julgamentos sobre a matéria do tratado sejam justos e eficazes.

¹² White (2011) comenta sobre a possível aplicação do precedente criado pelo caso do “Canal de Corfu”, julgado pela CIJ, e que aplicado ao caso das EMSPs poderia implicar na culpabilidade do Estado de Origem por abrigar entidades que ferem os direitos de outros Estados ou que são responsáveis por violações em territórios soberanos de outros países. Segundo o autor, o princípio do caso “Velazquez-Rodríguez” da Corte Interamericana de Direitos Humanos também seria aplicável, possibilitando a imputação de culpa ao Estado

Uma das definições mais importantes do Projeto é o “Âmbito de Aplicação” apresentado pelo artigo 3º. O Projeto pretende-se aplicável a “todas as situações que se definam ou não como um conflito armado”, o que certamente cria uma cobertura vasta na qual a segurança privada é definida como um fenômeno complexo que, cada vez mais, está presente em situações que não necessariamente se classificam como conflitos internacionais: distúrbios domésticos, violência urbana generalizada, situações de manutenção da paz, combate contra o terrorismo, etc¹³.

O Projeto enuncia, além do necessário respeito e cumprimento de normas dos direitos humanos, do direito humanitário e do direito do trabalho, o problema da violação da livre-determinação dos povos, já que a prática de contratar uma EMSP para atuar em outro território, usurpando funções que sejam inerentes ao Estado, constitui uma grave violação deste princípio, como se pode observar muitas vezes nos casos do Afeganistão e Iraque.

No apartado intitulado “Proibição do Uso da Força”, o Projeto mostra um de seus desdobramentos mais importantes: na prática, vetaria a participação de EMSPs em conflitos como parte das forças armadas ao prestar serviços a uma das partes beligerantes. Essa cláusula se baseia principalmente nos casos dos anos 1990 em que algumas empresas tiveram papel decisivo em conflitos civis no continente africano, como em Angola. Assim, o artigo 8º proíbe, expressamente, a participação destas companhias nas seguintes situações: a) mudança de regime político através da força; b) modificação de fronteiras nacionais; c) violação da soberania ou apoio da ocupação estrangeira de um terceiro Estado; d) ataques deliberados contra civis ou danos desproporcionais à população, o que inclui – i) atentar contra a vida e a segurança de civis; ii) expulsar ou deslocar forçosamente pessoas; iii) limitar a liberdade de movimento dos civis; iv) restringir o acesso a recursos e meios de subsistência, bem como acesso a lugares sagrados e de culto religioso.

Como se pode observar, as restrições do Projeto são vastas e pouco exequíveis. Se observados os casos do Afeganistão e do Iraque, as EMSPs ali em atividade teriam violado

de Origem pela falta de diligência no controle de empresas em seu território que deliberadamente violem direitos humanos em outros Estados soberanos.

¹³ Neste ponto, o Projeto se diferencia da Iniciativa Suíça (que será tratada mais adiante), já que o Documento de Montreux que se restringe a conflitos armados, enquanto o Código Internacional de Conduta fala, de maneira muito genérica, de “ambientes complexos” de segurança. A definição não é desprezível tendo em vista a tendência de borramento das linhas que separam segurança internacional e segurança pública em muitos cenários pós-Guerra Fria.

praticamente todos estes quesitos. É necessário, portanto, refletir os limites da proposta e principalmente sua viabilidade política que depende da concordância e ratificação dos Estados. Será que a proposta é realista ou exagera em seu conteúdo idealista, tornando-se inaplicável? Se considerada a necessidade urgente de regular a matéria e estancar a mercantilização da segurança, pode-se concluir que a proposta é coerente com seus fins. Porém, estas definições criaram obstáculos polêmicos para a ratificação do Projeto, principalmente por parte dos países de maior peso na questão, como os Estados Unidos, o que acaba esvaziando a proposta de sentido e efeitos pragmáticos.

Outro ponto sensível do Projeto é seu artigo 9º que proíbe a contratação ou delegação de funções inerentes ao Estado. Este é outro ponto fundamental para definir o futuro das EMSPs. O artigo do Projeto pretende proibir a contratação de EMSPs para aquelas atribuições que se consideram essenciais e indissociáveis da noção de Estado. Reconhece que a soberania é mais que uma questão de governo e sim uma noção básica que define o Estado moderno e o sistema internacional, sendo, portanto, intransferível. A questão é, no fundo, muito mais complexa, pois suscita um problema essencialmente teórico sobre o “monopólio do uso da força” e se este seria um princípio consuetudinário do Direito Internacional¹⁴ (DEL PRADO; TORROJA, 2011 : 114-116). Esta questão está presente em todo o debate político e acadêmico sobre o tema, e é um dos problemas centrais para um possível acordo futuro.

¹⁴ Aqui há um desafio teórico complexo. Aquilo que se define como soberania e monopólio legítimo da força existe como uma regra objetiva do direito internacional ou somente como um costume da sociedade de Estados? Pensando através de um exemplo, considerar-se-ia obviamente ilegal a iniciativa de mercenários em golpes de Estado, assim como seria impensável, desde o ponto de vista soberano, que uma EMSP declarasse guerra a outro sujeito de direito internacional. Poder-se-ia afirmar que a soberania, portanto, não se resume ao emprego físico da força, mas somente à autoridade de usá-lo e delegá-lo? Kelsen (1979 : 456-457) diz que “*La afirmación de que la soberanía es una cualidad esencial del Estado significa que el Estado es una autoridad suprema. La ‘autoridad’ suele definirse como el derecho o poder de expedir mandatos obligatorios. El poder real de inducir como el derecho o poder de expedir mandatos obligatorios. El poder real de inducir a otros a que observen determinado comportamiento no basta para constituir una autoridad. El individuo que es o tiene autoridad debe haber recibido el derecho de expedir mandatos obligatorios, de tal manera que otros individuos se encuentren obligados a obedecer. Tal derecho o poder sólo puede ser conferido a un individuo por un orden normativo. Así pues, la autoridad es originariamente la característica de un orden normativo. Sólo un orden normativo puede ser ‘soberano’, es decir autoridad suprema, o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de ‘mandatos’ y que otros individuos están obligados a obedecer. El poder físico, que es un fenómeno natural, nunca puede ser ‘soberano’ en el sentido propio del término. Atribuir a un poder físico la ‘soberanía’ sólo significaría, según parece, algo así como la propiedad de ser una causa primera oprima causa*” (grifo nosso). Esta é uma matéria longe de esgotamento e que encontra diferentes desdobramentos no campo do Direito, da Ciência Política, das Relações Internacionais, da Sociologia, da História, entre outros campos do saber. Aqui, apenas se levanta a questão a fim de problematizar o significado das EMSPs para o postulado clássico do “monopólio sobre o uso da força”.

Ao delimitar como funções inerentes do Estado a participação em cenários hostis, operações bélicas e de combate, a captura de prisioneiros, as tarefas de inteligência e transferência de conhecimentos com aplicações militares, de segurança e policiais, o exercício de funções de polícia e outras atividades conexas, o artigo 9º acaba diminuindo os espaços de atuação e limitando a prática da terceirização em matérias de segurança. Sua assertividade é o cerne de um impasse político, já que não há consenso entre os Estados e nem mesmo entre os expertos do Grupo de Trabalho, sobre quais atividades deveriam ser consideradas funções inerentes ao Estado. Os países que se demonstraram contrários às disposições do Projeto argumentam que cada Estado deve reter a faculdade de definir o que é ou não é uma função inerente ao Estado. No entanto, a adoção de uma medida discricionária desta natureza não representaria nenhum avanço em relação a atual situação jurídica e normativa, permitindo a continuação das práticas problemáticas em relação ao tema, deixando as portas abertas para a terceirização agressiva quando se julgue apropriado. Em face desta disputa, pode-se concluir que não se trata de uma simples questão técnica, senão de ideologia. Mesmo os principais defensores do livre-mercado defendem que o Estado deve manter o monopólio legítimo sobre o uso da força. No entanto, as opiniões sobre as atividades derivadas do que se entende sobre uso da força sugerem caminhos e possibilidades distintas, um campo de batalha entre diferentes concepções de mercado e política, onde a ideologia – sobretudo neoliberal – joga um papel central (WHITE, 2011).

A terceira parte do Projeto versa sobre a necessidade e obrigação dos regimes jurídicos nacionais de supervisionar as EMSPs. Como já foi mencionado anteriormente, a regulação das EMSPs é um tema de amplitude internacional devido à transversalidade do fenômeno. Mas isto não exclui a importância primária que possuem os Estados nacionais para controlar estas empresas. Isso se daria, sobretudo, pela criação de normas e sistemas de licenças para o setor. A necessidade de um mecanismo de registro transparente e centralizado para agregar estas empresas se apresenta como o desafio mais urgente do problema, já que o mercado atua com fronteiras maleáveis e pouco definidas. A perda destas licenças para aquelas empresas que cometem violações graves de direitos humanos seria uma forma - não autosuficiente - de punir os transgressores¹⁵. O fato é que enquanto

¹⁵ Vale lembrar que a perda da licença não pode ser o único meio de punição já que muitas empresas facilmente modificam seu nome comercial e pessoa jurídica e assim continuam a atuar e a ganhar contratos federais, como demonstra o caso da empresa norte-americana *Blackwater* que modificou várias vezes seu

não haja dispositivos que possam sancionar as empresas indulgentes, as EMSPs seguirão sua busca pelo lucro sem nenhum constrangimento.

Outro ponto sensível debate o estatuto que teriam os empregados das EMSPs em situações de conflito armado, sobretudo a questão de se são ou não combatentes. Alguns artigos do Projeto ajudam a dirimir a questão, mas não esgotam os problemas. Por exemplo, seu artigo 18.2 estabelece que os Estados devem zelar para que as EMSPs se utilizem, na medida do possível, de meios não violentos e limitem ao máximo o uso de armas de fogo. O artigo deixa claro que caso EMSPs entrem em combate ou estejam acompanhando unidades militares, estariam reguladas pelas mesmas normas que os militares do Estado contratante, assim como pelas regras do Direito Humanitário Internacional, sendo combatentes na prática. A intenção geral do projeto seria de aproximar a conduta das EMSPs ao modelo dos capacetes-azuis das Nações Unidas, os quais podem condizer armas, mas cuja ação está restrita a situações de ameaça à vida ou de agressão física por terceiros¹⁶.

O Projeto também prevê a possibilidade de um fundo de compensação¹⁷ para as vítimas, administrado pela Secretaria das Nações Unidas e que funcionaria de forma complementar às compensações pagas diretamente pelas empresas (Art.28). Assim como outros tratados de direitos humanos, o Projeto pretende criar um Comitê de Regulação, Supervisão e Controle sobre as EMSPs formado por especialistas independentes. A ideia é que o Comitê centralize as informações sobre as EMSPs, realize informes regulares sobre sua atuação e receba denúncias sobre a atividade destas empresas, assegurando que julgamentos justos e suas eventuais reparações sejam conduzidos de maneira transparente e isonômica. Seu mandato funcionaria sob a autoridade e comando da Assembléia Geral das Nações Unidas.

Por último, é necessário destacar a criação do Grupo Intergovernamental pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas através da Resolução 15/26. O grupo de

nome e continuou angariando contratos com o Departamento de Defesa mesmo depois de receber sanções administrativas e ser banida de concorrências públicas devido a violações de direitos humanos no Iraque.

¹⁶ Não cabe aqui discutir os limites desta definição que também é alvo de críticas e considerações sobre o mandato das forças das Nações Unidas. Para uma discussão específica sobre o tema consultar White (2009) – “*Empowering Peace Operations to Protect Civilians. Form over Substance?*”.

¹⁷ O projeto é omissivo quanto à natureza do financiamento para compor o fundo. Isto dificulta a aprovação da proposta, tendo em vista que poderia, hipoteticamente, significar a criação de obrigações financeiras para os Estados-parte.

aberto para todos os países interessados tem como objetivo discutir em nível estatal o Projeto elaborado pelo Grupo especial de trabalho. Em seu primeiro encontro, em maio de 2011, houve ampla participação da comunidade internacional, com 72 delegações nacionais¹⁸. O Grupo Intergovernamental representa um avanço, na medida em que os trabalhos do Grupo de Especial de Trabalho agora se elevam ao nível multilateral para serem discutidos pelos Estados, ganhando maior peso político e onde as posições nacionais se tornam mais visíveis.

Além dos trabalhos sobre uma possível convenção internacional consolidada através do Projeto, o Grupo Especial de Trabalho anunciou, em março de 2013, um estudo sobre a possibilidade de que operações de *peacekeeping* das Nações Unidas utilizem EMSPs. Este é um gesto importante, pois sinaliza que apesar de advogar um rígido controle do setor privado de segurança, as Nações Unidas não descartam a possibilidade de que no futuro essas empresas possam ser uma alternativa para prover segurança a missões humanitárias. Esta não é a primeira vez que esta possibilidade é levantada dentro da instituição¹⁹. De fato, a organização já utiliza serviços de empresas do setor, sobretudo em funções de segurança patrimonial para postos, escritórios e residências oficiais (segurança estática), além de serviços de remoção de minas e apoio logístico (OSTENSEN, 2011, p.15). De um total de 14.000 postos ao redor do mundo, cerca de 60% (aproximadamente 8.400) utilizam algum tipo de segurança privada²⁰. Em 2009, os gastos da organização com segurança privada foram de US\$ 44 milhões; em 2010, os gastos subiram para US\$76 milhões, um aumento de 73% em somente um ano. Os gastos globais com segurança podem ser ainda maiores já que a organização não sabe calcular o montante total dos

¹⁸ Afeganistão, Angola, Argélia, Argentina, Áustria, Azerbaijão, Bahrein, Bangladesh, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Bulgária, Canadá, Chile, China, Costa do Marfim, Costa Rica, Cuba, República Tcheca, Equador, Egito, Guiné Equatorial, Estônia, França, Alemanha, Gana, Grécia, Guatemala, Haiti, Honduras, Hungria, Índia, Iran, Iraque, Israel, Itália, Japão, Jordânia, Líbano, Malásia, Marrocos, México, Noruega, Nova Zelândia, Nigéria, Noruega, Paquistão, Peru, Polônia, Portugal, Qatar, República da Coreia, Romênia, Rússia, Arábia Saudita, Eslovênia, África do Sul, Espanha, Suécia, Sudão, Suíça, Tailândia, Macedônia, Turquia, Ucrânia, Reino Unido, Estados Unidos, Uruguai, Venezuela e Zimbábue. Também participaram representantes da UE, da União Africana, da UNICEF, OMS e organizações não-governamentais.

¹⁹ Em junho de 1998, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, disse em um discurso no Reino Unido que a possibilidade de utilizar EMSPs havia sido considerada pessoalmente pelo dignitário no caso do genocídio em Ruanda, mas que a opção havia sido descartada, pois, segundo ele, o mundo não estava preparado para privatizar a paz (ONU, 1998).

²⁰ Cabe apontar que em novembro de 2012, o departamento de segurança das Nações Unidas (*United Nations Department of Safety and Security*) lançou um documento com linhas básicas para guiar a contratação de empresas de segurança privada (ONU, 2012).

serviços contratados devido a uma falta de uniformidade dos contratos²¹ (PINGEOT, 2012).

Como aponta o relatório do Grupo Especial de Trabalho sobre Mercenários à Assembléia Geral em 2010, muitas empresas mantêm um forte *lobby* para que as Nações Unidas abram as portas para a iniciativa privada. A possibilidade é reforçada pelas situações de risco as quais agentes humanitários costumam estar expostos quando atuam em cenários instáveis. Muitas vezes trabalhando em zonas de conflito ou de alto risco, o *staff* das Nações Unidas se converte em um alvo potencial, já que a violência contra funcionários da organização geralmente resulta em grande impacto na imprensa internacional, atraindo a atenção da comunidade internacional para determinada situação, além de serem alvos cuja segurança é de baixo perfil (*soft targets*). Por outro lado, a contratação de segurança privada dificulta a relação da ajuda humanitária com populações locais já que cria uma barreira entre estes e os agentes humanitários no desempenho de suas funções. No entanto, recorrer as EMSPs seria uma maneira de diminuir a morosidade na organização dos capacetes azuis e de vencer a falta de vontade política de alguns Estados para enviar tropas nacionais às missões da ONU, além de supostas economias em relação às caras e burocráticas missões da organização que por dependerem de forças multinacionais, acabam tendo altos custos. Estes são amplos pontos de debate entre as partes e que permanecem como desafios para os desafios porvir das Nações Unidas.

Os Estados Unidos mantêm, presumivelmente, uma posição favorável à contratação de empresas pelas Nações Unidas, argumentando sobretudo eficácia e economia, opinião sustentada pelos países que discordam da proposta da ONU. Em 2004, o senado norte-americano recomendou que as Nações Unidas considerassem a contratação de empresas privadas para diminuir os custos das operações de paz:

À luz do crescimento explosivo no número de operações de paz e nos custos para prover apoio logístico e tropas para essas missões, as Nações Unidas devem identificar maneiras de fazer mais com menos financiamento. O Comitê é ciente de que, em alguns casos, empresas privadas podem conduzir missões de paz eficazes por uma fração do financiamento que as Nações Unidas necessitam para executar as mesmas missões. No mínimo, estas companhias deveriam ser utilizadas para complementar o número de capacetes azuis que, nestes tempos turbulentos, a organização tem dificuldade de recrutar. As Nações Unidas não podem continuar ignorando as economias potenciais que empresas privadas com registro de bons serviços e comportamento podem oferecer. O Comitê tem a responsabilidade para com os contribuintes estadunidenses de assegurar que as

²¹ Curiosamente, um dos pontos centrais em que a comissão critica a conduta dos EUA no Afeganistão e Iraque.

operações de paz das Nações Unidas sejam conduzidas de maneira responsável e efetiva financeiramente (US SENATE, 2005 : 160).

São muitos os desafios e as desconfianças que pairam sobre a possibilidade de participação da iniciativa privada em missões humanitárias. Há questões sensíveis sobre a legitimidade da terceirização de funções das Nações Unidas, problemas de ordem jurídica e, sobretudo, uma percepção bastante difundida na perda de imparcialidade da organização, pilar fundamental da sua atuação, assim como um enfraquecimento do peso político das decisões do órgão em direção a questões supostamente “técnicas”²² (OSTENSEN, 2011.6). Outra questão importante é até que ponto estes agentes possuem o poder de securitizar determinadas matérias somente para favorecer intervenções segundo os critérios do mercado. Até que ponto as Nações Unidas perderiam seu critério de imparcialidade e de autonomia a partir do momento em que dependem de empresas privadas para levarem a cabo a tarefa humanitária da organização²³? Por outro lado, a opção das EMSPs poderia facilitar processos em que rápidas intervenções são necessárias para evitar a escalada de conflitos ou catástrofes humanitárias, ou ainda, em operações de *peacekeeping* em que não haja vontade política por parte das potências globais (sobretudo ocidentais) de contribuir com recursos humanos. Um dos principais desafios contemporâneos das Nações Unidas é como garantir a segurança de seus funcionários assim como das populações locais em situações de pós-conflito, cada vez mais numerosas e complexas. A segurança é um dos pilares fundamentais das intervenções humanitárias contemporâneas e seus custos crescentes possuem um impacto fundamental na definição de políticas, já que consomem

²² Pingeot (2012) aponta que as EMSPs possuem a percepção de que a falta de segurança é somente um problema técnico, o que é geralmente denominado como *hard security*, enquanto missões humanitárias geralmente acontecem em contextos multiculturais complexos onde uma série de fatores políticos, sociais e econômicos estão nas raízes da insegurança. Além disso, ressalta que a proximidade entre as populações locais e os agentes humanitários é um fator fundamental para o sucesso das operações, e a presença de segurança privada gera a percepção de que estas empresas estão em campo somente para proteger os estrangeiros presentes, prejudicando os objetivos da missão.

²³ Esta é uma questão bastante problemática no caso do continente africano, por exemplo. Neste caso, as EMSPs são apontadas como uma possível solução para o problema crônico de segurança no continente, já que muitas vezes as forças policiais ou militares destes países são insuficientes ou estão entre os principais fatores que impulsionam violações contra os direitos humanos. Assim, o suposto profissionalismo de companhias ocidentais é apresentado como uma possível via para resolver o problema africano. No entanto, Leander (2005) aponta que introduzir dinâmicas de mercado (oferta e demanda) em países com instituições fracas ou em formação pode resultar em efeitos perversos a longo prazo, agravando a dependência externa destes países e perpetuando um quadro onde a segurança pública não é regulada pela política e pela sociedade, mas é governada por interesses de corporações estrangeiras. Um exemplo com consequências desastrosas aconteceu na Somália, onde empresas de capital norte-americano sediadas nos Emirados Árabes foram contratadas para treinar e armar uma polícia de patrulhamento naval e resolver o problema crônico de pirataria na região. No entanto, devido a uma série de falhas cometidas pelas empresas o resultado foi o armamento de mais de 500 homens que se rebelaram e se tornaram parte do problema mais do que da solução (MAZZETTI; SCHMITT, 2012).

cerca de 15% dos orçamentos de ajuda humanitária e de projetos de desenvolvimentos de agências internacionais (HARMER; STODDARD, 2010).

A publicação do estudo encomendado pelo Grupo de Trabalho da ONU – previsto para meados de 2014 - será de grande importância para definir o futuro do setor privado dentro das Nações Unidas. O mais importante é definir uma política sólida do organismo sobre as empresas, uma diretriz capaz de guiar a relação com as EMSPs, substituindo o atual sistema de caráter *ad-hoc* com o qual se recorre a estas empresas.

Projetos de *soft law* – A Iniciativa Suíça, o Documento de Montreux e o Código Internacional de Conduta para EMSPs

Soft law é o termo que designa instrumentos internacionais que não possuem efeitos vinculantes para seus signatários, mas que contém elementos importantes para a regulação ou provisão de um determinado fenômeno. Guzman e Meyer (2010) citam que os Estados costumam preferir instrumentos de *soft law* para: 1) coordenar movimentos políticos quando não há consenso sobre uma matéria, mas há reconhecimento da necessidade de um instrumento normativo sobre a mesma; 2) quando projetos de *hard law* resultam em constrangimentos ou custos muito altos para as partes contratantes; 3) quando há incertezas sobre quais regras devem ser adotadas sobre um determinado tema. Caso seja necessário modificar estas regras ou ajustá-las no futuro, o instrumento de *soft law* permite modificar com maior facilidade o compromisso, permitindo maior flexibilidade aos Estados²⁴.

Como aponta o professor de Harvard, John Ruggie (2007), a tentativa de impor regras a companhias transnacionais tem suas raízes na década de 1970 quando grandes empresas multinacionais passam a ser atores cada vez mais presentes no cenário global da economia e da política. Os acordos que exigem responsabilidades destas empresas costumam apresentar estruturas parecidas: não excluem a primazia do Estado sobre as responsabilidades internacionais; criam instrumentos de *soft law* nos quais são atribuídas responsabilidades diretamente às empresas dentro de sua “esfera de atividade e

²⁴ Maior flexibilidade que se ajusta a uma plataforma simpática aos interesses do setor que cambia e se expande rapidamente. Não é estranho, portanto, que haja uma preferência por instrumentos de *soft law* para regular diversas matérias sensíveis da agenda internacional, principalmente quando uma regulação efetiva do problema pode resultar em ônus para os países centrais. Além disso, a cada proposta para a criação de normas vinculantes surge um *lobby* poderoso para transformá-la em voluntária, reduzindo assim o nível de constrangimento que a norma internacional poderia efetuar.

influência”²⁵; e criam mecanismos para monitorar o cumprimento das obrigações em questões de direitos humanos e garantir a indenização de potenciais vítimas. Um dos principais problemas destes acordos é o *status* jurídico das empresas. Elas não são sujeitos do direito internacional público, mas paulatinamente adquiriram direitos e obrigações a partir de tratados bilaterais e multilaterais que regulam questões sobre a preservação do meio ambiente. O autor conclui, portanto, que ainda que estas empresas não sejam sujeitos do DIP, ao menos são participantes de grande importância nas relações internacionais, possuindo algumas obrigações e direitos em tratados internacionais²⁶. Não se pode esperar pela resolução do problema puramente teórico sobre a personalidade jurídica das empresas para poder agir: é necessário criar mecanismos que possam alcançar estas empresas para sanar problemas internacionais decorrentes de suas atividades.

Lançada pelo governo suíço²⁷ e pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICR), a Iniciativa Suíça correspondeu ao esforço de criação de um marco de regulação para as EMSPs a partir da consulta de vários atores envolvidos – governos, indústria de segurança e a sociedade civil. No plano governamental, essa iniciativa foi apoiada pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido que apontam o documento como a principal rota de negociação em voga. A Iniciativa Suíça também é apoiada pelos grupos de pressão da indústria das EMSPs, notavelmente a *International Stability Organization Association (ISOA)*²⁸ e a *British Association of Private Security Companies (BAPSC)*²⁹.

²⁵ Estes são os termos do rascunho da convenção das Nações Unidas sobre as “Responsabilidades das Companhias Transnacionais e outras Empresas Comerciais na Esfera dos Direitos Humanos”. O problema, segundo Ruggie, é que esta definição não possui uma ressonância imediata no campo jurídico. Diferentemente dos Estados nos quais a jurisdição está comumente associada a critérios territoriais ou de nacionalidade, há muita controvérsia sobre a abrangência das obrigações de empresas transnacionais.

²⁶ Ruggie sustenta seu ponto de vista com declarações da juíza Rosaly Higgins, presidenta da Corte Internacional de Justiça (2006-2009) e que defendeu esta opinião em julgamentos que chegaram à corte máxima do direito internacional público, demonstrando certa inclinação por parte de alguns doutrinadores a aceitar a personalidade jurídica das empresas em determinados casos.

²⁷ Em 2007, o governo suíço lançou uma diretiva nacional para regular a contratação de serviços de EMSPs pelo país (SUÍÇA, 2007).

²⁸ Fundada em 2011 por Doug Brooks, um especialista em segurança na África. Segundo as palavras de seu fundador, a associação surgiu depois de que várias EMSPs tiveram um importante papel no conflito de Serra Leoa, inclusive protegendo e auxiliando a missão das Nações Unidas (UNASMIL). Entre estas empresas, encontravam-se *DynCorp*, *PAE*, *ICI*, *Southern Cross Security* e *Wackenhut Security*. Curiosamente, a organização começou com o nome de *International Peace Organization Association*, modificando seu nome para *International Stability Organization*. A associação se publiciza como “*The global partnership for stabilization, reconstruction and development*”. Até 2013, a associação contava com a filiação de 51 empresas de alcance internacional.

Genebra lança a iniciativa em 2005 argumentando que o governo suíço tem uma responsabilidade fundamental em matérias de direito humanitário internacional respaldada pela tradição diplomática do país que é depositário dos Convênios de Genebra de 1949 e seus protocolos adicionais de 1977 e 2005, e foi historicamente um importante ator na evolução do direito humanitário. Assim, inspirado por esta tradição, o governo suíço foi o catalisador desta iniciativa³⁰. A opção por um instrumento de *soft law* e não de um tratado internacional convencional é justificada, segundo o governo suíço, pela dificuldade de construir um consenso sobre a matéria devido a diferenças conceituais e políticas dos Estados sobre o tema. Assim, a Suíça defende a criação de um marco que não seja vinculante, mas que possa ser de aplicação prática e imediata, impactando positivamente a agenda de um mercado que cresce a uma velocidade dinâmica.

A Iniciativa Suíça possui duas fases distintas: primeiro, o Documento de Montreux, acordo que conta com a adesão dos Estados e que recomenda a preparação de um marco regulatório para as EMSPs; na segunda fase, desenvolve-se o Código Internacional de Conduta que está direcionado somente às empresas e cujo objetivo é estabelecer regras mínimas para atuação das empresas de segurança.

O Documento de Montreux (CICV; SUÍÇA, 2009) foi assinado em setembro de 2008 e contou com a aprovação de 17 delegações nacionais. Em março de 2013, o documento somava a assinatura de 44 países, com destaque para a participação europeia³¹. O documento estabelece obrigações internacionais legais pertinentes e boas práticas para os Estados em relação à operações de Empresas Militares e de Segurança Privada em

²⁹ A BAPSC foi fundada em 2006 e está limitada a membros das EMSPs do Reino Unido. Conta com 17 membros, todos operando internacionalmente. Seu diretor, Andy Bearpark, foi um alto funcionário do Governo Britânico e diretor de operações e de infraestrutura da *Coalition Provisional Authority* (CPA) no Iraque, assim como encarregado da missão europeia no Kosovo sob a autoridade das Nações Unidas (UNMIK) (DEL PRADO; TORROJA, 2011 : 50).

³⁰ Diz a comunicação oficial do serviço diplomático suíço: “*In view of its humanitarian tradition and as a contracting party to the Geneva Conventions, Switzerland could make a meaningful contribution to the codification and specification of the legal prerequisites and limits of the activity of private security and military companies and the promotion of compliance with international humanitarian law and human rights law. It could initiate an international process or else act as a catalyst. Reflections along these lines have already taken place in cooperation with the ICRC*” (SUÍÇA, 2005).

³¹ Os signatários originais do compromisso são: oito países europeus – Áustria, Alemanha, França, Polônia, Suécia, Suíça, Reino Unido e Ucrânia; dois países da América do Norte - EUA e Canadá; Três Asiáticos – China, Afeganistão e Iraque; três africanos – África do Sul, Angola e Serra Leoa; um do Pacífico – Austrália. Além destes 17 países, firmaram posteriormente o tratado: vinte países europeus - Macedônia, Albânia, Holanda, Bósnia Herzegovina, Grécia, Portugal, Liechtenstein, Espanha, Itália, Geórgia, Chipre, Dinamarca, Hungria, Finlândia, Bélgica, Noruega, Lituânia, Eslovênia, Islândia e Bulgária; quatro países latino-americanos - Chile, Uruguai, Equador e Costa Rica; dois países do Oriente Médio - Qatar e Jordânia; um país africano – Uganda.

conflitos armados. Em geral, é entendido como um código de regras de conduta e práticas do setor.

Em 2012, UE também assinou o compromisso sinalizando que a Iniciativa de Montreux é a posição do continente sobre a matéria, aliando-se à posição mantida pelos Estados Unidos. A Iniciativa Suíça conta com apoio massivo dos países exportadores de serviços de segurança, assim como o apoio de alguns países africanos e asiáticos que foram os principais de atuação das EMSPs nos últimos anos. O apoio à Iniciativa de Montreux caminha paralelamente aos trabalhos das Nações Unidas e apesar de não esvaziar o espaço mais democrático e legítimo da organização internacional, marca uma preferência por uma iniciativa pró-mercado. No entanto, é necessário constar que algumas das preocupações levantadas pelo Grupo de Trabalho da ONU foram consideradas e incorporadas na redação do convênio de Montreux. Ainda assim, como apontam Torroja e Del Prado (2011), a Iniciativa Suíça carece da mesma legitimidade processual e normativa das Nações Unidas; pelo contrário, a Iniciativa Suíça opera como um “clube de Estados e empresas” liderado por aqueles países mais fortes e onde estão localizadas as principais empresas do setor.

O documento de Montreux reitera o princípio do respeito aos direitos humanos e ao Direito Internacional Humanitário, expressando que a responsabilidade dos Estados não desaparece ao delegar funções às empresas privadas. No entanto, a falta de um elemento vinculante faz com que o documento seja uma coleção de boas intenções, mas que resultam em obrigações frouxas e que dependem em última instância da boa vontade das partes envolvidas. Infelizmente, as experiências recentes no Afeganistão e no Iraque demonstraram que a autorregulação do mercado é insuficiente e privilegia somente a reprodução do capital sem constrangimentos que disciplinem a atividade do setor. Críticas ao documento de Montreux apontam que esta iniciativa patrocinada por grandes empresas do mercado apenas pretende legitimar sua atuação e projetar uma imagem internacional positiva do setor privado, permitindo suplantar a concorrência, em especial contra pequenas empresas de segurança que se proliferaram nos últimos anos e que seriam excluídas por uma espécie de “darwinismo” empresarial. Assim, ao aceitar as recomendações de Montreux e assinar o Código Internacional de Conduta, as empresas estariam tão somente investindo em uma campanha de relações públicas com respaldo internacional. Como afirma Nunes (1997), é sempre necessário ter em mente que não existe regulação inocente: toda regulação (ou a ausência dela) sempre beneficia a algum

grupo de interesse. No caso do Documento de Montreux, os principais beneficiários são os Estados exportadores e as empresas de serviços de segurança.

A partir de 2009, a Iniciativa Suíça entrou em sua segunda fase, propondo um “Código Internacional de Conduta para Provedores de Serviços Privados de Segurança” (CIC). O Código, a princípio, deve compreender os mecanismos para sancionar as empresas que violem as normas de conduta. A existência de um código deste tipo não é uma novidade já que associações como a ISOA e a BAPSC já possuem códigos de conduta baseados em normas gerais do Direito Humanitário. O problema persistente é a aplicação dessas regras de conduta já que na prática as empresas atuaram à margem do direito e da legalidade, tendo em vista a fragilidade destes códigos e a falta de punições tangíveis, favorecendo a impunidade e a transgressão de direitos. O código da ISOA, por exemplo, foi criado em 2001, antes das guerras do Afeganistão e Iraque, mas muitas das empresas que firmaram esse compromisso foram exatamente aquelas que protagonizaram diversas violações dos direitos humanos e fraudes contratuais atuando durante a ocupação dos dois países.

Após três reuniões em março, abril e maio de 2009, publicou-se a *Declaração de Lyon*, continuidade da Iniciativa Suíça, e na qual as signatárias (as associações IPOA, BAPSC e a Associação Pan-Africana de Segurança – PASA) afirmam o apoio à criação de um código de conduta³². A Declaração de Lyon reitera o óbvio e elementar: que as empresas estão obrigadas a respeitar os direitos humanos. Assim, de maneira oblíqua, as empresas reconhecem que o registro da indústria é de violações sem punições.

O CIC logrou um sucesso sonoro ao menos no setor empresarial. Na celebração de sua assinatura, em novembro de 2010, o CIC contou com 57 empresas signatárias, majoritariamente provenientes do bloco “ocidental³³”. Em março de 2013, com menos de

³² Declaram no documento (no original): “*Mindful of the Montreux Document which focused on the obligations of states and situations of armed conflict, and following discussions at the Nyon conference, the industry representatives now present at the conference consider it time to pursue and develop an international code of conduct for the companies themselves in all situations. Following a collective process involving pertinent stakeholders, we have achieved a broad consensus that an international code of conduct must be compliant with Human Rights and IHL. Further, there is a clear necessity for effective oversight, accountability and operational standards in such a code*”. Ao afirmar que as empresas chegaram a um consenso sobre a necessidade de respeitar os direitos humanos e o direito humanitário, as companhias redundam no óbvio.

³³ Foram 47 empresas do “Grupo Ocidental” (28 britânicas, 10 norte-americanas, quatro francesas, duas canadenses, duas suíças e uma australiana) As outras dez empresas estão localizadas em território africano (cinco sul-africanas, duas ugandenses e uma da Tanzânia) e por fim uma empresa da Arábia Saudita.

quatro anos de existência, o código somava 599 assinaturas de mais de 70 países distintos. A tabela abaixo demonstra a distribuição das empresas signatárias:

Figura 1: Empresas Signatárias do Código Internacional de Conduta (Maio/2013)

EUROPA		AMERICAS		ASIA	
Reino Unido	201	EUA	65	Emirados Árabes	18
Chipre	22	Canadá	7	Paquistão	15
Grécia	20	Panamá	4	Iraque	8
Holanda	16	Guatemala	2	Índia	7
Alemanha	13	Ilhas Virgens	2	Filipinas	7
Malta	12	Belize	2	Singapura	7
França	11	Costa Rica	1	Israel	4
Dinamarca	8	Trinidad & Tobago	1	Afeganistão	3
Suíça	7	TOTAL	84	China	3
Noruega	6	ÁFRICA		Sri Lanka	3
Itália	5	África do Sul	21	Tailândia	3
Turquia	5	Quênia	6	Iêmen	2
Ucrânia	4	Mauritânia	3	Coréia do Sul	2
Rússia	4	Uganda	3	Malásia	1
Irlanda	3	Congo	2	Hong Kong	1
Estônia	3	Seychelles	2	Arábia Saudita	1
Bulgária	2	Gana	1	Qatar	1
Bélgica	2	Sudão	1	Líbano	1
Finlândia	2	Serra Leoa	1	Butão	1
Portugal	2	Tanzânia	1	TOTAL	88
Suécia	2	Egito	1	OCEANIA	
Polônia	2	Sudão do Sul	1	Austrália	19
República Tcheca	1	República do Sudão	1	Nova Zelândia	5
Hungria	1	Nigéria	1	Ilhas Marshall	1
Romênia	1	TOTAL	45	TOTAL	25
Eslovênia	1				
Espanha	1				
TOTAL	357				

Fonte: ICOC. Disponível em: <<http://www.icoc-psp.org/>>. Acesso: 13 Mai. 2013.

O quadro permite observar como se distribuem algumas destas empresas pelo mundo. Também se observa a predominância de empresas européias, sobretudo britânicas, e também dos EUA. Os dois países juntos somam por praticamente 50% do total de empresas signatárias. É necessário apontar que se pode considerar os EUA subrepresentados, já que muitas empresas americanas não firmaram o Código Internacional e se mantêm desapegadas a nenhuma regulação ou adeririam a códigos semelhantes no bojo de associações empresariais norte-americanas, evitando qualquer exposição a códigos

internacionais. Esta perspectiva deve se modificar em breve uma vez que o governo norte-americano sinalizou que passará a exigir que as empresas com contratos com o governo federal sejam signatárias do CIC.

Pode-se notar neste quadro como os diminutos territórios de Chipre, Malta e Grécia que juntos somam 54 empresas. No caso dos dois primeiros países, destaca-se o papel que as pequenas ilhas mediterrâneas possuem no sistema financeiro internacional, atuando como paraísos fiscais para grandes corporações (GAO, 2008). Já as empresas gregas são quase todas especializadas na proteção armada de transportes marítimos, outro negócio florescente em boa parte da Europa, costa leste africana e Sudeste Asiático.

Em relação à América Latina, pode-se observar também uma participação marginal no documento, com somente 11 empresas, todas da América Central. No entanto, uma reunião conduzida em Santiago de Chile, em 2011, como parte dos trabalhos oficiais da Iniciativa Suíça, a América Latina, em especial a América do Sul, é citada como um continente importante na rede transnacional das EMSPs, já que é um dos principais centros de recrutamento do setor. Somente o Chile proveu mais de 1200 homens para as guerras do Afeganistão e Iraque, seguido de perto pelo Peru. Estimativas supõem que no total, o continente latino-americano teve mais de 8000 homens trabalhando para estas empresas nos conflitos no Afeganistão e Iraque, mas a falta de informações apuradas e sistematizadas torna difícil uma precisão maior sobre estes números³⁴.

Um dos passos propostos para avançar o CIC é a criação de um órgão independente que monitorasse a atuação dessas empresas, por exemplo, recebendo denúncias de violações. Até o momento, segundo proposta discutida em fevereiro de 2013, há uma intenção de criar uma Associação do Código de Conduta que estaria composta pelas empresas, representantes governamentais e a sociedade civil. A cúpula desta associação estaria formada por quantidades paritárias de cada grupo e seria a entidade responsável pelo processo de certificação das empresas e pelo controle destas. (art. 10 e 11). A proposta

³⁴ À parte de sua participação nesta rede transnacional, é importante ter em mente o florescimento de uma forte indústria de segurança privada em diversos países da região, ainda que em nível nacional, além da grande informalidade do setor (aproximadamente 50% das empresas operando no continente funcionam de maneira ilegal). Outro exemplo é a penetração de diversas EMSPs na Colômbia através do programa de combate às drogas financiado e coordenado pelos EUA. Como remarca Perret (2011, : 25) *“in many Latin American nations, there has been a long-standing tension between the state’s attempts to consolidate a monopoly on the use of force, and the reality of a proliferation of private armed groups, which are sometimes formed with the state’s blessing. The tension consists, on one side, of the tradition of guerrillas, paramilitaries, “self-defense” groups, gangs and cartels; and on the other side, decades of U.S. funded “military professionalization” aimed at strengthening the military’s monopoly on force and bringing it under the control of civilian institutions”*.

não cria um organismo independente da indústria: de momento, foi criado um comitê para avançar a proposta e criar este mecanismo. Este comitê está composto pelas empresas *Aegis*, *GardaWorld*, *Triple Canopy*³⁵ e *Drum Cussac*; por organizações não-governamentais - *Human Rights Watch*, *Geneva Centre for Security Policy* e *Human Rights First*; e pelos representantes dos governos de EUA, Reino Unido e Austrália, contando com a Suíça como facilitadora dos trabalhos. Uma das discussões centrais é como financiar este comitê de regulação. A primeira proposta inclui um financiamento misto, público e privado, sendo que a Suíça já se comprometeu com uma quantia de aproximadamente US\$500 mil para os dois anos iniciais, assim como o Reino Unido que aportará £300 mil para o primeiro ano fiscal. Estados Unidos e Austrália também manifestaram seu apoio financeiro, mas não especificaram quantias. A parte privada do financiamento será provida pelas empresas signatárias do acordo que pagarão de acordo com o tamanho da companhia. Segundo os primeiros indícios, o comitê contará com um orçamento anual de pelo menos US\$1,3 a US\$2 milhões por ano.

A Iniciativa Suíça despertou o interesse e a simpatia da iniciativa privada e de alguns Estados. Mas enquanto o Código de Conduta seja somente um mecanismo de *soft law*, sem previsão de sanções ou violações, aderir à iniciativa tem pouco efeito prático para controlar o setor. Por outro lado, cria-se uma rede de empresas bem conectadas e respaldadas por uma iniciativa nobre em sua forma, mas de aplicação dúbia. Apesar do rápido avanço da Iniciativa Suíça, muito mais veloz que o Projeto das Nações Unidas, o Código Internacional de Conduta, por hora, apresenta-se mais como uma vitrine para os negócios das EMSPs que um processo de *accountability* real e durável³⁶.

³⁵ As três empresas estiveram envolvidas em diversas denúncias de violações e fraudes nas guerras do Iraque e Afeganistão.

³⁶ Ou como afirma Isenberg (2012), no melhor dos casos, dentro do paradigma do livre-mercado, um código de conduta atua somente como um mecanismo darwinista para separar as empresas mais fortes das mais fracas para conseguir reputação internacional em uma corrida por contratos e competitividade. Como aponta o presidente da ISOA (BROOKS, 2007 : 4): “*weak oversight means that less reputable companies are able to cut corners, underbid more ethical companies and win contracts*”. O argumento segue dizendo que parte das violações cometidas por empresas de segurança privada são de responsabilidades dos clientes que ao buscar o menor preço, acabam contratando empresas despreparadas. Assim, o código funcionaria como um requisito para separar as “empresas éticas” daquelas que não são confiáveis, o que consequentemente aumentaria o valor dos contratos para as grandes empresas do setor. No entanto, o argumento de Brooks é facilmente rechaçado por uma rápida análise dos fatos: diversas denúncias gravíssimas no Iraque e Afeganistão aconteceram contra grandes EMSPs as quais também demonstraram um grande entusiasmo pelo CIC.

Assim como outros códigos semelhantes criados por empresas multinacionais dos mais diversos setores, propostas autorreguladas acabam justificando zonas “sem direito” pela falta de punições. Para dar uma resposta à crescente pressão de movimentos contrários, partindo da academia ou da mídia, por exemplo, as empresas se antecipam a qualquer regulação vertical propondo códigos que se adequem a seus interesses corporativos. Geralmente códigos desta natureza são desencadeados por eventos marcantes que denunciam as falhas e omissões das companhias e no caso do setor de segurança privada, isto não foi diferente. Após o massacre provocado por uma empresa de segurança privada na Praça Nisour no Iraque em 2007 e que vitimou 17 civis, as principais companhias rapidamente aderiram ao CIC como uma resposta a tragédia. O ponto crucial desta análise é perceber a participação e o apoio de Estados que majoritariamente se beneficiam dessa atuação, notadamente os países que sediam estas corporações e exportam serviços dessa natureza, o que torna o problema uma disputa política significativa entre diferentes agendas políticas no campo internacional. No caso específico dos EUA, o apoio a iniciativas de *soft law* e a resistência a tratados firmados na ONU são duas tendências bastante claras na política externa do país, geralmente avesso a qualquer tipo de regulação internacional vinculante³⁷ e que neste caso específico, vê a existência de um livre-mercado como a melhor opção política e financeira suas empresas transnacionais.

Observações finais

Este artigo descreveu e analisou as duas principais propostas de regulamentação de EMSPs no âmbito internacional. O projeto da ONU pretende limitar a prática de contratação EMSPs para as funções inerentes aos Estados Unidos e, assim, resgatar os princípios básicos do uso da força por parte das autoridades públicas, bem como uma preocupação sobre a proteção dos direitos humanos, primado essencial do organismo internacional. No entanto, o projeto é, em grande parte, uma “via bloqueada”, politicamente inviável exatamente por ser categórico em seus desígnios, além de colidir diretamente com os interesses do grupo de países desenvolvidos.

