



POLÍTICA INTERNACIONAL NAS AMÉRICAS:

desafios e tensões no século XXI

MARCIAL A. GARCIA SUAREZ
Organizador



**POLÍTICA
INTERNACIONAL
NAS AMÉRICAS:**
desafios e tensões no século XXI

Universidade Federal Fluminense

Reitor

Antonio Claudio Lucas da Nóbrega

Vice-Reitor

Fabio Barboza Passos

Eduff-Editora da Universidade Federal Fluminense

Conselho Editorial

Renato Franco [Diretor]

Ana Paula Mendes de Miranda

Celso José da Costa

Gladys Viviana Gelado

Johannes Kretschmer

Leonardo Marques

Luciano Dias Losekann

Luiz Mors Cabral

Marco Antônio Roxo da Silva

Marco Moriconi

Marco Otávio Bezerra

Ronaldo Gismondi

Silvia Patuzzi

Vágner Camilo Alves

POLÍTICA INTERNACIONAL NAS AMÉRICAS:

desafios e tensões no século XXI

MARCIAL A. GARCIA SUAREZ
Organizador



© 2022 EDUFF

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem autorização expressa da editora.

Equipe de realização

Direção da EDUFF: Renato Franco

Coordenação Editorial: Ricardo Borges

Imagem de capa: Shutterstock |

Revisão: Kdu Sena | MC&G Editorial

Normalização: Carlos Otávio Flexa | MC&G Editorial

Projeto gráfico e diagramação: Glaucio Coelho | MC&G Editorial

Capa: Glaucio Coelho | MC&G Editorial

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)

P769 Política internacional nas Américas: desafios e tensões no século XXI / organizado por Marcial A. Garcia Suarez. – Niterói : Eduff, 2022 .
246 p. : il. ; 23cm

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-5831-081-5

BISAC POL011000 POLITICAL SCIENCE / Interenational Relations / General

1. Política internacional. 2. América Latina – século XXI. I. Suarez, Marcial A. Garcia. II. Título.

CDD: 320 . 98

Elaborado por Camilla Castro de Almeida: CRB7 - 0041/21

Direitos desta edição cedidos à

Eduff - Editora da Universidade Federal Fluminense

Rua Miguel de Frias, 9, anexo/sobreloja - Icaraí - Niterói - RJ

CEP 24220-008 - Brasil

Tel.: +55 21 2629-5287

www.eduff.uff.br - faleconosco.eduff@id.uff.br

AGRADECIMENTOS

A escolha que faço neste breve, mas sincero momento, possui então a marca do profundo agradecimento aos colegas que em um contexto profissional e uma agenda de aulas, pesquisas, trabalhos em geral, por um momento, encontraram tempo para contribuir para este livro.

A ideia guia aqui desenvolvida foi a de trazer textos de autores importantes em diferentes ramos dos estudos em Política Internacional os quais foram traduzidos para o português, pois bem sabemos nós do Sul Global o quanto, por vezes é difícil podermos oferecer textos traduzidos à língua materna aos noss@s estudantes.

A generosidade emerge quando me refiro aos professores de diversas universidades e centros de pesquisa, que cederam um capítulo para compor este livro, compartilhando o propósito de ampliar o acesso aos seus estudos. Não posso deixar de nominá-los com profundo agradecimento, aos professores Arie Kacowicz da Universidade de Jerusalém e Georgetown, professor David Mares da Universidade da Califórnia, professora Sabine Kurtenbach do German Institute for Global and Area Studies – GIGA, professora Rut Diamint da Universidade Torcuato Di Tella, professor Roberto Dominguez da Universidade de Suffolk, aos parceir@s de pesquisa Rafael D. Villa da Universidade de São Paulo e a professora Marília Carolina B. de Souza Pimenta do Centro Universitário FECAP, ao Professor Miguel Gomis-Balestreri da Universidad Javeriana (Bogotá, Colômbia), a professora Carolina Cepeda Másmela da Universidad Javeriana (Bogotá, Colômbia) e ao colega Marcos Alan Ferreira, da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) pela qualificada contribuição no prefácio deste volume.

Não poderia deixar de agradecer a participação d@s alun@s do Grupo de Pesquisa em Política Internacional (GAPI) do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense, e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

Um agradecimento especial aos colegas da Editora da Universidade Federal Fluminense - EDUFF, sem os quais este projeto não haveria seguido adiante.

Marcial A. Garcia Suarez

Niterói, agosto 2022



PREFÁCIO

A obra *Política Internacional nas Américas: Desafios e Tensões no Século XXI*, editada por Marcial G. Suarez, emerge com o potencial de se configurar como um livro seminal para a compreensão da segurança, diplomacia e geopolítica contemporânea das Américas. Seus oito capítulos, divididos em duas partes, conseguem equilibrar pontos de vistas e achados empíricos que permitem ao leitor compreender as diferentes dimensões vivenciadas pelas relações internacionais interamericanas nas décadas recentes. Sua diversidade abrange temas que vão desde a inserção global das Américas até temas específicos de preocupação regional (como extrativismo mineral, segurança e questões migratórias), pincelando discussões centrais para acadêmicos, especialistas e interessados em geral na política internacional interamericana.

Para compreender o contexto maior que se insere a obra, penso ser importante, neste prefácio, pontuar elementos essenciais da formação político-histórica que até hoje tem implicações no contexto interamericano. Geopolítica e diplomaticamente, a região tem em sua história tensões e desafios conectados com seu próprio processo de formação dos Estados. Ao norte, se situa a maior potência do planeta – os Estados Unidos da América (EUA) –, compartilhando fronteira com uma nação colonizada por franceses e ingleses que, historicamente, destaca-se em sua ativa política externa em defesa do multilateralismo e na promoção da paz.

Em comum entre as duas nações, está a formação do Estado pautada por interesses de elites de origem europeia, que levaram a cabo um genocídio indígena que dizimou centenas de milhares de etnias nativas.

Ao sul do rio Grande, as nações colonizadas por espanhóis, franceses e portugueses viram seu processo de independência ganharem força no século XIX, igualmente desrespeitando a territorialidade e cultura dos povos indígenas, e ainda, em grande parte, se beneficiando de um brutal sistema escravagista. Além dos combates em processos independentistas contra os espanhóis, os novos Estados se viram também confrontados com a busca da expansão de influência dos EUA através da Doutrina Monroe e sua máxima de “América para os Americanos”. O slogan, longe da benevolência cooperativa que parecia defender, trazia consigo uma ambição de tutoria frente às novas nações ao sul do Texas, dificultando a autonomia de nações que se posicionassem politicamente diferente dos EUA.

A imposição desta Pax Americana não pode ser negligenciada quando falamos de política internacional nas Américas. Sua imagem é construída, inicialmente, através desta autoimagem como poder anticolonial que rejeita a política de poder europeia, pautando-se por um discurso de liberdade e autodeterminação. Este último valor tem como principal alvo as potências europeias, tal como visto na Guerra Hispano-Americana e, até mesmo, no seu posicionamento na Crise de Suez. Já no século XX, como potência vitoriosa após as duas grandes guerras, os EUA se impuseram mundialmente como potência através da influência ao vender um estilo de vida pretensamente livre e pró-mercado (*soft power*), combinado com a imposição da força em prol de suas vontades políticas e militares (*hard power*), tal como visto nas inúmeras intervenções na América Central, do Sul e além do continente.

É sob este pano de fundo que se desenham as relações interamericanas desde o século XIX. De um lado, uma potência militar com forte capacidade intervencionista (tanto militar como diplomaticamente) que tem seu país ao norte (Canadá) como leal aliado, enquanto, de outro lado, temos o conjunto de países que formam a América Latina e o Caribe lutando contra o colonialismo europeu e, posteriormente, com o desafio de se posicionar com autonomia frente aos EUA. Em todos eles, a colonização europeia, juntamente com a escravidão de negros e a opressão contra a população indígena, formam seu contexto sociocultural mais amplo, com impactos diretos no campo político doméstico e internacional.

As implicações deste contexto ressoam na maneira como se configuram as relações interamericanas posteriormente, e que são retratadas por

especialistas de destaque na área na obra que aqui se apresenta. Inicialmente, nos deparamos por uma cuidadosa explicação sobre a ordem mundial provida por Arie Kacowicz. Na ocasião, somos desafiados a pensar diferentes ordens alternativas emergentes no pós-Guerra Fria, abordagem que nos permite pensar de maneira única como que as Américas se inserem em um mundo em constante transformação.

Em seguida, David R. Mares nos convida a refletir sobre a busca do Brasil por influência no plano internacional. Em todo o processo das relações interamericanas, fica patente que o gigante da América do Sul tem uma posição estratégica, não obstante o enfraquecimento recente de sua política exterior. Seu posicionamento frente aos EUA historicamente é um elemento central no seu posicionamento global, ora politicamente alinhado com os interesses de Washington, ora buscando uma postura independentista. Na década de 2000, o boom das commodities permitiu ao país ambicionar ainda maior participação na política e economia global, o que resultou também em um incremento de seus investimentos externos. É neste ponto que Mares se concentra, com uma análise equilibrada que nos permite compreender o *soft power* brasileiro voltado a uma agenda promotora do desenvolvimento.

No capítulo seguinte, Sabine Kurtenbach traz uma outra temática importante para as relações interamericanas que é o multilateralismo na América Latina. A autora problematiza o papel global da América Latina e sua importância para agendas centrais das relações internacionais, tais como segurança, economia, direitos humanos e promoção da democracia. Ressalto, porém, a excelente explicação de Sabine Kurtenbach sobre o caso das instituições multilaterais latino-americanas, fortalecidas por uma aguda crise da UNASUL, já apresentadas extensamente na literatura, mas que é colocada pela autora dentro de um contexto mais amplo das mudanças políticas domésticas ocorridas em países como Brasil e Venezuela.

Conectado com estas mudanças, o capítulo subsequente serve praticamente como uma continuidade da excelente análise provida por Sabine Kurtenbach. Desta vez, Rut Diamint contextualiza a chamada esquerda rosa, ou seja, a ascensão, por meio democrático, de governos orientados à esquerda – tal como visto em países como Brasil, Equador, Venezuela, Paraguai, Argentina e Chile. Sua aguda crítica traz um elemento central: ainda que pautados pelo progressismo frente a uma elite conservadora, a esquerda rosa pautou seus governos em modelos políticos e ideológicos ainda da Guerra Fria, que pouco geraram mudanças ao bem-estar da população de longo prazo. Esta “perspectiva arcaica”, nas

palavras da autora, mostrou-se, então, frágil e deu margem para a volta da direita tradicional, ou ainda pior, de uma extrema-direita, que em comum tiveram uma agenda de destruição do multilateralismo latino-americano.

Após a contribuição de Rut Diamint, a obra entra em outra, menos focada nos processos políticos, e mais focalizada na integração e segurança regional. Destarte nos deparamos com a análise de Roberto Dominguez sobre a securitização da imigração, tema que invariavelmente une a potência ao norte e os países latino-americanos. O capítulo foca no governo Donald Trump, que securitizou de maneira mais intensa o debate sobre imigração.

Logo em seguida, Rafael Villa, Marília Pimenta e Marcial Suarez trazem uma crítica contundente e necessária quanto a tese de paz negativa na América do Sul. A crítica apresentada pelos autores se soma a outras produções importantes sobre a temática, mas com uma abordagem mais ampla que nos permite ver calmamente como a narrativa da zona de paz se constrói. Posteriormente, somos confrontados com a realidade das incongruências entre estas narrativas e as práticas políticas que se traduzem em políticas de extrema violência, como a participação das forças armadas na segurança pública, a violação aos direitos humanos por parte do Estado e a violenta luta entre facções criminosas por controle de mercados ilegais. No capítulo, não podemos deixar de reconhecer o cuidado dos autores em buscar dados empíricos que fundamentem a crítica apresentada, especialmente aqueles conectados com a violência direta.

No penúltimo capítulo, Miguel Gomis-Balestreri nos ajuda a compreender um tema importante na política regional que são os problemas sociais (especialmente migração, desigualdade e pobreza) no Triângulo Norte que compreende El Salvador, Guatemala e Honduras. A inovação no capítulo está em ir além e nos ajudar a entender as mudanças institucionais e políticas destes países que são centrais para a segurança interamericana. Me agrada aqui a aplicação do trabalho seminal de Robert Putnam sobre jogo de dois níveis para compreender a política de atores pouco estudados na ciência política tradicional, fato que nos permite entender como se configura a política de Estados altamente desiguais, com fuga alta de cérebros e mão-de-obra especializada, mas que tem se inserido nos processos internacionais de cooperação ao desenvolvimento de maneira marcante desde 2001.

Por fim, o livro se encerra com o capítulo de Carolina Cepeda Másmela, tocando em um ponto nevrálgico da política e economia regional: o extrativismo mineral e suas implicações. Este extrativismo corta de maneira transversal diversos problemas centrais para a região, como a dependência

econômica, conflitos sócio-ambientais, o desrespeito às terras indígenas e a questão dos efeitos das mudanças climáticas nas Américas.

Penso que não poderia ter um capítulo mais adequado para fechar uma obra que nos permite ter um olhar mais amplo sobre os problemas vivenciados nas Américas. Para além da excelente análise de Cepeda Mésmela, as páginas finais nos ajudam a refletir sobre como ainda estão presentes os problemas que formam nossa história e que foram comentados brevemente neste prefácio. A dependência econômica, a desigualdade e seus efeitos na população, a busca pela superação da violência, a diplomacia pelo desenvolvimento: todos estes são temas basilares que existem da maneira que se expressam por conta de uma formação de Estado brutalizada e violenta. Não obstante, compreender este contexto para avançar em uma agenda de mudança é central. Como bem traduzido na excelente canção Latinoamérica do grupo Calle 13, não esqueçamos que a América Latina é *un pueblo sin piernas, pero que camina*.

Marcos Alan S. V. Ferreira

Departamento de Relações Internacionais

Universidade Federal da Paraíba

João Pessoa, 23 de agosto de 2021

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AII	ACORDOS INTERNACIONAIS DE INVESTIMENTO
ALBA	ALIANÇA BOLIVARIANA PARA OS POVOS DA NOSSA AMÉRICA
AOD	AJUDA OFICIAL AO DESENVOLVIMENTO
API	AGENDA DE PROJETOS PRORITÁRIOS
ARENA	ALIANÇA REPUBLICANA NACIONALISTA
AZT	AZIDOTIMIDINA
BAII	BANCO ASIÁTICO DE INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA
BID	BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO
BND	NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO
BNDES	BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
BM	BANCO MUNDIAL
BREXIT	“SAÍDA BRITÂNICA” DO BOCO DA UNIÃO EUROPEIA
BRICS	BRASIL, RÚSSIA, ÍNDIA, CHINA E ÁFRICA DO SUL
CAD	COMITÊ DE AJUDA AO DESENVOLVIMENTO
CAF	CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO
CAPES	COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR
CARICOM/ PANCAP	COMUNIDADE DO CARIBE EM SUA PARCEIRA PAN-CARIBENHA
CBP	PROTEÇÃO DE ALFANDECÁRIA DE FRONTEIRA
CELAC	COMUNIDADE DOS ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS
CEPAL	COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE
CDS	CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO
CIADI	CENTRO INTERNACIONAL PARA A ARBITRAGEM DE DISPUTAS SOBRE INVESTIMENTOS
CICT	CENTRO INTERNACIONAL DE COOPERAÇÃO TÉCNICA
CICIG	COMISSÃO INTERNACIONAL CONTRA A IMPUNIDADE EM GUATEMALA
CIS	CENTRO PARA ESTUDOS DE IMIGRAÇÃO
CNUCED	CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO
CPI	COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO
CPI	INDEX DE PERCEPÇÃO DE CORRUPÇÃO

CPFL	COMPANHIA PAULISTA DE FORÇA E LUZ
CSLCN	CONSELHO SUL-AMERICANO DE LUTA CONTRA O NARCOTRÁFICO
DHS	DEPARTAMENTO DE SEGURANÇA INTERNA
DACA	DEFERRED ACTION FOR CHILDHOOD ARRIVALS
EO	ORDEM EXECUTIVA
EUA	ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA
FAIR	FEDERAÇÃO PARA A REFORMA DA IMIGRAÇÃO AMERICANA
FHC	FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
FMI	FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL
FMLN	FRENTE FARABUNDO MARTÍ DE LIBERTAÇÃO NACIONAL
GIGA	GERMAN INSTITUTE OF GLOBAL AND AREA STUDIES
HIV – AIDS	SÍNDROME DA IMUNODEFICIÊNCIA ADQUIRIDA
IED	IMPACTO DO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO
IIRSA	INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA
ICE	GRUPO DE CONTROLE DE IMIGRAÇÃO E ALFÂNDEGA
IRP	PAINEL INTERNACIONAL DE RECURSOS DAS NAÇÕES UNIDAS
ISDS	SISTEMA INTERNACIONAL DE ARBITRAGEM DE LITÍGIOS INVESTIDOR-ESTADO
OCP	OLEODUTO DE ÓLEOS PESADOS
OCDE	ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO
ODS	OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
OEA	SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS
OMC	ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO
ONG	ORGANIZAÇÃO NÃO-GOVERNAMENTAL
PDVSA	PETRÓLEOS DE VENEZUELA S.A.
PIB	PRODUTO INTERNO BRUTO
PPC	PARIDADE DE PODER DE COMPRA
PPI	PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS
PROEX	PROGRAMA DE FINANCIAMENTO AS EXPORTAÇÕES
PROSUR	FÓRUM PARA O PROGRESSO E DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA DO SUL
PT	PARTIDO DOS TRABALHADORES
SDLO	LICENÇA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA OPERAÇÃO
SPE	SOCIEDADES DE PROPÓSITO ESPECÍFICO