Já o Documento de Montreux tem o apoio dos países da Europa e dos Estados Unidos, mantém uma retórica de preocupações com os direitos humanos, mas se demonstra, a princípio, pouco eficaz e fiável. O CIC funciona mais como uma carta de

³⁷ A não ser em casos específicos onde a regulação possa trazer significativos ganhos para a política norte-americana, como por exemplo nos tratados sobre propriedade intelectual, nos quais os EUA são sempre protagonistas e patrocinadores engajados.

intenções do que um instrumento de regulação adequado com sanções a empresas e punições a indivíduos que cometam graves violações dos direitos humanos. Como outros códigos semelhantes criados por empresas multinacionais de outras áreas tais propostas acabam justificando áreas autorreguladas com déficit de direitos, resultado da falta de punições e *accountability* adequados. Para lidar com a crescente pressão dos movimentos contrários, como a imprensa e a academia, empresas se antecipam ao propor quaisquer códigos de ajuste para manter seus interesses corporativos assegurados. Em geral, os códigos dessa natureza são desencadeados por eventos de alto impacto relatados, a graves falhas e omissões das empresas e, no caso de EMSPs este não foi diferente. Após o massacre da Praça Nisour no Iraque, as principais empresas do setor se mobilizaram rapidamente em favor do CIC como uma resposta para os problemas advindos da segurança privada desregulamentada. O foco desta análise foi perceber o envolvimento e apoio dos Estados que beneficiam com esta disposição de regras, especialmente aqueles países que abrigam essas empresas exportadoras de serviços, o que transforma o problema em um tópico específico mas sensível na agenda internacional. A saída através do livre-mercado internacional é vista como a melhor solução para os países centrais e empresas que lucram com o crescente mercado da força e vigilância. Como em outros domínios, é possível notar as divisões de interesses e os objetivos contraditórios entre o mundo desenvolvido e o mundo em desenvolvimento em questões fundamentais sobre o que é segurança, poder e desenvolvimento local.

Referências

ABRAHAMSEN, R; WILLIAMS, M. *Security Beyond the State: Private Security in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

AVANT, D. The Emerging Market for Private Military Services and Problems of Regulation. In: CHESTERMAN, S; LEHNARDT, C. *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies*. New York: Oxford University Press, 2007, cap. 10, p.181-195.

BROOKS, D. In Search of Adequate Legal and Regulatory Frameworks. *Journal of Peace Operations*, v.2, n.5, 2007.

_____. Messiahs or Mercenaries? The future of International Private Military Services. In: *Managing Armed Conflicts in 21st Century*. Londres: Frank Cass & Co, 2001.

CIVIC; SUÍÇA. *The Montreaux Document: On pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict*, ago. 2009. Disponível em <<http://goo.gl/YfrFA>>. Acesso em: 17 Mai. 2014.

DEL PRADO, J; TORROJA, H. *Hacia la Regulación Internacional de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas*. Madrid: Marcial Pons, 2011.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. *Warfighter Support: A Cost Comparison of Using State Department Employees versus Contractors for Security Services in Iraq*. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/srqUg>>. Acesso em: 21 jan. 2013.

GUZMAN, A; MEYER, T. International Soft Law. *Journal of Legal Analysis*, v.2, n.1, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/uF98W>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

HARMER, A; STODDARD, A. Supporting Security for Humanitarian Action: A review of critical issues for the humanitarian community. *USAID*, mar. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/1lh0SI>>. Acesso em: 31 ago. 2013.

_____. Private Security contracting in humanitarian operations. *Humanitarian Policy Group*, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/UOFiyL>>. Acesso em: 31 ago. 2013.

ISENBERG, D. The Rise of Private Maritime Security Companies. *Huffington Post*, 29 Maio 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/zfikw>>. Acesso em: 18 mar 2013.

KELSEN, H. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma, 1979.

LEANDER, A. The Power to Construct International Security: On the significance of Private Military Companies. IN: *Millenium Journal of International Studies*, London, v.33. 2005, p. 803-825.

MAZZETTI, M; SCHMITT, M. Private Army Formed to Fight Somali Pirates Leaves Troubled Legacy. *The New York Times*, New York, 04 out. 2012. Disponível em:

<<http://goo.gl/x2EZ8>>. Acesso em: 07 jul. 2013.

NUNES, E. *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

OSTENSEN, A. UN Use of Private Military and Security Companies: Practices and Policies. DCAF, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/NyjPp>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

ONU. *Conselho de Direitos Humanos aprova princípios orientadores para empresas*. 17 de jun. de 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/tZrL8>>. Acesso em: 21 maio 2013.

_____. *Report*. Doc. E/CN.4/2006/11, 23 de dez. de 2005a. Disponível em: <<http://goo.gl/KkpJf>> Acesso em: 15 Mai. 2014.

_____. *Commission on Human Rights, report on the Sixty-First Session, Official Records Supplement n.3, Doc. E/CN.4/2005/13*, 14 abr. 2005b. Disponível em: <<http://goo.gl/sDod5j>>, p.47. Acesso em: 15 Mai. 2014.

_____. *Draft of a possible Convention on Private Military and Security Companies (PMSCs) for consideration and action by the Human Rights Council, A/HRC/WG.10/1/2*, 13 Maio 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/Ju12qm>>. Acesso em: 15 Mai. 2014.

_____. *Guidelines on the Use of Armed Security Services from Private Security Companies*. United Nations Department of Safety and Security, 8 nov. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/u0aS9j>>. Acesso em: 16 Mai. 2014.

_____. *International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries, Resolução A/RES/44/34*. 4 dez. 1989. Disponível em <<http://goo.gl/dhhGR>>. Acesso em: 15 Mai. 2014.

_____. *Press Release 6613*. 26 jun. 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/Ru6Gh>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

_____. *Use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination*, 17 ago. 2005c. Disponível em: <<http://goo.gl/ZrHgf>>. Acesso em: 15 Mai. 2014.

PERRET, A. Private military and security companies in Latin America: the relevance of the Montreux Document. In: DCAF. *The Montreux Document on Private Military and Security Companies: Proceedings of the Regional Workshop for Latin America*. 2011, p. 25-47. Disponível em: <<http://goo.gl/UafYV>>. Acesso em: 18 mar. 2013.

PINGEOT, L. Dangerous Partnership Private Military & Security Companies and the UN. *Global Policy Forum*, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/afhqb>>. Acesso em: 03 abr. 2013.

ROSÉN, F. Commercial Security: Conditions of Growth. *Security Dialogue*, London, v.39, p.77-97, 2008.

RUGGIE, J. Business and Human Rights: The Evolving International Agenda. *American Journal of International Law*, v.101, n.4, out. 2007.

SINGER, P. *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*. New York: Cornell University, 2008.

STANGER, A. *One Nation Under Contract: the Outsourcing of American Power and the Future of Foreign Policy*. London: Yale University Press, 2009.

SUÍÇA. *Ordinance on the Use of Private Security Companies by the Federal Government*, 31 out. 2007. Disponível em <<http://goo.gl/GzX3k>>. Acesso em: 17 maio 2014.

_____. Report by the Swiss Federal Council on Private Security and Military Companies, 2 dez. 2005. Disponível em <<http://goo.gl/R2rnMf>>. Acesso em: 17 maio 2014

US SENATE. *Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary and related Agencies Appropriation Bill*, 2005. Disponível em <<http://goo.gl/u686E>>. Acesso em: 16 maio 2014.

WHITE, N. The Privatisation of Military and Security Functions and Human Rights: Comments on the UN Working Group's Draft Convention. *Human Rights Law Review*, v.11, n.1, p.133-151, 2011.

ZIZEK, S. Contra os Direitos Humanos! *New Left Review*, n.34, jul-ago 2005. Disponível em <<http://goo.gl/eG8da>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

Recebido em: Dezembro de 2013;
Aprovado em: Julho de 2014.

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 2 | 2015

*Signos em Desmonte: Sobre os
fundamentos sociais e históricos do
realismo estrutural*

Lara Martim Rodrigues Selis

 **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

**SIGNOS EM DESMONTE:
SOBRE OS FUNDAMENTOS SOCIAIS E HISTÓRICOS DO REALISMO
ESTRUTURAL¹**

Lara Martim Rodrigues Selis²

Resumo: O presente artigo visa elaborar uma investigação sociológica sobre a teoria neorrealista de Kenneth Waltz. Presume-se que, uma vez descontextualizado, todo conhecimento torna-se potencialmente absoluto; por isso, a necessidade de analisarmos os significados daquela teoria, esclarecendo suas práticas fundantes. Para tal, somam-se os argumentos do campo da sociologia do conhecimento à uma investigação sobre a estrutura política e social dos EUA. Ao fim, conclui-se que a tendência metódica e ontológica do neorealismo pode ser associada ao seu contexto original da Guerra Fria, implicando um pensamento que constitui, basicamente, um baluarte dos interesses norte-americanos.

Palavras-chave: Teoria de Relações Internacionais; Sociologia do conhecimento; Neorealismo; Kenneth Waltz

**BEHIND THE SIGNS:
A study of the social and historical foundations of structural realism**

Abstract: Drawing on insights from the sociology of scientific knowledge, the paper investigates the neorealist theory of Kenneth Waltz. Through these lenses, the paper suggests that the studies of the neorealist's foundational practices constitute an important exercise to problematize the naturalized and universalized concepts that prevail in the IR discipline. In this sense, the paper concludes that the methodical and ontological tendency of neorealism can be associated to its original context of the Cold War, implying a thought that basically constitutes a bulwark of American interests.

Key words: Theory of International Relations, Sociology of scientific knowledge; Neorealism; Kenneth Waltz.

¹Esse artigo constitui parte da dissertação de mestrado intitulada "DESLIMITES DA RAZÃO: Um estudo sobre a teoria neorrealista de Kenneth Waltz", defendida junto ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da UNB em 2011.

² Possui graduação em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (2008) e mestrado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2011). Atualmente é doutoranda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, e Professora Assistente na Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Tem experiência na Área de Relações Internacionais, atuando principalmente nos seguintes temas: Teoria das Relações Internacionais, Filosofia das Ciências, Pós-colonialismo e América Latina. Contato: laramrselis@gmail.com

Introdução

*Mas que coisa é homem,
que há sob o nome:
uma geografia?*³

Alguns caminhos podem ser estabelecidos a fim de compreendermos a imagem política desenvolvida pelo neorrealismo. O mais comum, e frequentemente empregado, relaciona-se à investigação metateórica orientada ao entendimento das criações conceituais que compõem tal vertente. Todavia, outro caminho poderia ser traçado, qual seja, o da pesquisa sociológica. Tal perspectiva busca compreender o porquê das questões, dos modelos e das soluções abordadas. Isso é, analisar a qualidade normativa subjacente ao processo de seleção – inclusão ou exclusão – dos temas estudados, desvelando seus possíveis fundamentos políticos e culturais emanados da sociedade. Afinal, questiona-se: a natureza materialista e conflituosa das problemáticas abordadas pelo neorrealismo, ou mesmo a descrição do Estado como ator racional e central, seriam frutos de condicionantes puramente intelectuais? Para os estudiosos da sociologia do conhecimento, “não”.

Conforme explica Goldman (1994), tal abordagem analisa os significados e as formas do conhecimento a partir de suas interações com as instituições, tradições e práticas sociais dos grupos que os constituem. Assim, embora haja uma diversidade de correntes sociológicas, cada qual considerando graus distintos de implicação do ambiente social sobre a produção intelectual, os estudos desse campo compartilham a definição do pensar como atividade coletiva, uma vez que, nessa perspectiva, os meios disponíveis para que expressemos nossas experiências são limitados socialmente⁴.

Ainda, segundo as análises de Mannheim (1980), o processo intelectual desenvolve-se de acordo com as mudanças gerais no relacionamento existencial do homem, e entre este e as coisas. Conforme as reflexões daquele autor, o conhecimento expressa um tipo específico de vinculação entre o sujeito conhecedor e o objeto analisado. Por isso, o autor refere-se ao historicismo como uma ferramenta positiva de estudo, visto

³Cf. ANDRADE, Carlos Drummond de. Especulações em torno da palavra homem. In: _____. *Antologia Poética*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. p.182-185.

⁴A corrente representada por nomes como David Bloor e Barry Barnes percebeu e sustentou a possibilidade de desenvolver críticas ao racionalismo e ao realismo epistemológico clássico. O debate lançado por esses autores parte da tese filosófica do externalismo que, há tempos, compõe o campo das ciências sociais. Tal orientação propõe o entendimento das produções científicas por meio da consideração, em maior ou menor grau, dos fatores normalmente considerados “exógenos” à própria ciência, i.e., externos à estrutura teórica, metodológica ou lógica do processo cognitivo. Esses fatores seriam de natureza psicológica ou sociológica – ambiente social, econômico, político, etc.

que provê “a home and a context of meaning for our methodological analyses” (MANNHEIM, 1980, p. 431). Dessa forma, somado à história, o campo da sociologia contemporânea tem desenvolvido importantes estudos sobre as dinâmicas das ‘consciências’ coletivas, revelando o caráter improvável da suposição de que o conhecimento é adquirido de forma isolada (ELIAS, 2008).

Seguindo essas reflexões, a presente análise é sublinhada pela tese da práxis, sobre a qual estabelecemos o vínculo recíproco entre a teoria realista e o ambiente social norte-americano. Assume-se que o pensamento realista, desde sua versão clássica à revisão de Kenneth Waltz, influenciou a disciplina das RI e a política externa dos EUA, tão logo foi influenciado por essa prática governamental e pela tradição epistemológica das ciências sociais norte-americanas. Por isso, atentar-nos-emos à história externa do mesmo, isto é, à compreensão de sua evolução enquanto integrante do contexto das ciências sociais americanas e das contingências sócio-políticas do país de origem.

Nesse sentido, do campo específico das Relações Internacionais, retomamos as contribuições dos teóricos críticos⁵ que também questionam os procedimentos de objetivação, abstração e categorização decorrentes dos modelos monolíticos. As análises da Teoria Crítica, por exemplo, opõem-se às pretensões científicas da filosofia moderna focando-se no esclarecimento da natureza social, histórica e linguística dos significados cognitivos – e sua vinculação com as relações de poder. Ao fazê-lo, aqueles intelectuais buscam denunciar o potencial totalitário de uma forma particular de razão – a racionalidade instrumental – a qual teria, desde o Iluminismo, delineado o pensamento anglo-saxônico.

Pois então, apoiados nessas acepções, contestamos o *status* de fato ou de dado das estruturas e instituições expostas no neorealismo, especificamente o elaborado por Kenneth Waltz, investigando suas origens e influências históricas e sociais. A partir desse estudo, como expõem Robert Cox (1981) e Richard Ashley (1986), a teoria neorrealista pode ser percebida como parte da teoria social moderna, a qual mantém as tensões do

⁵ Nesse sentido, o termo refere-se ao quadro amplo de teóricos que, especialmente após a década de 1980, passam a opor-se aos discursos positivistas/empiristas produzidos pela comunidade intelectual anglo-americana, problematizando-os como o arquétipo da interpretação científica do ocidente moderno, sinônimos da aplicação de um modelo universal de racionalidade. Tal será a crítica central da chamada “agenda dissidente” nas RI, que, dentre outras questões, aponta o caráter inadequado do modelo positivista para as ciências humanas, delineando, ao contrário, a necessidade de se fundamentar todo conhecimento sobre o mundo social nas relações históricas, culturais, ideacionais e de poder que os engloba.

período representadas pelas díades fato/valor, sujeito/objeto, internacional/doméstico, dentre outras.

Assim, entre outros aspectos, a fundamentação teórica do realismo estrutural será lida nesse trabalho como possível reflexo de um *modus operandi* dominante na produção do conhecimento, próprio de uma época, de uma sociedade e de instituições particulares que dele dependem e, por conseguinte, o promovem. Paralelamente à perspectiva de Cox (1981), partimos da ideia de que a tendência metódica do neorealismo em objetivar a história pode ser associada ao seu contexto original da Guerra Fria, implicando um pensamento que constitui, basicamente, “a concern for the defence of American Power as a bulwark of the maintenance of order” (COX, 1981, p. 131).

Em termos metódicos, os estudos sociológicos sobre a produção científica nas RI (ALKER e BIERSTEKER, 1984; HOFFMANN, 1977; WÆVER, 1998; SMITH, 2002) comumente fazem o uso de três variáveis interpretativas, a saber: 1) quadro biográfico dos sujeitos; 2) estrutura social e política 3) tradições e instituições acadêmicas. Tais foram os níveis explanatórios investigados na dissertação de mestrado, da qual esse artigo deriva. No entanto, em vista do espaço para o desenvolvimento deste, condensaremos a discussão em alguns eixos da segunda variável, com ênfase na interação entre a academia norte-americana e as dinâmicas sócio-históricas daquela nação no pós Segunda Guerra.

Com base nos estudos de Peter Wagner et al. (1991), argumentamos pelo paralelo entre a história do pensamento sobre a política internacional e os desenvolvimentos políticos dos EUA, especialmente no pós-45. Segundo a tese daqueles autores, o tipo de organização estatal e as formas de ação sobre a sociedade influem sobre as demandas por conhecimento científico, de modo que os processos de política pública alteram as questões intelectuais, bem como são alteradas pelas respostas dos cientistas sociais a elas. Ademais, acrescentamos a essa reflexão a sugestão de Ole Wæver (1998), que propõe uma ampliação da tipologia de Peter Wagner por meio da inserção da política externa ao componente estrutural de análise.

Nesse sentido, os processos políticos da nação estadunidense – especialmente à época delimitada entre os anos 1930 e 1980 – demarcam nosso estudo, também atento (embora marginalmente) ao liberalismo, compreendido como raiz ideológica central do pensamento norte-americano e dos desígnios estatais à academia. Cabe mencionar, contudo, que devido a tal ênfase teremos que diminuir a atenção dedicada a outras esferas,

como interesses econômicos estruturais e orçamentários. Com isso, não se pretende abstrair a importância desses elementos, nem tampouco simplificar a multicausalidade do fenômeno, mas apenas realizar o recorte necessário ao debate travado nesse espaço.

2. Estado e Sociedade: As Condições do Conhecimento

*Theory is not only the result of knowledge, whereby empirical findings are generalized; theory is also the very condition of knowledge*⁶

As tradições intelectuais, segundo Shils (1970), são compostas por um componente cognitivo e por uma extensão espacial. Portanto, o desenvolvimento dessas tradições não se restringe à dinâmica puramente intelectual, sendo igualmente sensível aos constrangimentos sociais, ao papel da institucionalização dos campos de pesquisa, e aos elementos culturais e ideológicos da nação em que se desenvolvem. Nesse sentido, os fatores externos, ou não cognitivos, atuam no impulso a certos temas e modelos de análises para os campos de pesquisa.

Como propomos na exposição ulterior, as dinâmicas institucionais americanas, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, teriam delimitado caminhos favoráveis ao passeio racionalista. Inicialmente, a existência de um arcabouço cultural atuante nos esboços intelectuais da nação nos chama atenção. De acordo com Gordon (1991, p.606), as concepções sobre a ciência estariam subscritas por variáveis culturalmente específicas, de modo que “what we call ‘scientific knowledge’ reflects the metaphysical beliefs of only a part of humankind, and perhaps indeed the smaller part”.

Nesse raciocínio, destaca-se a tese de Hoffmann (1977) que sugere um vínculo entre as perspectivas metodológicas norte-americanas e a confiança filosófica que aquela sociedade deposita na razão enquanto motriz do progresso social. Tal crença constituiria, portanto, o fundamento para as disposições intelectuais do país, que passa a consultar amplamente o modelo das ciências naturais⁷ para o estudo das demais áreas do conhecimento. Ainda, segundo Ralf Dahrendorf (2006), os Estados Unidos da América representariam *the enlightenment applied*, na medida em que a sociedade, além de adpta à

⁶ GUZZINI, Stefano. *Realism in International Relations and International Political Economy: the continuing Story of a Death Foretold*. New York and London: Routledge, 1998, p. xi (prefácio).

⁷ Cabe notarmos que tal argumento não pretende supor uma ausência de correntes filosóficas contrárias ao modelo racionalista da ciência. Todavia, modelos alternativos, como expressos pelas linhas metodológicas pós-positivistas (no sentido mais inclusivo do termo) representem uma tendência menos expressiva, em termos relativos e quantitativos (ALKER; BIERSTEKER, 1984).

inserção dos métodos racionais no trato dos problemas da vida social, absorveu outras características centrais da tradição liberal do iluminismo, como os princípios da igualdade, mobilidade e comunidade.

Dessa forma, logo nas primeiras décadas do século XX, a sociedade norte-americana comunica uma tendência metódica específica. Naquele período, marcados pela consolidação nacional e reconstrução econômica, os EUA aprofundam a crença depositada na capacidade da razão em propiciar soluções neutras e objetivas aos problemas da sociedade moderna. Assim, presume-se que as questões emergentes com a delimitação do Estado norte-americano teriam impulsionado os princípios cartesianos para a racionalidade investigativa, interessada no alcance eficaz da previsibilidade. Com isso, ampliou-se o uso corrente das técnicas científicas, da engenharia social e da institucionalização de sistemas racionais de regulação e controle da sociedade.

Nessa tradição, em especial nos EUA, os dados e os fatos ganham status privilegiado por serem considerados instrumentos objetivos e neutros do discurso, ressaltando o espaço restrito oferecido por essa intelectualidade aos elementos subjetivos, como valores e crenças (GALTUNG, 1981). De forma geral, tal compromisso com a secularização das metas sociais e científicas trouxe, no âmbito da produção de conhecimento, a corrente racionalista enquanto fundamentação teórica e o positivismo como metodologia. Desse modo, dentre as disciplinas das pesquisas humanísticas, a ciência política nos EUA tendeu à identificação com o conteúdo dos estudos econômicos, dedicados a um objeto envolto por escassez, competição e poder, especialmente após a Segunda Guerra Mundial. O intuito em compreender as dinâmicas do poder e sua relação com os conflitos sociais aproximou os dois campos, abrindo caminho para os estudiosos do campo internacional, na segunda metade do século XX.

Portanto, como argumentam os estudos de Peter Wagner et al. (1991), as dinâmicas públicas promovidas pelo Estado norte-americano no pós-45 geraram efeito sobre as demandas por conhecimento científico, de modo que “study of the historical contexts discloses that the relationship of the social sciences to the state varies with the form of state development and with the nature of the problems on the public agenda” (WAGNER et al, 1991, p. 6). Como analisado a seguir, os modelos cognitivos do campo nascente das RI dinamizam-se conforme os problemas que ecoam na sociedade, os quais dependem das

estruturas institucionais que respondem pelo Estado, bem como do legado político, econômico, cultural e ideacional que animam aqueles que as compõem.

2.1 O fortalecimento do Estado nacional e sua inserção nos estudos sociais (1930-1950)

Por volta de 1920, as ciências sociais já usufruíam de incentivo privado e vínculos com a administração pública, no entanto, é apenas a partir da década seguinte que tal processo revela-se particularmente intenso. Com a depressão econômica de 1929, novas demandas chegam à organização e à agenda públicas, alterando o tipo de interação entre o Estado e a sociedade – e, por conseguinte, entre aquele e as produções científicas. Nesse sentido, o plano de ação do governo de Franklin Roosevelt, conhecido como *New Deal*, aproxima de maneira inédita os pesquisadores e os centros de decisão política. Ambas as ações perduram e aprofundam-se nas três décadas seguintes, expandindo os estudos políticos para além das salas acadêmicas, indo em direção às organizações governamentais com a criação de agências federais⁸ e aparatos de consultoria.

Conquanto o programa do presidente F. Roosevelt em resposta à crise dos anos 1930 não consistisse em um modelo coeso de reformas políticas, econômicas e sociais, ele acabou lançando as bases para o estado keynesiano e os demais procedimentos de intervenção estatal com vistas ao bem-estar social. Tal processo contou também com o restabelecimento das instituições políticas democráticas, as quais impulsionaram os princípios liberais como modelo ideal e, posteriormente, contraposto à organização estatal comunista. Dentre esses valores, destacou-se a noção de cidadania que foi então ampliada e vinculada à função nacional. Em decorrência, consolidou-se a predominância cultural do liberalismo, também associado ao impulso da filosofia racionalista no âmbito acadêmico⁹.

⁸ Dentre as agências decorrentes do *New Deal*, podemos citar: CCC (*Civilian Conservation Corps*), TVA (*Tennessee Valley Authority*), AAA (*Agricultural Adjustment Administration*), PWA (*Public Works Administration*), FDIC (*Federal Deposit Insurance Corporation*), SEC (*Securities and Exchange Commission*), CWA (*Civil Works Administration*), SSB (*Social Security Board*), WPA (*Works Progress Administration*), NLRB (*National Labor Relations Board*).

⁹ Os estudos científicos sob aquele signo acreditavam nutrir o princípio da liberdade social, pois ao esclarecerem as alternativas racionais em curso, estavam facilitando as chances de livre escolha e de controle sobre os fatos (WAGNER et al, 1991).

As décadas de 1930 e 1940 foram também marcadas por autores como Robert Merton e John Dewey que, dentre outros, promoveram a filiação entre investigação científica e governos democráticos, acreditando que ambos apontavam um *ethos* convergente: bastiões do universalismo e da neutralidade (AMADAE, 2003). E assim, plantou-se a ideia de que tal par constituía polo oposto tanto ao provincianismo cristão, como aos regimes nazi-fascistas. Desse modo, os valores que prescreviam a pesquisa nos EUA – busca da verdade, liberdade de investigação, debate e publicação – legitimavam-se por mostrarem-se consoantes aos mesmos princípios pelos quais Washington se posicionava no exterior (HOFFMANN, 1977).

Ademais, herdeira da ideologia oitocentista, a cultura norte-americana tendia a julgar a aplicação prática da razão humana como um meio eficaz de amenizar e evitar fracassos sociais. Nesse sentido, o período posterior ao conflito mais devastador da história – e contemporâneo da emergência comunista e da instabilidade econômica internacional – serviu propiciamente ao fortalecimento da confiança coletiva na resolução dos problemas pela aplicação do método científico. Abria-se, assim, um espaço importante de desenvolvimento para a pesquisa social, tanto no âmbito interno, pelo auxílio às entidades de assistência social, como na esfera internacional, devido às intempéries do pós-guerra.

É então nesse cenário que ocorre a ampla circulação do termo ciência política, em que autores como Lasswell, Yehezkel Dror e Alain Enthoven acessam o debate global da disciplina argumentando pelo potencial de suas pesquisas para a vida coletiva. Assim, já nos primeiros anos após a Segunda Guerra, a ciência política assume a função de análise dos problemas fundamentais do homem na sociedade (LASSWELL, 1951, p. 8), assistindo temas relevantes ao período, como os níveis de emprego, as condições de igualdade e de paz. Por essa perspectiva, caberia aos pesquisadores daquele campo uma preocupação com questões de escopo universal, que escapassem ao mero alinhamento técnico às demandas das burocracias estatais. Todavia, conforme explica Lasswell (1951), esse último componente não se ausentou dos objetivos centrais da disciplina nos EUA, que então se revezava entre o desenvolvimento científico autônomo e a provisão de informações e interpretações concretas aos atores políticos da nação.

Tal interação entre o campo teórico e prático atinge amplo reconhecimento, e escopo alargado, no pós-1945. De tal modo, o olhar antes voltado ao âmbito interno da nação passa a mirar a paisagem internacional, cada vez mais atrativa aos pesquisadores dos

EUA pela posição inédita assumida pelo país. Apesar de tardia, a inserção do Estado norte-americano no segundo conflito global representou um importante trampolim político e econômico para a nação. O papel decisivo na vitória da Tríplice Entente durante a Primeira Guerra, em que o país somou forças e assumiu posição entre às potências internacionais da época, repetiu-se em 1941, quando as tropas americanas investiram intensamente na vitória dos Aliados. Assim, a escalada iniciada em 1917 certamente manteve-se ascendente durante os anos posteriores, de modo que a força dos EUA no plano político internacional após 1947 assume proporções maiores do que o país jamais experimentara.

Segundo a tese defendida por Stefano Guzzini (1998), o novo patamar político e econômico ocupado pelos EUA com início da Guerra Fria criou responsabilidades para as quais a diplomacia americana não estava preparada. A falta de profissionalismo da elite política do país tornou necessária a promoção de um curso intensivo: uma formação intelectual ancorada em uma teoria científica que orientasse os tomadores de decisão. Tão logo surge a demanda, os pensadores realistas assumem o papel de lecionar e formular esse novo conhecimento, preservando, em suas variadas vertentes, aquele esforço em estabelecer uma base intelectual para a aplicação sistemática das produções acadêmicas da área às necessidades dos formuladores (e executores) políticos.

Visto dessa maneira, o realismo originou-se como uma tentativa de transformar as “máximas da diplomacia europeia do século XIX em uma teoria científica” (GUZZINI, 1998, p. ix prefacio); de modo que, durante o processo, pensamento realista, comunidade científica e política externa norte-americanas dinamizaram um movimento de influência recíproca e contínua. A partir de tal encadeamento, nasceu uma corrente de pensamento disposta a traduzir e elaborar em termos conceituais um programa político específico, orientada a uma superpotência, então envolta por um conflito bélico e ansiosa por estudos estratégicos.

Tais condicionantes representam importantes peças interpretativas do conteúdo intelectual do realismo, que reforça, e é reforçado, pelo contexto da Guerra Fria. De forma abreviada, a origem política desse pensamento coadunou-se com um grupo atuante em meados de 1940, cujas ideias, sob signo de axioma Riga¹⁰, advogavam por uma postura

¹⁰ O axioma Riga representa um conjunto de visões assim denominadas devido ao local onde estava instalado um grupo de especialistas no estudo do regime soviético, dentre os quais: George F. Kennan, Loy Henderson

americana mais austera com relação a URSS – pautada na crítica ideológica às práticas soviéticas julgadas expansionistas e antidemocráticas (GUZZINI, 1998). Impulsionada por nomes como George F. Kennan, Loy Henderson e Charles Bohlen, tal perspectiva fortalece-se a partir da administração de Truman, que a dota de suporte institucional caracterizando a conhecida “política de contenção”. Essa prática orientará grande parte das movimentações norte-americanas durante o contencioso, expressando a resposta de um país, cujos olhos vestiram-se de lentes realistas para a análise do conflito e das políticas do bloco inimigo, no caso, a União Soviética (GUZZINI, 1998).

Desse modo, conduzidos por George Kennan, os servidores norte-americanos apreendem as ações da URSS como sendo partes de uma política de poder, pragmaticamente voltada ao estabelecimento de esferas de influência, e cuja ação desconsiderava predicados éticos ou legais, ao passo que se pautava em uma análise de interesse e correlação de forças (GUZZINI, 1998). Como consequência da edificação gradual dessa percepção de mundo, separado por duas antípodas, as estratégias internacionais dos EUA passaram a adotar um olhar total, preocupado com o equilíbrio de poder mundial e, por conseguinte, com a contenção da influência comunista, sob uma lógica de soma zero.

Ademais, a extensão do conflito majora a relevância política do Departamento de Defesa americano, aumentando-se os recursos dedicados ao mesmo. Com isso, crescem as pesquisas financiadas por esse órgão, tornando a segurança nacional tanto um tema central da agenda pública, como reforçando sua posição de destaque dentre os objetos de estudo do campo das Relações Internacionais.

Portanto, embora o vínculo entre as elaborações realistas e as políticas governamentais não fosse integralmente convergente, podemos concluir sem riscos de arbitrariedade que a primeira onda daqueles intelectuais integrou as bases para o novo pensamento e para a política externa americana na segunda metade do século XX. As perspectivas conceituais de personalidades como Hans Morgenthau, Arnold Wolfers, Henry Kissinger, George Kennan, Osgood, Walt Rostow e McGeorge Bundy serviram aos interesses da época, auxiliando em funções como:

Exorcise isolationism, and justify a permanent and global involvement in world affairs; rationalize the accumulation of power, the techniques of

e Charles Bohlen. Após a revolução Bolchevique, Riga, na Letônia, passa a integrar a URSS (GUZZINI, 1998).

intervention, and the methods of containment apparently required by the cold war; explain to a public of idealists why international politics does not leave much leeway for pure good will, and indeed besmirches purity; appease the frustrations of the bellicose by showing why unlimited force or extremism on behalf of liberty was no virtue; and reassure a nation eager for ultimate accommodation, about the possibility of both avoiding war and achieving its ideals (HOFFMANN, 1977, p. 48).

Diante deste quadro, desenha-se a reciprocidade entre as contingências políticas dos EUA e o realismo clássico, cujas entrelinhas normativas teriam atuado sobre a consciência social americana até os anos finais de 1950. Em termos ontológicos, as tantas guerras travadas pelos EUA para sua independência e constituição, além das desilusões com o sistema de segurança coletiva, conhecido como Liga das Nações, e a violenta experiência da II Guerra Mundial e do subsequente conflito bipolar legitimaram a política de poder como base metafísica dos estudos lançados às relações internacionais naquele país. Assim, nesse período, o fortalecimento dos valores¹¹ realistas e a presença de imigrantes europeus dentre seus principais autores trouxeram para o campo teórico uma preocupação particular com a histórica e um interesse especial pelas dinâmicas de poder.

De forma geral, tais transformações na área direcionaram-se especialmente às inovações ontológicas, sem que uma alteração epistemológica fosse necessariamente generalizada. Nessa fase original da disciplina nos EUA, a tradição epistemológica da comunidade acadêmica norte-americana ainda encontrava-se mesclada às tendências teóricas e filosóficas da migração alemã. Como explica Alker e Biersketer (1984), entre 1930 e 1940, escritores importantes como Arnold Toynbee, E.H. Carr, Hans Morgenthau e Quincy Wright buscaram oferecer uma versão científica e moderna dos discursos históricos tradicionais, muito embora cada qual se apoiasse em uma concepção distinta sobre o que seria um modelo adequado de ciência.

Como mencionado, conquanto os debates epistemológicos fossem difusos entre as correntes existentes, no âmbito ontológico a delimitação se fez mais intensa, construindo uma agenda voltada ao fenômeno das guerras e sua prevenção como objeto de estudo geral. Tal qualidade foi legada às produções dos chamados neorealistas, que mantêm em suas principais publicações a linha temática associada à compreensão dos fenômenos bélicos do sistema de Estados e a percepção metafísica de um mundo político externo

¹¹ “Traditionally, realists have valued prudence, respected the sovereignty of great powers and been concerned with maintaining world order for one or several of them, while their ‘communitarian’ opponents (to suggest a less pejorative label) have sought legal, religious, societal, historical or other communitarian bases for international government of some kind” (ALKER; BIERSTEKER, 1984, p. 124).

dinamizado por estratégias de poder e recursos materiais. Nesse sentido, como apontou Ashley:

In neorealist eyes [...] classical realists were quite correct in their emphasis on power, national interest, and the historically effective political agency of the state. Unfortunately, when held up to modern scientific standards of theory, these classical realists scholars seemed to fall woefully short (ASHLLEY, 1986, p. 260).

Sendo assim, a conhecida movimentação metodológica em favor do positivismo (que diferencia as propostas neorrealistas de seus precedentes) irá consolidar-se no campo das ciências sociais americanas apenas a partir da década 1960, caracterizando o período em que as tendências racionalistas dos EUA ganham fluidez. Impulsionados pela relevância das pesquisas tecnológicas – crescentes desde seu papel central na vitória dos Aliados e imprescindíveis na disputa nuclear – e pelo relativo sucesso das pesquisas pragmáticas e empíricas, os discursos behavioristas¹² alcançam posição privilegiada durante a segunda metade do século XX, como veremos a seguir.

2.2. *The epistemic drift* e a racionalização do discurso político americano

Entre as décadas de 1960 e 1970, verifica-se nos EUA o amadurecimento do Estado intervencionista e a centralidade do Departamento de Defesa Nacional. Paralelamente, emerge uma nova onda de pesquisadores realistas que iniciam dois importantes movimentos de especialização: um temático, ainda focado nos estudos estratégicos, mas preocupados com a nova dinâmica de uma guerra termonuclear; e outro metódico, sob forte influência dos modelos teóricos econômicos e da teoria da escolha racional. Assim, *the epistemic drift*, como denominou Wagner (1991), delimitou-se especificamente entre os anos finais de 1950 e início de 1970 e expressou uma fase de integração consensual entre cientistas sociais e atores políticos, em que ambos exerceram apoio mútuo às reformas respectivas.

O aprofundamento da Guerra Fria e os imperativos da nova função de polícia internacional estimularam nos EUA a criação de consultorias e entidades de pesquisas voltadas à promoção de controles sociais e avanços tecnológicos. Como apontou S. M.

¹² Os autores Alker e Biersteker (1984) referem-se ao modelo científico behaviorista por meio de uma concepção inclusiva. Nessa, são destacados os comprometimentos metódicos comuns aos adeptos de tal modelo, como: adesão filosófica à apreensão neutra e objetiva da realidade, representada pela estratégia pautada na construção de hipóteses, empiricamente testáveis, ou ainda, na identificação de leis objetivas, eternas e universais, com uma capacidade gerenciamento social, pautado num *expertise* técnico. Em termos específicos, a tradição behaviorista seria representada pelas teorias neorrealistas e liberal-internacionalista.

Amadae (2003), o aspecto racionalista dos estudos e das análises estadunidenses pode ser compreendido por meio da práxis política do país, em especial nos assuntos de defesa e segurança. Para aquela autora, o desenvolvimento da teoria da escolha racional efetivou-se inicialmente no âmbito da segurança nacional, passando posteriormente à institucionalização acadêmica.

Assim, na área de interesse internacional, os pesquisadores conectados a Washington elaboraram redes de intercâmbio intelectual oficiais. Após 1960, os analistas foram postos de fato no centro de formulação política, ao contrário do caráter consultivo da relação nas duas décadas anteriores (HOFFMANN, 1977). Com a vitória eleitoral de John F. Kennedy em 1961, e a posse subsequente de Robert McNamara como Secretário de Defesa (1961-1968), inicia-se um movimento de reorganização do Pentágono, que ascende como um dos órgãos federais centrais, absorvendo 10% da verba do país e 50% de cada dólar de imposto (AMADAE, 2003).

Tal cenário intensificou-se dado a ocorrência em 1962 da conhecida crise dos mísseis de Cuba – um evento significativo pelo impacto que exerceu sobre o *status quo* da Guerra Fria. Em outras palavras, durante essa crise a competição entre as duas superpotências alcançou níveis mais diretos e conflituosos, o que, somado aos perigos de uma guerra nuclear, agravou o ambiente de reflexão estratégica. Por conseguinte, esse fenômeno acarretou transformações no cenário internacional, especialmente com relação a sua agenda que passa a atentar-se aos cálculos e planejamentos que administrassem as ameaças de um conflito nuclear, encontrando soluções eficazes.

Assim, sob nova administração, os processos decisórios do Pentágono foram gradativamente redefinidos, passando a atuar sob bases racionais e objetivas, advindas da influência dos *think tanks*, como a *RAND Corporation*. Criada na década de 1940, tal corporação caracterizou-se como primeiro órgão autônomo de pesquisa militar americana, a ponto de tornar-se, nas palavras de Amadae (2003), a instituição arquetípica da Guerra Fria. No final da década de 1950, as linhas de pesquisas da instituição dedicavam-se à estratégia, à logística e à guerra termonuclear, todas sob a rubrica das “análises de sistema”. Pautados em uma metodologia interdisciplinar e quantitativa, os cientistas da RAND ambicionavam desenvolver uma ciência total da guerra, por meio da qual os problemas estratégicos, não importam quão complexos, poderiam ser solucionados por uma análise política racional, rigorosa e objetiva.

Sob administração de H. Rowan Gaither Jr., a corporação passa a receber auxílio financeiro da Fundação Ford, destacando-se dentre os centros de produção intelectual do país e expandindo sua influência sobre os quadros acadêmicos. Com intuito de oferecer conselhos políticos ao governo, tal grupo representava o prestígio das instituições filantrópicas e civis que usufruíam de um papel privilegiado frente aos agentes federais. Isso porque, acreditava-se que, ao contrário desses últimos, os grupos intelectuais seriam suficientemente neutros para sustentar pesquisas desprovidas das controvérsias partidárias (AMADAE, 2003).

Conforme defende Amadae (2003), a emergência da teoria da escolha racional esteve vinculada ao papel da RAND Corporation e de instituições afins na promoção dessas tecnologias de decisão racional e de análise sistêmicas, que posteriormente conferiram efeitos derrame sobre os padrões de escolha pública do governo federal, e dos currículos universitários.

Rational choice theory as a social scientific method and rational policy analysis as a decision technology share key theorists, core ideas, institutional venues, and source of funding. Any attempt to understand the phenomenal success of rational choice theory within the social sciences must acknowledge the interconnections between rational choice as a decision tool for government policy initiatives and as an explanatory device for predicting the outcomes of human action (AMADAE, 2003, p. 28).

O princípio ordenador desses mecanismos decisórios assentava-se na objetividade e no rigor científico orientados para uma administração racional da sociedade. Em termos normativos, a expansão dos programas da RAND divulgou uma postura favorável à liderança social de uma elite educada que não pertencesse à arena pública – que Amadae (2003) denomina de “elite tecnocrática” – cujo *expertise* “could guide the nation through challenging policy decisions” (AMADAE, 2003, p.36).

Entusiasta dessa ideia, Robert Mcnamara assume o Departamento de Defesa comprometido com a transposição das análises racionais para o aparato governamental. Antes de inserir-se no quadro burocrático do Estado, Mcnamara ocupava a presidência da companhia Ford Motor, que lhe rendeu uma experiência profissional particular com as técnicas de gestão racional da empresa (fordismo) levadas consigo para a administração pública. Assim, enquanto secretário, Mcnamara buscou sistematizar as burocracias federais e racionalizar o tradicional *modus operandi* dos militares.

Por essa perspectiva, os processos decisórios seriam esvaziados da política *strito sensu*, cedendo lugar ao argumento da neutralidade e objetividade da escolha racional e da

autoridade científica. Acreditava-se que o método de resolução de problemas desenvolvido pela RAND produzia planos realísticos e racionais, sendo assim valorizados por expressarem resultados supostamente despersonalizados, desburocratizados e, sobretudo, despoliticizados. As chamadas técnicas de decisão racional expressavam um regime de produção de conhecimento, orientado a maximizar a capacidade militar em vista de alcançar os objetivos nacionais; além de promover tecnologias que aperfeiçoassem as escolhas estratégicas, como a racionalização da gestão por meio do programa de planejamento orçamentário (o “PPBS”).

A aplicação desse programa na organização militar permitiu o acesso da linguagem econômica (*inputs/outputs*) à área de estratégia e de operações. A inserção da lógica “custo-benefício” nas atividades decisórias da segurança nacional operou o reconhecimento das análises políticas como método viável, que então transbordou para as demais agências federais, em especial, para os programas de assistência social do presidente Lyndon Johnson (1963 a 1969).

De acordo com B. Wittrock, P. Wagner e H. Wollmann (1991), o aprofundamento do Estado intervencionista nos EUA e das instituições de assistência social em meados de 1960 resultou em demandas paralelas por análises das ciências sociais que auxiliassem na barreira aos processos sociais deletérios, como pobreza, aglomerações urbanas e poluição ambiental. Assim, a sociedade capitalista-industrial norte-americana, sob os moldes keynesianos¹³, amplia a atuação estatal que ultrapassa o campo das políticas econômicas inserindo-se no quadro das questões sociais.

Entrementes, houve inchaço do setor público, cuja aspiração por planejamentos racionais demandou um contrato de reformulação mútua das instituições políticas e de pesquisa social. Os programas da reforma democrática da administração de Lyndon Johnson, como *The War on Poverty* e *Great Society Program*, exemplificam a demanda governamental por recursos analíticos e informações universitárias, cuja produção passava a assumir um viés mais empírico e pragmático (WAGNER; WITTRÖCK; WOLLMANN, 1991).

¹³ Ressaltando os princípios cartesianos subscritos na consciência social americana, a ação de intervenção estatal é descrita, e legitimada, como um processo de racionalização do mercado de trabalho e da produção, mediante a aplicação de controles sociais. Isso é, ao invés de constituírem custos, legitimados por aparato moral, as políticas sociais representariam investimentos preventivos e racionais, em vista do desenvolvimento econômico da nação.

Tão logo transcorriam os anos de 1960, o congresso norte-americano também tornou obrigatório aos poderes, executivo e legislativo, a elaboração de uma pesquisa avaliativa a fim de supervisionar seus funcionamentos e produções (idem). Esse procedimento, por conseguinte, acarretou no aprimoramento das burocracias governamentais, em termos de suas capacidades analíticas, e o aprofundamento daqueles valores científicos. Segundo Wagner e Wittrock (1991), os atores federais contaram com o suporte da “coligação para reforma”, composta por pesquisadores, universidades e políticos, de cujos esforços emergiu, por exemplo, o *Office of Economic Opportunity*¹⁴.

Assim, a criação de novas instituições de pesquisa, voltadas ao pragmatismo federal, conduziu à validação de novos modelos cognitivos. Além de influírem nos objetos estudados, a institucionalização da área representou a “modernização” dos métodos de pesquisas sociais, que passam a operar com análises empíricas, neopositivistas e, sobretudo, quantitativas.

[Werner] Jann describes public-policy training in the United States as showing a preference for data rather than theoretical understanding, for microeconomics rather than political science, and for a professional rather than a disciplinary orientation (WAGNER et al., 1991, p. 14).