TDN	TRIÂNGULO DO NORTE
UE	UNIÃO EUROPEIA
UNAIDS	PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA COMBATE AO HIV
UNASUL	UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS
USAID	AGÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS PARA O DESENVOLVIMENTO
VNSAS	ATORES VIOLENTOS NÃO-ESTATAIS
VOICE	VÍTIMAS DE CRIME DE IMIGRAÇÃO
WASPS	BRANCO, ANGLO-SAXÃO E PROTESTANTE
WOMP	PROJETO DE MODELOS DA ORDEM MUNDIAL

LISTA DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

GRÁFICOS

GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO DIRETO POR SETOR ECONÔMICO	51
GRÁFICO 2: VENEZUELA: DIMENSÕES DA DEMOCRACIA	84
GRÁFICO 3: TAXA DE HOMICÍDIOS POR 100.000 HABITANTES ANO BASE 2016	148
GRÁFICO 4: AÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM (1992-2020)	150
GRÁFICO 5: COMPROMISSOS DE COOPERAÇÃO DOS EUA (À ESQUERDA) E DESEMBOLSOS (À DIREITA) NA TDN ENTRE 2010 E 2020 (EM MILHÕES DE DÓLARES ATUAIS)	182
GRÁFICO 6: PROGRESSÃO DOS DESEMBOLSOS DE COOPERAÇÃO DOS EUA NA GUATEMALA DE 2001 A 2020 (EM MILHÕES DE DÓLARES ATUAIS)	185
GRÁFICO 7: PROGRESSÃO DOS DESEMBOLSOS DA COOPERAÇÃO DOS EUA EM EL SALVADOR DE 2001 A 2020 (EM MILHÕES DE DÓLARES ATUAIS)	189
GRÁFICO 8: PROGRESSÃO DOS DESEMBOLSOS DE COOPERAÇÃO DOS EUA EM HONDURAS DE 2001 A 2020 (EM MILHÕES DE DÓLARES ATUAIS)	193

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: ORDENS MUNDIAIS ALTERNATIVAS	38
QUADRO 2: PRESIDÊNCIAS NA GUATEMALA, EL SALVADOR E HONDURAS DA DÉCADA DE 1990 A 2020	181
QUADRO 3: CONQUISTA DOS ODS E EXTRATIVISMO MINERAL	209
QUADRO 4: ODS E PROBLEMÁTICAS NOS CONFLITOS AMBIENTAIS	210
QUADRO 5: CLASSIFICAÇÃO DE PROBLEMÁTICAS EM CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS	215

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: POSIÇÃO DOS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL NO RANKING DO CORRUPTION PERCEPTION INDEX (CPI)	162
---	-----

TABELA 2: PONTUAÇÃO DOS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL NO CORRUPTION PERCEPTION INDEX (CPI)	162
TABELA 3: POSIÇÃO DOS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL NO RANKING DO FRAGILE STATES INDEX (2015)	166
TABELA 4: NÚMERO DE CONFLITOS MINEIROS NA AMÉRICA DO SUL 2018	213

SUMÁRIO

PARTE I ORDEM INTERNACIONAL E DINÂMICAS DE PODER NAS AMÉRICAS

APRESENTAÇÃO	19
Marcial A. G. Suarez	
1 ORDENS MUNDIAIS ALTERNATIVAS EM UMA ERA DE GLOBALIZAÇÃO	21
Arie M. Kacowicz	
2 COMPETINDO POR INFLUÊNCIA INTERNACIONAL NO CREPÚSCULO DA GLOBALIZAÇÃO: POLÍTICAS DE INVESTIMENTO DO BRASIL COMO UMA FERRAMENTA DE SOFT POWER	44
David Mares	
3 AMÉRICA LATINA – MULTILATERALISMO SEM VALORES MULTILATERAIS	74
Sabine Kurtenbach	
4 A ESQUERDA ROSA E O FIM DA COOPERAÇÃO REGIONAL	91
Rut Diamint	

PARTE II INTEGRAÇÃO E SEGURANÇA REGIONAL NAS AMÉRICAS

5 ALÉM DA SECURITIZAÇÃO DA IMIGRAÇÃO NOS ESTADOS UNIDOS	115
Roberto Domínguez	
6 (RE) PENSANDO A PAZ NEGATIVA NA AMÉRICA DO SUL	136
Rafael Villa, Marília Souza, Marcial Suarez	
7 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO TRIÂNGULO NORTE: DUAS DÉCADAS DE AJUSTES SEM GERAR MUDANÇAS (2001-2020)	175
Miguel Gomis-Balestreri	
8 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DEPENDÊNCIA: UNA ANÁLISE DOS CONFLITOS CONTRA O EXTRATIVISMO MINERAL NA AMÉRICA DO SUL	204
Carolina Cepeda Másmela	
SOBRE OS AUTORES	229

1

**ORDEM INTERNACIONAL
E DINÂMICAS DE PODER
NAS AMÉRICAS**



APRESENTAÇÃO

O livro “Política Internacional nas Américas: Desafios e Tensões no Século XXI” é um projeto desenvolvido no âmbito do Grupo de Análise em Política Internacional do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense, com o apoio da Pró-reitoria de Pesquisa da Universidade Federal Fluminense e financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes.

O livro traduz um conjunto de pesquisas desenvolvidas por diversos autores os quais tem a análise sobre as Américas e suas distintas manifestações políticas, sociais e econômicas como seu tema. Entre estes podemos destacar, David Mares da Universidade da Califórnia, Rut Diamint da Universidade Torcuato DiTella, Arie Kacowicz da Universidade de Jerusalém, Roberto Dominguez da Universidade de Suffolk, Sabine Kurtenbach do German Institute of Global and Area Studies, GIGA Hamburg, Carolina Cepeda da Pontifícia Universidade Javeriana, Marília Souza da Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado, Miguel Gomis-Balestreri da Pontifícia Universidade Javeriana e Rafael D. Villa da Universidade de São Paulo.

Ao longo dos capítulos, o leitor poderá encontrar uma pluralidade de análises sobre questões de política internacional nas Américas desdobradas em diferentes abordagens que oferecem um panorama da complexidade das dinâmicas regionais, tanto da América do Norte e da América Central como da América do Sul.

Esta variedade temática vai desde a análise de natureza teórica sobre possibilidades da Ordem Internacional contemporânea e seus impactos para as Américas até a questões como Multilateralismo e Cooperação, Segurança Regional, Desenvolvimento e Meio Ambiente. O objetivo desta coletânea é oferecer, aos estudantes e aos pesquisadores da área de Política Internacional, uma compilação de textos traduzidos para o português, que permitirá ampliar o conjunto de estudos acessíveis. O livro se desenvolve em duas partes, as quais buscam articular tanto o debate de natureza teórica como o debate de natureza empírica, sem, contudo, estabelecer qualquer dicotomia entre ambas as aproximações. A unidade lógica do estudo oferece ao leitor dois momentos, os quais traduzem a complexidade da política no hemisfério americano, bem como a particularidade de questões que se expressam de maneira transnacional, como, por exemplo, o crime organizado de um lado e questões relativas ao Meio Ambiente de outro, sem, no entanto, torná-las dissociadas.



1. ORDENS MUNDIAIS ALTERNATIVAS EM UMA ERA DE GLOBALIZAÇÃO¹

Arie M. Kacowicz²

Introdução

Há uma longa tradição na disciplina de Relações Internacionais sobre o estudo do futuro da política internacional, imaginando designs institucionais alternativos das ordens mundiais como objetos de interesse em si mesmos para fins acadêmicos e políticos. Neste capítulo, apresento oito ordens mundiais alternativas como cenários normativos ou “arquiteturas” do mundo pós-Guerra Fria na era da globalização, com ênfase em seus vários pontos de encontro e divergências.

¹ Traduzido por Felipe Pessoa Duran. Email: felipeduran@id.uff.br.

² Esta é uma versão revisada de um artigo apresentado na 7ª Conferência Internacional Anual do CPG, de 12 a 14 out. 2016. The Great Game Reloaded: Order and Disorder in Geopolitics and Global Governance”, leu em State Tower, Bangkok. Gostaria de agradecer a Mor Mitrani, Daniel Wajner, Keren Sasson, Exequiel Lacovsky, Joseph Gratale, Saori Katada e Andrej Krickovic por seus preciosos comentários nas versões anteriores deste artigo.

1 Ordens mundiais alternativas

A discussão de ordens mundiais alternativas é relevante no contexto de diferentes esquemas de governança global como uma tentativa de lidar com as complexidades e desafios da globalização e do sistema internacional em mudança. Este exercício intelectual ainda carrega implicações analíticas e normativas muito importantes para o mundo de hoje, cerca de trinta anos após o fim da Guerra Fria. Do ponto de vista analítico, o conceito de ordem mundial implica projetos arquitetônicos alternativos que incluem a ordem internacional dos Estados-nação (como estruturas unipolares, bipolares ou multipolares do sistema internacional), mas, uma vez que incluem a humanidade como um todo, eles podem transcender o mero sistema internacional composto de Estados-nação.

Do ponto de vista normativo, a ordem mundial é uma área de questão substancial na ética internacional, preocupada com uma agenda de direitos humanos, necessidades e justiça.³ Nesse sentido, a ordem mundial tem uma característica claramente prescritiva, em termos de como fazer do mundo um lugar melhor por meio da promoção de objetivos éticos, inicialmente, a promoção da justiça e dos direitos humanos. Assim, a discussão sobre a justiça e a ordem mundial deve ser conjunta, porque nenhuma teoria da ordem mundial pode ser satisfatória sem mostrar como as demandas feitas em nome da justiça podem ser acomodadas dentro das ordens internacionais e mundiais.

Além disso, em termos de sua disposição quanto à possibilidade de progresso, melhoria e aprendizado, as ordens mundiais normativas geralmente assumem uma forma progressiva e otimista, ao lado das linhas das abordagens liberais (e em certa medida) grocianas nas relações internacionais. Por outro lado, algumas ordens mundiais podem ser caracterizadas como projetando um cenário pessimista quanto ao futuro das relações internacionais, ao lado de uma abordagem mais realista ou hobbesiana. Finalmente, podemos encontrar várias ordens mundiais que parecem ser agnósticas ou “neutras”, nem otimistas, nem pessimistas, quanto ao futuro da humanidade. Neste contexto, oito cenários alternativos de ordem mundial vêm à mente:

3 Clark, *Globalization and the Post-Cold War order*, 2011, p. 545-58. Ver também Hoffmann, *Duties beyond borders*, 1981.

- “Novo medievalismo” e a sobreposição de autoridades e identidades;⁴
- Um “conto de dois mundos”: divisão Norte-Sul e bifurcação do mundo;⁵
- Um “choque de civilizações” culturais;⁶
- Uma “chegada da anarquia”, desordem e transtorno espalhando-se do mundo em desenvolvimento para o desenvolvido;⁷
- Globalismo liberal e o “fim da história”, o triunfo da globalização e dos valores liberais;⁸
- Um mundo multilateral e “policêntrico” de Estados-nação: O fim da hegemonia dos EUA e um mundo “multiplex”;⁹
- Um mundo “fluido”,¹⁰ uma ordem internacional de Estados globalizados que inclui as forças dinâmicas da globalização, nacionalismo e regionalismo, bem como de atores estatais e não estatais;¹¹ e
- Uma democracia cosmopolita e global, mas sem necessariamente alcançar um governo mundial.¹²

2 ORDENS MUNDIAIS NORMATIVAS ALTERNATIVAS EM UMA ERA DE GLOBALIZAÇÃO

2.1 “Novo Medievalismo”: Autoridades Sobrepostas e Identidades Múltiplas

Uma possível manifestação da ordem mundial é a ideia do novo medievalismo. Em 1977, Bull cunhou o termo para se referir a um “equivalente moderno e secular do tipo de organização política universal que existia na cristandade ocidental na Idade Média”.¹³

O novo medievalismo abrange uma ordem mundial política em que os indivíduos são governados por várias autoridades sobrepostas e identidades

4 Ver Bull, *The anarchical society: a study of order in world politics*, 1977.

5 Goldgeier and McFaul, *A tale of two worlds: core and periphery in the Post-Cold War era*, 1992, p. 467-91.

6 Huntington, *The clash of civilizations*, 1993, p. 22-49.

7 Kaplan, *The coming anarchy*, 1994, p. 44-66.

8 See Friedman, *The world is flat: a brief history of the twenty-first century*, 2005; Fukuyama, *The end of history and the last man*, 2006.

9 Ver Acharya, *The end of american world order*, 2014; Kupchan, *No one's world: the west, the rising rest, and the coming global turn*, 2012.

10 Ver Bauman, *Liquid modernity*, 2012.

11 Clark, *Globalization and the Post-Cold War order*, 2011, p. 545-58; Kacowicz, *Regionalization, globalization, and nationalism: convergent, divergent, or overlapping?*, 1999, p. 527-55.

12 Falk, *The post-westphalian enigma*, 2002, p. 147-83.

13 Bull, *The anarchical society*, 1977, p. 254.

múltiplas. Nesse modelo de ordem mundial, o Estado transferiria alguns poderes para instituições internacionais, que tratariam dos problemas globais, por meio de mecanismos de governança global. Também transferiria outros poderes para atores domésticos e regiões onde o senso de uma identidade cultural distinta permanece forte.

Bull falou de um novo medievalismo para conotar a fragmentação da autoridade remanescente da era pré-westfaliana, embora não acreditasse que outros atores políticos ainda fossem fortes o suficiente para oferecer um sério desafio ao papel primordial do Estado-nação na política global. Agora, cerca de quarenta anos depois, a realocação contemporânea e delegação de autoridade política entre várias camadas de governança global (internacional, subnacional, transnacional, supranacional, público e privado) assemelha-se à complexidade de jurisdições concorrentes e sobrepostas e às esferas de ação política e responsabilidade que caracterizaram a Europa medieval.¹⁴

Quanto à sua disposição para o progresso e os valores positivos, o novo medievalismo retrata um cenário neutro que, apesar do nome, não denota a brutalidade da Idade Média. Esta ordem mundial não exclui necessariamente os papéis importantes desempenhados pelos Estados-nação no mundo de hoje, embora relativize o Estado-nação e o exercício de sua soberania *vis-à-vis*, os atores subnacionais, transnacionais e supranacionais. Portanto, em termos normativos, não está claro quem são os atores e agentes políticos relevantes que farão a justiça. Em termos práticos, podemos encontrar inúmeros exemplos contemporâneos de novo medievalismo nas realidades contemporâneas da Europa, a privatização da segurança em todo o mundo e o papel crescente das organizações regionais que substituem os Estados-nação no fornecimento de bens coletivos.

2.2 Um “Conto de Dois Mundos”: A Lacuna Norte-Sul e a Bifurcação do Mundo

Qualquer exame da ordem mundial contemporânea deve dar atenção ao aparente abismo dentro dela, separando a experiência do Norte industrializado e do pós-industrial pacífico do Sul cada vez mais marginalizado e menos pacífico.¹⁵ Alguns veem as tensões que isso gera como um enfraquecimento das perspectivas de paz e segurança no mundo de hoje. Nessa segunda visão da ordem mundial, há um claro senso de bifurcação no mundo. Em vez

¹⁴ Held e McGrew. *Introduction*, 2002, p. 1-21.

¹⁵ Clark, *Globalization and the Post-Cold War order*, 2011, p. 550.

de nos referirmos a um único sistema ou sociedade internacional, podemos dividir o globo aproximadamente em dois grupos, os “ricos” e os “pobres”, com dinâmicas, motivações, presentes e futuros completamente diferentes. Este é um “conto de dois mundos” que não estão necessariamente conectados ou inter-relacionados; eles vivem e conduzem realidades paralelas e irreconciliáveis.

Em 1992, Goldgeier e McFaul já sugeriam a irrelevância dos argumentos estruturais sobre a estabilidade do sistema. Em vez disso, eles se concentraram na democracia, na interdependência econômica e na tecnologia como fatores que podem ser relevantes para explicar a paz e a guerra no mundo. Em sua análise, a ordem pós-Guerra Fria pode ser mais bem descrita como um conto de dois mundos: centro *versus* periferia, zonas de paz regional no Norte *versus* zonas de conflito e guerra no Sul. No Norte, prevalece a lógica liberal da democracia e dos mercados; no Sul, a lógica realista dos conflitos militares e da competição de equilíbrio de poder ainda é relevante, ao lado da desordem e da anomia do subdesenvolvimento político e econômico.

A questão política e prática relevante aqui é se esses dois mundos são independentes. Por exemplo, Kaplan argumenta que haverá um transbordamento negativo inevitável do Sul para o Norte. As relações Norte-Sul são mais estáveis e progressivas agora em 2017 do que em épocas anteriores, ou permanecem precariamente enraizadas em desigualdades de poder, enormes lacunas na qualidade de vida e incompatibilidades de valores culturais e políticos? Em termos normativos, uma questão relacionada é se a globalização está agravando essas desigualdades e exacerbando a pobreza ou se está fechando a lacuna?