Dessa forma, a ampla validação dos modelos econômicos de racionalidade nos EUA seria credora de sua institucionalização anterior como prática social, que facilitou sua circulação antes mesmo de um reconhecimento acadêmico. Na perspectiva de Amadae (2003), o modelo do ator racional estratégico inaugurado pela teoria dos jogos na década de 1940 já era utilizado para o estudo das duas superpotências integradas pelo conflito nuclear, antes de se tornar popular entre os economistas. Assim, a crescente relevância do Departamento de Defesa no país, seguida pela implantação ampliada dos planejamentos orçamentários e das análises de sistema sobre a máquina estatal norte-americana, geraram demandas por profissionais qualificados, de modo a avançar tal influência sobre os currículos universitários.

Conforme aponta a pesquisa de Amadae (2003), grande parte dos autores vinculados ao modelo metodológico racional da economia esteve associada a esse mecanismo triplo: entre a sociedade, os pesquisadores e as agências federais. E assim, Kenneth Arrow, um dos grandes nomes ligados a escolha racional, formulou *Social Choice*

¹⁴ A agência *Office of Economic Opportunity* (OEO) foi criada em 1964 pelo presidente Lyndon Johnson, como parte da agenda legislativa para reforma nacional (*Great Society*). Àquele órgão foi delegada a função de coordenação dos programas sociais do governo, incluindo as ações do *War on Poverty*.

and Individual Values no verão de 1948 enquanto compunha o quadro dos pesquisadores da RAND Corporation. Do mesmo modo, Anthony Downs, James Buchanan e Mancur Olson, importantes autores do campo, integraram o corpo de consultores da RAND nos anos anteriores à formulação de seus textos.

Sob estímulo de Thomas Schelling, ex-pesquisador da RAND, a *Kennedy School of Government* abrigou esse movimento de reforma curricular. Ainda em Harvard, o então secretário de defesa, Robert McNamara, estimulou durante todo seu mandato colóquios que discutissem ideias integrantes da agenda política da época. Nesse sentido, relembramos que, justamente na ocasião de um seminário sobre o controle de armas, realizado em Harvard em conjunto com *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), Kenneth Waltz lança a discussão sobre a estabilidade do mundo bipolar, exposta em seu artigo “*The Stability of a Bipolar World*” publicado em 1964.

Naquela ocasião, o autor mostra-se vanguarda no debate ainda incipiente acerca da qualidade bipolar da nova ordem. Por outro lado, essa concepção de um sistema de antípodas, dinamizado por uma estrutura orientada ao equilíbrio de poder, já começava a ser estimulada pelo governo de Kennedy. Este, em confluência com os relatórios estatísticos federais, identificou certa vulnerabilidade na postura defensiva dos EUA (*the missile gap*), sobretudo após o lançamento do satélite soviético Sputnik I. Com isso, a política governamental passa a privilegiar o desenvolvimento armamentista, a fim de pacificar, militarizando-se. Ou seja, teve início a estratégia *second-strike counterforce*, pautada no desenvolvimento em massa de arsenal nuclear, suficiente para evitar uma ofensiva soviética, devido à insustentabilidade de uma possível retaliação americana.

Tal ideia ganha eco acadêmico no premiado artigo de Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons* publicado em 1981, no qual o autor formula uma explicação racional para a paz derivada do conflito nuclear. No entanto, cabe notarmos que o fundamento para essas noções já preenchia as reflexões de Waltz há alguns anos, como vemos no popular *Theory of International Politics*, ou *What will the spread of nuclear weapons do to the world? International Political Effects of the Spread of Nuclear Weapons*, ambos publicados em 1979.

O ambiente intelectual e a estabilidade decorrente da corrida armamentista entre dois blocos celebram a tendência de Waltz ao olhar sistêmico e racional dedicado aos temas consoantes à segurança nacional. Se nos atentarmos à produção bibliográfica

daquele autor, podemos notar uma progressão paralela às transformações temáticas e metódicas assinaladas pelos condicionantes político-sociais. Dessa forma, conforme demonstra o quadro abaixo, enquanto as publicações de Waltz entre 1959 e 1962 caracterizaram-se por debates filosóficos e teóricos, sobretudo sobre a temática das guerras, a partir de 1964 em diante assumem tom pragmático, em que grande parte dos artigos e livros discorre sobre análises voltadas às políticas de segurança e defesa, em especial sobre a guerra nuclear, ou acerca das características e formas de gerenciamento da estrutura internacional.

Quadro 1¹⁵

Principais títulos de artigos e de livros de Kenneth Waltz, classificados conforme ano de publicação e categorias (Teoria, Política Internacional, Relações Militares e Política Externa).

Fins de 1950	
Teoria	1 - "Man, the State, and War: a theoretical analysis" (1959) 2 - "Political philosophy and the study of international relations" (1959)
Política Internacional	
Relações Militares	1 - "Reason, will, and weapons" (1959)*
Política Externa	
Década de 1960	
Teoria	1 - "Kant, liberalism and war" (1962)* 2 - "Realities, Assumptions and Simulations" (1968)
Política Internacional	1 - "The stability of a bipolar world" (1964)* 2 - "Contention and management in international relations" (1965)* 3 - "International structure, national force, and the balance of world power" (1967)*
Relações Militares	
Política Externa	1 - "The politics of peace" (1967)* 2 - "Foreign policy and democratic politics: the american and british experience" (1967) 3 - "The politics of british military policy" (1968)
Década de 1970	
Teoria	1 - "Conflict in world politics" (1971)* 2 - "Theory of International Relations" (1975) 3 - "Theory of International Relations" (1979)
Política	1 - The myth of national interdependence (1970)*

¹⁵ O quadro que segue tentou compilar as principais produções de Waltz, conforme o período de publicação e o estilo temático. Para tanto, seguimos a classificação que o autor realiza no livro *Realism and International Politics* (2008), por meio da qual seus trabalhos, entre livros e artigos, são divididos em quatro categorias: Teoria, Política Internacional, Relações Militares e Política Externa. Lembramos que, naquele livro, Waltz classifica 23 de seus principais artigos (marcados com o símbolo asterisco). Para essa análise, acrescentamos outras 24 publicações, a fim de obtermos uma visão mais ampla sobre a produção intelectual de Waltz entre 1950 e 2000

Internacional	2 - "Interdependence in Theory and Practice" (1978)
Relações Militares	1 - "The use of force: military power and international politics" (1971) 2 - "What will the spread of nuclear weapons do to the world?" (1979)
Política Externa	1 - "America's European policy viewed in global perspective" (1974)* 2 - "Foreign Policy: An Anthology of Syllabi" (1970)
Década de 1980	
Teoria	1 - "Reflections on Theory of International Politics: a response to my critics" (1986)* 2 - "The origins of war in neorealist theory" (1988)*
Política Internacional	
Relações Militares	1 - "A Strategy for the rapid deployment force" (1981) 2 - "The spread of nuclear weapons" (1981) 3 - "The central balance and security in Northeast Asia" (1982) 4 - "Toward nuclear peace" (1983)* 5 - "Yes to minimal deterrence, No to abolition" (1988) 6 - "Strategic defenses and the problem of War" (1989)
Política Externa	1 - "Another gap?" (1981)*
Década de 1990	
Teoria	1 - "Realist thought and neorealist theory" (1990)* 2 - "Evaluating theories" (1997)* 3 - "International Politics is Not Foreign Policy" (1996)
Política Internacional	1 - "The emerging structure of international politics" (1993)* 2 - "The new world order" (1993) 3 - "Globalization and governance" (1999)*
Relações Militares	1 - "Nuclear myths and political realities" (1990)* 2 - "On the nature of states and their recourse to violence" (1990) 3 - "The spread of nuclear weapons: a debate" (1995) 4 - "A reply" (to critics of Sagan and Waltz) (1995)* 5 - "Thoughts about virtual nuclear arsenals" (1997)
Política Externa	1 - "America as a model for the world? A foreign policy perspective" (1991)* 2 - "East-West relations after the Cold War" (1997)
Anos 2000	
Teoria	1 - "Thoughts about assaying theories" (2003)*
Política Internacional	1 - "Structural realism after the Cold War" (2000)* 2 - "The continuity of international politics" (2002)*
Relações Militares	1 - "The spread of nuclear weapons: a debate Renewed" (2002) 2 - "NATO's expansion: a realist view" (2000)
Política Externa	

Fonte: elaborado pela autora.

Como vemos, o paralelismo entre as orientações intelectuais de Waltz e a lógica política americana explicita-se especialmente a partir da década de 1970, quando o autor publica seu conhecido livro *Theory of International Politics* e outros artigos que abordam as relações internacionais sob uma perspectiva americana, utilitária e militarizada.

2.3. A ascensão neorrealista em meio ao desfecho bipolar

O afrouxamento das tensões internacionais com o bloco soviético, seguido da crise do petróleo na década de 1970, incentivou o surgimento de novas dinâmicas globais que impulsionaram publicações associadas aos estudos sobre a economia política internacional, sobre os atores transnacionais e os processos de interdependência e cooperação globais. Ou seja, os novos pesquisadores, de forma geral, mostravam-se dispostos a uma ruptura com o quadro militar e estadocêntrico dos objetos de estudo do campo.

Conquanto distinta da perspectiva tradicional do realismo, a elaboração conceitual dessas vertentes – como expuseram os autores neoliberais¹⁶ – foi legitimada pelos mesmos valores científicos que fundaram o neorealismo. Esses valores orientavam-se pela identificação dos condicionantes responsáveis pelas dinâmicas internacionais, a fim de controlar ou evitar as situações similares no futuro. Tal premissa servia à preocupação política de gerenciar a crise, administrando os riscos e otimizando a eficiência em solucionar as disputas (GUZZINI, 1991).

Assim, embora com focos analíticos divergentes, grande parte dos estudos da década de 1970 e início de 1980, como também os programas de pós-graduação em Relações Internacionais das principais universidades americanas, mantiveram a predileção pelo interesse técnico da ciência, investido em teorias orientadas por explicações causais, delegando uma posição secundária às construções metodologicamente direcionadas ao entendimento interpretativo, ou ao viés crítico (BIERSKETER, 2009). Logo, ao passo que tal período tenha possibilitado a abertura do campo das RI à discussão, ele o fez principalmente em termos ontológicos, deixando as questões de natureza metodológicas à parte dos embates.

Como avaliam as pesquisas de Guzzini (1998) e Biersketer (2009), a manutenção dos modelos hipotético-nomológico como preferência metodológica dos teóricos de RI nos EUA deveu-se a consonância desse estilo às contínuas demandas políticas de uma superpotência. Assim, tomados por anseios de “gerenciar”, seja o sistema de poder internacional e/ou a economia mundial, os políticos e intelectuais americanos recorreram às epistemologias racionalistas e positivistas.

To manage is to control, and the responsible “manager” that tries to lead the world needs to understand its dynamics in causal terms. Scholars become engaged in this larger project, not because they all necessarily want to “advise

¹⁶ Dentre esses autores, ver: KEOHANE, R.; NYE, J. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. 1977.; KRASNER, S. (ed) **International Regimes**. New York: Cornell University Press, 1983.; HASS, E. **Beyond the Nations State**. Stanford: Stanford University Press, 1964.

the Prince” (...), but because they tend to share the assumptions of the political leadership that the world needs to be managed, that we should conceptualize and address issues on a global scale, and that it is important to try to make the world a better place. Causal models and arguments serve this function, and the academy is actively engaged in their production. (BIERSKETER, 2009, p. 323).

Ademais, cabe ressaltar sobre o período imediatamente posterior à publicação de *Theory of International Politics* (1979), pois nele se assistiu o recrudescimento das tensões bélicas, que esfriaram os postulados interdependentistas inaugurados anteriormente. Dessa forma, podemos analisar a teoria neorrealista inaugurada na TIP como resultado de uma soma entre passado e presente, na qual os princípios da *realpolitik* do realismo clássico (política de poder) são reunidos aos elementos epistemológicos e metódicos de um debate nacional que lhe era contemporâneo (década de 1960 e 1970).

Como apresentado, a fase de ascensão da produção neorrealista representou, simultaneamente, um período de descenso da influência metodológica europeia na disciplina das RI nos EUA, e de ascensão das vertentes liberais. Ou seja, iniciou-se um movimento na contramão da década de 1940, quando a presença de europeus no cenário intelectual americano – como Morgenthau, Carr e Aron – facilitou a inserção da tradição continental na área, mesclando a investigação pragmatista do país com questões de viés mais teórico, histórico e filosófico. Distintamente, a geração da segunda metade do século XX, na qual Waltz se insere, buscou reconstruir o campo sob premissas metodológicas mais rígidas, possivelmente acompanhando os passos das demais ciências sociais americanas e das demandas institucionais da nação:

Although the Realpolitik tradition was the main import from Europe, this is not simply the story of "the fall of realism": Waltz's realism is (in this sense) liberal realism and very much an Americanized form of theory. Neorealism's microeconomic reformulation of realism is probably the clearest example of de-Europeanization. Liberalism has become the shared premise of American mainstream rationalism (WÆVER, 1998, p. 722).

Como conclui Steve Smith, tais parâmetros foram generalizados entre o *mainstream* da disciplina nos EUA, de modo que nessa comunidade “the central feature is the dominance of rationalism, with an emerging consensus around rational choice theory as a method, and this has the powerful effect of defining what counts as acceptable scholarship” (2002, p.81). Nesse contexto, insere-se a escolha de Waltz por estratégias explicativas da microeconomia como caminho metódico eficaz para se isolar o domínio da PI e, assim, torná-la um campo de estudo autônomo com relação às demais áreas das ciências sociais.

Dessa forma, a herança científica prescrita no neorealismo sustentou a definição da estrutura internacional enquanto variável independente, cujo potencial explanatório adviria de sua capacidade em reduzir a diversidade dos condicionantes sociais a uma lógica causal sistêmica e desveladora dos comportamentos e resultados sincrônicos do sistema. Ou seja, por meio de um tipo de teorização particular sobre a subjetividade, definida pelo modelo do ator racional, Waltz introduz nos estudos da política internacional um modelo de abstração matemático e de um determinismo preditivo, transformando a hipótese sobre o interesse estatal egoísta em um suporte previsível e estável para edificação de uma teoria objetiva da racionalidade sociopolítica.

Assim, o vetor solipsista, mediado pela racionalidade instrumental, catalisa a simplificação da ação social estabelecendo elementos comportamentais fixos e aumentando a possibilidade de antecipação das condutas observadas. Desse modo, ao presumir que os Estados são entidades sensíveis ao custo, isso é, racionais, o autor ativa a sobrevivência enquanto um princípio comportamental sistêmico permanente, valendo-se dele para derivar toda uma cadeia de dinâmicas da anarquia, tomada como postulado generalizante – embora, como exposto, devedora do ambiente científico e político norte-americano.

Em síntese, consistente ao *habitus* do departamento de defesa norte-americano durante grande parte da Guerra Fria, a ciência neorealista dedicou-se a oferecer suporte para a avaliação dos objetivos e dos meios mais eficazes para alcançá-los – de modo que, por outro lado, ela não nos assiste a refletir sobre quais objetivos seriam meritórios, ou mesmo moralmente discutíveis. Assim, o rigor metódico almejado por Waltz fez com que sua produção teórica abstraísse as questões éticas relativas, por exemplo, à justiça social, à normatização do ambiente internacional ou à autoridade política. Logo, enquanto força produtiva, tal saber atua no reforço daquela tecnocracia disposta pelos aparatos sociais, reduzindo as questões práticas ao fim do progresso técnico-científico.

Ao longo do século XX, esse processo de racionalização do discurso foi bastante analisado pelos autores da Escola de Frankfurt, os quais viram na emergência do capitalismo (e da sociedade moderna) a sedimentação do fundamento social necessário para a articulação metodológica de um interesse científico investido na dominação. Isso porque, a elevação da orientação instrumental (arquiteta da esfera econômica liberal e da sociabilidade competitiva) como sendo único substrato da ação social resulta em teorias

erigidas sob pilares de uma ordem política burocratizada e tendente ao entendimento a-histórico de suas estruturas.

Nesse sentido, fechamos nossa análise com a reflexão sobre como “um discurso metódico, teórico, científico pode ser ideológico, não por seu intrínseco desenvolvimento, mas por sua pretensão, por seu ponto de partida, por seu projeto, pelo fato de servir de mediação a um contexto que o explica e que marca seu sentido” (DUSSEL, 1977, p.170-171). Portanto, o presente trabalho buscou interpretar as escolhas teóricas de Waltz (como o modelo estruturalista, a ontologia materialista e o quadro teórico da escolha racional) como processos inseridos nos valores científicos da sociedade americana, catalisados especialmente por meio da linguagem econômica e tecnocrata prevalente nas instituições políticas e sociais do país durante a Guerra Fria.

Dessa forma, embora situados no âmbito teórico-metodológico, os princípios adotados por aquela teoria espelham uma acepção particular de ciência, a qual desenvolve uma perspectiva específica de organização social - normativamente localizada. Dessa forma, os ecos prescritivos da teoria lançam questões sobre as relações de poder que impulsionam a legitimação e manutenção do aporte teórico neorrealista como discurso central para a formulação da imaginação política sobre as relações internacionais, em especial nas academias da América latina, onde há uma espécie de colonialismo intelectual¹⁷.

Portanto, desde um olhar crítico, a análise desses aportes teóricos tradicionais ganha importância ímpar para os pesquisadores situados abaixo do equador, uma vez que experimentam os efeitos deletérios de tal cercamento universalizante, relacionados ao silenciamento epistêmico de suas idiocracias. Ou seja, com esse estudo destacam-se os riscos de se encarar os estandartes expostos no realismo estrutural como sendo trans-históricos e transculturais, visto que objetificam uma determinada concepção de sociedade, de ciência e de política.

Considerações Finais

Esse artigo buscou investigar, por meio de uma sociologia do conhecimento, o caráter existencial originário dos conceitos chave do neorrealismo. Desse modo, captamos

¹⁷ Ver TICKNER, Arlene B.; CEPEDA, Carolina.; BERNAL, José Luis (2013). Enseñanza, Investigación y Política Internacional (TRIP) en América Latina, BJIR, Marília, vol.2, n.1, p.6-47.

um paralelo entre o “mundo social” estudado pelo neorrealismo (suas entidades e processos ontológicos) e a agenda político-social da nação americana na segunda metade do século XX. Em conjunto, concluímos sobre a aproximação entre a base teórica do neorrealismo, pautada no critério pragmático de utilidade instrumental, e os valores emanados da sociedade americana e de seus correlatos acadêmicos durante aquele período.

Destarte, a produção de Waltz origina-se num período em que a sociedade americana experimentava mais intensamente a transferência de um modelo característico da economia de mercado para a organização pública. Nesse sentido, os desenvolvimentos da dimensão econômica passam a ter um papel mais abrangente, “incorporando esferas anteriormente pensadas como portadoras de características soberanas” (CARVALHO, 2006, p.15-16). A aceção de um raciocínio instrumental, envolto num substrato social competitivo, comum à tendência individualista da economia de mercado, e ao pensamento liberal, é reportada ao modelo teórico neorrealista que então participa de um debate amplo no interior do liberalismo, a respeito da possibilidade de uma sociedade [no caso, do sistema internacional] autorregulada (CARVALHO, 2006).

Assim, enquanto a teoria neorrealista de Waltz argumenta sobre a natureza objetiva de suas proposições, sua *narrativa* possui imperativos normativos expressos na descrição do que seria a realidade internacional, bem como dispõe prescrições políticas aos atores, ao estabelecer os comportamentos prováveis relacionados à racionalidade instrumental e à política de poder. Tais características associadas às escolhas metódicas do neorrealismo expõem os limites políticos da teoria, subvertendo a proposição sobre leis generalizantes.

Como defendem alguns teóricos críticos (COX, 1981; ASHLEY, 1981, 1984; RUGGIE, 1983), a noção de estrutura política internacional, que o neorrealismo descreve como sendo o padrão universal ou permanente, constituiria, pelo contrário, a consequência de condições históricas específicas (a Guerra Fria). Entrementes, despontam a potencialidade crítica das análises acerca das implicações ontológicas advindas da qualidade a-histórica do conceito sobre a estrutura política internacional neorrealista, o qual é descontextualizado em favor da elaboração de causas e efeitos gerais e de prescrições teóricas tomadas como objetivas, embora possuam uma normatividade constitutiva relacionada ao vocabulário das instituições modernas, incrementadas pela emergência das economias de mercado, e pela política externa na Guerra Fria

Portanto, a confluência entre as escolhas metodológicas e ontológicas do neorrealismo e o mundo da ação social que ele informa justifica a resistência dessa corrente às ações que procurem romper os limites impostos por sua tradição, às quais o neorrealismo responde com o comumente e contundente: “não sejam irracionais”. Afinal, o mundo à parte da lógica operativa da razão científica é compreendido como compêndio idealista, capaz de arruinar a ordem posta. Assim, como sugeriu Ashley, é importante captarmos a compatibilidade entre a racionalidade científica e a manutenção da “política de poder”, afinal, “reducing reason to purposive rationality, gauging action solely in terms of the efficiency of means, and one-sidedly concentrating on the ‘is’ realists are ‘scientific men’” (ASHLEY, 1981, p. 235).

Por conseguinte, reforça-se a consistência entre a proposta teórica neorrealista e a imaginação política de uma superpotência. Afinal, por se propor a orientar o exercício eficiente do controle sobre o desenho anárquico vigente e ao negar a possibilidade dos atores ordenarem o mundo de outra forma senão a disposta por tal estrutura, a teoria neorrealista torna-se bastante atrativa à audiência dos Estados centrais e privilegiados pelo *status-quo*. Deste modo, a base técnica oferecida pela teoria neorrealista poderá manter-se prevalente, mesmo com os desenvolvimentos práticos contemporâneos, na medida em que, como advertiu Ashley, “as long as at least some powers find guidance in the theory, grasp objective forces identified in it, and, wielding these forces, bend others to the system within which their own success is assured, the technical theoretical base of realism proves itself in its own terms (ASHLEY, 1981, p.225).

Portanto, tal questão torna-se especialmente problemática quando vinculada à expansão hegemônica das concepções acadêmicas norte-americanas (dado a força política do país, o escopo de sua comunidade acadêmica, e a predominância editorial de seus jornais e revistas) a ponto de pressionarem uma extensão espacial desses pressupostos às demais comunidades acadêmicas do globo. Os efeitos decorrentes da ampliação irrefletida dos pressupostos neorrealistas merecem atenção, uma vez que, por expressarem uma realidade social e acadêmica particular, sua expansão para os demais países constituiria não raro um ato político. E, com isso, o *mainstream* da disciplina nos EUA tende a dispor questões nem sempre convergentes com a agenda política de outras comunidades;

Thus gender inequalities are either domestic politics or private or both, and questions of migration, the environment, human rights and cultural clashes either are seen as falling outside the core of the discipline or are features to be studied according to the canon of the social science enterprise, which thereby

reconstitutes them as atomistic and external. Similarly, the massive economic inequalities in the world are seen as having to do with the discipline of economics, or as falling into the field of domestic politics or development (SMITH, 2002, p. 82).

Por fim, acredita-se que a perspectiva sociológica aplicada nesse artigo expõe a importância dos atores e intelectuais externos ao contexto norte-americano “reflect upon just how much of what are assumed by U.S. scholars to be global, timeless patterns, experiences, or universalizing tendencies are in fact the product of a particular American concern and perspective at a given point in time (BIERSTEKER, 2009, p. 321). Ou seja, a necessidade de repensarmos criticamente o conteúdo de nossa agenda de estudos, sobretudo quando se trata da manutenção de uma concepção de política muitas vezes em descompasso com as demandas contemporâneas dos países menos desenvolvidos. Afinal, embora confluyente com o período da Guerra Fria, esse discurso parece perder fôlego analítico frente a um quadro político diverso e cada vez mais necessitado de uma retomada humanista.

Como reclama Walker (1993), nas condições atuais em que experimentamos reincidências à violência - somadas às novas formas de inclusão e exclusão advindas das tecnologias de produção, das quais segue também a fragilidade do meio ambiente - torna-se inquestionável a urgência do debate sobre tais aspectos práticos em escala global. Para tanto, faz-se necessário um aparato teórico capaz de interpretar (e, para isso, reconhecer) tais dinâmicas – geralmente atribuídas às agendas públicas dos países menos desenvolvidos – bem como absorver a natureza ético-político dessa discussão. Todavia, a base intelectual provida pelo neorrealismo soa-nos insuficiente para sustentar a reconexão entre política e moralidade, ou mesmo para um repensar ontológico sobre os *outros* sujeitos. Nesse sentido, torna-se cada vez mais relevante a emergência das novas correntes que admitam a “potencialidade em um sistema sociopolítico não instrumental, criado por uma socialização reflexiva sobre crenças ou normas diversificadas” (CARVALHO, 2006, p.235).

Referências

ALKER, Hayward; BIERSTEKER, Thomas. (1984) The Dialectics of World Order: Notes for an Archeologist of International Savoir Faire. *International Studies Quarterly*, Vol. 28, Nº. 2, p.121-142.

AMADAE, S.M. (2003) *Rationalizing capitalist democracy: the Cold War origins of rational choice liberalism*. Chicago: The University of Chicago Press.

ASHLEY, Richard. (1981) Political Realism and Human Interest. *International Studies Quarterly*, Vol. 25, Nº. 2, p. 204-236.

ASHLEY, Richard K. (1986) The Poverty of Neorealism. In: KEOHANE, Robert O. (Ed). *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press, p. 255-300.

BIERSTEKER, Thomas. J. (2009) The parochialism of hegemony: challenges for “American” International Relations. In: TICKNER, Arlene B.; WÆVER, Ole. (Eds). *International Relations Scholarship Around The World*. London and New York: Routledge, p. 308-327.

BLOOR, David. (1997) Remember the Strong Program? *Science, Technology, & Human Values*, Vol. 22, Nº. 3, p. 373-385.

CARVALHO, Bruno Sciberras de. *A Escolha Racional como Teoria Social e Política: uma Interpretação Crítica*. 2006. 258f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 2006

COX, Robert. W. (1981) Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 10, p.126-155.

DAHRENDORF, Ralf. (2006) Enlightenment Applied, Enlightenment Betrayed: a story of liberty under pressure. *CHI Bulletin*, Nº. 39, p. 15-22.

DUSEEL, Enrique. (1977) *Filosofia da Libertação*. Trad. Luiz João Gaio. São Paulo: Edições Loyola/UNIMEP.

ELIAS, Norbert. (2008) Sociologia Do Conhecimento: Novas Perspectivas. *Sociedade e Estado*, Vol.23, Nº.3, p.515-554.

GALTUNG, Johan.(1981) Structure, culture, and intellectual style: an essay comparing saxon, teutonic, gallic and nipponic approaches. *Social Science Information*, Vol. 20, Nº. 6, p.817-856.

GOLDMAN, Harvey. (1994) From Social Theory to Sociology of Knowledge and Back: Karl Mannheim and the Sociology of Intellectual Knowledge Production. *Sociological Theory*, Vol. 12, Nº. 3, p. 266-278.

GORDON, Scott. (1991) *The history and philosophy of social science*. London: Routledge, 704 p.

GUZZINI, Stefano. (1998) *Realism in International Relations and International Political Economy: the continuing Story of a Death Foretold*. New York and London: Routledge, 272 p.

HOFFMANN, Stanley.(1977) An American Social Science: International Relations. *Daedalus*, Vol.106, Nº. 3, p. 41-60.

LASSWELL, Harold. (1951) The policy orientation. In: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold (eds.) *The Policy Sciences*. Stanford, CA: Stanford University Press, p. 3-15.

MANNHEIM, Karl. (1980) On the Sociological Determination of Methodology. *The Canadian Journal of Sociology*, Vol. 5, Nº. 4, p. 413-432.

RUGGIE, John Gerard. (1993) Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations. *International Organization*, Vol.47, Nº.1, p. 146.

SHILS, Edward. (1970) Tradition, Ecology and Institution in the History of Sociology. *Daedalus*, Vol. 99, p. 760-825.

SMITH, Steve. (2002) The United States and the Discipline of International Relations: Hegemonic country, hegemonic discipline. *International Studies Review*, Vol.4, Nº.2, p. 67-85

WÆVER, Ole. (1998) The Sociology of a Not So International Discipline: American and European Developments in International Relations. *International Organization*, Vol. 52, Nº. 4, p. 687-727.

WAGNER, Peter; WEISS, Carol; WITTROCK, Björn; WOLLMANN, Hellmut. (1991) The policy orientation: legacy and promise. In: _____. (Eds). *Social Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads*. Cambridge University Press, p. 2-28.

WAGNER, Peter; WITTROCK, Björn; WOLLMANN, Hellmut. (1991) Social Science and the modern state: policy knowledge and political institutions in Western Europe and the United States. In: WAGNER, Peter et. al (Eds). *Social Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads*. Cambridge University Press. p. 28-85.

WALTZ, Kenneth N. (1959) *Man, the state and war: A theoretical analysis*. New York: Columbia University Press, 263 p.

_____. The stability of a bipolar world. (1964) *Daedalus*, Vol. 9, Nº.3, p.881-909.

_____. *Theory of International Politics*. (1979) New York: McGraw-Hill, 256 p.

_____. The Emerging Structure of International Politics. (1993) *International Security*, Vol. 18, Nº. 2, p.44-79.

_____. *Realism and International Politics*. (2008) New York: Routledge, 384 p.

Recebido em: Abril de 2014;
Aprovado em: Março de 2015.

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 2 | 2015

*A cooperação entre Brasil e
Estados Unidos na área dos
biocombustíveis: iniciativa bilateral
e transbordamentos multilaterais*

Frederico de Almeida Castro Marinho



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

A COOPERAÇÃO ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS NA ÁREA DOS BIOCOMBUSTÍVEIS: INICIATIVA BILATERAL E TRANSBORDAMENTOS MULTILATERAIS

Frederico de Almeida Castro Marinho¹

Resumo: O propósito central do artigo é o de analisar a existência de quatro elementos que influenciam a ação de política externa do governo brasileiro na área dos biocombustíveis. O primeiro trata da evolução do etanol no Brasil e da recente alteração do perfil energético brasileiro. O segundo aborda o posicionamento brasileiro durante os governos Lula e Rousseff. O terceiro analisa a dinâmica das ações bilaterais da política externa com os Estados Unidos. O quarto destaca o transbordamento dessas ações para o âmbito multilateral. Por último, considerações finais são traçadas. A análise do processo indica o adensamento da interação entre Brasil e Estados Unidos, a relevância para a agenda positiva e os desafios para a consolidação do tema.

Palavras-chave: Política Externa; Biocombustíveis; Energia; Estados Unidos.

THE COOPERATION BETWEEN BRAZIL AND THE UNITED STATES IN THE FIELD OF BIOFUELS: BILATERAL INITIATIVE AND MULTILATERAL SPILL OVER

Abstract: The main purpose of this paper is to analyze the existence of four factors that influence the Brazilian foreign policy on biofuels issues. First, the evolution of ethanol in Brazil and the recent change in the Brazilian energy profile. The second assesses the Brazilian position during Lula and Rousseff administrations. A third analyzes the dynamic of the bilateral actions regarding the United States. The fourth stresses the spill over of these actions to the multilateral dimension. In the last part, final considerations are outlined. The analysis of the process indicates the strengthening of the interaction between Brazil and the United States, the relevance for the positive agenda and the challenges for the consolidation of the theme.

Keywords: Foreign Policy; Biofuels; Energy; United States.

¹Mestre em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) e Bacharel em Administração Pública pela FGV-SP. Gostaria de agradecer a Vitor Galiza Xavier (UFRJ) pelo auxílio na compilação dos dados para esse texto. As posições do autor não refletem, necessariamente, as do governo brasileiro.

Introdução

Apesar de o vínculo existente entre energia e desenvolvimento econômico remeter a relevância do tema ao início do uso intensivo da energia no processo produtivo, percebe-se que a crescente importância estratégica da energia nas últimas décadas do século XX, mormente após os dois choques do petróleo na década de 1970. Acentuou-se a percepção da centralidade do acesso às fontes de energia fóssil, expressando a essencialidade de garantir seu suprimento, não obstante as oscilações de preço. Entre as fontes alternativas, percebe-se uma crescente relevância atribuída aos biocombustíveis, especialmente ao etanol nos últimos anos.

Os anos 1980 foram palco da volta da acomodação dos preços do petróleo e da relativa estabilidade na relação entre fornecedores e importadores. Na década seguinte, apesar de não ter havido choques tão significativos de abastecimento e preço, como os ocorridos nos anos 1970, também demonstraram o acirramento da disputa pelo acesso às fontes energéticas.

O mercado do petróleo foi dominado, até os anos 1970, por grandes empresas transnacionais de capital privado (ROBERTS, 2005). Importante notar nesse processo o papel desempenhado pelos governos nacionais, que começaram a demonstrar crescente inclinação para controlar mais diretamente a exploração desses recursos por meio de regulamentações internas e do recrudescimento da atuação de empresas estatais no setor.

Um dos fatores que levou à formação da OPEP² foi o objetivo compartilhado de estabelecer fórum de concertação que atribuísse maior força aos países produtores perante os países desenvolvidos e as grandes empresas transnacionais, com o fito de poder orquestrar, de forma conjunta, a produção e, conseqüentemente, o fornecimento do petróleo e de seus derivados. As duas ocasiões mais significativas, 1973 e 1979, são emblemáticas e explicitaram o poder de barganha da OPEP e as sérias conseqüências que a escassez de energia poderia representar para a economia mundial.

²Criada na Conferência de Bagdá em 1960 por Irã, Iraque, Kuwait, Arábia Saudita e Venezuela. Atualmente formada por doze países, sendo que Gabão (1975-1994) e Indonésia (1962-2009) deixaram a organização. Outros países se juntaram, principalmente nos anos 1960, aos membros fundadores: Catar (1961), Líbano (1962), Emirados Árabes Unidos (1967), Argélia (1969), Nigéria (1971), Equador (1973, ficando de fora entre 1992 a 2007), e, posteriormente, Angola (2007).

Os países membros dessa organização pretenderam minimizar o poder que essas grandes empresas, que ficaram conhecidas como as “sete irmãs”³, detinham. Essas empresas agiam com o intuito de aumentar a rentabilidade e o lucro e, com essa premissa de ação, procuravam restringir o acesso de outras possíveis empresas concorrentes às reservas de petróleo, além de dificultarem que os próprios governos nacionais dos Estados pudessem controlar essas reservas diretamente (ROBERTS, 2005).

É principalmente a partir dessa época que os governos nacionais começam a se preocupar mais fortemente com qual deveria ser a sua atuação no setor de energia e com as fontes alternativas ao petróleo. Essa preocupação também foi compartilhada pelo governo brasileiro à época, sendo o próprio o Programa Nacional do Álcool (Pró-alcool), concebido como medida significativa para tentar reduzir a dependência externa.

No século XXI, os biocombustíveis inserem-se no cenário internacional como uma importante fonte alternativa de energia renovável. O tema associa-se às atuais discussões sobre meio ambiente e modelo de desenvolvimento econômico, movido primordialmente por recursos convencionais, diante da inexorável finitude de longo prazo das fontes não renováveis e da tentativa de reduzir a dependência do petróleo.

O objetivo desse artigo é o de destacar e de analisar os elementos que influenciaram a ação de política externa do governo brasileiro na área dos biocombustíveis entre 2003 e 2014, englobando os dois mandatos do governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e o primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014), tanto no âmbito bilateral com os Estados Unidos, como no multilateral. Com efeito, optou-se por realizar ensaio a partir de perspectiva mais panorâmica, privilegiando o levantamento do discurso empregado pelo governo brasileiro expresso por meio das fontes oficiais.

Dessa maneira, o texto foi organizado com o intuito de abordar esses elementos de maneira estruturada. O primeiro item trata da evolução do etanol e da recente alteração do perfil energético brasileiro. O segundo aborda o posicionamento brasileiro sobre o tema nos governos Lula e Rousseff. O terceiro analisa a dinâmica das ações bilaterais da política externa com os Estados Unidos e o quarto destaca o transbordamento dessas ações para o âmbito multilateral. Por último, considerações finais são traçadas.

1) Evolução e mudança do perfil energético brasileiro

³ O termo se refere às empresas Royal Dutch Shell, Anglo-Persian Oil Company, Standard Oil of New Jersey (depois Esso), Standard Oil of New York (depois Mobil), Standard Oil of California (depois Chevron) e a Gulf Oil.

Uma das particularidades da evolução do tema no Brasil refere-se à época em que começa o processo de pesquisa e de regulamentação específica para os biocombustíveis. O início desse processo data das primeiras décadas do século XX⁴, apesar de ter havido momentos de maior ou de menor entusiasmo sobre os resultados práticos e a viabilidade econômica.

O acúmulo de experiência sobre as especificidades químicas, as técnicas de produção e as particularidades das matérias primas e do solo do Brasil perfazem conhecimento que auxiliou o subsequente desenvolvimento do etanol e atribui respaldo técnico às ações do governo brasileiro. Infere-se que essa experiência trouxe *know how* não apenas para os pesquisadores que estudam o tema, mas também para as autoridades públicas brasileiras.

Uma das primeiras iniciativas que deve ser destacada refere-se à criação da Estação Experimental de Combustíveis e Minérios em 1921. Esse organismo estava vinculado ao governo federal e foi o primeiro a conduzir sistematicamente testes com veículos movidos a etanol. Interessante observar que uma das motivações centrais dessa iniciativa já era a de tentar substituir a gasolina, produto que começava a sinalizar tendência de aumento de preço, tendo em vista a situação do pós-primeira guerra e da possível escassez do petróleo (BNDES, 2008).

A Estação Experimental acabou sendo o embrião do que se tornaria o Instituto Nacional de Tecnologia (INT), oficialmente criado em 1934. O INT, por sua vez, foi concebido como organização permanente e que teria a incumbência de atuar de maneira estratégica em inovação e desenvolvimento tecnológico, provendo melhores condições para a realização de pesquisas, assim como fornecendo subsídios para o delineamento de estratégias para o setor (CASTRO e SCHWARTZMAN, 1981).

A década de 1930 foi marcada pela intervenção pública nessa área. O decreto nº 19.717 firmado pelo governo do Presidente Getúlio Vargas em 1931, no qual pela primeira vez foi estabelecida a obrigatoriedade da mistura de etanol à gasolina no Brasil, foi emblemático (BNDES, 2008). Infere-se, no entanto, que esse não tinha o objetivo de ser uma medida de fomento à produção interna de longo prazo, porquanto não criava outros mecanismos para sustentar a demanda interna, como a concessão de crédito ou a redução de impostos. Destarte, o governo não havia estabelecido incentivos econômicos estruturais

⁴Houve em 1903 o I Congresso Nacional sobre Aplicações Industriais do Álcool, que já indicava a possibilidade de utilização de etanol em veículos (BNDES, 2008).

que pudessem sustentar a demanda, sendo esta artificialmente estimulada apenas pela determinação de percentual a ser misturado.

Houve nos anos 1930 a tentativa do governo de regular o setor de maneira mais uniforme. Essa iniciativa mais estrutural tomou vulto e foi materializada por meio da criação de entidade específica. O Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) foi instituído em 1933 com a atribuição de definir não somente o percentual de mistura, porquanto sua atuação no mercado também envolvia outras ações mais abrangentes, como também a de regular os preços dos derivados da cana-de-açúcar e as quantidades de produção por estado. Na segunda metade dos anos 1940 houve, com o final do Estado Novo varguista, a discussão acerca da possibilidade de fechar o IAA, o que de fato não ocorreu à época, e o Instituto seguiu regulando o mercado nos anos seguintes (CASTRO e SCHWARTZMAN, 1981).

A queda do preço externo do açúcar, concomitante ao primeiro choque do petróleo, criou as bases para o retorno do uso mais intensivo do etanol. É nesse contexto de súbita e enorme alta dos preços do petróleo que o governo brasileiro decidiu instituir, por meio do decreto nº 76.593, o Pró-álcool em 1975. Essa iniciativa caracterizava-se, até aquele momento, como a principal ação do governo federal para fomentar a produção e o consumo interno de etanol (BNDES, 2008).

A iniciativa teve como característica central a particularidade de ter sido planejada e constituída como reação à conjuntura adversa, não tendo sido delineada como política estatal que tivesse como vertente a construção de uma política externa específica. Mudanças não tardaram a ocorrer, já que contexto e situação econômica diversa apresentaram-se ainda na década de 1980. A economia brasileira passava por momento de crise, sobretudo entre os anos de 1980 e 1983, na esteira do segundo choque do petróleo e da elevação das taxas de juros promovida pelo banco central norte-americano (SERRANO, 2004).

Infere-se que houve dificuldade para elaboração e implementação de política externa duradoura para a energia, ou para o etanol no caso específico, nesse período. É primordial considerar se ela poderia mesmo ter tomado vulto perante as dificuldades materiais e financeiras pelas quais passava o país, diante dos constrangimentos econômicos desse contexto, não apenas no Brasil, mas também em substancial parcela dos países periféricos (VELASCO E CRUZ, 2007).

Por conseguinte, deve-se considerar até que ponto o planejamento de ação estatal de longo prazo para a energia poderia efetuar-se dentro dessas limitações mais amplas de cunho estrutural, assim como da falta de incentivo financeiro momentâneo para a produção e para a disseminação da utilização do etanol.

Após dez anos do início do Pró-alcool, os preços do petróleo voltaram a se acomodar em patamares mais baixos e houve também, na mesma época, recuperação dos preços do açúcar. Novamente houve alteração do cenário mais amplo e dos estímulos financeiros, o que resultou no desincentivo à produção de etanol e no arrefecimento da expansão e da importância atribuída ao programa. Percebe-se a dificuldade desse programa de se fortalecer no longo prazo, levando em consideração a redução dos preços do petróleo e as mudanças conjunturais da década de 1990. A demanda por etanol ganhou novo fôlego com a demanda proveniente dos veículos *flex fuel*, no entanto, voltou a arrefecer com a queda do preço do petróleo ainda na segunda metade dos anos 2000.

Com o intuito de delinear ações para o setor energético, marco jurídico importante foi estabelecido no final da década de 1990, quando houve a criação da agência reguladora do setor e do fórum político doméstico, respectivamente a Agência Nacional do Petróleo⁵ (ANP) e o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), criados em 1997 por meio da Lei nº9478. Cabe destacar, no entanto, que as leis que criaram essas instituições não mencionam os biocombustíveis explicitamente, apesar de a Constituição Federal mencioná-los nos artigos 177 e 238.

A inclusão dos biocombustíveis nas atribuições da ANP e do CNPE ocorreu durante o governo Luís Inácio Lula da Silva. A consolidação jurídica reitera a relevância atribuída ao tema pelo governo brasileiro nos anos recentes. Em suma, a reformulação jurídica e institucional, que tem o seu arcabouço legal fortalecido durante os dois termos do governo Fernando Henrique Cardoso, é complementada pelo primeiro mandato do governo Lula, que destaca e reforça os biocombustíveis na estrutura institucional.

Essas alterações no campo legal expressam o novo papel que os biocombustíveis começam a exercer, representado pela retomada da importância política e econômica atribuída no início do século XXI. Os anos 2000 representam símbolo desse novo período, particularmente para o etanol, em consonância com a percepção do papel que os biocombustíveis poderiam exercer dentro do cenário de alteração da matriz energética

⁵ Muda de nome para Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis com a publicação da Lei 11.097 de 13 de janeiro de 2005.

mundial. No âmbito doméstico brasileiro, essa percepção foi reiterada pelo crescimento imediato da demanda, propiciado pelo avanço das novas tecnologias, principalmente com a popularização dos motores de veículos capazes de funcionar com misturas de gasolina e álcool (IPEA, 2010).

O início do novo século apontava para a retomada do desenvolvimento do etanol no Brasil, com perspectivas de fornecimento não apenas para o mercado interno, mas também para o externo. Em 2007, a parceria com os EUA demonstrava-se em processo de fortalecimento, sobretudo após a assinatura de Memorando de Entendimento bilateral, que será detalhado a seguir. A partir de 2008, todavia, os primeiros sinais de uma possível crise no setor sucroalcooleiro começam a ser vislumbrados. À queda nas exportações soma-se o desincentivo financeiro interno com o controle do preço da gasolina, acentuado pela desoneração da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE).

Nesse cenário de desaquecimento do setor, de 2010 a 2014 mais de sessenta usinas fecharam e cerca de outras sessenta enfrentam problemas de recuperação judicial⁶. Nota-se diálogo menos fluido do setor com o governo Rousseff. Em maio de 2014, Roberto Rodrigues, ex-ministro da Agricultura do primeiro governo Lula, assumiu o conselho deliberativo da União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA), tendo uma das principais tarefas a de fortalecer a interlocução e de vocalizar o descontentamento do setor, reforçando a atuação da presidente-executiva da instituição, Sra. Elizabeth Farina, no relacionamento com o governo.

Nota-se que o desalinhamento entre o setor e o governo coloca em xeque a capacidade brasileira de protagonizar o delineamento das bases de modelo de desenvolvimento econômico mais limpo e menos dependente do petróleo. As vantagens comparativas de produção e a disseminação de combustível menos poluente, estratégico para a mudança da matriz energética mundial, são eclipsados pelos desincentivos financeiros e pela inconstância de políticas duradouras, sobretudo no que se refere a garantias de produção e de preço para o setor.

2) Posicionamento brasileiro nos governos de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff

⁶ <http://www.novacana.com/n/etanol/politica/usinas-governo-vivem-clima-tensao-020614/>. Acessado em 10/06/2014.

A importância atribuída ao tema pelos governos Lula e o destaque que se conferiu aos biocombustíveis é ímpar e difere dos governos anteriores. O governo Lula defendeu a singularidade do momento e considerou como sendo oportunidade histórica de desenvolvimento não apenas para o Brasil, mas para toda a humanidade, como explicitou em seu discurso proferido na Conferência Internacional sobre Biocombustíveis, realizada em Bruxelas em 2007. Apesar das características intrínsecas que atribuem ao tema importância estratégica, a posição de política externa, com especial destaque para o etanol, foi sendo estruturada de maneira mais consistente nos últimos anos. Com efeito, destaca-se a mudança do perfil energético brasileiro, que passa de demandante de energia externa para tornar-se exportador líquido (SENNES, 2009), bem como a alteração do tratamento dispensado ao tema por parte do governo federal.

A importância estratégica conferida ao tema pelo governo Rousseff não parece ter sofrido significativa inflexão. Não se nota alteração brusca nos compromissos externos firmados anteriormente, no entanto, a postura estatal de menor incentivo à produção doméstica vem sendo questionada pelos produtores do setor sucroalcooleiro.

O posicionamento brasileiro em relação aos biocombustíveis é orientado por três pilares: econômico, social e ambiental (AMADO, 2010). Estes são recorrentemente citados por autoridades brasileiras e divulgados como os princípios basilares que sustentam e norteiam as ações externas do país para o tema. O primeiro e o terceiro tratam do desenvolvimento sustentável, que vincula crescimento econômico e o uso dos biocombustíveis ao debate atual sobre a questão ambiental.

Um dos pontos destacados pelo Brasil, para defender a utilização e a disseminação dos biocombustíveis pelo globo, baseia-se na elaboração de estudos que comprovem cientificamente a redução de emissões de gases efeito estufa dessa fonte de energia em comparação com os derivados de petróleo, especialmente o diferencial de emissões entre etanol e gasolina. Fundamentado nessa perspectiva inclusiva e abrangente, o governo brasileiro busca destacar os biocombustíveis como alternativa de energia renovável com o melhor potencial econômico para compatibilizar desenvolvimento e conservação do meio ambiente.

Sobre os benefícios sociais, todavia, é mister ponderar as críticas sobre a produção de etanol, no que se refere à influência direta dessa em detrimento da produção de alimentos. O debate ocorreu, inicialmente, na Organização das Nações Unidas para

Agricultura e Alimentação (FAO) e o governo brasileiro foi um dos que buscou explicitar cientificamente que estas não estavam correlacionadas⁷.

As discussões na FAO sobre *food versus fuel* tenderam a desvincular a correlação direta com a produção de etanol, sendo que o argumento contrário voltou-se para o desenvolvimento do conceito de “efeitos indiretos do uso do solo”, suscitado principalmente pela União Europeia e criticado pela posição brasileira pela falta de comprovação científica (AMADO, 2010). A posição posterior da FAO foi de sugerir a condução de estudos específicos para melhor avaliar a situação em cada país, como declarado por José Graziano, diretor geral da instituição desde 2012. Destaca-se que a produção brasileira foi considerada não prejudicial à segurança alimentar⁸.

O segundo pilar refere-se à postura cooperativa adotada pelo Brasil na difusão da produção dos biocombustíveis, especialmente para os países periféricos. Esse ponto está diretamente relacionado à promoção de desenvolvimento dos países mais pobres, que teriam na produção uma maneira de gerar empregos, de aumentar a renda e de diminuir a dependência externa do petróleo.

A atitude cooperativa brasileira em relação ao compartilhamento tecnológico, privilegiando os países em desenvolvimento, vincula-se aos três pilares e, sobretudo, à questão prática da necessidade de aumentar o número de países produtores para que se forme um mercado mundial de etanol, expandindo a oferta do produto, distribuindo a produção em diversos países e reduzindo, portanto, a dependência no fornecimento.

Tal posicionamento do governo brasileiro para o tema converge em diversos aspectos com a perspectiva norte-americana. Apesar de os Estados Unidos terem sua atenção central voltada para outras partes do mundo, principalmente após o 11 de setembro (HURRELL, 2009), o tema dos biocombustíveis tornou-se ponto importante do contato bilateral com o Brasil. Ele faz parte da agenda positiva na relação bilateral e expressa convergência de políticas externas nessa área, no entanto, a incapacidade brasileira de fomentar e manter produção de etanol, capaz de abastecer o mercado interno e a demanda externa, sobretudo norte-americana, reduz a possibilidade de ganhos materiais concretos. Nesse sentido, observa-se que os esforços político-diplomáticos são enfraquecidos pela

⁷ O aumento dos preços dos alimentos estava fortemente vinculado ao crescimento da economia mundial e da demanda dos países em desenvolvimento, causada principalmente por China e Índia, e não era derivada do aumento da produção de etanol (PRATES, 2008).

⁸ <http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/2015/01/exclusiva-jose-graziano-da-silva-3/>. Acessado em 10/01/2015.

inconsistência de políticas públicas capazes de equacionar as dificuldades de produção doméstica.

Não obstante, o tema insere-se na tentativa mais ampla do governo de procurar posicionar o país não de maneira antagônica ou tímida em relação aos Estados Unidos, mas de forma mais afirmativa. Por conseguinte, os biocombustíveis apresentaram-se como ponto central para essa tentativa de posicionamento, já que o Brasil é um dos principais atores nesse debate, dotado de conhecimento tecnológico e de grande potencial produtivo.

Um dos aspectos centrais que motivaram os Estados Unidos refere-se ao objetivo de diminuir a dependência de petróleo, principalmente quando se considera que parte significativa dos fornecedores localiza-se em regiões de certa instabilidade política, como o Oriente Médio (KLARE, 2005). Os pontos convergentes entre Brasil e Estados Unidos, embora possam ser baseados em motivações distintas, propiciaram adensamento do relacionamento e maior aproximação.

3) Dinâmica das iniciativas de política externa no âmbito da relação bilateral Brasil - Estados Unidos

Há, a partir do final da década de 1990, movimento mais direto para se estreitar a cooperação em energia, que vem crescendo e se intensificando desde então. Houve crescimento na quantidade de instrumentos jurídicos que versam sobre o tema, bem como ampliação do conteúdo desses textos e das ações concretas levadas a frente pelos dois países.

Em 1997, firmou-se o Ajuste Complementar ao Acordo de 1984 para a Cooperação na Área de Tecnologia Energética, que explicitava a importância das energias renováveis. O texto destacou a importância da energia renovável e abordou também o papel que a mesma desempenha para que se possa obter maior diversidade na matriz energética. Não foram detalhadas, no entanto, quais seriam essas formas de energias renováveis, deixando o etanol dentro de categoria mais ampla. O etanol, dessa maneira, não recebeu destaque especial e não houve abordagem particular para fomentar a sua produção e consumo dentro dessa vertente.

Esse processo de fortalecimento do relacionamento bilateral no tema contou ainda com a assinatura de Memorando de Entendimento em nível ministerial e específico para energia em 2003. Esse documento foi firmado entre o Ministério de Minas e Energia, pela então Ministra Dilma Rousseff, e o Departamento de Energia dos Estados Unidos. Vale

destacar que o texto citou explicitamente o biodiesel e a biomassa, mas não fez qualquer menção ao etanol.

O Brasil buscava alterar o padrão do relacionamento, elevando o nível da interlocução e colocando-se de maneira mais assertiva e menos subordinada (HIRST, 2009). O tema ganhava mais relevo no âmbito doméstico norte-americano, discutia-se no Congresso o projeto “Clean Energy Act” e o “Energy Independence and Security Act of 2007” com vistas a estabelecer, respectivamente, diretrizes estatais para eficiência energética e para energias renováveis.

A institucionalização do tema recebeu força com a assinatura do Memorando sobre biocombustíveis de 2007, durante a visita do presidente Bush ao Brasil, emblemático para a parceria e balizador das mais importantes ações conjuntas. Na ocasião, a escolha de Guarulhos incluía estrategicamente a visita à Petrobras Transporte (Transpetro). Vale destacar, ademais, que o Memorando foi elaborado no contexto do reconhecimento mútuo da importância do relacionamento bilateral nessa área, sendo articulado por meio de troca de três visitas presidenciais e reuniões de alto nível, corroborando o papel de destaque da relação bilateral.

Apesar de mencionar o biodiesel, o documento trata, sobretudo, do etanol. Além de ser marco significativo para a relação bilateral, são traçadas as linhas orientadoras dos dois países em duas outras vertentes: a Global e a para Terceiros Países. A primeira vertente foi influenciada e afetada pelas ações desempenhadas no âmbito bilateral. O texto faz menção explícita à cooperação no Fórum Internacional de Biocombustíveis (FIB).

O FIB foi criado em 2007 por Brasil, Estados Unidos, União Europeia, China, Índia e África do Sul com objetivos específicos, sendo a intenção de realizar estudos técnicos um dos principais. A articulação da relação bilateral e o desenvolvimento de trabalhos conjuntos, principalmente em áreas técnicas⁹, ocorrem em concomitância à esfera multilateral e os resultados obtidos nesses trabalhos conjuntos foram levados a essa instância mais ampla.

No que se refere a Terceiros Países, cabe salientar que as intenções não se restringiram apenas à retórica. Ações concretas foram tomadas com o intuito de dar expressão prática a essa iniciativa conjunta de Brasil e Estados Unidos. Com esse objetivo, foram encomendados estudos para a Fundação Getúlio Vargas (FGV), com financiamento

⁹ Exemplo significativo é a parceria desenvolvida entre Inmetro e NIST (*National Institute of Standards and Technology*), citados explicitamente no referido memorando.

e colaboração do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), sobre a viabilidade produtiva dos biocombustíveis em sete países latino-americanos¹⁰.

Essa iniciativa para o fomento da produção de biocombustíveis em terceiros países, que se coaduna com a ênfase atribuída pelo governo Lula à cooperação no âmbito Sul-Sul, está alinhada ao interesse compartilhado por Brasil e Estados Unidos de aumentar o número de produtores. A produção disseminada pelo mundo diminuiria o risco de concentração do fornecimento em poucos países e contribuiria para formar um mercado mundial desses produtos, sobretudo do etanol no primeiro momento.

A iniciativa foi inicialmente planejada para atender aos países do Caribe e da América Central, porém acabou sendo estendida para o continente africano em 2009. No primeiro semestre daquele ano foi lançado o Programa Estruturado de Apoio aos demais Países em Desenvolvimento na Área de Energias Renováveis (Pró-Renova), estando um dos objetivos principais dessa iniciativa vinculado à atuação desenvolvida com os Estados Unidos bilateralmente (AMADO, 2010). A criação do Pró-Renova foi a forma de organizar as iniciativas brasileiras para os países em desenvolvimento, diante da profusão de acordos bilaterais sobre biocombustíveis que vem sendo assinados nos últimos anos.

Os países da América Central e da África, nos quais já estavam sendo conduzidos estudos de viabilidade, também solicitaram apoio ao Brasil e aos Estados Unidos. Demandaram auxílio para a formulação de arcabouço regulatório, referentes à produção e ao uso de biocombustíveis, com o fito de estimular o setor privado a investir e a concretizar as propostas apresentadas nos estudos de viabilidade. A argumentação do governo brasileiro defende que o fomento da produção pode gerar emprego e renda em países em desenvolvimento, alinhando-se ao pilar econômico e ao social (AMADO, 2010).

Um dos objetivos é o de incluir outros países nessa iniciativa com a expansão da dimensão regional para o continente africano e com a manutenção e o fortalecimento dos interesses que originaram essa ação concertada entre Brasil e Estados Unidos. Em outras palavras, a intenção de tornar o etanol uma commodity internacional e de formar mercado mundial desse produto. O Pró-Renova, ademais, demonstra o interesse e a capacidade brasileira de atuar junto aos demais países em desenvolvimento, no mesmo sentido e com o mesmo objetivo levado a frente bilateralmente com os Estados Unidos.

¹⁰ El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, República Dominicana, São Cristóvão e Névis, no primeiro momento.

O memorando entre Brasil e Estados Unidos sobre biocombustíveis de 2007, apesar da importância demonstrada para a relação bilateral, não abordou dois temas substanciais, visto que não se referiu aos incentivos e aos subsídios no mercado norte-americano. Particularmente, a tarifa de importação norte-americana para o etanol foi ponto de atrito até 2011, quando não houve a prorrogação da lei que definia a tarifa de US\$0,54 por galão de etanol brasileiro, mantendo crédito tributário ao etanol doméstico misturado à gasolina.

Questões internas da política norte-americana e o forte “lobby” realizado por parte dos produtores de milho representavam obstáculo à alteração desse posicionamento (THOMAZ, 2012). O governo brasileiro insistia para a redução desses incentivos financeiros, que distorciam o preço de mercado e prejudicava a exportação. No entanto, a circunstância de desaquecimento interno da produção dificulta o melhor aproveitamento das oportunidades no mercado norte-americano, decorrentes da redução da proteção concedida aos produtores daquele país.

Outro aspecto que influencia o relacionamento bilateral refere-se ao debate acerca da atual capacidade do etanol produzido no Brasil de reduzir as emissões de Gases Efeito Estufa. Esse debate é importante, porquanto afeta diretamente a concepção dos biocombustíveis como fonte mais limpa de energia. A imagem do etanol do senso comum, construída nesse sentido, precisava ser corroborada cientificamente para que fossem determinados os níveis de redução de poluentes de maneira mais precisa e, por conseguinte, para que pudesse ser enquadrado dentro das categorias, estipuladas com base no percentual de redução de emissões, existentes tanto nos Estados Unidos, como na União Europeia.

A inclusão do etanol nessas categorias é fator fundamental para o comércio internacional desse produto, pois são definidas com base nos percentuais de energia renovável que se pretende atingir, de maneira crescente, ao longo dos anos. Esse enquadramento, por conseguinte, influencia a expectativa da quantidade demandada pelos diferentes mercados, o que altera a perspectiva de crescimento da oferta do produto, fator central para as decisões de investimento e de planejamento da produção.

Cabe destacar que, nos Estados Unidos, o etanol produzido no Brasil foi reconhecido como “biocombustível avançado” em 2010 pela Agência de Proteção Ambiental (EPA, na sigla em inglês) norte-americana¹¹, depois de um longo debate sobre

¹¹ A EPA chegou a conclusão, por meio dos métodos utilizados e cálculos matemáticos, que o etanol produzido no Brasil reduziria em 61% as emissões de gases de efeito estufa em relação à gasolina. Essa

os métodos utilizados para o cálculo dessa porcentagem. O estudo que levou a esse reconhecimento recebeu subsídios, compostos por informações e métodos de cálculo, de pesquisadores e especialistas da iniciativa privada, notadamente da UNICA. A possibilidade de fornecer etanol em maiores quantidades para o mercado norte-americano ampliava-se por meio do êxito dessa iniciativa.

Esse foi um êxito não apenas por ter conseguido demonstrar a vantagem existente para o meio ambiente na utilização do etanol, mas também por esse reconhecimento ter sido feito por instituição governamental de um dos principais atores para o tema. A experiência acumulada e os métodos matemáticos utilizados e reconhecidos podem representar importante instrumento de argumentação perante os demais atores, especialmente nas negociações em fóruns internacionais e com a União Europeia.

4) Transbordamento para o âmbito multilateral

A concertação de posições e o adensamento da relação bilateral com os Estados Unidos também reverberam nos fóruns multilaterais. A tônica de maior aproximação entre os dois países nessa dimensão ocorreu de maneira mais substantiva a partir da assinatura do memorando sobre biocombustíveis de 2007. Antes desse memorando, todavia, já havia iniciativa multilateral para a área de biocombustíveis, no entanto, ela expressava-se de maneira um pouco mais fragmentada.

Brasil e Estados Unidos estiveram presentes na constituição de uma das mais importantes iniciativas multilaterais para o tema. Em 2006 foi criada a *Global Bioenergy Partnership* (GBEP, na sigla em inglês), ação inovadora e pioneira na tentativa multilateral de aglutinar os principais atores internacionais para tratar sobre biocombustíveis em fórum específico. Criado por iniciativa do G8 estendido¹², quando em 2005, na Escócia, os países mais proeminentes do mundo em desenvolvimento, convidados para participar das discussões do G-8, acordaram em formar essa parceria¹³. Brasil, China, Índia, México e África do Sul são membros fundadores da GBEP e, a partir de então, observa-se tentativa de articular interesses comuns para que ações mais amplas pudessem ser elaboradas.

Agência estipulou como biocombustível avançado aquele capaz de obter reduções acima de (MRE nota nº39, 2010).

¹² Grupo de países que no âmbito do G-8 ficou conhecido como “Outreach Five”.

¹³ De acordo com o Plano de Ação de Gleneagles, de 2005.

A GBEP teve o seu mandato renovado e ampliado a cada ano, bem como recebeu adesão de novos membros de maneira crescente. O objetivo principal dessa parceria é o de trabalhar para o entendimento acerca dos benefícios dos biocombustíveis na emissão de gases de efeito estufa e para a definição dos critérios de sustentabilidade. Os objetivos foram sendo ampliados e detalhados nos mandatos posteriores. Chama a atenção, ademais, a postura de Brasil e de Estados Unidos nessa esfera multilateral, que agiram de maneira cooperativa e buscaram articular posição, refletindo o compartilhamento de interesses e o transbordamento das ações bilaterais para o âmbito multilateral.

O processo de formulação da parceria bilateral foi desenvolvido em concomitância com a multilateral, sendo que os estudos científicos realizados bilateralmente foram apresentados nessa outra dimensão. Esse esforço de coadunação vincula-se, de maneira direta, a outro importante mecanismo de diálogo internacional na área, o FIB.

Em cerca de apenas cinco meses, foram firmados o FIB e o Memorando sobre biocombustíveis, além da realização de reuniões com o intuito de dar tratamento efetivo a esses dois canais. A GBEP foi se firmando como mecanismo mais perene e amplo, enquanto o FIB foi criado com objetivo mais restrito. A densidade dessas ações sugere que a parceria estava sendo estabelecida concretamente e que os vínculos bilaterais e multilaterais estavam sendo delineados de maneira sincrônica e interdependente.

A União Europeia (UE) também participa ativamente dos fóruns multilaterais existentes para as discussões sobre o tema. A construção do posicionamento da UE, para o desenvolvimento do etanol como parte significativa da matriz energética mundial, fundamenta-se em dois pontos centrais. O primeiro refere-se à harmonização dos aspectos técnicos, ao passo que o segundo tange os critérios de produção.

Em relação ao primeiro ponto, o posicionamento em fóruns multilaterais da União Europeia é participativo e cooperativo com o brasileiro e também com o norte-americano. Sobre essa articulação na esfera global, a parceria entre Brasil e União Europeia ocorre desde a formação dos principais mecanismos multilaterais para o tema. A declaração conjunta proferida após a Terceira Cúpula Brasil - União Europeia, realizada na Suécia em outubro de 2009, teve o compromisso reiterado na Quarta Cúpula, realizada no ano seguinte em Brasília. A declaração reafirmou o entendimento de trabalhar em parceria e de maneira cooperativa, atribuindo novamente destaque explícito ao FIB e à GPEB.

No entanto, o interesse conjunto mais assertivo de determinar as características técnicas dos biocombustíveis não é o mesmo em relação ao segundo ponto. A União

Europeia vem adotando critérios cada vez mais rigorosos para produção de biocombustíveis, em particular de etanol. Elemento fundamental dessa posição foi o lançamento da Diretiva n.º 28, *Renewable Energy Directive*, no ano de 2009. Essa diretiva trouxe, principalmente em seus artigos 17, 18 e 19, um conjunto exigente de critérios de sustentabilidade para a produção de biocombustíveis, que pode restringir o comércio de etanol para o continente europeu.

A diretiva também se referiu ao uso do solo, sendo esse outro ponto controverso, pois ainda há divergências acerca de conceitos e métodos de cálculo que poderiam, de fato, terem comprovado respaldo científico. Além de critérios em relação ao uso do solo para a produção, a UE ainda exige que os países produtores tenham assinado documentos internacionais que versam sobre meio ambiente.

A União Europeia também traçou critérios sociais para a produção de biocombustíveis, entre os quais se destacam as exigências sobre questões relacionadas ao trabalho. Dessa maneira, exigiu-se que os países produtores tenham ratificado e que, de fato, apliquem inúmeras convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Percebe-se a existência de restrições à produção, que englobaram diferentes aspectos e foram sintetizadas por meio do termo sustentabilidade. Com a adoção desses critérios, a União Europeia tornou mais difícil o desenvolvimento da produção em países que tenham menos condições materiais para atender a essas exigências. Postura que acaba limitando a expansão da produção em países pobres.

Esse entendimento distanciou-se da posição de Brasil e Estados Unidos¹⁴ em relação a terceiros países, que afirmaram oficialmente a intenção de trabalhar conjuntamente para desenvolver a produção dos biocombustíveis em outras nações. Para isso, investiram na elaboração de estudos de viabilidade e incentivaram a cooperação técnica. Trabalho conjunto começou a realizar-se na América Central e no Caribe e um grupo de trabalho composto por membros dos governos brasileiro e norte-americano foi estabelecido.

A posição mais rígida da UE em relação aos critérios de produção, como os sobre sustentabilidade e questões trabalhistas, reverbera no âmbito multilateral. Apenas os biocombustíveis que cumprem os requisitos estabelecidos pela UE podem ser incluídos nas

¹⁴ Cabe lembrar que os Estados Unidos têm iniciativa para fomentar a agricultura nos países do Caribe desde 1983, data em que houve a criação da *Caribbean Basin Initiative (CBI)*, que teve como foco inicial o combate ao comunismo. Essa iniciativa foi sendo readaptada ao longo dos anos e, atualmente, isenta esses países de parcela da tarifa de importação, sobre o volume total de etanol importado pelos EUA, a fim de fomentar as suas economias.

metas da diretiva. A concertação multilateral expressa em seus textos tom positivo e conciliatório sobre os critérios de produção, no entanto, infere-se, por meio dos critérios mais rígidos adotados pela UE, diferença de intensidade acerca da expansão da produção de etanol em relação à posição brasileira.

Destarte, a posição do governo brasileiro distanciou-se do europeu nesse aspecto no âmbito da GBEP, porquanto a conceituação e o emprego do termo sustentabilidade não são compartilhados, tendo em vista que o Brasil se opõe à utilização desse termo como instrumento restritivo às trocas internacionais de biocombustíveis, mormente de etanol. Essa divergência refere-se ao que o termo sustentabilidade representaria, pois há diferenças conceituais acerca dos elementos que o compõem.

De qualquer modo, não se pode deixar de mencionar a implicação prática que os rígidos critérios impostos podem resultar para o mercado de etanol. Essas exigências, caso não haja clareza acerca da sua elaboração e comprovação científica, podem se transformar em barreiras para o comércio internacional, mesmo no curto prazo.

Há, sobre esse aspecto, consideração relevante acerca das possibilidades de estratégia que poderiam ser adotadas pelo governo brasileiro com vistas a contornar internamente esse possível cerceamento à entrada no mercado europeu. Uma das maneiras de se adequar às exigências seria a elaboração de certificação que garanta que essas, em todo o seu escopo, estariam sendo seguidas.

A elaboração de processos de certificação, todavia, enseja cautela (AMADO, 2010). Com efeito, caso a ação do governo brasileiro fosse a de aquiescer e de estabelecer domesticamente um processo estatal de certificação baseado nas exigências europeias, poder-se-ia interpretar que essa ação estaria atribuindo legitimidade às exigências externas, o que enfraqueceria o entendimento de que há aspectos que ainda precisam de maior comprovação científica, além de afetar a coerência da linha argumentativa defendida na GBEP.

Outra iniciativa relevante no âmbito multilateral ocorreu em 2009, com a constituição da Agência Internacional de Energias Renováveis (IRENA, na sigla em inglês). A IRENA foi resultado de uma iniciativa europeia, sobretudo alemã, que tem como foco a promoção de fontes renováveis de energia.

Não é demais ressaltar que um dos princípios basilares que regem as ações do governo e da diplomacia brasileira no cenário internacional é o do multilateralismo (LAFER, 2004). No entanto, um dos pontos mais singulares sobre a concepção e a

formação dos interesses que resultaram na criação dessa agência pode ser evidenciado por meio da não participação do Brasil nessa iniciativa. Por conseguinte, é relevante perquirir acerca dos motivos considerados pelo MRE para a manutenção dessa posição, considerando as discussões sobre energias renováveis que são mantidas nesse fórum, bem como as inúmeras delegações estrangeiras recebidas pelo governo brasileiro em seus ministérios, sobretudo no Ministério de Minas e Energia.

Dessa maneira, a não participação do Brasil como membro dessa agência, já que a participação brasileira restringiu-se à condição de observador até o presente momento, é significativa. Com efeito, a única menção encontrada a essa agência nos documentos diplomáticos brasileiros sistematizados nesse artigo está no Balanço de Política Externa 2003-2010 do MRE, na seção e m que esse se refere ao tema energia no âmbito multilateral, apresenta argumento geral de aparente inexistência de benefícios:

O Brasil também acompanha atentamente o processo de criação da Agência Internacional de Energias Renováveis (IRENA), de que não é membro. Entende-se que, em sua fase atual, não estão dadas as condições para que a participação brasileira seja vantajosa. (MRE, 2010).

No que se refere aos Estados Unidos, esse país é membro da IRENA, não obstante o relacionamento com o Brasil no tema energético. O cerne dessa posição pode residir no interesse norte-americano de difusão de fontes energéticas renováveis e na ação pragmática desse país de buscar o desenvolvimento de diferentes fontes. Em outras palavras, apesar de os Estados Unidos terem grande interesse no desenvolvimento dos biocombustíveis na dimensão global, não há visão dessa ação como sendo impeditiva para o fortalecimento das demais fontes renováveis.

Considerações Finais

A incipiência de condições materiais capazes de sustentar política de longo prazo para os biocombustíveis, até o final do século passado, dificultou a elaboração e a consistência de política externa de longo prazo baseada no perfil energético brasileiro, ainda de demandante de energia. As ações estatais concebidas, até então, tinham o intuito central de resolver ou minimizar problemas conjunturais de fornecimento energético e as motivações foram, principalmente, de cunho econômico. Dessa maneira, houve a predominância de políticas estatais mais pontuais que foram sendo esvaziadas perante conjunturas econômicas díspares.

No início do século XXI, constata-se o fortalecimento do tema e o adensamento da interação do Brasil com os demais atores, principalmente com os Estados Unidos. Observa-se que o Brasil buscou desempenhar papel central tanto na criação do arcabouço técnico, como do político-institucional. Essas ações fazem parte do diálogo político que foi sendo estabelecido, no qual o governo brasileiro procurou agir de maneira assertiva, não se limitando a inserir o país nesse processo, mas buscando posicioná-lo entre os atores protagonistas.

A reformulação jurídica e institucional interna teve o seu marco legal fortalecido durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e foi complementada pelos governos de Luís Inácio Lula da Silva, que ressaltou e inseriu explicitamente os biocombustíveis nesse arcabouço. A institucionalização promovida sob a presidência Lula pode ser compreendida por meio de uma nova percepção de política externa que, aliada às condições fáticas, proporcionou oportunidade de parceria com os Estados Unidos, materializada por meio de memorando específico para o tema em 2007.

Houve, em suma, fortalecimento do relacionamento bilateral Brasil - Estados Unidos na área de biocombustíveis, no qual o Brasil buscou posicionar-se de maneira mais ativa e menos assimétrica. O tema foi respaldado juridicamente por meio de instrumentos formais, bem como por ações concretas que corroboram a aproximação. Ademais, constitui ponto importante da agenda positiva e pode ser facilitador para a fluidez do diálogo mais amplo. A redução da proteção tarifária do mercado norte-americano de etanol, entretanto, permanece como oportunidade a ser aproveitada pelo Brasil, o que requer consistência da produção interna e capacidade de exportação.

O adensamento da cooperação, ademais, não se limitou ao campo do relacionamento bilateral. Houve um transbordamento dessa parceria para iniciativas conjuntas em terceiros países e em fóruns multilaterais. A disseminação da produção em países em desenvolvimento reforça a perspectiva brasileira abrangente, expressa por meio dos pilares econômico, social e ambiental, podendo ser elemento catalizador da geração de renda e da melhoria das condições sociais.

Não obstante a União Europeia haver demonstrado estar mais alinhada às posições de Brasil e Estados Unidos no primeiro momento, como ocorreu durante a elaboração de estudos técnicos para a caracterização e a padronização dos biocombustíveis, há certo distanciamento sobre o processo de produção, o que representa um novo desafio para os dois países.

Apesar das atuais dificuldades do setor sucroalcooleiro, o Brasil demonstra ser parceiro central no tema, dotado de significativa capacidade técnica e produtiva. Ações que reiteram essa percepção foram expressas não apenas pela parceria bilateral com os Estados Unidos, mas também pelas cooperações com países da América Latina e da África.

Referências

AMADO, André. *Política Externa Brasileira para a Área de Energia*. Apresentação distribuída na V Conferência de Política Externa e de Política Internacional, “Brasil no Mundo que vem aí”, realizada no Rio de Janeiro em 28 e 29 de outubro de 2010.

_____. *Energia*. Publicação da V Conferência de Política Externa e de Política Internacional, “Brasil no Mundo que vem aí”. Brasília: FUNAG, 2010.

AMORIM, Celso. *Uma Diplomacia Voltada para o Desenvolvimento e a Democracia*. In: Gelson Fonseca Jr. e Sérgio Henrique Nabuco de Castro (Orgs.), *Temas de Política Externa Brasileira II*, v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

_____. e GUIMARÃES, Samuel Pinheiro e LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *A política externa do Brasil*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

BARROS, Evandro. *A matriz energética mundial e a competitividade das nações*. São Paulo: Engevista, 2007.

BNDES. *Bioetanol de Cana-de-Açúcar: Energia para o Desenvolvimento Sustentável*. Organização BNDES E CGEE. Rio de Janeiro: 2008.

BONOMO, Diego Zancan. *As relações Econômicas Brasil-EUA*. *Revista de Política Externa*, número 19. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2011.

CASTRO, M e SCHWARTZMAN, S. *Tecnologia para a indústria: a história do Instituto Nacional de Tecnologia*. 1981. Disponível em: www.schwartzman.org.br/simon.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE), *Análise de conjuntura dos biocombustíveis*. 2013. Acessado em 04/03/2014.

Disponível em <http://www.epe.gov.br/>.

FAO. *Global food policy report* (2011). Washington, 2012

FUSER, Igor. *A nova geopolítica da energia no Hemisfério Ocidental: entre a “segurança energética” dos EUA e a “soberania energética” dos exportadores latino-americanos*. Acessado em 24/11/2010

www.inct-ineu.org.br/simposio/wp-content/uploads/2010/11/Igor-Fuser.doc

_____. e FERREIRA, Kelly de Souza *A política energética de Obama: um caminho viável?* Acessado em 15/12/2011.

www.inct-ineu.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc

HURRELL, Andrew e HIRST, Mônica. *Brasil e Estados Unidos: desencontros e afinidades*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ICONE. *Etanol: situação atual e perspectiva de cooperação Brasil – Estados Unidos. Versão final do Relatório*. São Paulo: 2006.

IPEA. Comunicado 53. Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro. *Biocombustíveis no Brasil: etanol e biodiesel*. Brasília: 2010.

JANK, Marcos. *O Brasil e os grandes temas do comércio internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 2005.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2004.

LAGO, André Aranha Corrêa. *Energia Potencial*. *Revista Brasileira de Bioenergia*. CENBIO e MME. Brasília: 2009.

LAMPREIA, Luis Felipe. *A política externa do Governo FHC: continuidade de renovação*. In *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 41, n. 2. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1998.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Decisões e indecisões: um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula*. *Revista Carta Capital*: 2006.

_____. *O Brasil e as relações sul-sul*. Dossiê Cebri. Rio de Janeiro: 2007.

MEDEIROS, Daniela Marques. *O etanol e o petróleo no processo de inserção internacional do Brasil no governo Lula*. Anais do II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas da UNESP, UNICAMP e PUC/SP, 2009. Disponível em: www.unesp.br/santiagodantassp

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Repertório de política externa: posições do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2007.

_____. *Biocombustíveis no Brasil: realidades e perspectivas*. Brasília: FUNAG, 2007.

_____. *Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral*. ABC/MRE: Brasília, 2005.

PRATES, Daniela Magalhães. *A alta recente dos preços das commodities*. *Revista de Economia Política* vol.27 n°3. São Paulo: 2007.

ROBERTS, Paul. *The End of Oil: on the Edge of a Perilous New World*. Nova Iorque: Mariner Books, 2005.

RODRIGUES, Roberto. *Biodiesel no Brasil: diversificação energética e inclusão social com sustentabilidade*. Série política industrial, tecnológica e de comércio exterior, número 14. In: o futuro da indústria: biodiesel: coletânea de artigos. Brasília: MDIC/IEL, 2006.

RUNGE, C. Ford e SENAUER, Benjamin. *How Biofuels Could Starve the Poor*. *Revista Foreign Affairs*. Edição de maio-junho de 2007.

SAINT-PIERRE, Hector. *A bioenergia na projeção estratégica brasileira*. Universidade Estadual Paulista. São Paulo: 2007.

SARAIVA, Miriam Gomes. *As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007*. RBPI vol.50 número 2 Brasília, 2007.

SENNES, Ricardo e NARCISO, Thais. *Brazil as an International Energy Player*, In: Lael Brainard and Leonardo Martinez-Diaz (eds.), *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2009.

SIMÕES, Antônio José Ferreira. *Petróleo, gás natural e biocombustíveis: um desafio estratégico no mundo e no Brasil*. In: *Política Externa*, São Paulo, v. 15, n. 3, dez/fev. 2006/2007.

THOMAZ, Laís Forti. *A influência do lobby do etanol na definição da política agrícola e energética dos EUA (2002-2011)*. Editora Cultura Acadêmica. São Paulo, 2012.

UNICA. *Setor Sucroenergético brasileiro, de caso de sucesso à crise mundial*. Acessado em 03/06/2014.

<http://www.unica.com.br/unica-na-midia/2137587192031101093/colheita-amarga/>

VIGEVANI, Tullo. *A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação*. Revista Contexto Internacional, volume 29, 2007.

YACOBUCCI, Brent. *Ethanol imports and the Caribbean Basin Initiative*. Congressional Research Service (CRS). Relatório para o Congresso norte-americano. Washington: 2008.

Documentos Oficiais

BRASIL. Memorando de Entendimento entre Brasil e EUA para avançar na Cooperação em Biocombustíveis de 2007.

BRASIL. MRE, Balanço de Política Externa Brasileira 2003-2010. Brasília: 2010.

BRASIL. MRE, Nota 77 de 2007: Lançamento do Fórum Internacional de Biocombustíveis.

BRASIL. MRE, Nota 320 de 2007: sobre o Fórum Internacional de Biocombustíveis.

BRASIL. MRE, Nota 393 de 2007: Promovendo a Cooperação em Biocombustíveis: Reunião do Comitê Coordenador Brasil – Estados Unidos.

BRASIL. MRE, Nota 183 de 2008: 30ª Conferência Regional da FAO para América Latina e Caribe - Conclusões sobre biocombustíveis.

BRASIL. MRE, Nota 660 de 2008: Comunicado Conjunto sobre a Expansão da Cooperação em Biocombustíveis ao Amparo do Memorando de Entendimento Brasil - Estados Unidos.

BRASIL. MRE, Nota 668 de 2009: Declaração do Comitê Gestor do Memorando Brasil - Estados Unidos para Avançar a Cooperação em Biocombustíveis.

BRASIL. MRE, Nota 292 de 2009: Declaração Conjunta dos Líderes dos Países do BRIC da Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo dos BRICS.

BRASIL. MRE, Nota 503 de 2009: Declaração Conjunta da Terceira Cúpula Brasil - União Europeia.

BRASIL. MRE, Nota 444 de 2010: Declaração Conjunta da IV Cúpula Brasil- União Europeia.

BRASIL. MRE, Nota 393 de 2010: Promovendo a cooperação em biocombustíveis: Reunião do Comitê Coordenador Brasil - Estados Unidos.

BRASIL. MRE, Nota 39 de 2010: Etanol de cana-de-açúcar produzido no Brasil é classificado como "biocombustível avançado" pela Agência de Proteção Ambiental dos EUA.

BRASIL. MRE, Nota 97 de 2010: Comunicado Conjunto da Visita ao Brasil da Secretária de Estado dos EUA, Hillary Clinton.

BRASIL. Plano Nacional de Agroenergia de 2010.

ESTADOS UNIDOS. Discurso Conjunto realizado durante a visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva aos EUA, proferido em *Camp David* em março de 2007.

ESTADOS UNIDOS. Bill 193 do Senado: designa o Secretário de Estado dos EUA para trabalhar com o Brasil e os demais países do Hemisfério Ocidental no desenvolvimento de parcerias em biocombustíveis.

ESTADOS UNIDOS. Bill 651 da Câmara: reconhece e apoia a importância do Memorando de Entendimento entre Brasil e EUA sobre biocombustíveis.

UNIÃO EUROPEIA. *Communication from the Commission on voluntary schemes and default values in the EU biofuels and bioliquids sustainability.*

UNIÃO EUROPEIA. *Communication from the Commission on the practical implementation of the EU biofuels and bioliquids sustainability scheme and on counting rules for biofuels.*

UNIÃO EUROPEIA. *Commission Decision on guidelines for the calculation of land carbon stocks for the purpose of Annex V of Directive 2009/28/EC.*

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Abril de 2009: promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis

UNIÃO EUROPEIA. Memorando da União Europeia: Memo/10/247: sistema de certificação dos biocombustíveis sustentáveis.

Recebido em: Junho de 2014;
Aprovado em: Março de 2015.

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 2 | 2015

*A cooperação Sul-Sul na política
externa dos governos Lula da Silva:
da margem ao centro da agenda*

Rapahel Camargo Lima

 **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*

A COOPERAÇÃO SUL-SUL NA POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS LULA DA SILVA: DA MARGEM AO CENTRO DA AGENDA

Raphael Camargo Lima¹

Resumo: Entre os anos 1930 e 1990, a política externa brasileira esteve orientada por uma ação diplomática que proporcionasse ganhos para o desenvolvimento econômico. A partir dos anos 1960, essa tônica motivou a diplomacia brasileira a aproximar-se de outros países periféricos para realizar esse projeto nacional. No mesmo período, países em desenvolvimento da Ásia, África e América Latina iniciaram coalizões e projetos conjuntos em organizações internacionais logrando o mesmo objetivo. Nesse contexto, foi criado o conceito de Cooperação Sul-Sul. Tal mecanismo foi recorrentemente utilizado pela política externa brasileira para atingir seus objetivos de desenvolvimento nacional. Contudo, a cada década, a ênfase foi adaptando-se, de acordo com as mudanças nos contextos doméstico e internacional. Nos anos 1980 e 1990, devido à crise econômica do Brasil e à adaptação neoliberal, a Cooperação Sul-Sul esteve menos presente na ação externa do país. Com o advento dos anos 2000, em especial nos dois governos de Lula da Silva (2003-2010), o mecanismo ganhou novos contornos nas formulações da política externa brasileira. Nesse sentido, o presente artigo debate o retorno da Cooperação Sul-Sul nas relações externas do Brasil e as novas características desse processo, com foco na cooperação para o desenvolvimento, coalizões e organismos internacionais.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Cooperação Sul-sul; Governos Lula da Silva.

SOUTH-SOUTH COOPERATION IN BRAZILIAN FOREIGN POLICY DURING LULA DA SILVA'S ADMINISTRATION: FROM MARGIN TO CENTER OF THE AGEND

Abstract: Between 1930 and 1990, the Brazilian foreign policy was guided towards a diplomatic action seeking to provide gains for economic development. Since the 1960s, this concept motivated the Brazilian diplomacy to approach other peripheral countries in order to carry out this national project. At the same time, developing countries in Asia, Africa and Latin America have begun joint coalitions and projects in international organizations seeking to achieve the same goal. In this context, the concept of South-South cooperation was created. Such a mechanism was repeatedly used by Brazilian foreign policy to achieve their national development objectives. However, on every decade, its emphasis was adapted according to the changes in domestic and international contexts. In the 1980s and 1990s, due to the economic crisis in Brazil and the neoliberal adjustment, South-South Cooperation was less present on the country's external action. During 2000s, especially Lula's administration (2003-2010), this mechanism has gained new dimensions in Brazilian foreign policy formulation. Hence, this article discusses the return of South-South Cooperation on Brazil's external action and the

¹ Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e redator-colaborador do Observatório de Política Externa (OPEX). E-mail: raphael.camargolima@gmail.com

new features of this process, focusing on development cooperation, coalitions and international organizations.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; South-South Cooperation; Lula da Silva's administration.

Introdução

Atualmente, a temática da Cooperação Sul-Sul ganhou mais espaço na ação externa dos grandes países emergentes e conseqüentemente, nas agendas de pesquisa acadêmica. Ao passo que esses países almejam maior capacidade de influência nas decisões sobre a gestão da ordem internacional, também passaram a dedicar mais atenção à questão de ajuda ao desenvolvimento de outros Estados e às articulações internacionais entre si. O Brasil, por exemplo, entre 2005 e 2009, praticamente dobrou o volume de dólares dependidos na cooperação internacional para o desenvolvimento, passando de R\$ 384 milhões para R\$ 724 milhões (SAE *et. al*, 2010: 19). Da mesma forma, o país protagonizou a criação de coalizões de emergentes, como o G-20 para as negociações na OMC e o *Fórum Índia-Brasil-África do Sul* (IBAS), em 2003.

O tema tem importância histórica na política externa brasileira. Ao longo dos anos, a orientação dominante, o paradigma globalista, de diversificação de relações entre Estados Unidos, Europa e países em desenvolvimento, contrastou com momentos de um paradigma americanista, de foco nas relações com os Estados Unidos (LIMA, 1994). A Cooperação Sul-Sul está inserida, especialmente, nos momentos de diversificação. Essa linha de ação esteve presente desde os anos 1960, a partir da Política Externa Independente, com o intuito de ampliar a margem de autonomia brasileira internacionalmente e obter ganhos para o desenvolvimento nacional.

Com a crise da dívida externa, o desgaste do modelo de industrialização por substituição de importações, a expansão da globalização e as pressões internacionais para a realização de adaptações neoliberais nas economias, o Brasil reduziu o papel da Cooperação Sul-Sul como mecanismo de política externa. Seria apenas durante os anos 2000, especialmente na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), que essa linha de ação ganharia espaço novamente. Contudo, houve inflexões importantes na maneira que o Brasil realiza essa cooperação que merecem ser analisadas com atenção.

Com base nessas mudanças históricas, o presente artigo tem dois objetivos. Primeiro, demonstrar que a Cooperação Sul-Sul não é mecanismo exclusivo da política externa brasileira, destacando suas origens históricas e teóricas. Segundo, apontar os traços do processo de retomada desta prática na década de 2000. Pretende-se responder à seguinte questão: quais foram as características da retomada da Cooperação Sul-Sul na política externa

brasileira de Lula da Silva? Em especial, pretende-se focar a arguição em dois traços: as relações do Brasil com outros continentes, com os blocos e o multilateralismo. O intuito do artigo não é ser conclusivo, mas buscar construir um mosaico da atuação brasileira na Cooperação Sul-Sul.

O texto está dividido em três partes. Na primeira, são abordados os traços históricos e teóricos da Cooperação Sul-Sul. Na segunda, os dois focos são a análise dos traços gerais da política externa brasileira e o lugar das relações Sul-Sul desde a década de 1960. Na terceira, tratar-se-á da retomada desta prática no governo Lula da Silva, buscando apontar seus traços principais e garantindo maior foco à cooperação para o desenvolvimento e na articulação nos blocos. A maior atenção a esses dois elementos justifica-se, principalmente, nos traços de inflexão da abordagem da política externa nessa questão.

1. A Cooperação Sul-Sul: enfoque histórico conceitual

Do ponto de vista conceitual, a Cooperação Sul-Sul tornou-se um dos principais temas da literatura de política externa brasileira. Porém, esse ganho de importância não foi acompanhado de esforços de definição conceitual acerca do que se entende por ela. De um lado, há aqueles que a definem a partir do amplo escopo de relações entre países em desenvolvimento, tanto nos campos bilateral como multilateral. De outro, há os especialistas que a definem como um tipo específico de cooperação nos marcos da ajuda internacional para o desenvolvimento internacional, como ações de assistência humanitária, doações materiais/financeiras e transferência de conhecimento técnico².

Nesse sentido, uma diversidade de questões que abarcam o conceito, tornando difícil dar sentido à multiplicidade de eventos inseridos tradicionalmente nas referências à cooperação sul-sul (LEITE, 2012: 12-13). A depender do conceito adotado, a forma como aborda-se a questão será mais ou menos ampla. Considerando a proposta abrangente do presente artigo, adota-se a perspectiva geral de Cooperação Sul-Sul, capaz de abarcar tanto as articulações multilaterais entre os países em desenvolvimento quanto suas atuações na arena da cooperação para o desenvolvimento internacional, com o intuito de prover um mapeamento amplo de como o Brasil tem se relacionado com os países em desenvolvimento.

² O conceito empregado pela

A despeito de muito abordada na literatura de política externa brasileira, a Cooperação Sul-Sul não foi exclusividade do Brasil. Em grande medida, foi uma tendência histórica que foi, lentamente se institucionalizando durante a Guerra Fria, e que a diplomacia brasileira adotou como uma de suas principais linhas de ação.