Contra a imagem de dois blocos monolíticos do Norte e do Sul com realidades paralelas e irreconciliáveis, outros analistas insistem que esse cenário de bifurcação está completamente desatualizado. Os impactos da globalização afetam os Estados e não apenas entre eles, gerando padrões complexos de estratificação que desafiam a fácil classificação em Norte e Sul. Assim, pode-se argumentar que o fosso entre os países ricos e desenvolvidos e os pobres e menos desenvolvidos não nos fornece diretrizes claras sobre as implicações normativas em termos de justiça distributiva e direitos humanos.

Em outras palavras, o debate sobre se a globalização instiga ou reduz a pobreza e a desigualdade não reflete necessariamente uma divisão Norte-Sul, mas sim uma clivagem ideológica tanto no Norte quanto no Sul sobre a melhor forma de lidar com a globalização e seus aspectos sociais, consequências políticas e econômicas. Por exemplo, as críticas mais

estridentes e vocais à globalização não vêm do Sul, mas sim de certos círculos intelectuais na próspera América do Norte e Europa. Portanto, os debates refletem uma lacuna ideológica Norte-Norte.¹⁶

Quanto à sua disposição para a possibilidade de progresso nas relações internacionais, um “conto de dois mundos” é um cenário de ordem mundial pessimista, no sentido de que carrega uma mensagem fatalista e determinista sobre dois mundos autocontidos. As realidades econômicas e políticas do mundo de hoje (ou seja, a ascensão da China, a crise de refugiados na Europa) parecem indicar que esta ordem mundial pode estar desatualizada e que seja menos relevante hoje em dia do que no momento do fim da Guerra Fria, no início dos anos 1990.

2.3 Um “Choque de Civilizações” Culturais

Em sua obra *Choque de civilizações*, Samuel Huntington argumentou que fatores ideológicos e econômicos não seriam mais a fonte fundamental de conflito na era pós-Guerra Fria. Em vez disso, as grandes divisões entre povos e nações seriam culturais, como a última fase na evolução do conflito no mundo moderno. Nessa terceira visão da ordem mundial, a cultura e as identidades culturais, que, no nível mais amplo, são as identidades da civilização, estão moldando os padrões de coesão, desintegração e conflito na era pós-Guerra Fria. Assim, a política global contemporânea tornou-se multipolar e multicivilizacional, incluindo as civilizações ocidental, latino-americana, japonesa, chinesa, hindu, islâmica, ortodoxa, africana e budista.

O *Choque de civilizações* de Huntington foi decididamente uma ordem mundial pessimista, prevendo que o fim da Guerra Fria ideológica entre soviéticos e americanos seria seguido por uma nova onda de conflito alimentado pela competição civilizacional e animosidade. Sua tese ganhou apoio na última década como o novo paradigma de conflito global substituindo a Guerra Fria, resumido nos ataques terroristas de 11 de setembro perpetrados pela Al-Qaeda quase vinte anos atrás e, mais recentemente, no surgimento do Estado Islâmico e da nova onda de terrorismo radical islâmico com vistas ao Ocidente. Ao mesmo tempo, o que aprendemos com a Primavera Árabe no Oriente Médio na última década — com suas sequelas de revolução e contrarrevolução, guerras civis e violência generalizada — é que a guerra está ocorrendo dentro da civilização islâmica, em vez do que entre o Ocidente e o Islã.

16 Kacowicz, *Globalization and the distribution of wealth: the Latin American experience, 1982-2008*, 2013, p. 221-222.

A tese de Huntington foi criticada por vários motivos. Dentre os argumentos levantados contra Huntington, podemos citar:

É mais provável que haja conflitos entre nações e grupos dentro de uma civilização; a natureza duradoura da cidadania é nacional; as civilizações são esponjas de absorção em vez de bolas de bilhar conflitantes; os medos dos movimentos fundamentalistas são exagerados; e a tenacidade da modernidade e do secularismo dentro das civilizações é subestimada.¹⁷

O próprio Huntington escreveu sobre a possibilidade de confrontos culturais ocorrendo dentro dos Estados Unidos (WASPs *versus* hispânicos),¹⁸ e estamos testemunhando essas clivagens culturais em outros lugares (por exemplo, Londres *versus* o campo na questão BREXIT, Tel-Aviv *versus* Jerusalém, na pequena Israel). Além disso, as civilizações existem no plural dentro de uma civilização da modernidade; e são internamente pluralistas, em vez de unitárias.¹⁹

Mesmo considerando o fato de que a paz continua sendo o estado normal das coisas entre (e dentro das) nações, este terceiro cenário permanece muito influente e com apelo contínuo, apesar de sua simplicidade avassaladora, senão de tendências estereotipadas, e de sua mensagem muito sombria e sinistra. Em termos normativos, não há muita discussão sobre justiça nesta abordagem. O mundo de Huntington não exclui a sobreposição de múltiplas autoridades e identidades em diferentes níveis de análise; também permite a bifurcação do mundo; e carrega conotações sinistras potenciais no confronto entre o Ocidente e o resto que ecoa o derramamento da anarquia transnacional.

2.4 “A Chegada da Anarquia”: Desordem e Transtorno Espalhando-se do Mundo em Desenvolvimento para o Desenvolvido

Ao contrário dos cenários que apresentam o mundo como duas realidades independentes e não relacionadas ou como um choque megacultural de civilizações e religiões diferentes, pode-se representar um cenário pessimista adicional, que combina os dois anteriores. Este seria um cenário de desordem global, anarquia e desordem se espalhando do mundo em desenvolvimento

17 Hoge, *Foreword*, 2010, p. v-vi.

18 Ver Huntington, *Who are we?* The challenges to America's national interest, 2004.

19 Ver Katzenstein, *Civilizations in world politics: plural and pluralist perspectives*, 2010.

em outros lugares, que traz de volta a brutalidade, o desespero e a efemeridade da vida que estavam presentes durante a Idade Média e que Bull evitou em seu “novo medievalismo”, como discutido.

Conforme retratado por Robert Kaplan, o fim da Guerra Fria não trouxe a paz e a prosperidade globais que muitos previam. Em vez disso, a degradação ambiental está causando a disseminação galopante da fome e das doenças, enquanto um número crescente de nações está sendo dilacerado por guerras violentas de tribalismo feroz e regionalismo incisivo. Em sua análise brilhante e apocalíptica, Kaplan nos conta como a escassez, o crime, a superpopulação, o tribalismo e as doenças estão destruindo rapidamente o tecido social de nosso planeta. Para ele, há uma sequência lógica de temas interligados, ocasionando o fracasso do sistema internacional e da sociedade dos Estados nos próximos cinquenta anos. São a escassez ambiental, os confrontos culturais e raciais, o destino geográfico e a transformação da guerra.

Quando Kaplan apresentou sua análise pela primeira vez em 1994, sua referência empírica era a África Ocidental. Tornou-se o símbolo do estresse demográfico, ambiental e social mundial, no qual a anarquia do crime emerge como o verdadeiro perigo estratégico para a política mundial. Doença, superpopulação, crime não provocado, escassez de recursos, migrações de refugiados, a crescente erosão dos Estados-nação e suas fronteiras internacionais e a capacitação de exércitos privados, empresas de segurança e cartéis de drogas internacionais foram demonstrados no exemplo da África Ocidental.

Hoje em dia, a descrição da África Ocidental na década de 1990 pode ser aplicada à análise mais contemporânea do Oriente Médio desde a erupção da Primavera Árabe, há cerca de uma década, em termos de escassez ambiental, confrontos culturais e raciais, determinismo geográfico e a transformação da guerra. Como no exemplo da África Ocidental, a “chegada da anarquia” não permanece dentro das fronteiras do Oriente Médio, mas viaja de modo transnacional para o desenvolvido, na forma de um fluxo de centenas de mil refugiados em fuga da guerra civil síria. Assim, a desordem e a confusão, a anomia que se espalha a partir do mundo em desenvolvimento, torna-se um componente crucial da ordem mundial atual.

O cenário de Kaplan pode ser criticado pelo fato de ser muito sombrio e que oferece apenas uma imagem parcial do mundo de hoje. Portanto, é a ordem mundial pessimista por excelência. Como o estado de natureza (doméstico) de Hobbes, no mundo da anarquia que se aproxima não há muito espaço para discutir questões de justiça distributiva e direitos humanos.

2.5 Globalismo Liberal: O Triunfo da Globalização e dos Valores Liberais

A perspectiva do Globalismo Liberal na ordem mundial pós-Guerra Fria é excessivamente otimista. Ele vê o fim da Guerra Fria como uma oportunidade para encerrar a rivalidade ideológica, pôr fim às guerras e conflitos internacionais, construir a paz em uma base sólida de democracia e prosperidade, realçar o papel das Nações Unidas na nova ordem mundial, e assegurar a cooperação internacional e o multilateralismo.²⁰ Filósofos políticos como Francis Fukuyama proclamaram a validade do Globalismo Liberal como a ordem mundial suprema após 1989, proclamando, talvez de forma prematura, “o fim da história” e a vitória total do capitalismo ocidental e da democracia liberal sobre todas as outras ideologias concorrentes, prevendo um futuro enfadonho de paz e tranquilidade.