De modo geral, durante os anos 1960 e 1970, países como Brasil, Índia e México possuíam atuação internacional com o objetivo de atingir o desenvolvimento econômico e a autonomia política. A cooperação com os demais países em desenvolvimento já estava na agenda como instrumento para atingir esses objetivos (LIMA, 2005). Tal orientação de política externa foi baseada nos debates teórico-políticos dos países em desenvolvimento a partir da década de 1940.

No contexto de predomínio de questões sobre conflito Leste-Oeste na agenda internacional, alguns autores buscaram mostrar outra tensão histórica. O conceito de “Norte”, como sinônimo de países desenvolvidos, e “Sul”, de países subdesenvolvidos, partiu da categoria de divisão do mundo entre Centro-Periferia, desenvolvida por economistas da CEPAL³, como Raúl Prebisch e Celso Furtado, nos anos 1940; de pensadores autonomistas, como Hélio Jaguaribe e Juan Carlos Puig⁴; e de análises dos cientistas sociais das Teorias da Dependência, como Theotônio dos Santos, Fernando Henrique Cardoso e Oliver Sunkel, nas décadas de 1950, 1960 e 1970. Esse conjunto de autores compartilhou o pressuposto de que o desenvolvimento dos países não ocorria de forma evolutiva e acumulativa. Compartilhavam a oposição ao argumento das vantagens comparativas de David Ricardo. Para eles, a inserção da periferia na divisão internacional do trabalho inibia seu avanço econômico⁵ (RODRIGUEZ, 1981; SANTOS, 1998; JAGUARIBE, 1979; PUIG, 1985).

Na prática política, a Cooperação Sul-Sul teve antecedentes que inspiraram a atuação conjunta dos países em desenvolvimento. Pode-se dividir esse histórico em três grandes momentos: os antecedentes, entre década de 1950 e meados dos anos 1960; a ascensão das

³ Comissão Econômica para a América Latina da Organização das Nações Unidas.

⁴ Inspirados nas análises da CEPAL, esses autores desenvolveram modelos analíticos com o objetivo de influenciar os tomadores de decisão de Brasil e Argentina na busca de autonomia na ação da política externa.

⁵ A Teoria da Dependência também teve autores importantes em outros continentes. Destaque para os trabalhos de Samir Amin e Tamas Sentze, na África, e de A. K. Baghshi e M. P. Todaro, na Ásia.

relações Sul-Sul, nas décadas de 1960 e 1970; a crise da divisão Norte-Sul e a adaptação liberal, entre as décadas de 1980 e 1990.

No primeiro, observou-se a formação da identidade conjunta dos países de Terceiro Mundo defronte aos problemas da Guerra Fria. Em 1955, a *Conferência de Países da Ásia e da África*, em Bandung, na Indonésia, houve a primeira reunião para debater formas de cooperação contra a dominação ocidental e o colonialismo. Resultado de um processo de reconhecimento de problemas compartilhados e da necessidade de concertação política entre os países em desenvolvimento, que se arrastava desde meados da década de 1950⁶.

Em 1961, ocorreu a *1ª Conferência de Chefes de Estado ou Governo de Países Não-Alinhados*, em Belgrado, cuja inspiração esteve na articulação de Bandung. A reunião inaugurou o movimento dos não-alinhados, agrupando países da América Latina, África, Ásia e Europa. No encontro, os participantes destacaram a importância dos problemas do desenvolvimento econômico frente ao conflito Leste-Oeste da Guerra Fria. O resultado político foi duplo. Primeiro, esses Estados inauguraram uma prática que seria repetida periodicamente. Segundo, criaram o precedente necessário para coordenações futuras.

O período de ascensão das relações Sul-Sul foi marcado pelo início da atuação conjunta dos países de Terceiro Mundo. O foco esteve na busca de implantação de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), capaz de superar a injustiça e a desigualdade do sistema de Bretton Woods. Os meios para atingir esses fins residiam nas coordenações políticas no plano multilateral e nos blocos entre países em desenvolvimento.

No concernente ao multilateralismo, foram criadas a *Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento* (UNCTAD), em 1964, e a *Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial* (UNIDO), em 1966. Já no campo de blocos e atuação política conjunta, houve iniciativas amplas, como o G-77 para atuar conjuntamente no GATT e na UNCTAD, e de caráter regional, como a *Organização dos Países Exportadores de Petróleo* (OPEP), em 1960, e a *Banco de Desenvolvimento Islâmico*, em 1973.

No contexto das décadas de 1970 e 1980, as pressões dos países em desenvolvimento revelaram que “o diálogo foi efetivamente instituído, mas não a nova ordem”. No seio das

⁶ Inicia-se com a aproximação dos países recém-independentes na Ásia. Em 1951, observa-se a articulação entre Índia e China, na Conferência de Genebra; em 1954 a visita do primeiro-ministro chinês à Índia, assinando os princípios de coexistência pacífica; em 1954, as reuniões dos primeiros-ministros de Ceilão, Burma, Índia, Paquistão e Indonésia, na Conferência de Colombo e de Bogor (LEITE, 2011).

organizações multilaterais foram produzidas inovações conceituais que não se consolidaram na prática pela ausência de obrigatoriedade das normas (CERVO, 2008: 392). Dos mais de 60 textos publicados pelos órgãos, entre 1974 e 1985, destacam-se a criação do *Sistema Geral de Preferências entre Países em Desenvolvimento (SGP)*; a *Declaração sobre o Estabelecimento da Nova Ordem Econômica Internacional* e seu programa de ação, resultados da reunião extraordinária da Assembleia-Geral da ONU, em 1974; o *Relatório Norte-Sul: um Programa para a Sobrevivência*, produzido nas *Conferências sobre Cooperação Econômica Internacional*, em 1975 e 1977⁷; e o Plano de Ação de Buenos Aires⁸, estabelecido na *Conferência da ONU sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento*.

Se as décadas anteriores abriram precedentes para a cooperação Sul-Sul, as duas últimas décadas do século XX foram sua crise. Nos anos 1980, o cenário econômico não foi favorável aos países em desenvolvimento, devido às crises econômicas providas dos choques do petróleo das décadas anteriores, da adoção de medidas protecionistas por parte dos Estados Unidos e do desgaste dos modelos de industrialização via substituição de importações. Esse quadro levou à desagregação da grande coalização Sul-Sul do G-77. Também fortaleceu interpretações que questionavam a utilidade da divisão Norte-Sul, de *policymakers* de países cênicos e periféricos. Tais interpretações centravam-se na heterogeneidade entre as condições dos países do Sul como fator determinante para sua desarticulação (LEITE, 2011: 72). Ainda assim, houve avanços pontuais, por exemplo, a criação de um mecanismo para facilitar o comércio entre esses países, o *Sistema Global de Preferências entre Países em Desenvolvimento (SGPD)*, na reunião do G-77, em Brasília.

Nos anos 1990, o fim da tensão bipolar alterou significativamente a agenda internacional. A conjuntura internacional trazia um contexto menos permissivo no concernente às estratégias para o desenvolvimento econômico e tecnológico. O cenário foi de adaptação às normas neoliberais disponíveis na nova ordem internacional (ARBILLA, 2000; HURRELL, 1996), desarticulando as grandes coalizões e mecanismos de cooperação Sul-Sul⁹. Houve,

⁷ Ao final dessa conferência produziu-se o texto Relatório Norte-Sul: um programa para a sobrevivência, também conhecido como Relatório Brandt.

⁸ O relatório introduziu o conceito de “cooperação horizontal” e recomendou o compartilhamento de informações, perícia e técnica entre países em desenvolvimento em diversos setores (LEITE, 2011: 71).

porém, o incentivo à criação de blocos econômicos para a inserção das regiões no capitalismo global. O Mercosul é um exemplo desse movimento. Muito embora a regionalização estivesse sob as bases do “regionalismo aberto”, ou seja, na liberalização comercial entre parceiros regionais, ela contribuiu também para as concertações políticas da década seguinte.

A partir dessa breve contextualização histórica, mostrou-se que o conceito de Cooperação Sul-Sul esteve presente, concomitantemente, no plano das ideias e da prática política. O conjunto de antecedentes de cooperação entre países em desenvolvimento entre as décadas de 1950 e 1980, e a regionalização dos anos 1990, forneceram as bases para a Cooperação Sul-Sul realizada durante os anos 2000. Observa-se que a relação entre países em desenvolvimento não foi prática exclusiva da política externa brasileira, mas uma tendência histórica. Todavia, isso não implica dizer que o Brasil não priorizou-a ao longo da história de sua política externa, como será debatido na próxima seção.

2. Aspectos conceituais e institucionais da política externa brasileira na Cooperação Sul-Sul

Ao longo da sua história, a política externa brasileira adquiriu traços de continuidade. Em grande medida, essas perspectivas partiram da visão de mundo dos seus formuladores, orientada pela busca de autonomia política e do desenvolvimento. Características como o universalismo, pacifismo, juridicismo e realismo condensaram-se como a tônica da ação externa brasileira (MARIANO; MARIANO, 2008).

Esse processo ocorreu, principalmente, devido ao Ministério das Relações Exteriores brasileiro ter se tornado uma corporação forte, com alto grau de institucionalização e um processo de socialização apenas comparável àquela do Exército brasileiro (CHEIBUB, 1984; LIMA, 1994; SARAIVA, 2009). Inspirado no pensamento da CEPAL e dos autonomistas do Instituto de Estudos Brasileiros (ISEB), a política externa era concebida, por esse ator, como mecanismo de apoio à industrialização, do desenvolvimento nacional e de busca de autonomia internacional.

⁹ Essa afirmação deve, contudo, ser ponderada. A despeito de não observar-se o tema de Cooperação Sul-Sul de forma tão latente como em décadas anteriores, seria açodado afirmar que não houve cooperação entre países em desenvolvimento. A tendência à regionalização da política internacional no início da década foi um tipo importante de cooperação entre países em desenvolvimento à época. Não se considera essas iniciativas como aquelas dos períodos anteriores devido ao foco na liberalização econômica e inserção à globalização e ao capitalismo global. Diferentemente, daquele foco no desenvolvimento observado em décadas anteriores.

Tendo em vista o papel da organização, quanto menor interesse os presidentes tinham nas questões de política externa, e mais delegavam-na ao Itamaraty, tanto maior era o grau de autonomia na formulação (LIMA, 1994). No Brasil, tradicionalmente, a política externa não foi um tema que agregava interesse dos presidentes. Por isso, historicamente, observa-se predominância do Itamaraty nos processos de formulação.

A partir dos anos 1960, com a Política Externa Independente, a Cooperação Sul-Sul inseria-se como opção estratégica, e complementar, à relação com os países desenvolvidos. Nos anos 1960 e 1970, juntamente com a Índia, o Brasil teve destaque nas articulações com o G-77. No período, o país não negociava certos princípios, como a preferência de um mecanismo de cooperação e desenvolvimento, a UNCTAD, ao invés de liberalização comercial, o GATT; e o apoio ao fortalecimento da cláusula da nação mais favorecida e a não-discriminação (LIMA, 2005: 18).

Nos 1980, sem condições de impedir a formação dos regimes comerciais fundamentados no livre-comércio, o Brasil adotou uma política de limitação de danos. O país orientou suas ações para impedir procedimentos que diferenciassem os países em desenvolvimento; enfraquecessem as normas multilaterais; ampliassem as questões sujeitas à disciplina do comércio (LIMA, 2005: 19). A Cooperação Sul-Sul ainda era entendida como forma relevante de influenciar a criação das normas. Vide, por exemplo, a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) no MRE, no ano de 1986, e os esforços brasileiros para a criação de um Sistema Global de Preferências entre os Países em Desenvolvimento, na reunião do G-77, em Brasília, no mesmo ano.

Ao final da década de 1980, os países em desenvolvimento passaram por severas crises de dívida externa e de seus modelos de desenvolvimento por substituição de importações. A transição do cenário político da Guerra Fria também incentivava esses países a realizar processos de adaptação às normas internacionais neoliberais. À época, o G-77 pulverizou-se, com apenas Brasil e Índia mantendo suas oposições às regras comerciais (LIMA, 2005: 19-20).

Durante as décadas de 1970 e 1980, observou-se que as demandas brasileiras não estavam alinhadas à sua capacidade de influenciar o sistema internacional. Ou seja, os recursos materiais disponíveis não eram condizentes com a possibilidade que tinham de alterar as normas (FONSECA JR., 1990)

A partir dos anos 1990, o consenso institucional sobre o modelo de inserção internacional brasileiro desarticulou-se. A estratégia de “autonomia pela distância”, ou seja, de busca dos objetivos na política internacional pela negação aos grandes regimes internacionais foi substituída pela “autonomia pela participação”¹⁰. A força burocrática do Itamaraty não abriu espaço para a substituição de visões de mundo. As novas concepções tiveram menor permeabilidade na instituição, resultando na convivência de duas grandes correntes (ARBILLA, 2000; SARAIVA, 2007).

De um lado, os autonomistas mantinham as características da atuação globalista. Ou seja, de manutenção relacionamentos com países em desenvolvimento e parceiros não-tradicionais. Defendiam que o Brasil tivesse mais autonomia externa e preocupavam-se com questões da divisão Norte-Sul. De outro, os institucionalistas pragmáticos, não ignoravam as reivindicações do outro grupo, mas davam espaço à inserção brasileira nos regimes internacionais (SARAIVA, 2007).

Nesse período, houve a predominância dos institucionalistas pragmáticos na formulação da política externa¹¹. O resultado foi o decréscimo da Cooperação Sul-Sul como mecanismo relevante de ação brasileira. Foi somente a partir do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) que houve a retomada de alguns desses traços. A atuação do Brasil no campo da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional foi ensaiada ao final da gestão Cardoso, no contencioso das patentes de medicamentos contra HIV/AIDS. Na ocasião, Brasil, África do Sul e Índia atuaram conjuntamente para reduzir o preço desses remédios (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007: 296).

Ainda assim, a inflexão na atuação da Cooperação Sul-Sul pode ser observada, principalmente, durante a gestão Lula da Silva, com um contexto internacional mais favorável a essas práticas e um cenário interno de predominância dos autonomistas no Itamaraty.

3. A Cooperação Sul-Sul nos governos de Lula da Silva

¹⁰ Os conceitos autonomia pela distância e autonomia pela participação foram cunhado por Gelson Fonseca Jr. (1998). A partir de então, a noção de participação em oposição ao isolamento dos regimes internacionais foi amplamente utilizada na academia e por chanceleres, como Luiz Felipe Lampreia (FONSECA JR., 1998; VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003; LESSA, 2010).

¹¹ Houve momentos de reflexos autonomistas, como, por exemplo, a proposta brasileira do conceito de “Desenvolvimento Sustentável” na ECO-92, sob os auspícios, do chanceler Celso Amorim (ARBILLA, 2000: 357).

No ano de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente do Brasil. Parte do Partido dos Trabalhadores (PT), tradicionalmente com orientação de esquerda, o novo chefe de Estado defendeu que alteraria alguns traços da ação diplomática brasileira. Desde sua criação, o PT desenvolveu sua própria visão de política internacional, fundamentada na crítica a uma inserção externa passiva e na busca de promover uma nova ordem internacional favorável à implementação do projeto de desenvolvimento nacional (CRUZ; STUART, 2004: 81).

Tal leitura do mundo aproximava-se daquela da ala autonomista do Itamaraty. Por isso, o grupo ascendeu novamente aos cargos mais altos da diplomacia durante a gestão Lula da Silva. Por exemplo, dois diplomatas que criticavam a proposta da Área de Livre-Comércio entre as Américas (Alca) vieram a ocupar cargos importantes do Itamaraty, Samuel-Pinheiro Guimarães, como Secretário-Geral, e Celso Amorim, como Ministro das Relações Exteriores.

Nesse sentido, institucionalmente, a busca de um “projeto nacional para o desenvolvimento” convergia nas formulações de política externa do PT e dos autonomistas do Itamaraty (VELASCO E CRUZ; STUART, 2004). O plano de governo de Lula da Silva ilustra essa posição:

A política externa será fundamental para que o governo implemente um projeto de desenvolvimento nacional alternativo, procurando superar a vulnerabilidade do País diante da instabilidade dos mercados financeiros globais. [...] A formação de um governo comprometido com os interesses da grande maioria da sociedade, capaz de promover um projeto de desenvolvimento nacional, terá forte impacto mundial, sobretudo em nosso Continente. (PT, 2002: 6)

Tais posições resultaram em uma política externa que manteve alguns traços do segundo governo Cardoso – como a crítica ao “caráter assimétrico da globalização” – mas alterou significativamente a ênfase e a prática diplomática. Os principais objetivos foram democratizar os organismos internacionais, exigir reciprocidade das grandes potências nas instâncias decisórias de governança global e promover a multipolaridade (CERVO, 2008; VIGEVANI; CEPALUNI, 2011; MIYAMOTO; CARDOSO, 2012).

Para tanto, a coordenação política com a América do Sul e importantes países emergentes seria uma estratégia destacada (PT, 2002: 7). A busca do desenvolvimento aliada a

uma “perspectiva humanista”¹² na política externa proporcionaria o impulso necessário à ampliação da Cooperação Sul-Sul nos anos subsequentes¹³. Essa prática é recuperada como forma de atuação externa relevante e ocupa o centro das formulações da política externa de Lula da Silva. Tratar-se-ia de uma estratégia política adequada a atingir os interesses de inserção internacional propostos. Por um lado, seria um mecanismo para obter apoio às reformas do multilateralismo global¹⁴. Por outro, representaria a possibilidade de equalizar as tradicionais visões globalistas do Itamaraty com o foco doméstico na agenda social, ao auxiliar outros países na consecução dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM). Na visão do governo brasileiro, a política externa estaria acomodando dois conceitos aparentemente opostos, o de “solidariedade” e de “interesse nacional”¹⁵.

Dois foram os fatores principais que possibilitaram essa ascensão da Cooperação Sul-Sul na agenda brasileira. Pelo prisma da conjuntura internacional, o contexto foi mais favorável para essa prática do que aquele da década anterior. Primeiro, a agenda de desenvolvimento foi recuperada sob novas bases. Menos ambiciosa do que a luta do G-77 pela NOEI, propunha-se um programa internacional com exigências sociais mínimas a partir dos ODM¹⁶. Os conceitos de “Primeiro Mundo”, “Terceiro Mundo”, “Conflito Norte x Sul” perderam força, sendo substituídos pela nomenclatura de “parcerias” (LEITE, 2011: 76).

¹² Nas palavras de Lula da Silva: “No meu governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional” (LEIA NA ÍNTEGRA..., 2003).

¹³ O fortalecimento de laços com a América Latina e países do Oriente Médio já era convergência das perspectivas de Amorim com a cúpula do PT. A adição do aprofundamento de laços com a África foi de escolha pessoal dos representantes do Partido dos Trabalhadores (AMORIM, 2013: 142).

¹⁴ AMORIM, C. A política externa do governo Lula. **Revista Política Externa**, vol. 13, n. 1, p. 157-163, 2004.

¹⁵ Segundo Lopes, os discursos do chanceler Celso Amorim não apontam uma divisão simétrica entre o “autointeresse” e a “solidariedade” da política externa brasileira, mas sim um equacionamento mais tendente à segunda.

LOPES, D. B. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 1, 2011, p. 77-78.

¹⁶ Os objetivos de desenvolvimento do milênio são: 1. Erradicar a pobreza e a fome extrema; 2. Atingir o ensino básico universal; 3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia entre as mulheres; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Combater o HIV, a AIDS, a malária e outras doenças; 6. Garantir sustentabilidade ambiental; 7. Estabelecer a parceria mundial para o desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.un.org/es/millenniumgoals/>>, acesso em 22 de jan. de 2014.

Em segundo lugar, países em desenvolvimento, como Brasil, Índia e China, passaram a participar mais ativamente na Cooperação Sul-Sul. Desta vez, não apenas como receptores, mas também como doadores. A ascensão político-econômica de alguns deles – conciliando identidades de “grandes economias emergentes” e países relevantes no sistema (LIMA, 2005) –, e a busca de suas políticas externas por reformar os processos de governança global, contribuiu para a ampliação de suas participações na cooperação para o desenvolvimento.

Muitos desses países passaram a realizar mais doações de caráter bilateral e multilateral, via organizações internacionais. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a despeito de a fatia de participação dos países em desenvolvimento ainda ser pequena, alguns deles, como Arábia Saudita e China, já superaram os principais doadores, como Estados Unidos, Japão, Alemanha e França (MILANI; CARVALHO, 2013).

Especialmente na política externa brasileira, as novas capacidades do Brasil como potência agrícola fortaleceram a importância de coalizões multilaterais que o país fazia parte, a exemplo do G-20 agrícola na Organização Mundial do Comércio (OMC). Contudo, a Cooperação Sul-Sul teve que ser adaptada ao novo cenário. O Brasil não poderia mais rejeitar as normas internacionais como o fazia durante as décadas de 1970 e 1980. A retomada da democratização, no plano doméstico, a adesão aos princípios universalistas da democracia e o acelerado processo de globalização, no plano internacional, promoveram mudanças na forma como a cooperação com os países em desenvolvimento seria empregada (LIMA, 2005: 20; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007: 294).

Em terceiro lugar, a partir da disposição dos países em desenvolvimento em promover os ODM, houve adaptações e ampliações nos organismos internacionais envolvidos na questão. Por exemplo, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) logrou trazer mais visibilidade e recursos à Cooperação Sul-Sul, substituindo, em 2003, a Unidade Especial do PNUD para a Cooperação Técnica pela Unidade Especial do PNUD para a Cooperação Sul-Sul. Esse tipo de cooperação ganhou contornos importantes como alternativa viável à ajuda dos países desenvolvidos. Nesse sentido, a ascensão de alguns países em desenvolvimento, sua ação política e as novas bases conceituais fundadas pela ODM, garantiram mais espaço à prática durante os anos 2000.

Na política externa brasileira, a Cooperação Sul-Sul teve três frentes. A primeira, instaurada já década anterior, foi o regionalismo sul-americano¹⁷. A segunda, retomada, principalmente, no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, mas que adquire novos contornos com Lula da Silva, foi a Cooperação para o Desenvolvimento Internacional¹⁸. A terceira, de caráter bilateral e multilateral, foi a das relações político-econômicas, prática antiga da política externa brasileira.

No que concerne à relação com a América do Sul, durante o governo Lula da Silva, há renovada atenção para a cooperação regional. A inserção global brasileira pelo regionalismo aberto deixou de ser a tônica da política externa brasileira para a região. No período, o governo promoveu iniciativas de cooperação com foco estrutural¹⁹ (LIMA *et. al*, 2007). O Brasil liderou a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e realizou contribuições no valor de US\$ 70 milhões para financiamento de projetos de infraestrutura. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) também financiou empresas brasileiras a se instalarem na região e projetos no mesmo campo. A diplomacia brasileira também influenciou a criação de uma nova instituição política na região, a Unasul, em 2004²⁰.

Reconhece-se a importância do eixo sul-americano da política externa brasileira de Lula da Silva. Porém, o foco do artigo recai sobre as iniciativas de Cooperação Sul-Sul com outras regiões, tratando, especificamente, das peculiaridades da ação externa de Lula da Silva, a cooperação via organizações internacionais e coalizões e para o desenvolvimento. Portanto, nas próximas duas seções, debatem-se o segundo e o terceiro eixos.

3.1. Cooperação para o Desenvolvimento Internacional

¹⁷ A reaproximação com a Argentina ao final dos anos 1980, a criação do Mercosul, em 1991, sob os auspícios do regionalismo aberto, o Protocolo de Ouro Preto – que elevou o bloco à condição de União Aduaneira –, a Reunião de Chefes de Estado da América do Sul, em 2000, são alguns marcos do processo.

¹⁸ A aproximação com Índia e África do Sul no contencioso das patentes do HIV/AIDS são exemplo.

¹⁹ O Brasil financiou mais de US\$ 10 bilhões de volume total para projetos de infraestrutura na região. No total, foram mais de 80 projetos aprovados (BRASIL, 2011: 22).

²⁰ Em 2004, a instituição foi criada com o nome Comunidade Sul-Americana de Nações. Em 2008, na Cúpula de Brasília, o nome foi alterado para Unasul.

Durante a gestão Lula da Silva, a cooperação para o desenvolvimento internacional ganhou mais espaço na agenda da política externa brasileira. O tema cresceu tanto em importância que alguns órgãos iniciaram um esforço visando quantificar o volume da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional. A pesquisa foi realizada pela Agência Brasileira de Cooperação Internacional (ABC) do MRE, a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). A partir desses dados seria possível direcionar melhor as ações políticas brasileiras no campo. Pela primeira vez, o país apresentou uma definição:

A totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas (SAE *et. al.*, 2010: 17).

O conceito brasileiro incluiu Contribuições para Organizações Internacionais, Assistência Humanitária, Cooperação Técnica e Bolsas de Estudo para Estrangeiros. Entre 2005 e 2009, o valor total despendido na CDI praticamente dobrou, sendo que 76%, em média, representa o valor destinado às organizações internacionais e bancos regionais. Retirando-se o total de bancos regionais, observa-se que o valor às organizações internacionais mais que dobrou de R\$ 384,2 milhões para mais de R\$724 milhões²¹ (SAE *et. al.*, 2010: 19).

O crescimento do valor despendido já é um dado significativo para observar o movimento brasileiro. No concernente a algumas doações mais diretas, por exemplo, o Brasil realizou doações de aproximadamente 300 milhões de dólares para a cooperação alimentar na Somália, Sudão, África do Sul, Saara Ocidental e membros da CPLP. Contribuiu também principalmente, com bancos e organizações de regiões que o Brasil faz parte, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) e o Banco Mundial. Fora de sua região, o Brasil realizou a significativa contribuição ao Fundo Africano de Desenvolvimento e o Banco Africano de Desenvolvimento, com aproximadamente 10 milhões de dólares (SAE *et. al.*, 2010: 39).

²¹ Em 2010, o Mercosul, a ONU, a Central Internacional de Compras de Remédios da Organização Mundial de Saúde e a Organização dos Estados Americanos (OEA) lideravam a atuação brasileira. Os valores foram, respectivamente, de R\$126.979.592, R\$62.209.068, R\$ 17.100.000, R\$16.985.528 (SAE *et. al.*, 2010: 59).

Contudo, como apontaram Milani e Carvalho (2013, p. 24), os valores são imprecisos. Isso se deve às mudanças na política externa brasileira. Nos últimos anos, o Itamaraty tem perdido seu monopólio nas ações internacionais. Agências governamentais e outros ministérios tem tido cada vez mais setores destinados à ação externa. Porém, como o relatório contabiliza apenas fundo perdido, ignorou aspectos importantes, a exemplo dos empréstimos concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) à internacionalização de empresas ou a ação de estatais, como a Embrapa na África.

A maior parte da Cooperação Sul-Sul com foco no desenvolvimento empreendida pelo Brasil foi destinada à América Latina e à África, denotando o enfoque de política externa brasileira de beneficiar as relações entre países em desenvolvimento. No que concerne à ajuda humanitária brasileira e aos recursos despendidos em Missões de Paz, os países latino-americanos foram priorizados, concentrando 76,77% do total. Foram seguidos pela Ásia (16,44%), África (7,26%) e Oceania (0,02%). Alimentação, direitos humanos, saúde e serviços de frete eram as áreas centrais (*et. al*, 2010: 23-24). Além dos recursos despendidos, a liderança brasileira da MINUSTAH²² contribuiu para fortalecer o papel político do país na região. O Grupo de Trabalho Interministerial em Assistência Humanitária Internacional (GT-AHI), presidido pelo Ministério das Relações Exteriores, foi responsável por coordenar essas atividades.

No campo da cooperação técnica, o discurso oficial enfocou a priorização de financiamento de projetos com capacidade de promover mudanças estruturais nas sociedades e economias dos países (SAE *et. al*, 2010: 33). Coordenada, principalmente, pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC)²³, pode-se observar um aumento dessa atividade no período no âmbito orçamentário e institucional. Resultou que, para adaptar-se às novas demandas do governo, o orçamento da ABC quase triplicou entre 2006 e 2010, passando de R\$18.661.993 para R\$52.562.628. O número de projetos iniciados por ano também teve aumento e, em 2009,

²² Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti.

²³ Os projetos brasileiros foram realizados bilateralmente, trilateralmente ou com alguma organização multilateral.

atingiu o ápice de 413 (FARANI, 2011)²⁴. Pelo prisma institucional, a agência também teve sua estrutura organizacional alterada, em 2006, para facilitar a recepção e promoção de projetos de cooperação técnica²⁵ (BRASIL, 2006) e passou a realizar com diversos outros órgãos de governo para a promoção internacional da atividade internacionalmente.

Diferentemente da área de assistência humanitária, África foi o maior receptor da cooperação técnica brasileira, obtendo aproximadamente 50% dos recursos da área²⁶ (FARANI, 2011). Dentre esses países, os que mais receberam projetos foram os países africanos de língua portuguesa – Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. Porém, a despeito da maior concentração de recursos e projetos nos países de língua portuguesa, é importante destacar a dispersão geográfica dos projetos oferecidos pelo Brasil na África durante o período (ver Figura I), perpassando praticamente todo o continente.

Dentre os diversos setores em que o Brasil foi atuante, preferiu-se pela realização de projetos nas áreas de agricultura, saúde, educação, meio ambiente, segurança pública, administração pública, energia, desenvolvimento social e indústria²⁷. Dentre alguns exemplos de projeto, são de destaque o apoio ao desenvolvimento do setor algodoeiro dos países do Cotton-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali); o compartilhamento do programa brasileiro de prevenção ao HIV/AIDS com Botsuana, Gana, Libéria, Quênia, Serra Leoa, Tanzânia e Zâmbia; e esforços de alfabetização de jovens e implementação de um mecanismo de Bolsa-Escola em Moçambique e São Tomé e Príncipe (BRASIL, 2010: 9).

É interessante observar que, no período, a diversas agências domésticas, estatais e ministérios passaram a ter ação internacional significativa nesse campo. Organizações como Embrapa, Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), SENAI e SENAC tiveram atuações

²⁴ Segundo Farani (2011), o número de projetos por ano foi 23 (2003), 19 (2004), 69 (2005), 153 (2006), 181 (2007), 256 (2008), 413 (2009). É importante destacar que o aumento de projetos iniciados anualmente não assegura a continuidade deles no longo prazo.

²⁵ A ABC passou a organizar-se tematicamente: cooperação técnica entre países em desenvolvimento; cooperação técnica multilateral e de cooperação triangular; cooperação técnica bilateral.

²⁶ Segundo dados da ABC, em 2009, 50% dos recursos foram destinados à África, 23% à América do Sul, 15% à Ásia, e 12% à América Central e Caribe (FARANI, 2011: 10).

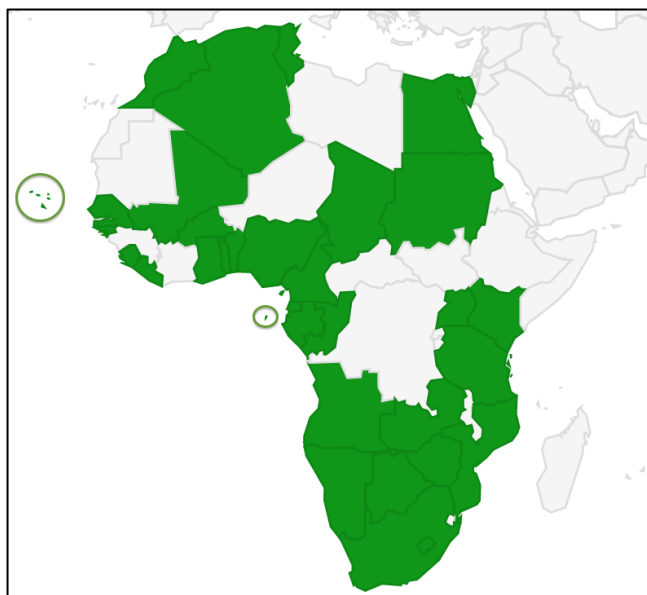
²⁷ De acordo com Farani (2011), os setores tiveram fatias de, respectivamente, 22,73%, 16,60%, 12,64%, 7,51%, 6,59%, 5,19%, 3,53%, 3,34%, 0,18% dos valores totais destinados à cooperação técnica na África.

internacionais inéditas no campo da cooperação técnica, principalmente com países africanos. Em alguns casos, essas agências instalaram escritórios em países africanos para ampliar e facilitar a implementação de cooperação com esses países. Por exemplo, a Embrapa, desde 2006, possui escritório em Gana, e o SENAI instalou centros de formação em Angola, Moçambique, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, enquanto a Fiocruz possui escritório na embaixada brasileira em Moçambique.

No conjunto da Cooperação Sul-Sul com o intuito de promoção do desenvolvimento, observa-se que os continentes africano e latino-americano foram os focos do Brasil. O aumento da atenção a essas áreas foi tão significativo que alguns autores defenderam a emergência do país como uma potência do desenvolvimento (DAUVERGNE; FARIAS, 2012; STOLTE, 2013). Esse tipo de atuação foi uma inflexão quando comparada a períodos anteriores da política externa brasileira. Pela primeira vez, o Brasil consolidou, de forma mais ampla, outra frente de sua atuação Sul-Sul, a cooperação para o desenvolvimento.

É interessante notar que, muito embora essa atuação possa ser entendida como atuação de solidariedade ou *diplomacia solidária* (SAE *et. al*, 2010), trata-se de outro mecanismo para estreitar laços e obter apoio aos interesses de política externa do país. Aos poucos, forma-se uma rede de novos países que com interesses no auxílio brasileiro que, futuramente, podem consolidar-se como apoiadores importantes aos pleitos brasileiros de reforma na governança global e futuros parceiros comerciais. Representa também uma forma de o Brasil demonstrar que está disposto a arcar com os custos da gestão da ordem internacional.

Figura I:
Distribuição geográfica da cooperação técnica do Brasil na África em 2010



Mapa elaborado pelo autor.

Fonte: Dados retirados de Farani (2011).

3.2. Relações político-econômicas

Além da cooperação para o desenvolvimento, a Cooperação Sul-Sul teve um componente político importante. Coerente com o intuito de reforçar o traço multilateral da ordem internacional e reformar as instâncias decisórias internacionais, o governo Lula da Silva fez uso de alianças com países em desenvolvimento para coordenar posicionamentos em reuniões multilaterais e para estreitar os laços.

A primeira iniciativa relevante no período foi o Fórum Índia-Brasil-África do Sul, criado em 2003. Cabe ressaltar que o interesse político do foro está alinhado aos objetivos da política externa de Lula da Silva, tendo em vista que na primeira declaração do grupo já havia menções à reforma do Conselho de Segurança da ONU (LIMA, 2005).

O grupo teve o objetivo de fortalecer a cooperação em diversas áreas, dentre elas, tecnologia e cooperação para o desenvolvimento. Uma dessas iniciativas, o Fundo IBAS²⁸, recebeu, em 2010, o Prêmio Parceria Sul-Sul para Aliança Sul-Sul, do PNUD, e o MDG Awards, destinado à realização dos ODM (BRASIL, 2010; MILANI; CARVALHO, 2013).

²⁸ Dentre os principais projetos do Fundo IBAS estão a recuperação da infraestrutura hospitalar da faixa de Gaza, o desenvolvimento agropecuário de Guiné-Bissau, e a coleta de resíduos sólidos no Haiti (BRASIL, 2011: 45).

No campo estratégico, esses países também realizaram dois exercícios navais conjuntos, denominados IBSAMAR e estabeleceram o compromisso de construir um satélite conjuntamente.

A segunda iniciativa relevante foi o G-20 agrícola para as negociações da Rodada Doha na Organização Mundial do Comércio (OMC). Em 2003, o Brasil iniciou as negociações para articular um grupo de países em desenvolvimento que lograva pressionar a inclusão do tema agrícola nos acordos globais. As alianças do IBAS e do G-20 não resultaram no destravamento da Rodada Doha até 2010, porém, tiveram importância política significativa nas negociações de Cancún e Hong Kong, por exemplo (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; SARAIVA, 2007; LIMA, 2005).

A formação do G-20 e do IBAS foram outra inflexão na política externa brasileira. Trataram-se do retorno da Cooperação Sul-Sul por meio das coalizões internacionais. O Brasil retomou, portanto, o princípio que motivava sua participação no G-77 durante a Guerra Fria. A diferença atual para aquela do G-77, da UNCTAD e do GATT é que, como o Brasil buscou aliar dois perfis internacionais diferentes, de “economia emergente” e “Estado importante no sistema”, o governo manteve-se em todos os tabuleiros, nas negociações Norte-Sul e Sul-Sul. De um lado, estava presente nas negociações da Alca e da OMC. De outro, articulou-se com os países em desenvolvimento para obter resultados no outro tabuleiro. Especialmente porque a inserção brasileira nos regimes internacionais naquele período era menor do que a atual.

Para além das negociações multilaterais, o Brasil encabeçou a criação de novos foros, como espaços de diálogo político. O primeiro deles foi o Fórum América do Sul-África, cuja reunião inaugural foi em 2006, na Nigéria, e a segunda na Venezuela, em 2009. Os encontros envolveram diversos temas, como comércio exterior, energia, transportes, ciência e tecnologia, governança, temas sociais entre outros.

O segundo foi Cúpula América do Sul-Países Árabes, cujas edições foram realizadas em 2005 e 2009. A proposta do presidente Lula da Silva era estreitar os relacionamentos entre os países das duas regiões em temas de cooperação técnica e cultural e coordenação política. A aproximação política gerou efeitos na balança comercial com esses países. O comércio com o

O Oriente Médio passou de US\$ 4,4 bilhões, em 2003, para US\$10,6 bilhões, em 2009, passando por US\$14,4 bilhões, em 2008²⁹.

No âmbito do Atlântico Sul, o Brasil participou do processo de renovação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Após um período de estagnação resultante da presidência argentina, o bloco voltou a reunir-se a partir de 2007. Desde então, a diplomacia brasileira tem atribuído renovada importância à ZOPACAS. Em 2010, por exemplo, o Itamaraty promoveu uma Mesa Redonda para discutir o futuro do bloco e como o Brasil deveria atuar na organização (BRASIL, 2010).

No que se refere à Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), a aproximação com os países-membros foi um dos pilares da cooperação do governo Lula da Silva com a África. O mecanismo foi utilizado pela diplomacia brasileira para aproximar as relações com a região. O Brasil destinou 20% dos recursos totais para a capacitação técnica diretamente à organização, e 27% do total para os países membros (SAE *et. al*). O presidente brasileiro também visitou os países-membros mais de uma vez, resultando em iniciativas comerciais e de cooperação técnica, como a instalação de centros de cursos técnicos, os SENAIs na região (VISENTINI, 2010).

A relação brasileira com esses dois blocos tem também uma dimensão estratégica. A estratégia da Marinha brasileira de priorização da Amazônia Azul, o mar territorial brasileiro, garante maior foco de ação ao Atlântico Sul. Paralelamente, a descoberta de jazidas de petróleo na zona do Pré-Sal do Brasil aumentou a importância estratégica de fortalecer laços diplomáticos com os países da costa da África, coincidentemente, aqueles de colonização portuguesa³⁰. Paralelamente, também estão contextualizadas na mais ampla política externa brasileira para a África. Para alguns autores, a política externa para a região teria sido mais ousada, indo além do assistencialismo tanto nos discursos quanto na atuação concreta. Tal aproximação com o continente teria três grandes eixos, político-diplomático, de cooperação para o desenvolvimento internacional e econômico-comercial (WHITE, 2010; SARAIVA, 2010).

²⁹ A crise econômica de 2008 afetou os fluxos comerciais entre os países (BRASIL, 2011: 24-25).

³⁰ O interesse estratégico não significa que houve articulação ou relação estreita entre a de atores diplomáticos e de Defesa. Para mais sobre o tema, consultar Alsina Jr. (2006, 2009), Saint-Pierre (2006, 2010), Lima (2012), Soares (2012) e Miyamoto (2012).

No período, houve a abertura de novas embaixadas e a ampliação dos laços comerciais. Por exemplo, em 2002, o Brasil possuía apenas 19 embaixadas na África enquanto que, em 2010, já contava com 38. No campo comercial, em 2010, o volume dos fluxos de comércio com o continente já era cinco vezes maior do que em 2002. Passou de R\$ 5,038 bilhões para R\$ 20,558 bilhões³¹. Porém, a balança comercial brasileira ainda permaneceu deficitária com relação à região. Lula da Silva também realizou diversas visitas presidenciais à região, grande parte delas acompanhado de empresários. Grandes empresas brasileiras, como a Companhia Vale do Rio Doce, a Odebrecht e a Petrobrás, também instalaram-se na África para a realização de diversos projetos, principalmente na área de infraestrutura.

No que concerne às relações com a Ásia e a Oceania, o governo Lula da Silva realizou a I Cúpula Mercosul e Associação de Nações do Sudeste Asiático, em 2008. Tratou-se de outro foro internacional com o objetivo de concertar posições políticas e aproximar-se dos países da região. Houve também a realização da III Reunião do Fórum América Latina-Leste Asiático. Apesar desses movimentos políticos multilaterais com a Ásia e a Oceania, o Brasil teve preferência por aproximações de caráter bilateral e trilateral com esses países, como suas relações com a Índia e China, e o Fórum IBAS (BRASIL, 2011: 40).

Na Ásia, as relações com China e Índia também repercutiram na balança comercial do país. Desde 2009, a China tornou-se o maior parceiro comercial brasileiro e o maior mercado de exportações. Os valores passaram de US\$ 20,5 bilhões, em 2003, para US\$ 76 bilhões, em 2009. Segundo o Ministério das Relações Exteriores, a relação com o país possibilitou que o Brasil sofresse menos os efeitos da crise econômica de 2008 (BRASIL, 2011: 40). Com a Índia, o Brasil também ampliou seus fluxos comerciais. O volume passou de US\$ 1 bilhão, em 2003, para US\$ 5,4 bilhões, em 2009. Houve também cooperação no campo da saúde, para a produção de remédios contra HIV/AIDS.

No conjunto da ação externa na Cooperação Sul-Sul, observou-se, no governo Lula da Silva, maior foco nas coalizões internacionais do que outrora. Houve, em certa medida, a retomada da coalizão Sul-Sul para obter ganhos nas negociações internacionais, principalmente com o IBAS e o G-20 agrícola. O governo também deu prioridade à

³¹ Em grande medida, isso é resultado dos relacionamentos com os principais parceiros comerciais brasileiros no continente, Angola, África do Sul e Nigéria. De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MIDIC), as exportações para a África cresceram, aproximadamente, 323% e as importações 343% no período entre 2003 e 2010.

revitalização de fóruns que, na década anterior, não foram grande foco da diplomacia brasileira, como a CPLP e a ZPCAS. Esses fóruns foram condizentes com a busca de aproximação política, estratégica, econômica e para o desenvolvimento com a África.

Nesse sentido, os fluxos da política externa brasileira na Cooperação Sul-Sul com outras regiões concentraram-se, principalmente, na África e nas parcerias com a Índia e China. Um traço importante da Cooperação Sul-Sul é que ela não se configurou como oposição aos grandes regimes internacionais e às relações com os grandes centros, como Estados Unidos e Europa. Teve caráter de complementariedade e não exclusão, coerente com as formulações da política externa do período.

Considerações finais

O argumento do presente artigo esteve direcionado em dois eixos centrais. O primeiro teve o objetivo de demonstrar que a Cooperação Sul-Sul não foi um movimento exclusivo da política externa brasileira, mas sim uma tendência histórica iniciada na Guerra Fria para dar luz aos problemas do desenvolvimento quando a agenda internacional estava muito focada na tensão Leste-Oeste. Essa visão teve fundamento teórico em pensadores que defenderam a superação da condição de dependência desses países.

A partir da década de 1960, o Brasil adotou essa perspectiva como uma de suas linhas preferenciais de atuação, tendo em vista o objetivo de promover o desenvolvimento nacional e a autonomia externa. Sem ignorar o relacionamento com os grandes centros, a política externa brasileira opunha-se à formação de normas muito focadas na liberalização comercial e que ignorassem os problemas do desenvolvimento. A via principal foi a defesa das negociações na UNCTAD ao invés do GATT e as negociações entre o G-77.

O segundo eixo logrou apontar que a política externa de Lula da Silva inovou no concernente à Cooperação Sul-Sul. Após o arrefecimento da prática na ação internacional do Brasil desde o fim da década de 1980, nos anos 2000, especialmente no governo Lula da Silva, o país retomou-a. Devido ao novo contexto internacional, as relações Sul-Sul não serviram como oposição aos regimes internacionais vigentes, mas sim como meio de fortalecer o peso da ação diplomática desses países nas negociações multilaterais e obter apoio aos objetivos de reformas na governança global da política externa brasileira. A atuação ocorreu por meio da

formação de blocos, com destaque para o IBAS, o G-20 agrícola e a Unasul. O fortalecimento de alguns já existentes, como a ZOPACAS e a criação do FOCEM, no Mercosul. A América Latina e a África foram o principal foco da Cooperação Sul-Sul brasileira.

O Brasil beneficiou-se de sua condição de economia emergente e do maior incentivo e receptividade à Cooperação Sul-Sul pelos organismos internacionais para ampliar os meios de ação. De um lado, as relações brasileiras foram caracterizadas pela continuidade da atuação por meio de coalizões. De outro, o Brasil inovou no incentivo ao desenvolvimento de outros países, investindo grandes quantias na cooperação técnica, assistência humanitária, transferência de tecnologia, financiamento a projetos de infraestrutura e instalação de empresas brasileiras na América Latina e África.

É importante destacar que a atuação para o desenvolvimento internacional não deve ser confundida com mera solidariedade. O início da consolidação do Brasil como “potência do desenvolvimento” (DAUVERGNE; FARIAS, 2012) é condizente com o objetivo da política externa brasileira de reformar a governança global e obter maior peso nas instâncias decisórias internacionais, especialmente, no Conselho de Segurança da ONU. Há também, possivelmente, dimensões estratégicas, como, por exemplo, o fortalecimento da cooperação entre os países do Atlântico Sul para ampliar a influência brasileira na área e obter mais opções para a Defesa de seu mar territorial e das recentes jazidas de petróleo do Pré-Sal.

Em suma, a Cooperação Sul-Sul retornou à agenda brasileira com novos traços. Tornou-se, portanto, um tema de crescente importância que deve ser pensado em suas múltiplas dimensões, desde a perspectiva das coalizões entre países em desenvolvimento até a cooperação para o desenvolvimento internacional. Por isso, analisar-se os eventos recentes da atuação internacional do Brasil não se pode ignorá-la. Há, portanto, uma inflexão no trato da Cooperação Sul-Sul pelo governo, deixando a margem para, novamente, galgar espaços no centro da agenda da política externa brasileira.

Referências

AMORIM, C. Breves narrativas diplomáticas. **São Paulo: Benvirá**, 2013.

_____. A política externa do governo Lula. **Revista Política Externa**, vol. 13, n. 1, p. 157-163, 2004.

ARBILLA, J. M. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994). **Contexto internacional**, v. 22, n. 2, p. 337-386, 2000.

BRASIL. **Decreto 5.979 de 6 de dezembro de 2006**, Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5979.htm>. Acesso em: 10 jan. 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação (ABC). **A Cooperação Técnica do Brasil para a África**. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Nota nº 716: Mesa Redonda da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) - Brasília, 6 e 7 de dezembro de 2010**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/ Mesa-Redonda-da-Zona-de-Paz-e-Cooperacao-do-Atlantico-Sul-zopacas-brasilia-6-e-7-de-dezembro-de-2010/?searchterm=zopacas>>. Acesso em: 07 mar. 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Balço de Governo (2003-2010): 4. Inserção no Cenário Mundial e Soberania**. Brasília, 2011.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2008.

DAUVERGNE, Peter; BL FARIAS, Déborah. The rise of Brazil as a global development power. **Third World Quarterly**, v. 33, n. 5, p. 903-917, 2012.

FARANI, M. **Apresentação de Power-Point. Conference: Brasil & the World. Opportunities, Ambitions and Choices**. CEBRI e Chatham House, 7 abril 2011. Disponível em: <<http://www.cebri.com.br/midia/documentos/minmarcofaranichinanaafrica972003.pdf>>. Acesso em 10 mai. 2014.

FONSECA JR, G.. Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável. **Sessenta anos de política externa brasileira**, p. 299-336, 1990.

FONSECA JR, Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, p. 293-352, 1998.

HURRELL, A. Progressive Enmeshment, Hegemonic Imposition or Coercive Socialization? Understanding Policy Change in Brazil. **Unpublished manuscript, St. Antony's, Oxford University**, 1996.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); BANCO MUNDIAL. **Ponte sobre o Atlântico. Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento**. Brasília, 2011.

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS (SAE); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE); AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009** ABC, 2010.

JAGUARIBE, H. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. **Estudios internacionales**, v. 12, n. 46, p. 91-130, 1979.

LEIA NA ÍNTEGRA o discurso de Lula no Congresso Nacional. **Folha de S. Paulo**, 01.01.2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44275.shtml>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

LEITE, Iara Costa. **Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos**. Observatório Político Sul-Americano (IESP/UERJ). Observador On-line, v. 7, n. 3, mar. 2012.

LEITE, P. S. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de Política Externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011, 228 p.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro F.; FARIAS, R. S. Distanciamento versus engajamento: alguns aportes conceituais para a análise da inserção do multilateralismo brasileiro (1945-1990). **Contexto Internacional**, p. 333-365, 2010.

LIMA, M. R. S. de; COUTINHO, M.; DINIZ, E. Uma versão estrutural do regionalismo. **DINIZ, E. Globalização, Estado e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

LIMA, M. R. S. de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, nº 48, vol. 1, 2005, p. 24-59.

_____. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, v. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.

LOPES, D. B. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 1, 2011.

MARIANO, Karina Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. **A formulação da política externa brasileira e as novas lideranças políticas regionais**. Perspectivas, São Paulo, v. 33, pp. 99-135, 2008.

MILANI, C. R. S. Cooperação Sul-Sul e política externa: Brasil e China no continente africano. **Estudos Internacionais**, vol. 1, nº 1, jan-jun 2013, p. 11-35.

PUIG, J. C. Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX. **Integración Latinoamericana**, n. 109, 1986.

RODRIGUEZ, O. **Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL**. Forense-Universitária, 1981.

SANTOS, T. dos. La teoría de la dependencia un balance histórico y teórico. SANTOS, T dos. **Los retos de la globalización, ensayos en homenaje a Theotonio Dos Santos**, v. 1, p. 2, 1998.

SARAIVA, J. F. S. The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. SPE, p. 169-182, 2010.

SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, nº 50, vol. 2, 2007, p. 42-59.

STOLTE, C. Brazil in Africa: Just another BRICS country seeking resources?. **Chatham House Briefing Paper**, 2012.

VELAZCO E CRUZ, S.; STUART, A. M.. **Mudando de rumo: A política exterior do governo Lula**. Mimeo. São Paulo, 2004.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G.. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 31-61, 2003.

VISENTINI, P. F. Cooperação Sul-Sul, “diplomacia de prestígio” ou “imperialismo *soft*”? As relações Brasil-África no governo Lula. **Século XXI**, Porto Alegre, v. 1., nº 1, jan-dez 2010, p. 65-84.

WHITE, L. Understanding Brazil’s new drive for Africa. **South African Journal of International Affairs**, v. 17, n. 2, p. 221-242, 2010.

Recebido em: Abril de 2014;
Aprovado em: Junho de 2014.

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 2 | 2015

*Democratizando a integração:
Eleições diretas para os Parlamentos
Europeu e do Mercosul*

Bruno Theodoro Luciano

 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

DEMOCRATIZANDO A INTEGRAÇÃO: ELEIÇÕES DIRETAS PARA OS PARLAMENTOS EUROPEU E DO MERCOSUL

Bruno Theodoro Luciano¹

Resumo: O presente estudo investiga comparativamente dois modelos de integração regional, o Mercosul e a União Europeia, no âmbito de seus parlamentos regionais, o Parlamento do Mercosul (Parlasul) e o Parlamento Europeu, enfocando o papel da inserção das eleições diretas no ordenamento jurídico regional. A hipótese trabalhada é de que a inserção de eleições diretas nos parlamentos de integração traz dinâmicas novas ao papel, à atuação e às configurações dessas instituições parlamentares regionais em seus respectivos processos de integração. Dada a incompletude das eleições diretas no Mercosul, a comparação entre os parlamentos voltar-se-á para os períodos que antecederam os pleitos europeu e mercosulino. A partir do modelo comparativo e do teste da referida hipótese, pretende-se discutir se as estruturas dos dois projetos de integração produzem limites ao desenvolvimento de instituições democráticas supranacionais.

Palavras-chave: Integração Regional. Democracia. Parlamento Europeu. Parlamento do Mercosul. Eleições diretas.

DEMOCRATIZING INTEGRATION: DIRECT ELECTIONS TO THE EUROPEAN AND MERCOSUR PARLIAMENTS

Abstract: The present study investigates comparatively two models of regional integration, Mercosur and European Union, and their regional parliaments, the Parliament of Mercosur (Parlasur) and the European Parliament, focusing on the role of the inclusion of direct election within the regional legal system. The working hypothesis is that the insertion of direct elections in integration parliaments generates new dynamics to the role, actuation and configurations of these regional parliamentary institutions in their integration processes. Regarding the non-completion of direct elections in Mercosur, the comparison between parliaments will emphasize the period before the European and Mercosur's elections. Based on comparative model and hypothesis test, it is discussed if the structures of these two integration projects produce limits to the development of supranational democratic institutions.

Key-words: Regional Integration. Democracy. European Parliament. Parliament of Mercosur. Direct Elections.

¹ Bacharel e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Konrad Adenauer Fellow em Estudos Europeus no Centro de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Contato: brutheodoro@hotmail.com

Introdução

O direcionamento das tomadas de decisões estatais para o âmbito regional é um fenômeno cada vez mais presente nas Relações Internacionais. A dificuldade dos Estados em gerenciar de forma eficiente temas que perpassam as suas fronteiras favoreceu a cooperação e a integração regional. Essas dinâmicas, de certo modo, podem ir de encontro às características democráticas construídas dentro dos Estados-Membros do processo integrador, ao distanciar os cidadãos do processo decisório (FOLLESDAL; HIX, 2006). A transposição das decisões políticas para instâncias superiores à esfera estatal dificulta a representação e a participação da população na formulação e aprovação de políticas que são administradas no âmbito regional e que afetam diretamente os cidadãos. Com o objetivo de legitimar a integração e agregar-lhe valores democráticos, instituições parlamentares regionais foram incluídas nos processos de integração, como meio de garantia da existência dos critérios de democracia representativa nas estruturas regionais (DRUMMOND, 2005).

A presente pesquisa pretende investigar comparativamente dois modelos de integração regional, o Mercosul e a União Europeia (UE), no âmbito de seus parlamentos regionais, o Parlamento do Mercosul (Parlasul) e o Parlamento Europeu (PE), enfocando o papel da inserção das eleições diretas no ordenamento jurídico regional como elemento catalisador de novas dinâmicas nos citados parlamentos de integração.

Devido à incompleta inclusão das eleições diretas no âmbito do Parlamento do Mercosul, a comparação se restringirá à investigação da construção desse elemento e ao comportamento de determinados elementos ao longo da inserção da representatividade direta, tanto no Mercosul quanto na UE, sem deixar de realçar os posteriores efeitos apresentados no caso europeu, os quais podem trazer perspectivas ao Parlasul.

O presente estudo tem por base o método comparado (LIJPHART, 1971) para avaliar as dinâmicas encontradas nos parlamentos regionais identificados (PE e Parlasul) a partir da aprovação da inserção do critério de representatividade direta. Será possível, por meio da comparação, formular proposições empíricas gerais sobre os parlamentos objetos da pesquisa, ainda que estes apresentem diferenças significativas em suas características estruturais (LIJPHART, 1971). A comparação é utilizada com o fito de encontrar padrões, processos e regularidades em comum nos casos abordados. Diferentemente de uma análise generalista, englobando as várias instituições parlamentares regionais existentes na atualidade, a abordagem comparativa desses dois casos oferece a possibilidade de maior controle sobre a hipótese que se pretende verificar (SARTORI, 1994).

A hipótese principal trabalhada neste estudo é de que *a inserção eleições diretas nos parlamentos de integração traz dinâmicas novas ao papel, à atuação e às configurações dessas instituições parlamentares regionais em seus respectivos processos de integração*. Mesmo que inconclusa no caso do Mercosul, a iminência e a expectativa de consecução do pleito regional já podem indicar transformações na integração regional. Com a finalidade de se testar a hipótese indicada, pretende-se analisar a construção da representatividade direta nos dois parlamentos de integração, posteriormente comparando as características que os dois casos apresentam ao longo de seus trajetos. A verificação dessa hipótese por meio da comparação entre os Parlamentos evidenciados pode, metodologicamente, auxiliar na avaliação da potencialidade das inferências apresentadas na pesquisa.

Dada a incompletude do processo das eleições diretas no Mercosul, a comparação

entre os parlamentos voltar-se-á para os períodos que antecederam a realização do pleito regional europeu e mercosulino. No caso do Parlamento Europeu, serão estudadas as dinâmicas inseridas no período iniciado pela Decisão do Conselho Europeu de 1976, na qual são aprovadas e regulamentadas, pela primeira vez, as eleições diretas para o Parlamento, até momentos antes da realização das primeiras eleições diretas em 1979. Quanto ao Mercosul, pretende-se analisar os fenômenos posteriores à criação do Parlamento do Mercosul (2006), que incluíram a previsão das eleições diretas na integração regional do Mercosul, até a atualidade.

Dentre os elementos que serão avaliados ao longo dessa pesquisa, incluem-se:

- a) As competências institucionais dos parlamentos de integração em seus respectivos projetos de integração (os poderes que os parlamentos receberam ao longo do processo de integração);
- b) A organização político-ideológica dos grupos políticos nos parlamentos (a formação de grupos políticos transnacionais, a composição e a atuação política das delegações nacionais);
- c) A proporcionalidade das bancadas nacionais (os critérios para o desenvolvimento de delegações nacionais de composições numéricas distintas);
- d) As legislações nacionais referentes às primeiras eleições diretas (o conteúdo dos projetos de lei nacionais aprovados para a realização das primeiras eleições da integração);
- e) Organização interna dos parlamentos (desenvolvimento de estruturas deliberativas, comissões especializadas e estrutura organizacional);
- f) A legitimidade dessas instituições perante seus cidadãos (as expectativas e percepção da sociedade quanto à importância do parlamento e da aprovação de eleições diretas);

Cada uma das características apresentadas será analisada nos dois parlamentos de integração objetos do estudo. A partir da avaliação dos comportamentos desses elementos em cada caso, proceder-se-á à comparação entre as duas instituições parlamentares regionais e ao teste da hipótese apresentada, de que novas dinâmicas são desenvolvidas a partir da inserção da representatividade direta na integração regional.

A intenção desse esforço analítico e comparativo é discutir em que medida é possível identificar um caminho comum traçado pelos dois parlamentos de integração e se a inserção de um elemento comum (eleições diretas) pode trazer dinâmicas similares a processos de integração regional estrutural e geograficamente distantes. Reflete-se, nesse sentido, se o caminho percorrido pela integração europeia no âmbito democrático e parlamentar pode oferecer alguma lição ou experiência para a recente e incipiente integração do Mercosul e para seu jovem parlamento regional.

1. Possibilidades de comparação entre os Parlamentos de integração analisados

Nesse esforço comparativo, busca-se identificar semelhanças e diferenças de comportamento de cada uma dos elementos observados entre os casos avaliados. Os casos e os períodos comparados serão os referentes ao PE de 1976 a 1979 e ao Parlasul de 2006 a 2013. Procura-se analisar como a inserção de um elemento comum (eleições diretas) afetou processos de integração regional de estruturas distintas, geograficamente distantes. Em

ambos os casos, será discutido se houve a comprovação da hipótese de pesquisa apresentada, de que *a inserção do critério de representatividade direta nos parlamentos de integração traz dinâmicas novas ao papel, à atuação e às configurações dessas instituições parlamentares regionais em seus respectivos processos de integração.*

Importante ressaltar, antes mesmo do estabelecimento de um esforço comparativo entre o papel das eleições diretas nos dois parlamentos de integração regional analisados, que a anterioridade desse processo no caso europeu, além da avaliação de seu relativo sucesso, influenciaram, de modo mimético, no desenvolvimento de uma estrutura parlamentar no âmbito do Mercosul.

Nesse sentido, sempre houve, na evolução do Parlasul, uma atenção de funcionários e parlamentares dessa instituição ao desenvolvimento e ao histórico do Parlamento Europeu, no que tange a aspectos como sua estruturação institucional e em especial a inclusão de eleições diretas. Como enfatiza Dri (2010), essa influência foi também identificada de modo material, com o financiamento, por parte do UE, do desenvolvimento do Parlasul, seja com intercâmbios de experiências e visitas dos parlamentares e técnicos do Mercosul para Bruxelas, como também aportes financeiros dedicados à organização interna e administrativa do Parlasul no momento de sua constituição.

Ruland e Bechle (2011) fazem uso do conceito de *isomorfismo normativo* para compreender esse comportamento do Parlasul frente a seu análogo europeu, o qual é facilitado pela socialização profissional, pelas redes profissionais existentes e pela filtragem de pessoal no âmbito organizacional. Ao analisar o caso do Parlasul e da Assembleia Interparlamentar da ASEAN, os autores identificam *“how isomorphism and the localization of external norms have transformed the institutional design of both regional organizations without significantly altering the norms and procedures upon which these organizations rest”* (RULAND; BECHLE, 2011).

Siempre estamos observando el proceso europeo con mucha atención e interés a partir de lo que han logrado desde la decisión de integrarse. Sin embargo, consideramos que cada proceso tiene sus particularidades y es necesario marcar claramente esas diferencias. (WEST, 2009)

Por outro lado, conforme ressalta o parlamentar argentino Mariano West (2009), existem características próprias e singulares na integração do Mercosul e na criação do Parlasul as quais devem ser observadas para que se possa compreender as possibilidades e limitações na comparação entre os dois parlamentos regionais estudados. As diferenças estruturais entre os dois processos de integração devem ser levadas em consideração na análise comparativa das duas instituições parlamentares. São essas características fundamentais da integração e dos sistemas políticos de cada região que enquadram, limitam ou facilitam o desenvolvimento institucional em cada um dos parlamentos de integração regional.

2. Competências institucionais dos Parlamentos de integração em seus respectivos projetos de integração

O campo dos poderes dos parlamentos dentro dos seus processos de integração apresenta diferenças sensíveis entre os dois casos analisados. A Assembleia Europeia, estabelecida na década de 1950, já continha mais poderes do que o Parlasul hoje (DRI, 2009). A moção de censura à Comissão Europeia esteve presente desde a criação de uma estrutura parlamentar na integração europeia. Competência similar nunca foi observada na estrutura parlamentar do Parlasul.

Outra diferença significativa entre os dois parlamentos reside na participação do parlamento na aprovação orçamentária regional. A partir dos anos 1970, antes mesmo da inclusão de eleições diretas, conforme anteriormente discutido, o PE passou a exercer efetivamente um controle orçamentário e financeiro das despesas comunitárias. No caso mercosulino, a estrutura intergovernamental e *interpresidencial*, recorrendo ao conceito apresentado por Malamud (2003b) e a ausência de estruturas supranacionais do bloco impediram até o momento a dotação de um orçamento comunitário passível de fiscalização por um organismo parlamentar.

Embora haja diferenciações significativas dentro de cada processo de integração, em ambos os projetos foi limitada a margem de participação das esferas parlamentares, especialmente no que diz respeito aos poderes legislativos dessas instituições. Durante o período analisado no caso do PE, segundo Vazquez (2004), esse parlamento não apresentava poderes legislativos e situava-se como esfera consultiva no processo decisório da integração, a exceção da esfera orçamentária. O PE somente passou a ocupar um espaço mais significativo no âmbito de competências legislativas após a realização de eleições diretas. O Parlasul (sucessor da antiga Comissão Parlamentar Conjunta – CPC), porque “*se trata de una particular combinación de diplomacia presidencial y una arquitectura institucional y jurídica intergubernamental*” (VAZQUEZ, 2004), manteve-se como esfera consultiva e irrelevante no processo decisório regional. “*En el proceso de integración mercosuriano ni los parlamentos nacionales, ni la institución que los representa en el nivel regional, la CPC del MERCOSUR, participan en la creación de las normas*” (VAZQUEZ, 2004).

A tradição política de sistemas presidencialistas fortes, em detrimento do poder dos órgãos legislativos, reforça a configuração intergovernamental da integração do Mercosul. Acadêmicos ressaltam essa característica dos modelos políticos da região (MALAMUD, 2003a; 2003b).

En el caso de Argentina, Brasil y Paraguay, en la “larga duración” se perfilan sistemas políticos cuyo centro ha sido ocupado históricamente por el Poder Ejecutivo en detrimento del Legislativo. (CAETANO; ANTÓN, 2001)

O papel secundário e relativamente passivo do Legislativo frente ao Executivo nos governos presidencialistas da América do Sul traz maiores limitações ao desenvolvimento de estruturas parlamentares regionais/supranacionais no processo de integração com maiores competências legislativas. Segundo Vazquez (2005), o caso europeu passou por um processo de transformação em um sistema político próprio, no qual as instituições comunitárias tomaram contornos análogos à noção de poderes executivo, legislativo e judiciário (tal qual observado domesticamente), em que os regimes de tradição parlamentar, sejam republicanos ou monárquicos, destinam relevante parte das competências para os parlamentos nacionais, dos quais inclusive derivam os gabinetes executivos.

No escopo do Mercosul, a criação do Parlasul pode indicar um início da *parlamentarização* do bloco, porém ainda muito incipiente, seguindo a conceituação de Costa (2009) para o desenvolvimento institucional do PE. A criação do Parlamento do Mercosul mostra o início da inserção de características parlamentares tradicionais na integração regional. Não houve até o momento o reforço das competências legislativas do Parlasul, contudo, a criação desse órgão institucionalizou o mecanismo de consulta, já presente no âmbito da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC). A constituição de um

parlamento no Mercosul pode facilitar a colaboração interinstitucional no bloco, ainda que atualmente esta se apresente baixa, especialmente se comparada ao caso europeu. Por último, indicando o grande impedimento à *parlamentarização* do Mercosul, não existe um órgão no bloco que possa ser identificado como instituição essencialmente executiva do bloco. A dispersão das competências executivas e administrativas do Mercosul pelo Grupo Mercado Comum (GMC), Conselho Mercado Comum (CMC) e pelo Secretariado, além da superioridade do CMC em relação às demais instâncias da integração, a qual atrela o bloco à lógica intergovernamental, dificultam a identificação de um órgão com características fundamentalmente governamentais.

Os limites à *parlamentarização* do Mercosul reduzem as possibilidades de considerável aumento das prerrogativas do Parlasul no futuro, especialmente após as eleições diretas. Com efeito, a difusão de uma *ideologia democrática* pelo Parlamento nas instâncias decisórias do bloco (COSTA; BRACK, 2011), somadas à composição direta e exclusiva dos parlamentares, pode acelerar o ganho de competências para o Parlasul. Porém, as limitações estruturais da integração do Cone Sul devem reduzir as prerrogativas a serem alcançadas, principalmente quando comparadas aos poderes conquistados pelo PE na UE. Outro aspecto relevante é a construção, por via das eleições diretas, do primeiro órgão de natureza supranacional do Mercosul, rompendo a lógica das estruturas intergovernamentais desse bloco.

No âmbito da hipótese apresentada, em ambos os casos, a inclusão de eleições diretas não trouxe sucessivamente maiores competências legislativas para os órgãos parlamentares dentro da integração. Os poderes orçamentários do PE vieram no início da década de 1970, antes mesmo da previsão de eleições diretas para a escolha dos eurodeputados. O PE somente passa a ocupar um lugar de relevância no processo decisório europeu a partir do Ato Único de 1986, com a inserção do procedimento de cooperação. No caso do Mercosul, a inserção da representatividade direta não trouxe consigo maiores competências legislativas frente ao processo decisório regional. O lugar do Parlasul na integração permanece o herdado pela antiga CPC, de esfera consultiva na integração.

3. Construção de proporcionalidade entre as bancadas nacionais

Tanto a construção de um parlamento regional como o desenvolvimento de bancadas nacionais proporcionais, em ambos os casos, somente foram estabelecidos a partir do momento em que os países *paymaster* de cada processo de integração, Alemanha e Brasil (embora seja ainda discutido na literatura a posição deste último como financiador do processo de integração), passaram a apoiar essas iniciativas. “(...) *the regional hegemon Brazil has often been the driver behind such initiatives as the establishment of the Mercosur Parliament*” (RULAND; BECHLE, 2011).

As tabelas 1 e 2 demonstram a evolução do quadro numérico de parlamentares no Parlasul e no PE, respectivamente. A partir dessas duas representações esquemáticas, duas observações comparativas podem ser feitas. A primeira delas é que, enquanto a inclusão de representações parlamentares nacionais sempre foi assimétrica no âmbito da integração europeia, remontando-se à primeira composição parlamentar da Assembleia da Comundiade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), somente a partir de 2006, com a constituição do Parlasul, incluem-se representações nacionais proporcionais à integração do Mercosul. A anterior CPC e os primeiros anos do Parlasul foram marcados pela composição igualitária das representações nacionais, do mesmo modo que outros parlamentos de integração do continente latino-americano, como o Parlamento Andino (MALAMUD; SOUSA, 2007).

Tabela 1 - Incorporação da representação cidadã no Parlasul

Estados-membros	População (aproximada em milhões)	Primeira etapa (2006-2010)	Segunda etapa I (2011-2014)*	Segunda etapa II (pós-2014 e adesão da Venezuela)
Uruguai	3,3	18	18	18
Paraguai	6,4	18	18	18
Venezuela	27,6	-	-	31
Argentina	41,7	18	26	43
Brasil	203,4	18	37	74
Total	282,4	72	99	184

Fonte: Luciano (2012).

* Em sessão do Parlasul no mês dezembro de 2013, os parlamentares do Mercosul estenderam o período de vigência dessa etapa até 2020, para que todos os países possam eleger seus representantes em tempo hábil.

Tabela 2 - Distribuição das vagas do Parlamento Europeu por Estado-membro (1958-1979)

Estados Membros	Estados Fundadores CEE (1958)	1º Alargamento (1973)	Eleições Diretas (1979)
Bélgica	14	14	24
Dinamarca	-	10	16
Alemanha	36	36	81
França	36	36	81
Irlanda	-	10	15
Itália	36	36	81
Luxemburgo	6	6	6
Países Baixos	14	14	25
Reino Unido	-	36	81
Total	142	198	410

Fonte: elaboração própria, baseado em dados do Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), 2011.

A inclusão de proporcionalidade nas bancadas nacionais busca aproximar as estruturas parlamentares, ainda que de modo atenuado, das diferenças populacionais notáveis entre os Estados-membros. O desenvolvimento de representações assimétricas inevitavelmente tende a dar maior peso às bancadas dos países mais populosos em cada processo de integração. Esses países passam a exercer maior participação e influência nos parlamentos regionais, especialmente a partir do sistema de maiorias incluídos na aprovação normativa. Essa consequência, proveniente da mudança na representatividade parlamentar, traz mais expressão para os maiores Estados da integração, compreendidos por uns como os *paymasters* desses processos, frente aos países menores. A gigantesca assimetria populacional entre os países do Mercosul, muito mais ampla que no caso europeu (composto por um conjunto de países de população comparável) torna-se mais significativa no quadro parlamentar do Parlasul, o que causou forte reação e resistência dos sócios menores, Paraguai e Uruguai (DRUMMOND, 2009).

With the transition from the CPC to the Parliament the representative functions of Mercosur's regional body have been remarkably improved. By abandoning the principle of an equal representation of all member states and adopting a model of decreasing integration, Parlasur better copes with the enormous demographic differences between its member states. (RULAND; BECHLE, 2011)

Outro aspecto sensivelmente notado a partir da análise comparada das tabelas é o significativo acréscimo do número total de parlamentares a partir da inclusão de eleições diretas. Nos dois casos observados a quantidade de membros dos parlamentos de integração regional mais que dobra, passando, no PE, de 198 a 410, enquanto no Parlasul esse número parte de 72, alcançando 184 parlamentares mercosulinos. Esse relevante crescimento do quadro parlamentar traz consequências às atividades e à expressividade do parlamento dentro do processo de integração. Um maior número de representantes torna a casa parlamentar mais relevante no contexto da integração. Esse corpo parlamentar acrescido tem a potencialidade de ser menos negligenciado pelas demais instituições da integração. Mais parlamentares (dedicados exclusivamente ao mandato regional a partir das primeiras eleições diretas) também tendem a produzir maior atividade deliberativa dentro da instituição, com produção legislativa crescente e aumento da atividade parlamentar dentro das comissões especializadas.

Nesse elemento do desenvolvimento dos parlamentos de integração podem ser identificadas novas dinâmicas a partir da inclusão das eleições diretas. Em ambos os casos dobra-se o número de parlamentares regionais, aprofundando-se a relação assimétrica entre as bancadas nacionais, em vistas a maior similaridade com as diferenciações populacionais entre os Estados-membros. No caso do Mercosul, a inclusão da representação direta trouxe, ademais, o critério da representação cidadã, nos moldes da proporcionalidade atenuada utilizada no velho continente.

4. Legislações nacionais referentes às primeiras eleições diretas

A aprovação do critério de representação direta em ambos os casos analisados gerou, nacionalmente, discussões nos legislativos dos países-membros acerca das regulações eleitorais para a escolha dos primeiros parlamentares regionais. Nos dois processos de integração é visível a grande dificuldade na uniformização dos critérios eleitorais, ainda que princípios como o voto secreto e universal sejam já estipulados nas decisões de inclusão das eleições, na decisão europeia de 1976 e no Protocolo Constitutivo do Parlasul.

Importante ressaltar que, enquanto no caso europeu desde a fundação da integração era estimada a construção de uma assembleia europeia eleita sob critérios uniformes, fato até o momento não alcançado, a opção mercosulina foi mais tímida, buscando unicamente a previsão de regulação nacional para as eleições diretas. A única menção feita em relação à uniformização do pleito regional no âmbito do Parlasul, identificada no artigo 6º do Protocolo Constitutivo, é sobre a futura implantação de um “Dia do Mercosul Cidadão”, data na qual os parlamentares de todos os países do bloco seriam eleitos conjuntamente, de forte inspiração mimética nas históricas eleições europeias.

Nos dois processos de integração, a solução confederal foi preferível em relação a uma opção federalista e uniformizadora dos processos de eleições diretas nos parlamentos de integração, tal qual enunciado por Levi (1966). As proposições e legislações nacionais referentes às primeiras eleições europeias e mercosulinas são marcadas pela profunda diversidade de processos e critérios eleitorais. Segundo cada tradição e particularidade

político-eleitoral nacional, os países-membros ratificaram processos distintos para escolha de seus parlamentares regionais. Seja em relação a circunscrições eleitorais, representação proporcional ou igualitária entre as regiões subnacionais, e uso de listas preordenadas, ambos os casos demonstram a dificuldade no alcance de um critério eleitoral comum que aproxime os cidadãos da integração, no sentido de criação de uma eleição para a integração regional e não um conjunto de eleições nacionais, conforme mencionado por Bardi e Ignazi (1999).

Ademais, as legislações nacionais acerca das primeiras eleições diretas também sofreram influência das agendas políticas domésticas dos países. A título de exemplificação, conforme analisado por Mariano e Luciano (2012), os projetos de lei para eleição dos parlamentares do Mercosul no Brasil foram marcados pelos elementos da reforma política nacional, como financiamento público e listas partidárias preordenadas e fechadas. Esse fato, e não necessariamente a falta de apoio brasileiro às eleições do Mercosul, tem dificultado sua aprovação pelo congresso brasileiro em tempo hábil para se obedecer os critérios e prazos incluídos na *representação cidadã*.

Por fim, essas legislações nacionais apresentadas e aprovadas nos dois casos estudados são essencialmente novos elementos dentro do desenvolvimento desses parlamentos de integração. A inclusão de eleições diretas demandou direta e imediatamente regulamentações nacionais as quais fossem responsáveis por tornar real a realização de eleições diretas para mandatos parlamentares regionais. A tramitação legislativa nos Congressos nacionais dos Estados de ambos os processos de integração, ainda em curso no caso do Mercosul, é uma oportunidade de trazer a discussão das eleições diretas regionais para a agenda política doméstica, embora tenda a se limitar ao debate dentro dos parlamentos nacionais, com pouca permeabilidade para a participação da sociedade civil.

5. Configurações político-ideológicas parlamentares

A inserção de eleições diretas favoreceu em ambos os casos avaliados o desenvolvimento ou o aprofundamento, no caso europeu, dos alinhamentos político-ideológicos entre os parlamentares. A iminência de eleições diretas e de intensificação das atividades legislativas nas instituições parlamentares influenciou no aumento da interação entre os parlamentares, os quais passaram a se organizar regionalmente em esferas políticas transnacionais, de acordo não exclusivamente por suas nacionalidades, porém por afinidades ideológicas (HIX et al, 2006).

O PE desde sua fundação sempre se dividiu, ainda que informalmente, de acordo com linhas ideológicas e não nacionais, destacando-se a interação dos agrupamentos democrata-cristãos, socialistas e liberais (DRI, 2009). Somente nos anos 1970, no contexto de aprovação da decisão referente às eleições diretas, os grupos políticos transnacionais se formalizam, com o objetivo de se organizar e se preparar para as futuras eleições, por meio de candidaturas, campanhas eleitorais ou manifestos partidários transnacionais.

La prova, del resto, sta nel fatto che questa decisione “formale” ha provocato le seguenti conseguenze “materiali”: annuncio della candidatura europea da parte di grandi personalità; formazione già compiuta (democristiani e liberali), o in corso, di partiti europei; dibattito per l’elaborazioni di programmi europei. (ALBERTINI, 1976)

Ademais, nesse período, os grupos partidários europeus se conformaram como importantes atores políticos favoráveis ao aumento de poderes do órgão parlamentar nas decisões comunitárias, pressionando as demais instituições da integração segundo esse

propósito (MEDEIROS et al, 2010).

“The presence of a strong parliamentary tradition, the exposure to new information, the prevalence of non national roles, and the incipient formation of cross-national party groupings were seen as forces facilitating these changes” (KERR, 1973). Essa tradição parlamentar dos Estados europeus colaborou tanto com o desenvolvimento de organizações partidárias supranacionais, quanto com a busca por maiores poderes do parlamento dentro da integração regional, especialmente na aprovação legislativa comunitária. A importância dos partidos políticos e do próprio parlamento no contexto doméstico influenciou no comportamento desses parlamentares no âmbito europeu, os quais buscaram replicar comportamentos políticos nacionais em um contexto regional.

No caso mercosulino, o desenvolvimento de relações político-partidárias supranacionais somente toma força após a constituição do Parlasul, exemplificado pela instalação da Bancada Progressista em 2009, a qual se tornou um instrumento de aproximação e interação entre os partidos de esquerda da região (CAETANO, 2009). A formação dessa família política, a qual tem buscado se reunir à margem das atividades do Parlasul, ainda que este se encontre ultimamente em estágio de paralisia, representa um indicativo da potencialidade de criação famílias políticas transnacionais no Mercosul, as quais comportariam visões afins a respeito da integração regional.

No entanto, conforme indicado anteriormente, não surgiram até o momento outros agrupamentos políticos regionais no âmbito do Parlasul, os quais contrapusessem a posição dos *progressistas*. A falta de contato prévio entre os partidos políticos da região e a baixa compatibilidade dos partidos nacionais desses países, em comparação as redes internacionais e continentais de partidos Liberais, Socialistas e Democrata-cristãos observados historicamente na Europa dificultam o desenvolvimento de configurações político-partidárias transnacionais mais complexas e mais compatíveis.

Os sentidos nacionais não são excluídos das dinâmicas políticas encontradas nos dois parlamentos regionais. Segundo Spinelì (1978), em um contexto de proximidade às primeiras eleições europeias, os sentimentos nacionais ainda estarão presentes no quadro parlamentar europeu, ainda que em momentos reduzidos, frente à divisão por afinidades políticas transnacionais dos parlamentares eleitos. Esse mesmo comportamento se mantém no caso mercosulino, em que forças e posturas políticas nacionais e nacionalistas se reproduzem no âmbito do Parlasul. A previsão de possibilidade de criação de grupo político no Parlasul com parlamentares de um único país, desde que representem 10% do número total de *mercodeputados*, ratifica a manutenção de valores e opiniões nacionais dentro do parlamento regional.

6. Desenvolvimento organizacional interno dos parlamentos de integração

Internamente, a iminência de eleições diretas produziu modificações na estrutura organizacional e administrativa dos dois parlamentos de integração abordados. Tanto a reforma das regras procedimentais do PE em 1979 quanto a transformação regulamentar trazida pela constituição do Parlasul apresentam elementos de ruptura em relação ao sistema de maioria e à participação de grupos ou famílias políticas dentro desses órgãos parlamentares regionais. Há, no entanto, uma série de limitações dentro do quadro do Parlasul, em comparação a seu análogo europeu, em relação a seu desenvolvimento institucional interno.

Enquanto o PE conseguiu transformar suas regras procedimentais no sentido de estender seus poderes e competências, pressionando com mais afinco e unidade as demais

instância decisórias europeias (Comissão e Conselho) (KREPPEL, 2002; COSTA, 2009), o Parlasul não conseguiu escapar de suas limitações constitucionais (DRI, 2009). No caso europeu, segundo Vázquez (2004), três elementos reforçam o comportamento organizacional do PE que facilitaram sua maior participação na agenda da integração europeia: a liderança parlamentar, centrada nas figuras do presidente, dos vice-presidentes e dos líderes dos grupos políticos europeus; em segundo, a própria posição das famílias políticas em relação à maior relevância do parlamento na integração; e por último, o sistema de comissões parlamentares, os quais reforçaram a especialização dos trabalhos parlamentares e a influência em setores específicos da integração.

O desenvolvimento histórico europeu produziu um sistema político complexo, composto por instituições burocráticas de caráter executivo, legislativo e judiciário, aos moldes dos sistemas políticos nacionais. O alcance e o poder do Direito Comunitário, com a inserção dos princípios da primazia, efeito e aplicabilidade direta, reforçaram essas características próprias da Europa, distintas do desenvolvimento integracionista da América Latina (VÁZQUEZ, 2004). No contexto mercosulino, “*se ha rechazado sistemáticamente el establecimiento de cualquier tipo de arreglo institucional que restringiera la soberanía de los Estados*” (VÁZQUEZ, 2004). A opção pela arquitetura essencialmente intergovernamental e a ausência de estruturas supranacionais na integração do Mercosul limitaram os efeitos produzidos e identificados no caso europeu desde seus primórdios. Embora possa se pensar no Parlasul como indício de estruturas autônomas em relação às instâncias governamentais do bloco, esses constrangimentos estruturais têm limitado qualquer aprofundamento institucional do processo de integração.

Formalmente, o Protocolo Constitutivo do Parlasul e seu Regulamento Interno foram avanços em relação à CPC, haja vista a criação de uma vasta tipologia de atos parlamentares (pareceres, projetos de normas, anteprojetos de normas, declarações, recomendações, relatórios e disposições). Porém, essa quantidade de procedimentos deliberativos não teria trazido nenhum poder legislativo ao novo parlamento regional (RULAND; BECHLE, 2011). As mudanças organizacionais originadas pelo Protocolo Constitutivo não modificaram imediatamente o lugar do Parlasul no processo decisório regional.

Assim como no caso europeu, o estabelecimento do Parlasul modificou o critério de decisões deliberativas da esfera parlamentar da integração. A característica atuação consensual existente no período da CPC foi substituída pela adoção de sistemas de maiorias dentro do parlamento regional recém-instituído (COUTINHO, 2009). Esses indicativos reforçam o argumento de Dri (2011) de que a institucionalização interna do Parlasul teria se desenvolvido muito mais intensamente do que a institucionalização externa do mesmo (sua relação interinstitucional com os demais órgãos do bloco). Nesse sentido, os estudos de Medeiros *et al* (2012) e de Dri e Paiva (2012) exemplificam a irrelevância e desconsideração do parlamento regional para as instâncias executivas da integração.

Para se compreender a diferenciação do comportamento dos parlamentares dentro das instituições regionais, é importante reiterar “*(...) la cuestión de las diferentes tradiciones en cuanto a la forma de gobierno, parlamentarista en un caso, presidencialista en el outro (...)*” (VÁZQUEZ, 2004). A pró-atividade e iniciativa dos parlamentares em cada processo de integração se diferenciam, em alguma medida, pela herança política aos quais estes estão circunscritos. Nesse sentido, o papel protagônico que os parlamentares e os parlamentos têm dentro dos sistemas políticos nacionais da Europa favoreceu um

comportamento mais atuante do PE dentro da construção europeia, reforçado pela expectativa de eleições diretas a seus componentes. O lugar secundário dos parlamentares dentro dos países do Mercosul incentivaram a reprodução dessa mesma atitude, de marginalização frente às estruturas *interpresidenciais*, na integração regional.

A tradição política de frágil participação e pressão dos parlamentares nacionais dos países do Mercosul tende a se reproduzir no âmbito do legislativo regional. “*A história da atuação parlamentar no MERCOSUL, contudo, não oferece perspectivas de um perfil ativo dos novos parlamentares*” (DRI, 2007). Embora o desenvolvimento posterior do Parlasul tenha recebido características miméticas em relação à integração europeia, a atuação dos parlamentares não seguiu o comportamento proativo encontrado na Europa, por conta das distinções estruturais do papel desses atores nos sistemas políticos nacionais de cada região verificada.

7. Legitimidade das instituições parlamentares perante seus cidadãos

O campo da legitimidade é o *locus* onde se espera que os parlamentos de integração regional tenham maior relevância. Os parlamentos de integração têm sido usualmente compreendidos como instrumentos de legitimação do suposto déficit democrático enfrentado pelos esquemas de integração. Segundo Rittberger (2012), a transferência de soberania não é condição suficiente para a *parlamentarização* da integração regional. Os atores políticos devem compartilhar a noção de que o princípio da democracia representativa deve ser um padrão de legitimidade adotado nos esquemas de integração regional. A figura do parlamento, nesse sentido, torna-se fundamental para crescer de estruturas representativas o processo de integração.

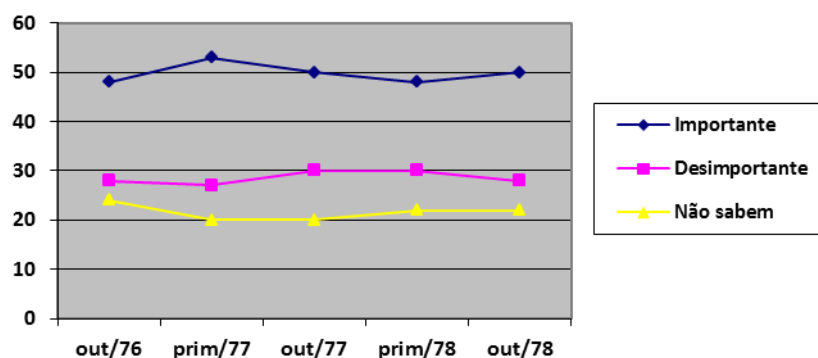
Isolated from societal pressures, a small political elite within the national executives decided upon the institutional outlook of Mercosur with the objective of improving the organization's international reputation and, by coincidence, their own political legitimacy. (RULAND; BECHLE, 2011)

As reformas parlamentares no Mercosul, as quais levariam à constituição de um Parlamento para esse projeto de integração, na visão de Ruland e Bechle (2011), seria mais uma estratégia de provisão de legitimidade do bloco do que uma transformação na cultura política regional, no sentido de democratizar a integração. Esses argumentos, desse modo, reforçam a noção de que os parlamentos foram, portanto, institucionalizados com a finalidade de se crescer de legitimidade a integração regional, aproximando a população por meio de parlamentares diretamente eleitos e campanhas eleitorais regionais do debate político na integração. Resta, nesse sentido, retomar a avaliação se a inclusão de eleições diretas na Europa e no Mercosul trouxe legitimidade à integração regional perante seus cidadãos.

A partir das pesquisas de opinião observadas na Europa e na América Latina, buscou-se identificar se de fato a instalação de um parlamento regional e a inclusão de eleições diretas afetam positivamente a percepção social em relação ao processo integracionista, justificando o argumento de parlamentos de integração como fontes de legitimidade em escala regional/supranacional. Antes disso, é importante ressaltar o descompasso entre as pesquisas de opinião avaliadas nas duas regiões. Enquanto na Europa o eurobarômetro historicamente oferece perguntas mais precisas a respeito da integração regional, do Parlamento Europeu e da importância das eleições diretas, no contexto latino-americano não são encontradas perguntas análogas realizadas em todos os países do Mercosul, por isso a necessidade de compilação de distintas pesquisas de opinião para se aproximar das perguntas e das conclusões buscadas.

Os relatórios do Eurobarômetro de 1979 demonstram o nível de conhecimento e de importância dada às eleições e ao PE em cada um dos países-membros momentos antes da realização das primeiras eleições europeias. Segundo os dados do Eurobarômetro de janeiro de 1979 (gráfico 1), em torno da metade dos entrevistados em todos os países-membros da CEE consideram importante a realização das eleições diretas no período 1976-1978. Importante ressaltar o significativo índice de pessoas que não souberam responder a questão, o que indica o nível de desconhecimento da sociedade em relação às eleições que se realizariam em breve.

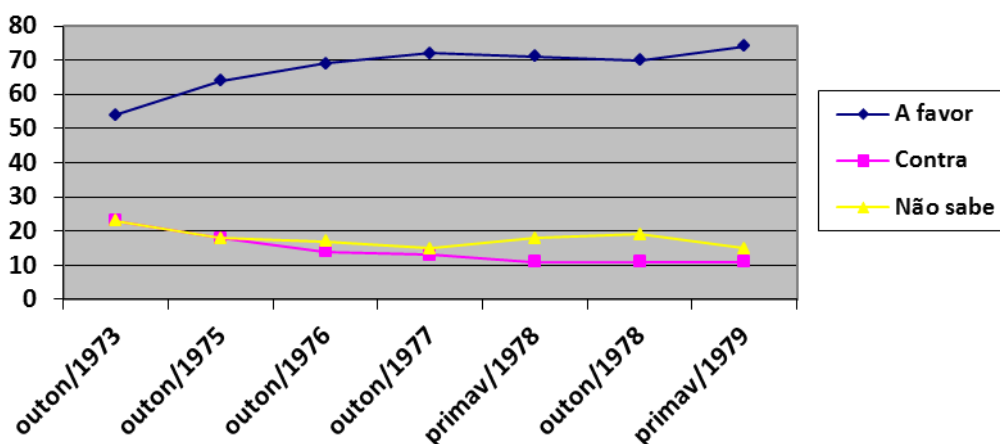
Gráfico 1 - Importância das Eleições Europeias (1976-78)



Fonte: elaboração própria, com base em Eurobarômetro (1979).