Para complementar esse cenário otimista, Thomas Friedman comemorou também o triunfo da globalização. A morte da geografia e da distância, a revolução das comunicações e a desterritorialização das relações internacionais estão ampliando a ordem mundial liberal sintetizada pela democracia política e pelo capitalismo global. Em termos econômicos e sociais, um salto quântico nos assuntos humanos ocorreu com o fluxo de grandes quantidades de comércio, capital financeiro de investimento, pessoas e tecnologias através das fronteiras, expandindo-se de uma gota a uma inundação no sistema econômico internacional. Esses processos de globalização estão gerando um admirável mundo novo de crescente prosperidade e cooperação internacional, levando inevitavelmente à redução da pobreza, maior igualdade e convergência econômica no desempenho das economias nacionais em todo o mundo.²¹

O cenário do globalismo liberal de Fukuyama e Friedman é muito otimista, com claras implicações normativas em termos de promoção da justiça e dos direitos humanos. Ainda assim, analistas criticaram Fukuyama por ignorar as forças destrutivas do nacionalismo. Por exemplo, ele rebaixou fatores políticos que poderiam tornar a democracia liberal menos atraente no mundo contemporâneo (veja os casos da Rússia, Venezuela e a Primavera Árabe que se deteriorou em um inverno autoritário e contrarrevolucionário). Além disso, a análise apologética de Friedman da globalização pode ser refutada a partir de perspectivas radicais e agnósticas, que enfatizam

20 De Soysa and Gleditsch, *The liberal globalist case*, 2002, p. 51.

21 Kacowicz, *Globalization and the distribution of wealth*, 2013, p. 53.

a desigualdade da globalização e a injustiça potencial que ela pode causar. Nesse sentido, a maioria dos economistas e sociólogos radicais provavelmente concordaria que a globalização simples e inequivocamente aumenta a desigualdade entre e dentro das nações.²² Por sua vez, a desigualdade leva à pobreza, em um círculo vicioso e que se autofinancia, principalmente em termos relativos. Assim, de acordo com seus críticos, a globalização econômica abandona os pobres; na verdade, causa e aprofunda a pobreza e a desigualdade.

Um cenário liberal globalista implica, como afirmado, que a ordem mundial está se movendo na direção de um mundo ou sociedade global. Em termos práticos, podemos encontrar exemplos contemporâneos dessa ordem globalista liberal, embora estejam longe de ser universais; a realidade da globalização e a disseminação dos valores democráticos liberais no mundo de hoje permanecem muito desiguais.

2.6 Um Mundo Multilateral e policêntrico: O fim da Hegemonia dos EUA, “Plurilateralismo” e um Mundo “Multiplex”

Uma ordem mundial multilateral ou policêntrica ecoa o relatório de 1995 da Comissão de Governança Global (a comissão Carlsson), que clamava por uma reforma radical das Nações Unidas e uma forma assertiva de multilateralismo, sem qualquer presença hegemônica clara.²³ Raymo Väyrynen chama essa ordem mundial de uma forma de “plurilateralismo”, em que a estrutura do sistema internacional é complexa e até volátil, pois não é estabilizada por nenhum sistema hierárquico, seja unipolar ou bipolar.²⁴ Da mesma forma, Amitav Acharya se refere, hoje em dia, a um “mundo multiplex”, com múltiplas camadas de autoridade e liderança, com papéis importantes atribuídos a regiões, poderes regionais e instituições regionais dentro de uma densa teia de interdependência complexa. Finalmente, Charles Kupchan se refere a uma ordem mundial que não é mais dominada por um único país ou região, “o mundo de ninguém”. Essa ordem mundial então se torna uma arena de competição e cooperação entre as potências tradicionais (ocidentais) e a ascensão de “novas” potências, incluindo China, Índia e Brasil.

O que todos esses estudiosos têm em comum é a visão de uma ordem mundial após o fim da hegemonia material e ideológica do Ocidente. O

22 Munck, *Globalization, poverty, and inequality*, 2007, p. 599.

23 Ver Commission on Global Governance, *Our global neighborhood: the report of the commission on global governance*, 1995; Hettne, *In search of world order*, 2002, p. 21.

24 Väyrynen, *Reforming the world order: multi- and plurilateral approaches*, 2002, p. 110-111.

mundo está no meio de uma mudança decisiva na distribuição do poder, em termos militares e, especialmente, em termos econômicos. As questões normativas e práticas cruciais aqui são se os poderes emergentes e tradicionais serão capazes de administrar essa mudança sistêmica em termos pacíficos contra o pano de fundo da diversidade ideológica e normativa e do cuidado com a promoção da justiça e dos direitos humanos. Além disso, não está claro se esses poderes poderiam cooperar na construção e manutenção do equilíbrio necessário entre as demandas de ordem e as demandas de justiça.

Como Kupchan sugere, há uma contestação normativa que exige sérias deliberações sobre as dimensões fundamentais da ordem, “incluindo legitimidade, soberania, intervenção, promoção democrática, justiça internacional, equidade econômica, o papel do direito internacional e das instituições e o equilíbrio entre privacidade e segurança”.²⁵ O futuro permanece incerto e a contestação não será apenas econômica e militar, mas essencialmente normativa.

Ao contrário do cenário apocalíptico de Huntington sobre um choque normativo entre “o Ocidente e o resto”, é incerto se as potências emergentes (por exemplo, os BRICS) têm uma agenda normativa clara que priorizaria suas normas alternativas à ordem liberal. Portanto, como Acharya aponta, há uma necessidade de cooperação entre as potências emergentes e as potências estabelecidas, como os Estados Unidos e os principais países europeus, a fim de manter este mundo multiplex e pluralista. O mundo, então, se torna uma arena de múltiplas grandes potências e potências regionais unidas por formas complexas de interdependência.

Essa interdependência compreende redes de comércio, finanças e produção, bem como vulnerabilidades compartilhadas aos desafios transnacionais e globais, como as mudanças climáticas. A metáfora é a de um cinema multiplex em que se podem ver vários programas, diretores e atores sob o mesmo teto, em vez de um único filme (hegemônico) sobre os Estados Unidos.²⁶ Devemos estar cientes de que não há garantia de que haverá um final feliz em cada um dos filmes exibidos simultaneamente.

Quanto à sua disposição quanto à possibilidade de progresso nas relações internacionais, essa ordem mundial é neutra, nem pessimista, nem otimista. Também é bastante ambígua e aberta, priorizando o papel de potências emergentes e tradicionais, mas também levando em consideração uma

25 Kupchan, *Reordering order: global change and the need for a new normative consensus*, 2014, p. 7.

26 Ver Acharya, *The end of American world order*, 2014.

ampla gama de atores, incluindo instituições e corporações, em nível global e regional. Esta forma de ordem mundial não fornece respostas claras até agora no que diz respeito a questões normativas de justiça e direitos humanos.

2.7 Um Mundo “fluido”: uma Ordem Internacional e Híbrida de Estados Globalizados

Joseph Gratale sugeriu, recentemente, que a ordem mundial mais precisa para descrever o mundo de hoje está encapsulada na metáfora genial de globalização e modernidade de Zygmunt Bauman como “líquido”.²⁷ Nos próprios termos de Bauman, “a modernidade líquida é a convicção crescente de que a mudança é a única permanência e a incerteza a única certeza.”²⁸

Sem cair nas armadilhas dos puros argumentos pós-modernos, podemos concordar com a análise de Gratale de que nossa ordem mundial contemporânea é caracterizada por mudança e continuidade. Apesar da globalização (líquida), o Estado-nação ainda é importante (em termos sólidos e materiais), ao lado da crescente relevância de atores não estatais (em parte líquidos, em parte sólidos). Embora possa ser “imaginado”, a ideia de nação permanece robusta e o nacionalismo ainda é atraente. Além disso, apesar da desterritorialização das relações internacionais, a geografia não está morta. A geopolítica é importante, e as fronteiras nacionais servem tanto como pontes quanto barreiras para inclusão e exclusão.²⁹

Da mesma forma, podemos argumentar que o Estado-nação não desaparece; é tudo o mais que muda. O Estado-nação continua sendo um importante ator político nesta nova ordem mundial; mas, em termos funcionais, não é mais o mesmo ou único tipo de instituição.³⁰ Da mesma forma, o regionalismo e as instituições regionais podem desempenhar um papel mais relevante no quebra-cabeça da política internacional. Ao mesmo tempo, devemos levar em consideração a crescente relevância de outros atores não estatais, tanto benignos (potencialmente, algumas ONGs) quanto malignos (terroristas transnacionais e grupos criminosos).