Outro dado significativo apresentado no relatório de 1979 é o aumento do apoio às eleições diretas para o Parlamento Europeu. Representado no gráfico 2, houve, ao longo do tempo, aumento do apoio às eleições europeias por parte da população da CEE. De 54% em 1973, alcançando 74% momentos antes das primeiras eleições, o apoio às eleições diretas foram crescentemente aumentando, em detrimento do nível de posições contrárias às primeiras eleições, que decaíram de 23% para 11%.

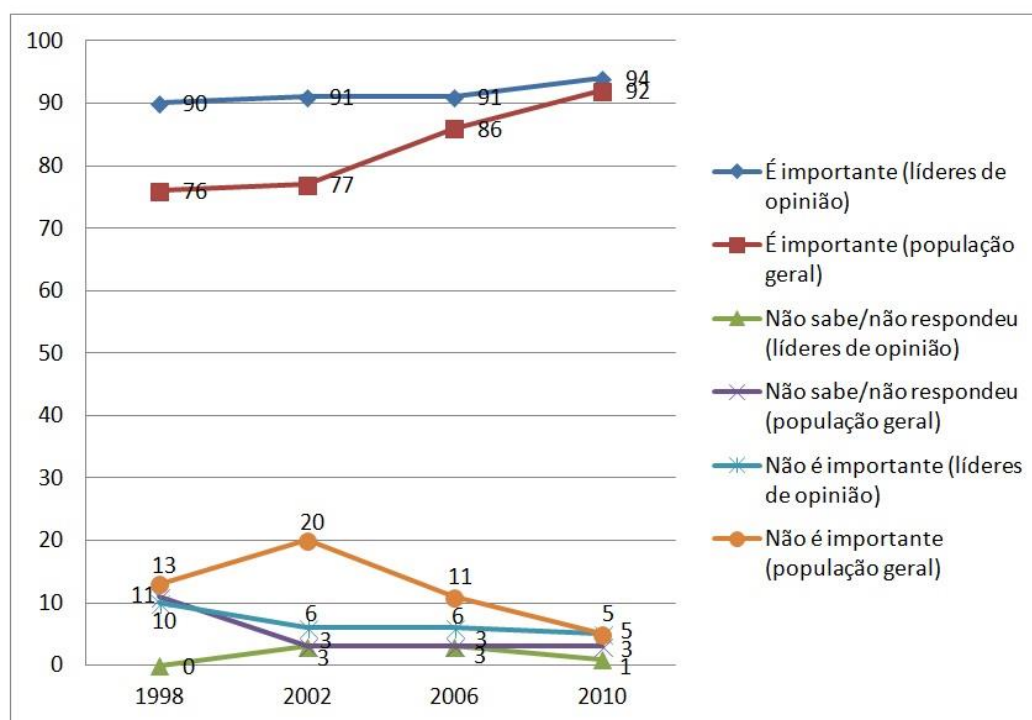
Gráfico 2 - Apoio às eleições diretas para o Parlamento Europeu (1973-1979)



Fonte: elaboração própria, com base em Eurobarômetro (1979).

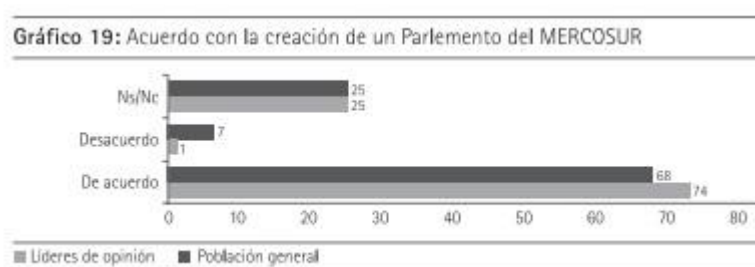
Em pesquisa de opinião realizada pelo *Consejo Argentino de Relaciones Internacionales* (CARI) (gráficos 3 e 4) observa-se a importância crescente do Mercosul para o país (94 e 92%) e o forte apoio argentino à criação do Parlasul (74 e 68%). Em ambos os casos, os líderes de opinião se mostram muito mais favoráveis ao Mercosul e ao Parlasul que a população em geral. Essa enquete, realizada com alguma periodicidade, demonstra o crescente apoio ou contato da população em relação à integração do Mercosul.

Gráfico 3 - Importância do Mercosul para a opinião pública argentina



Fonte: La Opinión Pública Argentina sobre Política Exterior y Defensa (2010).

Gráfico 4 - Apoio da população argentina à criação do Parlamento do Mercosul



Fonte: La Opinión Pública Argentina sobre Política Exterior y Defensa (2010).

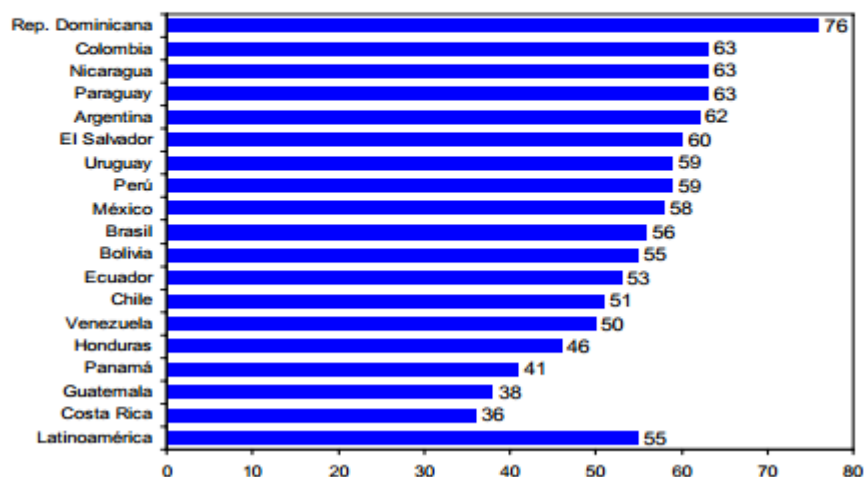
Por fim, os dados do Latinobarômetro de 2007 referentes à integração regional, obtidos em vários países da América Latina, especialmente em todos os países do Mercosul, trazem resultados interessantes em relação à proposição de criação de um parlamento que proponha leis comuns a toda a região. Todos os países do Mercosul, a exceção da Venezuela, estiveram acima da média latinoamericana de 55% de apoio à criação de um Parlamento comum à região: Paraguai, 63%; Argentina, 62%; Uruguai,

59%; Brasil, 56%; e Venezuela, 50%.

Gráfico 5 - Estabelecimento de um Parlamento Comum

PARLAMENTO QUE PROPONGA LEYES COMUNES AMÉRICA LATINA 2007

P. ¿Cuán de acuerdo está usted en que se tomen las siguientes medidas para avanzar en la integración con los otros países de América Latina?: Creación de un parlamento que proponga leyes comunes 'Aquí sólo 'Muy de acuerdo' más 'De acuerdo'.



Fonte: Latinobarômetro (2007).

Tanto os dados de opinião obtidos acerca da integração europeia nos anos 1970 quanto os resultados atuais do contexto mercosulino apresentam um forte apreço dos cidadãos pela instituição dos dois parlamentos de integração regional. Os dados europeus permitem, inclusive, verificar uma tendência de crescente apoio conferido às primeiras eleições europeias, de 54% em 1973 alcançando 74% em 1979, momentos antes da realização do pleito. Os dados referentes ao Parlasul já são mais imprecisos, mas permitem inferir conclusões similares, especialmente quanto à importância conferida à criação de um parlamento no Mercosul, demonstradas no gráfico 4, com relação aos cidadãos argentinos (74%, conforme os líderes de opinião, e 68%, de acordo com a população geral). As estatísticas encontradas no Latinobarômetro, as quais já não são diretamente relacionadas ao Parlasul, também reforçam um apoio à criação de um parlamento comum nos cinco países do bloco: Paraguai, 63%; Argentina, 62%; Uruguai, 59%; Brasil, 56%; e Venezuela, 50%.

Por outro lado, diversas informações obtidas nos dois casos reforçam a constatação de que há um alto desconhecimento social das iniciativas de integração regional, o que demonstra a dificuldade de aproximação do processo de integração e dos parlamentos regionais de seus cidadãos. Esse dado vai de encontro às informações otimistas anteriores, o que leva à presunção de que há um alto apoio retórico ao desenvolvimento de iniciativas de integração regional, incluindo-se parlamentos regionais, simultaneamente a um alto desconhecimento das iniciativas já existentes, como a própria inclusão de eleições diretas na integração regional.

Essas mesmas características estão presentes em países os quais compõem outros projetos de integração que contêm parlamentos diretamente eleitos, como o caso do Parlamento Andino (MARIANO et al, 2013). A resposta institucional imediata seguida pelo caso andino, assim como em outros processos de integração regional de maior

profundidade institucional, foi a consolidação de um parlamento regional, como um espaço de representação e participação social. A pouca influência do Parlandino no processo decisório andino, nas mãos dos presidentes e chanceleres da sub-região, levaram as recomendações deliberadas pelo parlamento regional a serem negligenciadas pelos órgãos executivos andinos. O caráter essencialmente consultivo do parlamento têm historicamente impedido uma maior participação desse órgão, cujos representantes são diretamente eleitos para mandatos regionais (a exceção do caso boliviano), na formulação de políticas regionais, no controle das atividades dos demais órgãos da integração e no desenvolvimento de um espaço público regional fundamental para discussão política de temáticas as quais sejam de interesse dos povos andinos. Essas evidências reforçam o entendimento de que as iniciativas de integração latino-americanas possuem um histórico de instituições fracas e desacreditadas (ERTHAL, 2006).

A análise das pesquisas de opinião efetuadas nos países do Mercosul na atualidade e da Comunidade Europeia nos anos 1970 levam à conclusão de que a inclusão de eleições diretas na integração favoreceu o aumento de apoio e de legitimidade dos parlamentos regionais e do próprio processo de integração. Esse apoio popular, no entanto, mantém-se no plano retórico, visto que permanece o profundo desconhecimento social e a baixa participação dos cidadãos dentro desses projetos de integração. O alto nível de abstenções averiguado historicamente nas eleições europeias (SCHMITT, 2005) e o baixo impacto social das eleições realizadas no Paraguai (MARIANO, 2011) representam o afastamento dos cidadãos dos parlamentares diretamente eleitos.

Conclusão

O desenvolvimento e o aprofundamento de processos de integração regional ao longo da segunda metade do século XX levaram ao questionamento social a respeito de sua compatibilidade com a estruturação ou reforço de modelos políticos democráticos nacionalmente. Houve, com o passar dos anos, o aparecimento da discussão se seria possível democratizar a integração, acrescentando-a de princípios e instituições de natureza democrática com o fito de trazer legitimidade a esse processo, aproximando os cidadãos das políticas tomadas regionalmente.

A primeira e imediata medida a ser ensaiada como remédio ao déficit democrático aparente nos projetos de integração seria o desenvolvimento de instituições parlamentares supranacionais, responsáveis por fiscalizar, controlar e legitimar as práticas políticas da integração. A construção de parlamentos no seio da integração, contudo, não pareceu resolver as contestações políticas quanto à falta de democracia e de participação na integração regional. Esses órgãos foram cada vez mais sendo vistos como condições necessárias, porém não suficientes, para a redução do déficit democrático regional. O contexto político no qual os sistemas democráticos nacionais se encontram, de crise democrática, influenciou na insatisfação e no desconhecimento dessas atitudes tomadas regionalmente.

Nesse contexto, o presente estudo buscou analisar o papel que a inclusão de eleições diretas para os parlamentos de integração regional apresenta no desenvolvimento de estruturas políticas democráticas e representativas na integração. Dois casos foram analisados: o do Parlamento Europeu, o qual em 1976 formalizou a inserção de parlamentares diretamente eleitos para um mandato europeu na construção europeia; e o do Parlamento do Mercosul, que com sua instituição em 2006 incluiu a previsão de eleições diretas para a escolha de seus parlamentares. A partir da comparação entre os dois

parlamentos avaliados, buscou-se avaliar a hipótese de que a inserção de eleições diretas na integração gerou novas dinâmicas ao papel, à atuação e à configuração das instâncias parlamentares regionais em cada projeto integracionista. Somente a iminência de eleições diretas já poderia indicar novas dinâmicas à integração regional, no momento em que esses projetos passam a se preparar para a recepção e a transformação da composição de seus parlamentos regionais. Intentou-se refletir se a inclusão desse elemento trouxe inovações político-institucionais nos modelos de integração observados, no sentido de favorecer ou fortalecer a democratização da integração regional.

A significativa anterioridade histórica da representatividade direta no caso europeu e as diferenciações estruturais entre os dois processos de integração foram valorizadas na comparação entre os casos analisados. Esses dois fatores tanto pesam nas divergências de comportamentos identificados em cada instituição parlamentar quanto demonstram a influência que a construção europeia teve no desenvolvimento de estruturas parlamentares no Mercosul. A integração da Europa foi considerada modelo referencial a ser perseguido por parlamentares e funcionários do Mercosul no desenvolvimento de um parlamento para essa região, assim como incentivou materialmente na constituição do *Parlasul*, com apoio pessoal e financeiro para a fundação desse último.

Enquanto o desenvolvimento institucional do *Parlasul* é ainda muito recente e incipiente, a evolução do PE dentro da integração é mais antiga e acompanha a profundidade do processo de integração alcançado pela Europa desde os anos 1950. Embora sejam incertas as potencialidades de um parlamento de integração no âmbito do Mercosul, é visível a pujança institucional que o PE conquistou dentro da construção europeia, ocupando quase que plenamente um lugar de legislador europeu. Os desdobramentos contemporâneos do *Parlasul* somente seriam comparáveis ao caso europeu durante a década de 1970, período em que as incertezas e o frágil papel do parlamento na integração europeia seriam, em alguma medida, similares ao atual *Parlasul*.

Nesse sentido, a avaliação dos dois parlamentos de integração nos dois momentos históricos selecionados facilitou a análise comparada e a verificação da hipótese apresentada, referente às novas dinâmicas produzidas a partir da inclusão das eleições diretas. Separada em seis elementos, pode-se concluir que, a exceção do campo das competências institucionais, a inclusão de eleições diretas levou a imediatas modificações relevantes na estrutura dos parlamentos regionais analisados, mais tímidas, no entanto, no caso mercosulino, haja vista as limitações estruturais do processo de integração no Mercosul.

No âmbito das competências institucionais, ambos os parlamentos analisados não demonstraram avanço em seus poderes legislativos após a inclusão de eleições diretas. O *Parlasul* manteve-se como órgão consultivo do bloco regional, com participação legislativa limitada à facilitação da internalização das decisões regionais no quadro legislativo nacional. Quanto ao PE, este permaneceu com suas competências de controle orçamentário e financeiro, conquistadas no início da década de 1970, e de fiscalização política da Comissão. A estrutura parlamentar europeia somente passaria a ganhar competências formalmente a partir do Ato Único Europeu.

A proporcionalidade das bancadas nacionais dentro da composição parlamentar das duas instituições, no entanto, sofreu significativas modificações. Nos dois casos estudados, observa-se o aumento significativo do número de parlamentares a partir da inclusão das eleições diretas (de 198 a 410 no caso europeu e de 72 para 184 parlamentares no Mercosul).

Tanto na Europa quanto no Mercosul, houve a necessidade de desenvolvimento de proposições nacionais referentes à realização das futuras eleições diretas, haja vista a impossibilidade de estruturação de uma legislação eleitoral regional uniforme. A grande diversidade de modelos eleitorais nacionais marcou a inclusão de eleições diretas nos dois parlamentos de integração regional. Foram identificados tanto modelos eleitorais os quais replicam as estruturas político-eleitorais nacionais para o plano regional, quanto critérios eleitorais inovadores, experimentos políticos a serem utilizados nas eleições diretas para a integração.

A inclusão de eleições diretas incentivou e acelerou o desenvolvimento de estruturas político-ideológicas dentro dos parlamentos regionais. Enquanto no caso europeu favoreceu-se a formalização e organização de federações partidárias transnacionais para as campanhas eleitorais europeias vindouras, no Parlasul, a partir de sua constituição, formou-se uma bancada transnacional de partidos de esquerda, a Bancada Progressista, composta por parlamentares de todos os países-membros do bloco.

Novas dinâmicas também foram observadas na organização interna dos parlamentos, especialmente em relação a mudanças nos regulamentos internos e no sistema de maiorias para adoção das deliberações internas. O modelo consensual adotado no Mercosul desde a constituição da CPC foi abandonado no momento de constituição do Parlasul, o qual já é composto por um sistema complexo de maiorias parlamentares para adoção das deliberações internas. No caso do PE, esse modelo começa a ser utilizado com mais intensidade, visto que os grupos políticos europeus passam a ter maior peso na organização interna e administrativa do parlamento.

Segundo as pesquisas de opinião observadas, o campo da legitimidade foi em tese reforçado pela inclusão de eleições diretas na integração regional. Essas investigações também revelam, no entanto, um significativo desconhecimento social acerca das iniciativas de integração analisadas. Tanto na Europa, mas fundamentalmente no Mercosul, há uma profunda falta de informação quanto aos temas de integração, além dos órgãos e instituições que os compõem. Esse dado, o qual contrasta com a informação sobre o apoio retórico à integração e aos parlamentos, relativiza a noção de que essas instituições parlamentares sejam plenamente capazes de garantir maior legitimidade e democracia à integração regional.

As profundas diferenças entre as características dos dois projetos de integração facilitam a compreensão entre as diferenças dos resultados identificados a respeito da inclusão de eleições diretas nos parlamentos regionais. Destacam-se entre essas: as motivações políticas encontradas no desenvolvimento da integração; o peso da interdependência econômica vis-à-vis a cooperação política entre os países integrantes; a presença de estruturas supranacionais e o papel dos chefes de Estado na impulsão política da integração; a existência de um *paymaster* o qual lidere e assuma os custos do processo de integrar-se; a constituição de um Direito Comunitário eficaz e eficiente; a institucionalização de instâncias tecnocráticas voltadas para a execução das iniciativas integracionistas; e as tradições dos sistemas políticos observados nacionalmente. Essas características que não são completamente compartilhadas entre a integração da Europa e a do Mercosul explicam em grande medida os caminhos traçados por cada processo de integração e as potencialidades no desenvolvimento de estruturas políticas representativas em escala regional.

Esse conjunto de diferenciações estruturais entre os dois projetos de integração torna as dinâmicas institucionais identificadas no Parlasul muito mais tímidas em relação a

seu análogo europeu. Enquanto o PE tem cumprido sua potencialidade de se tornar uma verdadeira instituição legislativa no âmbito comunitário europeu, o Parlasul, tendo em vista seus constrangimentos constitucionais, apresenta uma margem muito mais restrita de atuação e de crescimento no processo decisório regional.

Esse fato, contudo, não necessariamente impede que o Parlasul após a realização plena de eleições diretas em todos os seus Estados-membros, possa evoluir, recebendo mais prerrogativas e poderes decisório dentro do Mercosul, como ocorrido no caso europeu (RIBEIRO, 2008). A realização de eleições diretas pode potencializar e dinamizar a integração do bloco, no sentido de *parlamentarização* e politização deste processo. Não somente a politização desde órgão parlamentar mercosulino por meio das campanhas eleitorais regionais pode levar o Parlasul a novos rumos. O desenvolvimento de mandato parlamentares regionais exclusivos pode trazer mais atividade para a atuação desses representantes no parlamento regional, como ocorrido no PE (COUTINHO, 2009).

Para além das limitações estruturais, constrangimentos conjunturais também têm reforçado as dificuldades e a incapacidade de desenvolvimento institucional do Parlasul. A morosidade na aprovação das legislações eleitorais para as primeiras eleições diretas no Brasil, na Argentina, no Uruguai e agora na Venezuela, por motivos regionais e domésticos, e o fato que o parlamento ficou sem realizar sessões por dois anos, por conta da demora na indicação indireta de parlamentares brasileiros e argentinos e da suspensão do Paraguai do bloco, deterioraram o papel potencial que o Parlasul possa alcançar na integração, direcionando-o na realidade para a irrelevância.

A intenção desse estudo, apesar das diversas limitações que um exercício comparativo dessa natureza possa conter, por relacionar objetos de estudos tão distintos e distantes, foi de oferecer ferramentas conceituais e analíticas para se compreender qual a potencialidade de se acrescer de instrumentos democráticos os processos de integração regional em dois continentes distintos. Conforme Coutinho (2009), não é necessário que os dois projetos de integração tenham um mesmo *telos*. Porém, é preciso avaliar se o futuro caminho do Parlasul representa também um esforço de desenvolvimento de estruturas democráticas regionais ou se, segundo Rittberger (2012), seria apenas um indício de difusão mimética (porém disfuncional) do modelo europeu ao redor do mundo.

Referências

ALBERTINI, Mario. Elezione Europea, governo europeo e Stato europeo. **Il Federalista**, XVIII, 4, 1976.

BARDI, Luciano; IGNAZI, Piero. **Il Parlamento Europeo**. Bolonha: Il Mulino, 1999.
CAETANO, Gerardo et al. **Bancada Progresista del Parlamento del Mercosur: Un actor regional**. Friedrich Ebert Stiftung, 2009.

_____; ANTÓN, Romeo. La consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos. In **Los rostros del Mercosur: el difícil camino de lo comercial a lo societal**. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2001.
Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), 2011.

COSTA, Olivier. Le parlement européen dans le système décisionnel de l'Union européenne : la puissance au prix de l'illisibilité. **Politique européenne**, n° 28, 2009/02.

_____; BRACK, Nathalie. **The Role of the European Parliament in Europe's integration: a critical reassessment**. IPSA-ECPR Joint Conference "Whatever Happened to North-South?" São Paulo, 16-19 fevereiro, 2011

COUTINHO, George. O Parlamento do Mercosul em sua primeira fase: uma Análise preliminar da transnacionalização da política do Cone Sul. **Ciências Sociais Unisinos**. Vol. 45, No 3, setembro/dezembro, 2009.

DRI, Clarissa. Limits of Institucional Mimesis of the European Union: The case of the Mercosur Parliament. **Latin American Policy**, vol.1, n.1, 2010, pp. 52-74.

_____. Funcionalidade Parlamentar nas Experiências Europeia e Andina: Quais perspectivas para o Mercosul? **Novos Estudos Jurídicos**, vol.14, n.1, 2009, pp. 169-184.

_____. Perspectivas de Desempenho do Parlamento do Mercosul à luz da Modelagem Política Sul-Americana. **INTERthesis**, Florianópolis, v.4, jul./dez. 2007, p. 42- 65.

_____; PAIVA, Maria Eduarda. Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul? Trabalho apresentado no **36º Encontro Anual da ANPOCS**, outubro, 2012.

DRUMMOND, Maria Claudia. **A Democracia Desconstruída. O déficit democrático nas Relações Internacionais e os Parlamentos de Integração**. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

_____. Representación Ciudadana en el Parlamento del Mercosur: la construcción del acuerdo político. **Puente @ Europa**, ano XII, dezembro, 2009.

ERTHAL, Juliana. Democracia e Parlamentos Regionais: Parlacen, Parlandino e Parlasul. **Observador On-line**, vol.1, n.9, nov. 2006.

EUROBARÔMETRO. N. 11, Mai, Bruxelas, 1979.

FOLLESDAL, Andreas; HIX, Simon. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A

Response to Majone and Moravcsik. **JCMS**, vol. 44, n. 3, 2006, pp. 533–62.

HIX, Simon; NOURY, Abdul; ROLAND, Gérard. Dimensions of Politics in the European Parliament. **American Journal of Political Science**, Vol. 50, No. 2 (Apr., 2006), pp. 494-511.

KERR, Henry. Changing attitudes through international participation: European Parliamentarians and integration. **International Organization**, v.27, 1973.

KREPPEL, Amie. **The European Parliament and Supranational Party System: a study in institutional development**. Cambridge University Press, 2002.

LA OPINIÓN PÚBLICA ARGENTINA SOBRE POLÍTICA EXTERIOR Y DEFENSA. Buenos Aires: CARI, 2010.

LATINOBARÔMETRO. **Informe 2007**. Santiago de Chile, 2007.

LEVI, Mario. Physionomie d'un Parlement européen. **Politique étrangère**, n°1, 1966, pp. 86-97.

LIJPHART, Arend. Comparative Politics and the Comparative Method. **American Political Science Review**, vol.65, September, 1971.

LUCIANO, Bruno T. A Inclusão da Representatividade Direta no Parlamento do Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Ed.11, Brasília, 2012.

MALAMUD, Andrés. O presidencialismo na América do Sul: Argentina e Brasil em perspectiva comparada. **Análise Social**, vol. XXXVIII (168), 2003, 715-742.

_____. [Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience](#). In FINN, Laursen (org). **Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives**. Aldershot: Ashgate, 2003.

_____; SOUSA, Luís de. Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between Empowerment and Irrelevance. In Andrea Ribeiro Hoffmann and Anna van der Vleuten (eds.), **Closing or Widening the Gap? Legitimacy and Democracy in Regional International Organizations**. Aldershot: Ashgate, 2007.

MARIANO, Karina. **The Parliamentary Dimension of Mercosur**. Paper Apresentado na Joint IPSA-ECPR Conference, São Paulo, 16 fevereiro, 2011.

_____; LUCIANO, Bruno. T. Implicações Nacionais na Integração Regional: as eleições diretas do Parlamento do Mercosul. **Revista Perspectivas – UNESP/Araraquara**, v. 42, 2012.

_____; LUCIANO, Bruno; BRESSAN, Regiane. Eleições diretas no Parlandino: a percepção popular sobre a integração. Trabalho apresentado no **VII Congresso Latinoamericano de Ciência Política**, ALACIP, Bogotá, out, 2013.

MEDEIROS, Marcelo; LEITÃO, N.; CAVALCANTI, H.; PAIVA, M.; SANTIAGO, R. A. Questão da Representação no Mercosul: os casos do Parlasul e do FCCR. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v.18, n.37, 2010, p. 31-57.

_____; PAIVA, Maria Eduarda; LAMENHA, Marion. Legitimidade, representação e tomada de decisão: o Parlamento Europeu e o Parlasul em perspectiva comparada. **Rev. Bras. Polít. int.**55 (1): 154-173, 2012.

RIBEIRO, Elisa. O Parlamento do Mercosul como Recurso para a Construção do Direito Comunitário. **Universitas Jus**, Brasília, n. 16, jan/jul., 2008.

RITTBERGER, Berthold. Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament. **JCMS**, Volume 50, Number S1.,2012.

RULAND, Jurgen; BECHLE, Karsten. Defending State-Centric Regionalism through Mimicry and Localization: Regional Parliamentary Bodies in the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and Mercosur. Trabalho apresentado na **IPSA-ECPR Conference on “Whatever happened to North-South?”**, São Paulo, fev, 2011.

SARTORI, Giovanni. Compare Why and How: Comparing, Miscomparing and the Comparative Method. *In* DOGAN; MATTEI; ALI KAANCIGIL. **Comparing Nations: concepts, strategies substances**. Cambridge, Mass.: Blackwell Publishers, 1994.

SCHMITT, Hermann. As eleições de Junho de 2004 para o Parlamento Europeu: ainda eleições de segunda ordem? **Análise Social**, vol. XL (177), 2005, 765-794.

SPINELLI, Altiero. Di fronte alle elezioni europee. **Il Mulino**, nov-dez, 1978.

VÁZQUEZ, Mariana. De la Asamblea Parlamentaria de la CECA al Parlamento del Mercosur: un estudio comparativo sobre la representación política en los procesos de integración regional. **Revista Agenda Internacional**, ano 1, n. 2, set./oct./nov. 2004. West (2009),

_____. The Parliament Dimension of Regional Integration. **A Comparison of the European Union and MERCOSUR**. Lisboa: CIES e-Working Paper no 2, 2005.

WEST, Mariano. Representar Estados o Ciudadanos: La Cuestión de la Representación en el Mercosur. **Puente @ Europa**, año VII, Número especial, Dez, 2009.

Recebido em: Abril de 2014;
Aprovado em: Junho de 2014.

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 2 | 2015

*Os Programas Sociais e a Inserção
Internacional do Brasil e da
Venezuela na primeira década do
século XXI: Um estudo comparativo*

Sara María Costa Garay

 **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 PROGRAMAS SOCIAIS E A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL E DA VENEZUELA NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI: UM ESTUDO COMPARATIVO

Sara María Costa Garay¹

Resumo: A primeira década do século XXI representou um período de novas tendências socioeconômicas e políticas na maior parte dos países da América Latina. O modelo econômico neoliberal – predominante nos anos 1990 – passou a perder força, abrindo espaço para o surgimento de uma nova agenda de desenvolvimento nos países da região. Essa mudança foi marcada pelo estabelecimento e crescente disseminação de programas sociais que buscavam combater as profundas deficiências sociais de suas populações. Com o tempo, os indicadores sociais começaram a mostrar os bons resultados dessas políticas, atraindo o interesse de especialistas do campo do desenvolvimento e da comunidade internacional nas experiências desses países, contribuindo para o reconhecimento internacional dos mesmos. Considerando esse contexto, o presente trabalho tem como objetivo investigar as experiências do Brasil e da Venezuela com o processo de internacionalização de seus modelos de desenvolvimento, mais especificamente, dos programas sociais que foram concebidos com a reestruturação de suas políticas econômicas na última década. A comparação dessas experiências ganha relevância uma vez que esse processo adquire características específicas em função da forma como cada país entende a sua inserção internacional. Por fim, a realização do presente trabalho passa por uma análise da relação entre políticas sociais e política externa, contexto no qual se prioriza a abordagem que entende a política externa como política pública, abrindo assim espaço para verificar a forte articulação entre essas esferas e as implicações decorrentes.

Palavras-chave: Programas Sociais; Política Externa; Desenvolvimento; Brasil; Venezuela.

SOCIAL PROGRAMS AND THE INTERNATIONAL INSERTION OF BRAZIL AND VENEZUELA IN THE FIRST DECADE OF THE XXI CENTURY: A COMPARATIVE ANALYSIS

Abstract: The first decade of the XXI century represented a period of new socio-economical and political tendencies in most countries of Latin America. The neoliberal economic model – that prevailed throughout the 1990s – began to lose its strength, opening the space for the emergence of a new development agenda in the countries of the region. This change was marked by the establishment and the increasing dissemination of social programs aimed to treat the social deficiencies of their populations. Over time, the social indicators started to show the good results of those policies, attracting the interest of specialists from the field of development and from the international community in the experiences of those countries, contributing to their international recognition. Considering that context, the main objective of the present work is to investigate the experiences of Brazil and Venezuela with the process of internationalization of their development models, more specifically, of the social programs that were conceived with the restructuration of

¹ Mestre em Relações Internacionais pela PUC-Rio (2014) e Bacharela em Administração pela UFRJ (2011). Atualmente trabalha na organização Plan International Inc. em Assunção (Paraguai).

their economical policies in the last decade. The comparison of these experiences becomes relevant once this process acquires specific features depending on how each country sees its international insertion. Finally, the realization of this work involves an analysis of the relationship between social policies and foreign policy, context in which we prioritize the approach that considers foreign policy as a public policy, opening thus space to verify the strong articulation between those spheres and the resulting implications.

Key Words: Social Programs; Foreign Policy; Development; Brazil; Venezuela.

Introdução

A primeira década do século XXI representou um período de novas tendências econômicas, sociais e políticas na maior parte dos países da América Latina. O modelo econômico neoliberal predominante nos anos 1990 – que pregava a centralidade das forças de mercado na constituição dos regimes produtivos nacionais, a prioridade da realização de objetivos macroeconômicos, e o afastamento do Estado na condução das atividades econômicas – passou a perder força e legitimidade nos países onde havia sido aplicado, uma vez que não conseguiu atender às necessidades de desenvolvimento socioeconômico. Progressivamente, foi surgindo uma nova agenda de desenvolvimento que, diferentemente, resgatava argumentos sobre a necessidade da intervenção estatal e a preocupação com os aspectos sociais do crescimento econômico.

Dessa forma, a temática social, que ocupava um lugar secundário no modelo econômico dos anos 1990, passou a ganhar maior destaque. Assim, ao longo da década de 2000, a maior parte dos países da América Latina é palco do estabelecimento e disseminação de diversos programas sociais que buscavam combater as profundas deficiências sociais de suas populações. Com o tempo, os indicadores sociais começaram a evidenciar os bons resultados dessas políticas, atraindo o interesse de especialistas do campo do desenvolvimento e da comunidade internacional, realçando a região e contribuindo para a sua projeção internacional.

Brasil e Venezuela são dois países que se inserem no processo descrito acima, e desde o início do novo século passaram a fazer ajustes nas suas políticas econômica e social, evidenciando bons resultados socioeconômicos ao longo dos últimos dez anos, período no qual também tiveram uma atuação internacional mais ativa. Com efeito, o empenho cada vez maior na projeção externa de suas agendas de desenvolvimento estava atrelado às respectivas estratégias geopolíticas desses países para a construção e o reforço de sua posição de liderança nos processos de integração regional na América Latina, contexto no qual protagonizavam uma disputa.

Assim, o presente trabalho tem como proposta investigar as experiências desses países com o processo de internacionalização de seus modelos de desenvolvimento, mais especificamente, dos programas sociais que neles se destacaram. Buscar-se-á indicar evidências desse processo, assim como iniciativas explícitas por parte dos governos na promoção de seus modelos, procurando também apontar para a forte articulação que se

manifesta entre as prioridades nacionais de desenvolvimento socioeconômico e as prioridades da política externa.

Nesse sentido, o trabalho se assenta na abordagem que entende a política externa como política pública, no sentido de que não se trata de uma política imune às necessidades e demandas dos diversos atores da sociedade, levando para a sua agenda específica essas questões sociais e, dessa forma, se articulando o tempo inteiro com as prioridades das demais políticas públicas do governo. A adoção desse entendimento permite um alargamento do escopo da análise de política externa, tanto em termos de sua agenda quanto dos atores envolvidos. No caso do presente trabalho, a opção por essa abordagem ampara a análise da internacionalização das políticas sociais dos países estudados que, conforme será visto, nada mais é do que uma parte do processo de alargamento de suas agendas de política externa.

O foco da análise recai nos programas de assistência social disseminados nos últimos anos nesses países, pois foram os que ganharam maior popularidade e destaque internacional, constituindo um elemento importante na projeção internacional desses países. Sendo assim, a análise não pretende abranger outras políticas públicas que fazem parte do sistema mais amplo de proteção social. Por outro lado, o artigo também não pretende discutir sobre a eficácia desses programas, mas parte das evidências de seus bons resultados, para verificar como se dá o seu processo de projeção internacional – ou internacionalização – que, conforme será argumentado ao longo do artigo, adquire características específicas em função da forma como os países em questão concebem a sua atuação internacional.

Nesse contexto de análise, a comparação das experiências brasileira e venezuelana se faz interessante na medida em que esses países buscavam alcançar os mesmos objetivos de reforço da integração regional da América Latina e de liderança desse processo, mas, por meio de lógicas distintas. O espaço de tempo analisado abarca principalmente os primeiros dez anos do século XXI, que na Venezuela corresponde ao governo de Hugo Chávez, e no Brasil ao governo Lula, incluindo o final do governo FHC – incluindo também os primeiros anos o governo Dilma, já na segunda década do século.

O artigo se encontra então dividido em quatro partes além desta introdução. A primeira busca explicar em maior detalhe o contexto político internacional, especificamente, a ascensão dos temas sociais na agenda internacional, no qual os processos de internacionalização ganham impulso. A segunda e a terceira secção

correspondem às análises dos casos brasileiro e venezuelano, respectivamente. Finalmente a quarta secção busca realizar a análise comparativa das experiências e traçar algumas considerações finais a respeito do tema e do trabalho.

1. Contexto político e econômico da internacionalização: A ascensão dos temas sociais na agenda internacional no século XXI

Assim como os processos de internacionalização de firmas privadas acontecem quando tanto no contexto econômico nacional quanto no internacional se dão as condições favoráveis para tal expansão, pode-se dizer que o mesmo acontece para que se verifique um processo de internacionalização das políticas sociais de um país². Nesse sentido, as experiências de projeção internacional do Brasil e da Venezuela – com base na internacionalização de suas políticas sociais – acontecem não apenas em função do bom desempenho desses países nos aspectos sociais, mas também porque no meio internacional cada vez mais se consolida uma agenda de desenvolvimento que coloca as questões sociais como prioridade, ao mesmo tempo em que o padrão de relações entre os países no sistema internacional se reconfigura, orientando-se para um caráter mais multipolar que abre espaço para uma participação mais ativa dos países em desenvolvimento nessa agenda.

Sendo assim, podem ser apontados três aspectos principais que condicionaram o processo em questão: (1) O ressurgimento dos temas sociais na agenda política e econômica mundial, e a legitimidade conferida a essa nova agenda pelas organizações internacionais; (2) A reorientação das políticas socioeconômicas nos países da América Latina, especificamente, da América do Sul, e os bons resultados obtidos, que constituíram assim um gatilho para atrair maior atenção da comunidade internacional e; (3) A dinâmica de ascensão política e econômica dos países “do sul”, mais especificamente, da dinâmica de cooperação sul-sul, âmbito no qual se verifica o grosso da participação desses países na agenda global de desenvolvimento.

Conforme mencionado na introdução, os países da América Latina entram no século XXI com suas economias em crise. De acordo com Bandeira (2002), a situação de crise econômica e social nos países da América do Sul, no fim dos anos 1990, mostrava-se mais complicada do que no início da década, quando as políticas de reajuste estavam sendo

² A noção de “internacionalização” é comumente associada a processos estritamente econômicos, em especial, de expansão externa de empresas. Certamente a internacionalização de políticas sociais constitui um fenômeno muito distinto, mas compartilha com o anterior o fato de prescindir de condições externas favoráveis para o seu desenvolvimento, para além das capacidades acumuladas internamente.

implantadas. Nesse contexto, o modelo neoliberal que havia comandando as economias durante a década de 1990, perdeu força e legitimidade, ao mesmo tempo em que se verifica uma retomada de debates sobre o desenvolvimento no mundo, e especificamente na América Latina, e a emergência do “neodesenvolvimentismo” (BOSCHI E GAITÁN, 2008).

Além de defender a busca de maior autonomia no caminho ao desenvolvimento, com uma participação mais ativa do Estado, a nova agenda se destaca por uma preocupação com as questões sociais³. Todavia, as políticas sociais assumem um lugar estratégico, isto é, são pensadas dentro de uma lógica de inserção social que permita alavancar o potencial socioeconômico da população, buscando escapar ao mero assistencialismo.

A temática social, no entanto, já vinha ganhando destaque no âmbito da política internacional desde a década anterior, estando associada às mudanças mais amplas que estavam acontecendo na ordem internacional. Com o fim da Guerra Fria, as questões políticas sobre segurança e confrontação militar, que haviam dominado a agenda internacional desde o fim da II Guerra Mundial, declinaram abrindo espaço para outras temáticas, como as questões de desenvolvimento econômico e temas sociais. É importante ressaltar que não se tratou da emergência de temas inéditos, pois eles já faziam parte da agenda internacional há mais tempo. Conforme Cervo (2006:7) o que aconteceu foi que esses temas – sobre economia, meio ambiente e direitos humanos – foram “liberados da camisa de força que os prendia ao sistema bipolar” e tornaram-se “globais”, ou seja, tornaram-se desafios da comunidade internacional como um todo, e não apenas aspectos do desenvolvimento nacional.

Nesse contexto, destaca-se o papel da ONU e de suas múltiplas agências, que marcaram a década de 1990 com a realização de várias conferências sobre diversos temas

³ A agenda “neodesenvolvimentista” resgata muitas das noções da agenda clássica do desenvolvimento nacional dos anos 1960, defendida principalmente pelos intelectuais da CEPAL. Todavia, busca uma atualização dessas noções perante o novo cenário de globalização e forte competitividade da economia internacional (e por isso o distintivo “neo”). A intervenção que se requer do Estado, por exemplo, se refere a uma participação mais no sentido de “intermediação”, do que no sentido de uma intervenção direta e centralizada. Nesse novo contexto, as instituições do governo e do regime político ganham relevância. Por outro lado, o compromisso com as questões sociais se associa a um respeito “inegociável” com o compromisso da estabilidade macroeconômica, que perante a crescente competição global por investimentos e mercados passa a ter um papel-chave (BOSCHI E GAITÁN, 2008).

sociais⁴. Para Alves (2001:31), essas conferências multilaterais legitimaram a presença na agenda internacional dos “temas globais” antes relegados ao contexto exclusivo das jurisdições nacionais. A forte consolidação desses esforços de valorização dos temas sociais a nível global veio com a assinatura da “Declaração das Metas do Milênio”, em setembro de 2000, assinado então por 191 representantes dos Estados Membros das Nações Unidas, que refletindo objetivos previamente acordados nas conferências anteriores, passou a ser um dos mais importantes compromissos internacionais em favor do desenvolvimento e da eliminação da pobreza e da fome no mundo⁵. Os países aqui estudados, ressaltam constantemente em seus discursos esses compromissos, e no momento de definir as suas prioridades nacionais de desenvolvimento.

Assim, pode-se ver que no início dos anos 2000 existiam fortes incentivos para a reorientação das políticas socioeconômicas nos países em desenvolvimento. Maiores detalhes sobre essa reorientação serão apresentados com os casos específicos de cada país em questão. Por enquanto, cabe resaltar algumas evidências do bom desempenho desses países na área social, que se verifica pela evolução positiva de alguns dos principais indicadores sobre desenvolvimento social.

Quadro I: Evolução de indicadores sociais no Brasil e na Venezuela

	IDH 1990	IDH 2012	Taxa de pobreza 1999	Taxa de pobreza 2011	GINI 1990	GINI 2011
Brasil	0,59	0,73	37,5%	20,9%	0,627	0,559
Venezuela	0,635	0,748	49,4%	29,5%	0,471	0,397

Fonte: Elaboração própria com base em PNUD (2013) e CEPAL (2012).

Na medida em que países em desenvolvimento – como Brasil e Venezuela – passam por esse rápido desenvolvimento socioeconômico nos últimos anos, as suas experiências atraem o interesse da comunidade internacional. Esse movimento acontece

⁴ Os anos 1990 constituem a “década das conferências” (ALVES, 2001), citam-se: A Cúpula Mundial sobre a Criança, realizada em Nova Iorque em 1990; a Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992; a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena em 1993, que para Alves (2001) foi uma das mais importantes; a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo em 1994; a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, realizada em Copenhague em 1995 (pioneira na matéria); entre outras.

⁵ A valorização dos temas sociais também passa pela atuação de outros organismos internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, que são apontados como os grandes promotores da agenda de reajustes neoliberais na década de 1990 e culpados pelo seu fracasso, mas que no final dos anos 1990 também passaram a rever os seus modelos, tornando-se fortes partidários da difusão das questões sociais.

simultaneamente à ascensão da cooperação sul-sul (CSS) dentro do âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento, que nos últimos anos vê um aumento em seus fluxos e ações. Assim, a experiência de desenvolvimento desses países e a CSS passam a servir de inspiração para a política global do desenvolvimento (PNUD, 2013).

Enquanto a CSS se torna o palco por preferência da projeção de suas ferramentas de desenvolvimento, entre elas as políticas sociais, é importante ressaltar que a CSS não representa a mesma coisa para todos os países que a praticam, mas tem por trás interesses estratégicos, geopolíticos e ideológicos. Nesse sentido, na análise dos casos do presente estudo são resgatados, em linhas gerais, os princípios e padrões que caracterizam a CSS dos países em questão, uma vez que a forma como a cooperação é encarada por esses países determina, em grande parte, o caráter da internacionalização de suas políticas sociais.

2. Brasil: Programas Sociais e Inserção Internacional

No marco da emergência de uma nova agenda de desenvolvimento em nível mundial e regional no início do século XXI, a reorientação das políticas econômicas e sociais no Brasil ganha maior notoriedade no governo de Lula (2002-2010). A princípio, as principais linhas da política econômica do governo anterior – metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante – foram mantidas. A partir do segundo mandato, essas políticas vão experimentar maior flexibilização no sentido de incentivar o crescimento da economia e o consumo. Bons resultados, em termos da estabilidade monetária e crescimento econômico, começaram a aparecer dando destaque para o governo Lula⁶. Com efeito, entre 2003 e 2010, o Brasil atravessou o maior ciclo de crescimento das últimas três décadas (PINTO E TEIXEIRA, 2012:923).

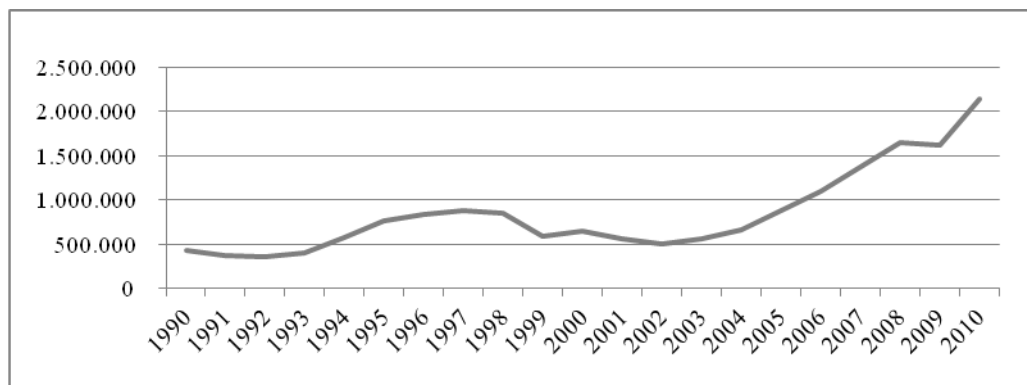
No gráfico I pode se verificar essa expansão da economia brasileira e o seu forte contraste com o crescimento da década anterior. Entre 1990 e 1999, a média da taxa de crescimento do PIB foi de apenas 1,7, tendo experimentado taxas negativas ou próximas de zero no início e final da década⁷. Já a partir de 2003, o Brasil passou a experimentar uma forte expansão econômica. Enquanto o PIB de 2003 foi de US\$ 552.383, em 2010 atingiu o

⁶ Todavia, o mérito por esses resultados não pode ser atribuído inteiramente ao governo Lula, uma vez que as principais diretrizes da política macroeconômica vinham sendo aplicadas desde o governo anterior, sendo depois afetadas positivamente pelo bom momento da economia internacional – pelo menos até a crise de 2008 (PINTO E TEIXEIRA, 2012).

⁷ Em 1990, a taxa de crescimento do PIB brasileiro foi de -4,4%. Já em 1998 e 1999, as taxas foram de 0,0 e 0,3, respectivamente, de acordo com dados da CEPALstat.

valor de US\$ 2.143.034. A média da taxa de crescimento do PIB nesse período foi de 4,1%.

Gráfico I: Evolução anual do PIB brasileiro (1990-2010) – Em milhões de US\$



Fonte: Elaboração própria com base em dados da CEPALstat.

Todavia, é no âmbito das políticas sociais que o governo Lula ganha maior protagonismo. Nesse período assistiu-se a uma reestruturação e ampliação de programas sociais – principalmente de assistência social – e de importantes melhorias nos indicadores sociais do país. Em 2004, é criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que se origina a partir da conjugação de três estruturas extintas: o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (MESA), o Ministério da Assistência Social (MAS) e a Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família⁸. Assim, com a criação do MDS, o Governo Federal centralizou as iniciativas, passando a executar a sua estratégia de desenvolvimento social de forma mais articulada.

Desde então, o MDS tem como principais atribuições a implantação e coordenação dos programas e políticas de desenvolvimento social, realizando a gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), estruturando-se por meio de diversas secretarias que se dividem entre os trabalhos de gestão e coordenação geral, e a condução dos programas específicos. O programa de transferência condicionada de renda “Bolsa Família” é um dos programas sociais de maior destaque do governo. Unificando quatro programas de transferência já existentes,

⁸ De acordo com as informações institucionais da página web do ministério, o MDS é criado com a missão de “a inclusão social, a segurança alimentar, a assistência integral e uma renda mínima de cidadania às famílias que vivem em situação de pobreza”. Ver: <<http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>>. Acesso em julho de 2013.

espalhados por diversos Ministérios, o “Bolsa Família” foi criado com o objetivo principal de redução da fome e pobreza no país. Uma das principais inovações do programa foi a introdução das “condicionalidades”, que são compromissos nas áreas de saúde e educação assumidos pelo governo, no sentido de garantir o acesso a esses serviços, e pelos beneficiários, no sentido de usufruí-los, conseguindo assim articular esforços para maior inclusão social da população⁹.

O crescimento do orçamento do programa “Bolsa Família” pode ser considerado um indicativo da disposição do governo em ampliar as suas ações no âmbito social, uma vez que se trata de uma das estratégias mais importantes no combate à extrema pobreza no país. De R\$ 570 milhões destinados ao programa em 2003, o orçamento chegou a ser de R\$ 12,4 bilhões em 2009, aumentando o número de famílias atendidas de 3,6 milhões em 2003, para 12,3 milhões em 2009 (MDS, 2010:8).

A assistência social no Brasil, seja pela expansão dos benefícios de transferência de renda ou pela cobertura de serviços, avançou na constituição de uma política pública garantidora de direitos, fortalecendo o campo da proteção social no país (IPEA, 2012). Apesar dos bons resultados nos últimos anos, o país ainda enfrenta grandes desafios na agenda de combate à pobreza e inclusão social, contabilizando-se 16,27 milhões de pessoas que ainda se encontram em situação de extrema pobreza. Nesse contexto foi lançado, mais recentemente, o Plano “Brasil sem Miséria”. Criado em 2011, o plano visa articular políticas, programas e ações para superar a extrema pobreza no país, agrupando programas novos à ampliação de iniciativas já existentes, e buscando ir além do enfoque predominante na transferência de renda, que vinha sendo praticado nos últimos anos. Trata-se, basicamente, de um novo esforço de coordenação e articulação.

Assim, o plano se estabelece três eixos: garantia de renda, garantia de acesso aos serviços e inclusão produtiva¹⁰. Alguns dos principais programas que integram o novo plano são: (1) no eixo de garantia de renda, o programa “Bolsa Família” do MDS; (2) no eixo de acesso aos serviços, o programa “Minha Casa minha Vida” do Ministério das Cidades; o programa de Distribuição de Medicamentos “Farmácia Popular”, do Ministério

⁹ De fato, o critério das condicionalidades ajuda a atingir outros objetivos do programa, além do alívio imediato à pobreza, como o reforço dos direitos à saúde e educação, e a promoção da oferta de programas complementares (MDS, 2010).

¹⁰ Informação institucional disponível em <<http://www.brasilsemmiseria.gov.br/apresentacao>>. Acesso em julho de 2013.

da Saúde; o programa de “Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)” do Ministério do Desenvolvimento Social; (3) e no eixo de inclusão produtiva, o “Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)”, do Ministério de Educação; o programa de “Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)” do Ministério do Desenvolvimento Agrário; o programa de “Aquisição de Alimentos (PAA)” do Ministério do Desenvolvimento Social. Percebe-se assim a proliferação de programas sociais nos últimos anos, nas mais diversas áreas, complementando a ação destacada de transferência de renda.

Certamente, o tratamento dos temas sociais pelo governo ao longo desse período sofre de deficiências operacionais e também de críticas a respeito da eficácia dos programas na solução efetiva dos problemas sociais, questões que, embora sejam relevantes para discussão, ficam fora do escopo do presente artigo. Considerando o bom desempenho do país nos temas sociais nos últimos anos, por outro lado, verifica-se um reconhecimento significativo, a nível nacional e internacional, de suas políticas de desenvolvimento. Nesse sentido, o governo brasileiro “tem sido encorajado a realizar esforços especiais na transferência de tecnologia em políticas sociais”¹¹.

2.1 Evidências e iniciativas de internacionalização dos programas sociais do Brasil

Uma evidência significativa do maior envolvimento do governo brasileiro na dinâmica internacional é o crescente papel que vários Ministérios – para além do papel central exercido pelo Ministério de Relações Exteriores – têm assumido em temas que transcendem as fronteiras nacionais. De acordo com a pesquisa realizada por França e Ratton (2010:18), sobre a inserção internacional da estrutura estatal brasileira, os Ministérios demonstram ter uma inserção internacional expressiva: dos 22 ministérios pesquisados, 17 possuem mais de 50% de suas estruturas vinculadas a temas internacionais¹². Ainda, conforme os autores, todos os ministérios, com exceção do

¹¹ Declaração do MDS, disponível em <<http://www.brasilsemiseria.gov.br/relacoes-internacionais>>. Acesso em julho de 2013.

¹² A saber, Agricultura, Pesca e Abastecimento (MAPA); Ciência e Tecnologia (MCT); Comunicação; Defesa; Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC); Educação (MEC); Esportes; Fazenda (MFaz); Meio Ambiente (MMA); Minas e Energia (MME); Previdência Social (MPS); Saúde; Trabalho (MTE); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério da Integração Nacional; Transporte e Turismo. Entre as que possuem menos de 50% de suas estruturas vinculadas à atividade internacional se encontram os ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); das Cidades; da Cultura (MinC); da Justiça (MJ); e do Planejamento, Orçamento e Gestão (FRANÇA E RATTON, 2010:18).

Ministério de Integração Regional, possuem secretarias ou assessorias em assuntos internacionais.

No esquema proposto por França e Ratton (2010), o caráter da vinculação internacional varia em função de dois aspectos: as competências dos ministérios ou seus órgãos a respeito dos assuntos internacionais, e o seu grau de autonomia. Assim, enquanto alguns ministérios têm maior competência e prerrogativa legal para negociar e definir a posição brasileira no tema específico, outros se limitam a processar informação e prestar assessoria jurídica e política. Ou seja, os ministérios apresentam características e graus de internacionalização distintos. Um aspecto relevante apontado pelos autores nesse contexto é que, dentro da estrutura dos ministérios, os segmentos que se destacam no processo em questão são àqueles relacionados às atividades fim, isto é, os de caráter técnico.

Essas evidências permitem sugerir que deve existir uma projeção internacional importante das políticas públicas formuladas e implantadas por esses ministérios – ou um grau relevante de nacionalização de temas internacionais. Por outro lado, na medida em que as competências em assuntos internacionais recaem em maior grau nos órgãos de caráter específico dentro dos ministérios, fica em evidência o caráter técnico das contribuições que esses órgãos devem realizar ao desempenharem suas funções no meio internacional e no processo de elaboração da política externa do país (FRANÇA E RATTON, 2010).

O Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome¹³ – instituição que realiza a coordenação central dos programas sociais popularizados nos últimos anos – relata à sua experiência de internacionalização destacando que realiza, desde 2004, atividades que vão desde seminários e eventos até projetos de cooperação técnica, com diversos países da África, Ásia, América Latina e do Norte, Europa, Oriente Médio e também organizações internacionais¹⁴. Nesse cenário, o MDS aponta também para o crescente interesse nos programas englobados atualmente pelo plano “Brasil sem Miséria” – entre os quais se encontra o programa “Bolsa Família”.

¹³ No esquema de França e Ratton (2010), o MDS apresenta um caráter menos autônomo na sua inserção internacional, atuando no processamento de informações, e de assessoria jurídica e política nos assuntos de sua competência. Conforme França e Ratton (2010), o MDS passa por um processo de internacionalização relativamente menor: apenas 31,5% de sua estrutura se encontra vinculada a dinâmicas internacionais.

¹⁴ Informação institucional do MDS disponível em: <www.brasilsemiseria.gov.br/relacoes-internacionais>. Acesso em julho de 2013.

No contexto de internacionalização dos programas sociais, o caso do programa “Bolsa Família” é exemplar. Os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) têm se disseminado por vários países da América Latina, atraindo o interesse de outros países fora do continente. O “Bolsa Família” ganhou destaque pelos resultados conseguidos e pelo seu contínuo desenvolvimento, atraindo o interesse internacional e resultando em cooperação¹⁵. O Brasil, por meio do forte envolvimento do MDS, tem se empenhado na troca de experiências sobre PTRC, enviando técnicos ou recebendo delegações estrangeiras para contribuir no aperfeiçoamento e na implantação desses programas nos países interessados¹⁶ (MDS, 2010).

É importante ressaltar que os instrumentos de cooperação assinados pelo MDS, em sua maioria, são realizados no âmbito da cooperação sul-sul, processo que acontece com intermediação do MRE, por meio da Agência Brasileira de Cooperação. Nesse sentido, pode-se dizer que os princípios que norteiam a cooperação brasileira – por sua vez, alinhados aos objetivos estratégicos da política externa brasileira – caracterizam, em grande medida, o padrão e caráter da internacionalização das políticas públicas brasileiras de uma forma geral, e de seus programas sociais, mais especificamente.

O compromisso do Brasil com a agenda internacional para o desenvolvimento se expressa de forma sintética por meio da cooperação técnica a cargo da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), criada em 1987, como parte da estrutura do Ministério de Relações Exteriores. A ABC se orienta tanto pelas diretrizes da política externa ditadas pelo Itamaraty, como pelas prioridades nacionais de desenvolvimento, definidas nos planos e programas setoriais do governo, constituindo-se, assim, em um caso exemplar da articulação entre essas duas linhas de ação governamental. A ABC tem como principais atribuições negociar, coordenar, implantar e seguir os programas e projetos de cooperação técnica do Brasil¹⁷.

¹⁵ O programa “Bolsa Família” tem sido apontado como exemplo de política pública por importantes atores do campo da cooperação para o desenvolvimento como a Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (USAID), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial, o Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD), e o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID) (MDS, 2010).

¹⁶ De acordo com o MDS (2010:86), o Brasil mantém relação com 18 países na área de transferência de renda condicional, entre eles: México, Guatemala, Paraguai, Chile, Colômbia e Peru (na América Latina); Guiné Bissau, Gana, Nigéria, Quênia, Angola, Zâmbia, Namíbia, Moçambique e África do Sul (no continente africano); Paquistão, Índia e Filipinas na Ásia.

¹⁷ Informações institucionais da ABC disponíveis em <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica>> e em <<http://www.abc.gov.br/SobreABC/Introducao>>. Acesso em julho de 2013.

Alguns princípios que caracterizam a atuação da ABC no campo da cooperação, principalmente no âmbito da cooperação sul-sul são: (1) o foco na transferência de conhecimentos, considerando a capacitação de recursos humanos e reconhecimento das especificidades de cada país; (2) a utilização do conceito de “parceria para o desenvolvimento”, que destaca a ideia de uma relação de esforços compartilhados e de benefícios mútuos, contexto no qual o Brasil evita se colocar como um “*emerging donor*”; (3) a promoção do “desenvolvimento autônomo”, isto é, uma ênfase no fortalecimento institucional dos parceiros, rejeitando o caráter puramente assistencialista das ações¹⁸.

As relações de cooperação técnica do Brasil com países em desenvolvimento se concentram geograficamente na América Latina, no Caribe e na África, mas também se dirigem de forma pontual para alguns países asiáticos, do Oriente Médio e Oceania. Em função do foco no constate aperfeiçoamento das capacidades técnicas próprias e a dos parceiros, o Brasil também é procurado por países desenvolvidos e organizações internacionais, com os quais promove parcerias triangulares para a cooperação em países em desenvolvimento¹⁹.

É importante ressaltar que o Brasil tem atuação relevante em outras modalidades de cooperação, que também apresentaram crescimento significativo nos últimos anos²⁰. No âmbito do presente artigo, cabe mencionar a plataforma de “Coordenação-geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME)” criada em 2004, uma vez que se trata das ações de cooperação humanitária internacional do Brasil no tema da segurança alimentar e nutricional. Essa iniciativa nasce como a interface internacional do Programa “Fome Zero” lançado no primeiro governo Lula, contexto no qual o combate à fome se tornava

¹⁸ Informações institucionais da ABC disponíveis em <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica>> e em <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Historico>>. Acesso em julho de 2013.

¹⁹ Com relação às áreas temáticas, a cooperação sul-sul brasileira se desenvolve nas mais diversas áreas, como agricultura (incluindo produção agrícola e segurança alimentar), formação profissional, educação, justiça, esporte, saúde, meio ambiente, tecnologia da informação, entre outras.

²⁰ De acordo com o relatório de Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional de 2010, desenvolvido em conjunto pelo IPEA e a ABC, os gastos do governo brasileiro com cooperação entre 2009 e 2010, aumentaram em todas as modalidades, com destaque para as Operações de Paz e a Cooperação Humanitária, que tiveram aumento acima de 100% (IPEA/ABC, 2013:18). Por outro lado, com relação à participação no orçamento total, a cooperação técnica com 6,3%, se colocou atrás da cooperação humanitária, com 17,6% de participação; ambas, por sua vez, são superadas pelas Operações de Paz, que deteve uma parcela de 36% do orçamento total de 2010 (IPEA/ABC, 2013:18).

prioridade nacional²¹. O CGFOME constitui, assim, um exemplo de articulação entre políticas sociais e política externa brasileira, no caso, convergindo no compromisso de combate à fome.

Por fim, no contexto das iniciativas e processos de internacionalização de políticas públicas brasileiras, se faz pertinente mencionar o trabalho do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG). A partir de uma parceria do governo brasileiro com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o IPC-IG se estabelece em 2004 como plataforma de produção, compartilhamento e difusão de conhecimento, principalmente entre países em desenvolvimento, sobre políticas inovadoras voltadas para o crescimento inclusivo²².

O IPC-IG sobressai na produção de conhecimento, estudos comparativos e análises sobre: políticas e programas de proteção social e transferência de renda²³; desenvolvimento rural e sustentável; inovações para geração de emprego; utilização dos recursos naturais; e prestação de serviços de saúde; disponibilizando um vasto acervo de publicações e materiais de estudo e referências sobre programas e políticas. O IPC-IG se coloca como um exemplo claro dos compromissos assumidos pelo Brasil na agenda internacional do desenvolvimento, da mesma forma em que indica o reconhecimento por parte da comunidade internacional dos seus avanços nas questões de desenvolvimento social.

3. Venezuela: Programas Sociais e Inserção Internacional

Com a ascensão de Hugo Chávez ao governo, em 1999, inicia-se um processo de profundas mudanças políticas, sociais e econômicas na Venezuela. Nos primeiros anos de governo, tomou lugar um processo de reforma política, com o estabelecimento de uma nova Constituição; a criação de uma Assembleia Nacional Constituinte; a criação do “Poder Popular” do “Poder Eleitoral” que se somaram à tríade dos poderes executivo, legislativo e judiciário; e a adoção do mecanismo de referendun popular como medida

²¹ Informações institucionais sobre o CGFOME disponíveis em: <<http://cooperacaohumanitaria.itamaraty.gov.br/>> e <<http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/o-ministerio/cgfome-coordenacao-geral-deacoes-internacionais-de-combate-a-fome>>. Acesso em julho de 2013.

²² Conforme a descrição institucional do próprio IPC-IG, essa parceria entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas (ONU) para o estabelecimento do centro de estudos é “única no mundo”. Informação disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/>>. Acesso em julho de 2013.

²³ O IPC-IG constitui, de fato, um dos principais canais de difusão dos PTCR, e especialmente, do “Bolsa Família”.

consultiva. Essas medidas tinham como pano de fundo a proposta política do presidente de consolidação de uma “democracia participativa”²⁴ que, conforme Lander (2008), proporcionou uma significativa transformação na cultura política e no processo de inclusão da maioria da população, que permanecera marginalizada nos anos anteriores.

Com respeito à política econômica²⁵, a principal reorientação nesses primeiros anos se deu com a interrupção do processo de privatização da empresa de Petróleos da Venezuela S.A. (PDVSA). As iniciativas do governo no âmbito econômico, em consonância com os objetivos políticos de maior inclusão da população, buscavam constituir um modelo de desenvolvimento endógeno, baseado na economia social, que seria financiado pela renda da atividade petrolífera. Embora se trate de um esquema ambíguo de desenvolvimento²⁶, e problemático em termos de viabilidade no longo prazo, as rendas advindas da atividade petrolífera foram, de fato, essenciais para a condução do projeto socioeconômico de Chávez.

A trajetória do desempenho econômico da Venezuela nas últimas duas décadas pode ser apreciada no Gráfico II. Similarmente ao caso brasileiro, verifica-se que desde 2003, a economia venezuelana passou a experimentar uma expansão vertiginosa, que contrasta fortemente com o ritmo de crescimento na década anterior. De fato, enquanto a média da taxa de crescimento do PIB foi de 2,5% para o período 1990-1999, entre 2003 e 2010, essa média subiu para 5%²⁷.

A questão social no projeto de Chávez passou a ter maior protagonismo a partir de 2003²⁸, quando começaram as primeiras “*Misiones Sociales*”. As missões constituem

²⁴ O modelo de “democracia participativa” defende a maior inclusão e participação de setores populares na dinâmica política de uma sociedade.

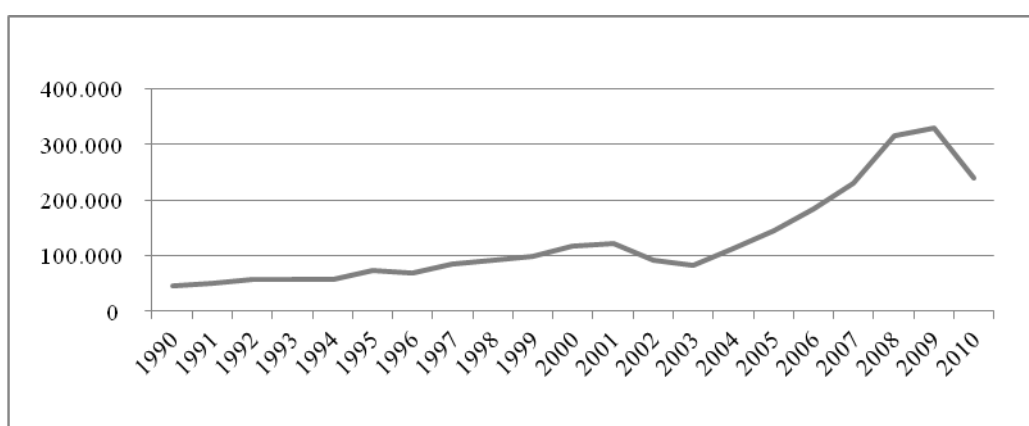
²⁵ De acordo com Lander (2008), nos primeiros anos de governo não houve uma proposta integral de um modelo de desenvolvimento ou política econômica consistente com o discurso radical do presidente – de forte crítica ao neoliberalismo, de defesa do nacional e da soberania, e de rejeição do imperialismo. As políticas macroeconômicas mantiveram, em geral, um caráter “ortodoxo”, no sentido de priorizar o equilíbrio e metas de inflação e de outras variáveis macroeconômicas. Por outro lado, a nova Constituição ainda garante a liberdade econômica e o direito de propriedade, estabelecendo um papel central para o Estado na condução da política comercial e proteção de setores industriais chave. Finalmente, a relação comercial com os EUA – principal destino das exportações de petróleo venezuelano – manteve-se firme.

²⁶ O modelo de desenvolvimento endógeno representa uma espécie de radicalização das noções dos modelos desenvolvimentistas clássicos, no sentido de reforçar a participação do Estado e do capital nacional.

²⁷ A Venezuela registrou altas taxas de crescimento especialmente entre 2004 e 2008: 18,3% (2004); 10,3% (2005); 9,9% (2006); 8,8% (2007) e 5,3% (2008). O valor do PIB que em 2003 foi de US\$ 83.529, alcançou o montante de US\$ 239.620 em 2010. Esses dados foram obtidos junto da CEPAL.

programas voltados para atender as necessidades básicas da população, por meio de programas de acesso gratuito a serviços nas áreas de educação, saúde, moradia e capacitação laboral²⁹. A primeira missão a ser testada foi “*Barrio Adentro*” que buscava levar assistência médica a bairros populares. Outras missões que se seguiram, por conta da ampla aceitação da primeira, foram: a “*Misión Robinson I*”, para a alfabetização; a “*Misión Sucre*” que incentiva à incorporação das pessoas à educação superior; a “*Misión Milagro*”, voltada à atenção oftalmológica para pacientes de escassos recursos; e a “*Misión Mercal*” para facilitar o acesso a alimentos básicos para a população.

Gráfico II: Evolução anual do PIB venezuelano 1990-2010 – Em milhões de US\$



Fonte: Elaboração própria com base em dados da CEPALstat.

A questão social no projeto de Chávez passou a ter maior protagonismo a partir de 2003³⁰, quando começaram as primeiras “*Misiones Sociales*”. As missões constituem programas voltados para atender as necessidades básicas da população, por meio de programas de acesso gratuito a serviços nas áreas de educação, saúde, moradia e

²⁸ Cabezas e D’Elia (2008) chamam a atenção para o contexto político do estabelecimento da primeira geração de missões, que foram criadas para, além de ampliar a capacidade de vários planos sociais que já estavam em marcha, conseguir a adesão urgente de setores populares, perante a iminência de uma derrota eleitoral em um referendun convocado pela oposição em 2003.

²⁹ Informação sobre “Economia e Desenvolvimento Social” da Venezuela disponível na página web da Embaixada Venezuelana nos EUA: <<http://venezuela-us.org/es/economia-y-desarrollo-social-6/#6>>. Acesso em julho de 2013.

³⁰ Cabezas e D’Elia (2008) chamam a atenção para o contexto político do estabelecimento da primeira geração de missões, que foram criadas para, além de ampliar a capacidade de vários planos sociais que já estavam em marcha, conseguir a adesão urgente de setores populares, perante a iminência de uma derrota eleitoral em um referendun convocado pela oposição em 2003.

capacitação laboral³¹. A primeira missão a ser testada foi “*Barrio Adentro*” que buscava levar assistência médica a bairros populares. Outras missões que se seguiram, por conta da ampla aceitação da primeira, foram: a “*Misión Robinson I*”, para a alfabetização; a “*Misión Sucre*” que incentiva à incorporação das pessoas à educação superior; a “*Misión Milagro*”, voltada à atenção oftalmológica para pacientes de escassos recursos; e a “*Misión Mercal*” para facilitar o acesso a alimentos básicos para a população.

Após as experiências dos primeiros anos – quando foram aplicadas com um caráter mais urgente – as missões sociais de Chávez ganham um salto de qualidade, na medida em que se procurou consolidá-las dentro de novas estruturas institucionais. De acordo com Cabezas e D’Elia (2008), entre 2004 e 2005, as missões se assentam como estruturas paralelas ao Estado, com o propósito de substituir a burocracia estatal herdada, incorporando tanto as forças armadas quanto as comunidades nos programas e processos de organização social, política e econômica. Essa estrutura paralela se constitui por meio de três entes: uma Comissão Presidencial da Missão; Planos de Orçamento Extraordinário; e Fundações, encarregadas da gestão administrativa dos recursos, para o pago dos colaboradores, execução de obras e compra de insumos.

A partir dessa estrutura paralela³², as missões conseguiram se expandir em termos de cobertura, superando também seu caráter temporal original. A expansão também foi possível graças ao crescimento do financiamento, onde os excedentes da atividade petroleira ocupam uma parcela central. As missões sociais contribuíram positivamente para a diminuição da pobreza e exclusão social no país, no entanto, muitos analistas e acadêmicos também apontam para fortes limitações para a ampliação e longevidade dos programas (VILORIA, 2011).

Entre as principais limitações citam-se: a forte dependência das rendas oriundas do petróleo, colocando em perigo a continuidade dos programas caso essas rendas diminuam; o alto grau de improvisação, a falta de planejamento estratégico e de institucionalização dos programas, fazendo-os vulneráveis a episódios de corrupção e politização; e a persistência do caráter eminentemente assistencial das missões, que comprometem a

³¹ Informação sobre “Economia e Desenvolvimento Social” da Venezuela disponível na página web da Embaixada Venezuelana nos EUA: <<http://venezuela-us.org/es/economia-y-desarrollo-social-6/#6>>. Acesso em julho de 2013.

³² Trata-se de uma estrutura paralela, porém não completamente isolada de outras instituições do Estado, como os Ministérios, que têm representação nas comissões presidenciais, e a cuja estrutura se vinculam as Fundações, que realizam a gestão direta dos programas.

manutenção dos resultados sociais no longo prazo. Essas críticas, por outro lado, engendram discussões sobre o potencial desses programas na constituição de um modelo alternativo de desenvolvimento, propósito ideológico sob o qual o governo promoveu expansão das missões. Cabezas e D'Elia (2008) afirmam que esse componente político-ideológico é o que impede, em grande parte, a consolidação institucional das estratégias sociais desenvolvidas ao longo desses anos³³.

Não obstante as deficiências operacionais e institucionais, as missões sociais constituem umas das referências de maior interesse por parte de pesquisadores tanto em Venezuela como em outros países, especialmente de América Latina, ao se estudar o modelo de desenvolvimento venezuelano e verificar os impactos positivos que as missões tiveram nos indicadores sociais desde 2003 (CABEZAS E D'ELIA, 2008). Por outro lado, o reconhecimento nacional e internacional do bom desempenho social Venezuela nos últimos anos conjuga-se com esforços do governo Chávez na projeção internacional de seu modelo alternativo de desenvolvimento socioeconômico, configurando um processo peculiar de internacionalização de suas políticas públicas e de inserção internacional.

3.1 Evidências e iniciativas de internacionalização dos programas sociais da Venezuela

Em setembro de 2005 o governo venezuelano criou a “*Comisión de Enlace para la Internacionalización de las Misiones Sociales (CEIMS)*” dentro da estrutura do Ministério de Relações Exteriores, com o objetivo de articular os distintos entes nacionais encarregados de coordenar os programas no âmbito das competências e atribuições da Chancelaria, para contribuir com o processo de internacionalização da missões. De acordo com a apresentação institucional da CEIMS³⁴, a iniciativa nasce a partir da “*obrigação do governo de levar os ideais Bolivarianos para além de suas fronteiras, em benefício das nações irmãs e na construção de uma integração com base na solidariedade*”. O CEIMS também representa o compromisso do MRE com o “bem-estar da população da Venezuela, dos países da América Latina e do mundo”.

³³ Por outro lado, esse mesmo elemento ideológico explica a criação de um sistema paralelo, que seria a base para a constituição de um “novo” Estado. Cabezas e D'Elia (2008) recomendam que o componente político-ideológico seja abandonado a fim de possibilitar que as missões se coloquem, de fato, como alternativa de política social.

³⁴ Informação institucional disponível em: <<http://ceims.mppre.gob.ve/>>. Acesso em julho de 2013.

Esse componente ideológico, frequentemente ressaltado nas descrições institucionais da atuação internacional do governo da Venezuela, assim como nos pronunciamentos do presidente Chávez, é central para tentar entender o caráter da projeção internacional da Venezuela na esfera dos temas sociais. O formato da “Missão Milagro Internacional” – programa destacado pela CEIMS – é exemplar nesse sentido. Trata-se de um programa social humanitário, voltado para atender pacientes de escassos recursos com problemas de visão. Os pacientes de outros países, em geral, viajam até a Venezuela para receber o tratamento³⁵. O programa resulta de uma iniciativa conjunta dos governos de Venezuela e Cuba, no marco do projeto de integração da Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA)³⁶.

Outro programa que destaca a sua interface internacional é a “Missão Robinson” de alfabetização, que levou seus métodos de ensino para países como Bolívia e Nicarágua, para apoiá-los no combate ao analfabetismo. O programa se desenvolve no marco do Convênio de Cooperação entre esses países com a Venezuela, e com apoio do governo de Cuba, no contexto da iniciativa de integração ALBA.

A partir da verificação dessas experiências, percebe-se que na interface internacional das missões predomina o caráter assistencial e humanitário. Esses aspectos, por outro lado, estão relacionados com a forma como o governo venezuelano concebe a prática da cooperação internacional para o desenvolvimento, especificamente a cooperação sul-sul, e também pela forma como entende a integração regional. Os princípios que norteiam essas questões determinam, em grande medida, as características do processo de internacionalização das missões.

De acordo com Rodríguez (2013), no discurso sobre a cooperação sul-sul o governo venezuelano reproduz amplamente os princípios do discurso global sobre a cooperação sul-sul, como a defesa do papel cada vez mais relevante do “sul” no meio internacional, a similitude dos desafios socioeconômicos para os países em desenvolvimento, o esquema de benefícios mútuos para os países cooperantes, etc. Por outro lado, o discurso do governo bolivariano se distingue pela ênfase em certos princípios, como a visão da cooperação como um veículo para formar e fortalecer laços e alianças. Nesse esquema discursivo, Rodríguez (2013:120) aponta que a visão da cooperação como uma ferramenta técnica para

³⁵ Alguns países que já foram atendidos pela Missão são: Argentina, Belize, Chile, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Paraguai e República Dominicana.

³⁶ Os países membros da ALBA são: Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicarágua, Dominica, São Vicente e Granadinas, Equador e Antiga e Barbuda.

a superação dos problemas de desenvolvimento ou como meio para compartilhar experiências a fim de fortalecer as capacidades dos países envolvidos, fica em segundo plano.

Outro aspecto que se destaca no discurso do governo da Venezuela sobre a cooperação é a referência constante à busca de uma nova ordem econômica internacional. Conforme Rodríguez (2013) a carga política e ideológica que tem sido atribuída à cooperação sul-sul é um elemento que distingue a Venezuela dos demais países da região, que enfatizam o caráter técnico de suas ações. Para Venezuela, a cooperação é, assim, uma ferramenta importante para seus esquemas de integração, e para a busca de aliados políticos na construção de seu projeto socioeconômico nacional e regional, qualificado frequentemente pelos seus porta-vozes como “revolucionário” ou “alternativo”.

As práticas de cooperação sul-sul da Venezuela, de uma forma geral, correspondem a esses princípios, e tem seu ponto forte no eixo energético-financeiro. Na cooperação energética – essencialmente petroleira – destaca-se a iniciativa PETROCARIBE, que consiste na oferta de petróleo aos países caribenhos em condições especiais³⁷. Nesse modelo, muitos dos países beneficiados pela ajuda chegam a depender em 100% do fornecimento de petróleo da Venezuela. Já na cooperação financeira, a Venezuela se destaca como um dos principais “doadores do sul”, onde o destino geográfico central é o Caribe (RODRÍGUEZ, 2013).

A internacionalização das missões, conforme descrita anteriormente, segue uma lógica predominantemente assistencial e humanitária que se corresponde com os princípios ressaltados pelo governo venezuelano a respeito da cooperação sul-sul, como a base solidária, a forte articulação dos processos com os esquemas de integração, e a busca de aliados políticos. Com efeito, percebe-se que tanto a internacionalização das missões como outras atividades de cooperação da Venezuela, se destinam a um grupo concentrados de países: aqueles com maior afinidade política, e que se associam aos projetos de integração e cooperação regionais promovidos pelo país.

Nesse sentido, Rodríguez (2013) afirma que desde a chegada de Hugo Chávez ao poder, existe um elemento forte de identidade na dinâmica da ação exterior venezuelana. A autora aponta, por exemplo, para o fato de que a cooperação da Venezuela não se dirigiu

³⁷ Nesse esquema, destaca-se o acordo especial da Venezuela com Cuba, que permite a troca de bens ou serviços como mecanismo de pagamento pelo fornecimento de petróleo. Essa parceria de Venezuela com Cuba, com efeito, possibilitou a instalação das primeiras “Misiones” na Venezuela, por meio do envio de profissionais cubanos, principalmente médicos, para trabalhar nos programas.

de maneira equilibrada para todos os países pobres ou com problemas de desenvolvimento, referindo-se ao caso países do continente africano, com quem o país mantém uma relação distante e quase inexistente. A forte presença do elemento de identidade e ideológico, explica também a visão da cooperação como ferramenta para o estabelecimento de laços e alianças estratégicas que iriam além da prestação de assistência técnica de um país para outro ou de uma mera transferência de recursos.

Por outro lado, na medida em que elementos como a modalidade técnica da cooperação e o foco no desenvolvimento de capacidades dos parceiros por meio da atividade recebem menos atenção na concepção e na prática de cooperação do governo venezuelano, é possível afirmar que a projeção e o potencial de realização de sua proposta de desenvolvimento para além de suas fronteiras se vejam comprometidas, principalmente no longo prazo. Além de gerar dependência por parte de seus beneficiários – em função do foco na transferência de recursos – o esquema de cooperação venezuelana se assenta amplamente no seu potencial petrolífero, ficando vulnerável aos rendimentos dessa atividade e ao comportamento do mercado internacional.

Por fim, pode-se dizer que a atuação internacional do governo da Venezuela no âmbito dos temas sociais parece ser condizente com a lógica da sua atuação no âmbito nacional, onde os programas sociais disseminados nos últimos anos pelo governo Chávez foram possíveis graças aos altos rendimentos da atividade petrolífera, e onde persiste o constante desafio de institucionalização das políticas sociais, a fim de lograr a longevidade de seus resultados. Percebem-se, assim, elementos comuns à elaboração e conteúdo tanto da política externa na área social como dos programas sociais nacionais, evidenciando a sua estreita relação.

4. Características da internacionalização de políticas sociais do Brasil e da Venezuela: Comparação e considerações finais

As evidências apresentadas ao longo do artigo demonstram que ambos os países estudados têm se esforçado na projeção internacional de suas propostas de desenvolvimento socioeconômico, e a internacionalização de suas políticas sociais tem sido um veículo importante nessa direção. A forte articulação entre as prioridades nacionais de desenvolvimento e os objetivos da política externa fica em evidência na busca por uma maior participação na agenda global de desenvolvimento – participação que se potencializa a partir do bom desempenho interno das políticas socioeconômicas. Nesse

sentido, o estudo conjunto dessas políticas – social e externa – merece ser realizado, conforme se tentou fazer no presente artigo.

Com base nas experiências analisadas, pode-se dizer que o estilo de internacionalização dos programas sociais brasileiros se caracteriza por enfatizar o caráter técnico do processo, no sentido de promover a transferência e compartilhamento de conhecimentos, e o desenvolvimento de capacidades entre os parceiros. Em termos de orientação geográfica, a internacionalização brasileira tem um caráter abrangente, dirigindo-se principalmente para outros países em desenvolvimento da América Latina e África, onde se verificam as maiores demandas. Já o formato da internacionalização dos programas sociais venezuelanos se caracteriza por enfatizar a lógica assistencial e solidária, relegando os aspectos técnicos a um segundo plano. Em termos de orientação geográfica, a internacionalização venezuelana segue uma linha mais seletiva, que se guia pela existência de uma identidade política comum.

Conforme evidenciado pelas análises dos casos, a forma como acontece a internacionalização dos programas sociais corresponde e é determinada, em grande medida, pelos princípios de cooperação sul-sul adotados por esses países, dentro de um contexto mais abrangente dos objetivos de suas políticas externas. Dessa forma, os processos adquirem potenciais distintos. No caso do Brasil, ao enfatizar os aspectos técnicos e institucionais do processo, o país promove um processo de internacionalização mais estruturado, e com maiores possibilidades de levar e consolidar seus modelos em outras nações – apesar dos desafios pendentes da cooperação brasileira, em termos de institucionalização e regulamentação. Por outro lado, o processo brasileiro se beneficiou com a ampla popularização dos PTRC praticados por diversos países na América Latina, no qual o seu principal programa social – o “Bolsa Família” – obteve grande destaque, atraindo o interesse desses países e de outros parceiros pelo programa – tendência que não se verifica no caso da Venezuela, uma vez que o país não adota esse tipo de programa, e assim, muitas vezes fica esquecida nos estudos comparativos sobre políticas sociais, que focam apenas nos PTRC.

O processo venezuelano, por sua parte, ao enfatizar o caráter humanitário e solidário de suas ações, e guiar-se fortemente por um elemento ideológico-identitário, sofre com a falta de uma base técnica e institucional mais forte, que sirva de sustentação do processo, de forma a consolidar os seus objetivos de formação de alianças políticas e blocos alternativos – sem mencionar que a promoção desse estilo de internacionalização

depende fortemente da atividade petrolífera. Com efeito, embora haja um reconhecimento do bom desempenho do país nos temas sociais por parte da comunidade internacional, a pesquisa não conseguiu encontrar evidências significativas sobre as “*Misiones Sociales*” como referência de “boas práticas” – talvez, em função das dificuldades de sua replicação em outros lugares, dadas as condições necessárias para tal. De fato, de acordo com Vilorio (2011:9), a planificação estratégica das políticas públicas e sociais, que tem sido o destaque de outros países da América Latina, não tem sido um ponto forte em Venezuela.

Em suma, a análise das experiências do Brasil e da Venezuela com a internacionalização de seus programas sociais indica que esses processos adquirem características específicas que são condicionadas, principalmente, pela forma como esses países concebem a sua atuação internacional. Por outro lado, ambos os casos evidenciam uma forte articulação entre as políticas sociais dos governos – comumente relegadas ao âmbito doméstico das nações – e as suas respectivas política externa, relegadas ao âmbito internacional.

O artigo aponta, por exemplo, como bom desempenho interno nas questões sociais contribuiu para um maior reconhecimento internacional, potencializando os esforços desses países na sua inserção internacional, particularmente, no campo do desenvolvimento. Isto é, esse bom desempenho interno conferiu maior legitimidade à participação desses países no âmbito internacional. Por sua vez, a própria reestruturação das políticas de desenvolvimento, com a ampliação dos programas sociais desde os anos 2000, corresponde a uma maior adesão desses países à agenda internacional do desenvolvimento.

Percebe-se assim que, a atuação dos governos encontra-se incentivada a procurar um grau mínimo de coerência entre as prioridades nacionais do desenvolvimento econômico e as prioridades da política externas, a fim de outorgar maior legitimidade às suas ações e avançar nos seus objetivos em ambas as esferas. Trata-se assim de um aspecto relevante a ser considerado no momento do planejamento estratégico, elaboração e aplicação das políticas, tanto das políticas sociais, quanto da política externa.

Referências

ALVES; J. A. L. (2001). **Relações Internacionais e Temas Sociais. A década das conferências**. Brasília: Editora da UNB/IBRI.

BANDEIRA, L. A. M. (2002). As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 45 (2), p. 135-146.

BOSCHI, R.; GAITÁN, F. (2008). Intervencionismo Estatal e Políticas de Desenvolvimento na América Latina. **Caderno CRH**, Salvador, v.21, n.53, p. 302-322, maio/ago 2008.

BRIEGER, P. “De la década perdida a la década del mito neoliberal”. *In*: GAMBINA, J. (org.). **La globalización económico-financiera: su impacto en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2002.

BURGES, S. W. (2007). Building a Global Southern Coalition: The Competing Approaches of Brazil’s Lula and Venezuela’s Chávez. **Third World Quarterly** 28, no. 7, Oct. 2007. pp. 1343-1358.

CABEZAS, L. F.; D’ELIA, Y. (2008). **Las Misiones Sociales en Venezuela**. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), abril de 2008.

CERVO; L. A. (2006). A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005). *In*: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Orgs.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 7-34.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Panorama Social de América Latina 2012**. Santiago de Chile: CEPAL, 2013.

ELLNER, S. (2011). Venezuela’s Social-Based Democratic Model: Innovations and Limitations. **Journal of Latin American Studies**, 43, p. 421-449, 2011.

FERREIRA, F. H. G.; ROBALINO, D. (2010). **Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations**, Policy Research Working Paper 5305. World Bank, may 2010.

FRANÇA, C. L. de; BADIN, M. R. S. (2010). **Análises e propostas. A inserção internacional do poder executivo federal brasileiro**, n. 40. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, agosto de 2010.

INSITUTO DE ECONOMIA APLICADA E AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (2013). **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2010**. Brasília: IPEA/ABC, 2013.

INSITUTO DE ECONOMIA APLICADA (IPEA). **Políticas Sociais: Acompanhamento e análise, n. 20**. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_completo.pdf. Acesso em julho de 2013.

_____. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório Nacional de Acompanhamento.** Brasília: IPEA, março de 2010.

LANDER, E. (2008). Venezuela. Populism and the Left: Alternatives to neo-liberalism. *In*: BARRETT, P.; CHAVEZ, D.; RODRÍGUES-GAVARITO, C. (Orgs.). **The New Latin American Left: Utopia Reborn.** Transnational Institute. London: Pluto Press. pp. 69-98.

LEITE, I. C.; HAMANN, E. P. (2012). **Cooperação Técnica Brasileira: Situação atual, desafios e possibilidades,** Nota Estratégica n.4. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, outubro de 2012. Disponível em: <www.igarape.org.br>. Acesso em julho de 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME/MDS (2010). **Bolsa Família: cidadania e dignidade para milhões de brasileiros.** Brasília: MDS, 2010.

PIETERSE, J.N. (2009). Introduction: Development and Inequality. *In*: PIETERSE, J. N. & REHBEIN, B. **Globalization and Emerging Societies: Development and Inequality.** Palgrave MacMillan, 2009, pp. 1-11.

PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. (2012). **Política Externa Brasileira: a política das práticas e as práticas da política.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

PINTO, E. C.; TEIXEIRA, R. A. (2012). A Economia Política dos Governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade,** Campinas, v. 21, Número Especial, p. 909-941, dez. 2012.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2013). **Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del sur: Proceso humano en un mundo diverso.** Nueva York: PNUD, 2013. Disponível em: <www.undp.org>. Acesso em julho de 2013.

RINALDI; A. L. (2012). Os programas sociais e a inserção internacional do Brasil: Um estudo do governo Lula da Silva. **Século XXI Revista de Ciências Sociais,** v. 2, n. 2, p. 45-72, jul./dez. 2012.

RODRÍGUEZ, M. (2013). La cooperación venezolana en América Latina: De la retórica a la acción. **Revista América Latina Hoy,** 63, 2013, pp. 113-137.

RUBARTH; E. O. (1999). **A diplomacia brasileira e os temas sociais: O Caso da Saúde.** Instituto Rio Branco, FUNAG, Centro de Estudos Estratégicos.

VENEZUELA (R. B. de). **Cumpliendo las Metas del Milenio.** Caracas, setiembre de 2010.

VILORIA, C. (2011). **Política Social, Desarrollo y Pobreza en Venezuela.** Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), mayo de 2011.

Recebido em: Janeiro de 2014;
Aprovado em: Outubro de 2014.