A impressão que temos aqui é a de um mundo fluído e de uma ordem mundial híbrida, tanto territorializada quanto desterritorializada. Na mesma linha, Ian Clark sugere a categorização da ordem mundial atual como uma

27 Gratale, *Globalization and the challenges to world order*, 2016.

28 Bauman, *Liquid modernity*, 2012, p. viii.

29 Gratale, *Globalization and the challenges to world order*, 2016.

30 Hettne, *In search of world order*, 2002, p. 12.

“ordem internacional de Estados globalizados”.³¹ Nessa análise, a globalização não faz desaparecer o Estado, mas afeta e transforma suas funções e seu papel. Afinal, podemos argumentar que “a globalização é o que os Estados fazem dela”, então a ordem internacional (ordem interestatal) ainda é relevante, embora se torne uma ordem internacional globalizada. Além disso, como no Novo Medievalismo, os atores não estatais proliferam, mas sem necessariamente desafiar a supremacia dos Estados-nação.

Da mesma forma, pode-se argumentar que três forças políticas moldam a política mundial no sistema contemporâneo, interagindo entre si: globalização, regionalização e nacionalismo. Essas três forças não podem ser avaliadas isoladamente, independentemente umas das outras, nem a partir de uma perspectiva de convergência ou divergência entre elas. Em vez disso, elas devem ser capturadas como forças relativas e sobrepostas umas às outras, às vezes antagônicas e às vezes cooperativas entre si, mas nunca harmoniosas.³²

Em termos políticos e práticos, neste cenário híbrido de ordem mundial, os Estados continuam a desempenhar um papel fundamental na abordagem da globalização e dos problemas globais e no estabelecimento e manutenção de mecanismos de governança global. No contexto normativo de abordar questões de justiça e direitos humanos, os Estados atuam como uma correia de transmissão ativa crítica ou ator intermediário, entre as forças estruturais da globalização econômica e as características domésticas estruturais de uma dada sociedade, às vezes atormentada pela pobreza e por aspectos sociais e econômicos de desigualdades. Nesta análise, o Estado não é apenas um canal, mas sim um agente ativo, que absorve os efeitos da globalização e de outros atores externos e, então, os traduz e internaliza em ideologias, estratégias e políticas específicas articuladas pelo governo nacional.³³ Essa ordem mundial não é pessimista e nem otimista, mas sim neutra. Ele aponta para padrões de mudança e continuidade, antes e depois do fim da Guerra Fria, mais do que qualquer alternativa.

2.8 Uma democracia cosmopolita e global

Com exceção do novo medievalismo, que nos leva além do sistema westfaliano (mas de volta no tempo metaforicamente), uma ordem mundial que defende uma democracia cosmopolita e uma governança cosmopolita é

31 Clark, *Globalization and the Post-Cold War order*, 2011, p. 547, 554.

32 Kacowicz, *Regionalization, globalization, and nationalism*, 1999, p. 527-55.

33 Kacowicz, *Globalization and the distribution of wealth*, 2013, p. 10-11.

definitivamente uma ordem pós-westfaliana. Aqui, o lócus de poder, autoridade e identidade se move para longe do Estado e para os níveis supranacionais e transnacionais, com ênfase em uma sociedade civil global fortalecida e uma nova arquitetura de valores de ordem mundial. Richard Falk chama este modelo de “democracia global”,³⁴ enquanto outros estudiosos se referem a “cosmopolitismo global” ou “governança cosmopolita”. Em termos normativos, esta é uma ordem mundial baseada em valores e normas globais, a regra do direito internacional, uma sociedade civil global vibrante, uma comunidade cosmopolita que supera os valores comunitários e uma forma humana de governança global.³⁵

Devemos enfatizar que essa ordem mundial normativa está longe de se desenvolver totalmente em uma forma de governo mundial. A ordem mundial não é mais centrada no Estado, mas o papel dos Estados continua sendo crucial, mesmo se reconfigurado à luz das normas legais e éticas.³⁶ O Tribunal Penal Internacional, uma Assembleia Global dos Povos e a melhoria do Estado de Direito internacional podem ser considerados projetos políticos realizáveis, promovidos pelo movimento antiglobalização e pela sociedade civil global, como ilustrativo de um compromisso com a governança global humana. Essa governança global humana, com um toque distintamente pós-westfaliano, almeja atualizar o estado de direito, fortalecer os direitos humanos e garantir a governança democrática internacionalmente, por meio da reforma das organizações internacionais existentes e da criação de novas instituições baseadas em normas.

Este cenário abertamente otimista de uma ordem mundial pós-westfaliana é uma aproximação ao governo mundial, mas sem descartar o papel resiliente dos Estados-nação. Nesse modelo, a sociedade civil global emergente é aprimorada, abrangendo uma variedade de movimentos sociais transnacionais, ativistas antiglobalização e redes transnacionais de defesa que trabalham em áreas temáticas como desenvolvimento, meio ambiente, direitos humanos e segurança internacional. No entanto, alguns críticos da sociedade civil global apontam para seu caráter não democrático e a falta de uma base legítima de representação ou prestação de contas.³⁷ Além disso, a

34 Falk, *Predatory globalism: A Critique*, 1999.

35 Hettne, *In search of world order*, 2002, p. 21.

36 Falk, *The post-westphalian enigma*, 2002, p. 169.

37 Clark, *Globalization and the Post-Cold War order*, 2011, p. 553; Van Rooy, *The global legitimacy game: civil society, globalization, and protest*, 2003.

sociedade civil global não é uma instituição clara ou óbvia, mas é bastante amorfa. Como Hettne aponta, “a humanidade não constitui uma comunidade política, muito menos um ator político”.³⁸ Portanto, há um déficit institucional, e mesmo um déficit democrático, quando nos referimos a esse tipo particular de ordem mundial.

Quanto às questões normativas de justiça e direitos humanos, liberais cosmopolitas, como Thomas Pogge, defendem uma justiça distributiva cosmopolita.³⁹ Segundo eles, a pobreza global e a desigualdade global são questões éticas e globais que devem ser enfrentadas com urgência. Os países ricos não podem negar todos os interesses na pobreza e desigualdade globais; em certa medida, de acordo com essa lógica cosmopolita, o destino de cada indivíduo no mundo nos afeta, ou, ainda mais importante, nós afetamos, por sua vez, o destino de cada indivíduo.⁴⁰

Uma vez que não existe um governo mundial para impor e fazer cumprir os padrões de justiça redistributiva global, a discussão sobre os argumentos normativos para a justiça global revela o desacordo que ainda existe neste assunto. O consenso moral refere-se apenas à responsabilidade dos ricos em ajudar as nações mais pobres, a fim de reduzir ou eliminar padrões absolutos de privação, como a fome, que são considerados violações básicas dos direitos humanos. No entanto, há pouca evidência de qualquer consenso moral generalizado para o alívio ou redução das desigualdades dentro ou entre os Estados, ou para reformar o sistema econômico internacional em nome da justiça redistributiva global social e econômica.⁴¹

3 CONCLUSÃO

É importante notar que a preocupação com a governança global, desde a década de 1990, substituiu uma exploração anterior do que foi chamado de “estudos da ordem mundial”, que vários estudiosos criticaram como muito estático e de cima para baixo. No início dos anos 1960, o utópico Projeto de Modelos da Ordem Mundial (WOMP), iniciado por Richard Falk e outros,

38 Hettne, *In search of world order*, 2002, p. 21.

39 Pogge, *World poverty and human rights*, 2005, p. 1-7.

40 Milanovic, *Global income inequality: what it is and why it matters*, 2007, p. 15; Kacowicz, *Globalization and the distribution of wealth*, p. 43.

41 Woods, *Order, globalization, and inequality*, 1999, p. 12; Kacowicz, *Globalization and the distribution of wealth*, 2013, p. 44.

adaptou a ideia federalista mundial para se adequar a um cenário pós-colonial e na direção de um governo mundial em potencial.⁴²

Embora não sejam diretamente críticos dos estudos da ordem mundial, muitos estudiosos contemporâneos (incluindo o próprio Falk) preferem usar o termo “governança global” em um esforço consciente para expandir a comunidade epistêmica de acadêmicos e profissionais que abraçam os principais pressupostos e princípios da ordem mundial. Na verdade, a governança global incorpora uma problemática semelhante à da ordem mundial, caminhando na direção do distanciamento ou desvio da anarquia e do caos mundial.⁴³

As ordens mundiais são dispositivos intelectuais de design arquitetônico do pós-Guerra Fria que carregam significado analítico e normativo. Em termos analíticos, devemos, agora, resumir e examinar se os cenários alternativos da ordem mundial abrangem um sistema internacional de Estados, uma sociedade internacional de Estados ou se os transcendem na direção de um mundo ou sociedade global. Além disso, devemos avaliar a relevância prática dessas ordens mundiais para dar sentido ao nosso mundo contemporâneo.

Quanto às suas disposições quanto à possibilidade de progresso nas relações internacionais, devemos examinar se os cenários são otimistas (a maioria dos pensadores liberais), pessimistas (alguns dos pensadores realistas obstinados) ou neutros (agnósticos em termos filosóficos). Além disso, uma vez que as ordens mundiais transcendem os modelos tradicionais do sistema estatal e abrangem a humanidade como um todo, torna-se evidente que as discussões normativas das ordens mundiais devem abordar questões morais, como direitos humanos e justiça distributiva. Por isso, devem enfatizar, entre outras questões, a dinâmica da globalização e seu impacto sobre a divisão Norte-Sul, em termos de pobreza e desigualdade.

Os resultados da avaliação dos oito cenários são resumidos no Quadro 1 na linha # 1. Com a leitura da tabela, podemos descobrir que a maioria dos cenários é muito relevante para avaliar o mundo de hoje (com exceção do # 2, a bifurcação do mundo). Todos os oito cenários pressupõem a existência de um sistema internacional, mas apenas metade deles depende de uma sociedade internacional desenvolvida e institucionalizada: globalização (# 5), multilateralismo (# 6), globalização fluida (# 7) e democracia cosmopolita

42 Falk, *Predatory globalism*, 1999, p. 7.

43 Kacowicz, *Global governance, international order, and world order*, 2012, p. 694.

(# 8). Quanto à direção pós-westfaliana, apenas três deles — novo medievalismo (# 1), globalização (# 5) e democracia cosmopolita (# 8) — claramente se distanciam e vão além da supremacia dos Estados-nação.

Quanto às conotações dos diferentes cenários quanto à possibilidade de progresso nas relações internacionais, três deles podem ser considerados neutros: novo medievalismo (# 1), mundo multilateral (# 6) e globalização fluida (# 7). Os cenários otimistas têm uma óbvia cor liberal ideológica: globalização (# 5) e democracia cosmopolita (# 8). Em contraste, os modelos pessimistas têm um viés ideológico realista óbvio: um “conto de dois mundos” (# 2), “choque de civilizações” (# 3) e “a futura anarquia” (# 4). Finalmente, na questão normativa da justiça, os cenários liberais abordam a questão da justiça distributiva: globalização (# 5) e democracia cosmopolita (# 8), enquanto o cenário híbrido (# 7) ainda enfatiza o papel dos Estados. Outros cenários não oferecem respostas claras — novo medievalismo (# 1), mundo multilateral (# 6) — ou ignoram a questão completamente — “choque de civilizações” (# 3) e “a chegada da anarquia” (# 4). Curiosamente, o cenário aparentemente desatualizado da bifurcação do mundo (# 2) tem uma discussão elaborada sobre injustiça e desigualdade com base na lacuna Norte-Sul.

Da leitura do quadro, e depois de esgotar o leitor com oito ordens mundiais alternativas, podemos derivar as seguintes conclusões:

- Desde o fim da Guerra Fria, não houve uma única “nova ordem mundial”, mas, na verdade, várias, sobrepostas e contraditórias. Em termos éticos e ideológicos, há uma clivagem e lacuna claras entre os cenários liberal/otimista e os realistas/pessimistas. Como acontece com muitas outras questões na disciplina de Relações Internacionais, a escolha do cenário “certo” (normativamente e analítico) permanece nos olhos de quem vê.
- Minha predileção pessoal seria escolher o cenário # 7 (fluído / híbrido / uma ordem de Estados globalizados / uma dinâmica sobreposta de globalização, nacionalismo e regionalismo). Acho que este é o cenário mais preciso em termos práticos. No entanto, por ser híbrido, pode ser criticado por ser muito frouxo e abrangente. Em termos filosóficos, isso me parece uma aproximação da Escola Inglesa, ou uma espécie de perspectiva neogrociana.

Quadro 1 – Ordens Mundiais Alternativas

Alternativa	Relevância prática?	Sistema Intl.	Sociedade Intl.	Direção pós- <i>westfaliana</i> ?	Disposição para o progresso?	Discussão normativa de justiça e direitos humanos
# 1: "Novo medievalismo"	Sim (Europa; integração e desintegração; violência privada)	Sim	Não está claro	Sim	Neuro: autoridades sobrepostas e identidades múltiplas	Não está claro
# 2: "Um conto de dois mundos"	Incerto	Sim	Não	Não	Pessimista: Bifurcação do Norte e do Sul; mundos autocontidos, fatalismo	Injustiça e desigualdade entre Norte e Sul (mas questionada)
# 3: "Choque de civilizações"	Sim (isis), mas questionado	Sim	Não	Não	Pessimista: conflitos culturais e religiosos inevitáveis	Nenhum
# 4: "A chegada da anarquia"	Sim (repercussão do Oriente Médio)	Sim	Não	Possivelmente? (desintegração de Estados)	Pessimista: desordem global, anarquia e transtorno	Nenhum (sem espaço para justiça em um estado de natureza)
# 5: Globalização / "Fim da história"	Sim (mas questionado por que a globalização é desigual)	Sim	Sim	Sim	Otimista: triunfo dos valores liberais (democracia, capitalismo)	Otimismo liberal, mas refutado por radicais e realistas
# 6: Mundo multilateral / policêntrico	Sim (fim da hegemonia dos EUA)	Sim	Sim	Não está claro	Neuro: contestação normativa; como alcançar uma mudança pacífica?	Sem respostas claras para questões normativas, contestado
# 7: Fluido / Híbrido	Sim (globalização, nacionalismo e regionalização)	Sim	Sim	Não está claro	Neuro: ordem internacional dos estados globalizados	Os Estados continuam críticos na abordagem de questões de justiça
# 8: Democracia cosmopolita (mas não governo mundial)	Sim (sociedade civil global, redes transnacionais de defesa), mas questionado	Sim	Sim	Sim (mas sem governo mundial)	Otimista: sociedade civil global, governança global humana	Justiça cosmopolita liberal

Fonte: elaborado pelo autor

Da leitura do quadro, e depois de esgotar o leitor com oito ordens mundiais alternativas, podemos derivar as seguintes conclusões:

- Desde o fim da Guerra Fria, não houve uma única “nova ordem mundial”, mas, na verdade, várias, sobrepostas e contraditórias. Em termos éticos e ideológicos, há uma clivagem e lacuna claras entre os cenários liberal/otimista e os realistas/pessimistas. Como acontece com muitas outras questões na disciplina de Relações Internacionais, a escolha do cenário “certo” (normativamente e analítico) permanece nos olhos de quem vê.
- Minha predileção pessoal seria escolher o cenário # 7 (fluído / híbrido / uma ordem de Estados globalizados / uma dinâmica sobreposta de globalização, nacionalismo e regionalismo). Acho que este é o cenário mais preciso em termos práticos. No entanto, por ser híbrido, pode ser criticado por ser muito frouxo e abrangente. Em termos filosóficos, isso me parece uma aproximação da Escola Inglesa, ou uma espécie de perspectiva neogrociana.
- Quanto às questões normativas de direitos humanos e justiça distributiva, é óbvio que o cenário # 7 mantém o papel fundamental e crítico dos Estados no tratamento dessas questões normativas.
- Está claro que o grau de sobreposição entre o cenário # 7 e outros cenários permanece bastante alto. Por exemplo, uma ordem mundial fluida/híbrida pode corresponder a uma ordem mundial multilateral/policêntrica na medida em que não postula um poder hegemônico único e claro. A disposição para o progresso nas relações internacionais permanece aqui, neutra, por isso pode nos levar a caminhos alternativos.

1) Há também muita sobreposição entre a discussão de ordens mundiais alternativas e a discussão de esquemas de governança global. Esses esquemas de governança global incorporam diferentes níveis de análise, que vão desde o local, passando pelo regional até o global. Nesse contexto, uma questão importante a ser discutida são as possíveis ligações entre esses diferentes níveis, que representam a teia interconectada da ordem mundial contemporânea.

2) Na avaliação das oito ordens mundiais, pode ser enganoso pensar em termos de uma única ordem. Na prática, podemos encontrar evidências para vários tipos de pedidos. Assim, em vez de ordens mundiais concorrentes ou alternativas, podemos nos referir a ordens mundiais sobrepostas, emaranhadas e suplementares.

3) Finalmente, o Quadro não reflete uma lista necessária ou exaustiva de ordens mundiais alternativas na era da globalização, então o leitor pode considerar adicionar sua própria lista. Mas, para dar sentido às complexidades de nosso mundo, é importante engajar-se nesse tipo de exercício intelectual, tanto em termos analíticos quanto normativos. Em termos analíticos, temos que (re)considerar a validade de cenários formulados há quase trinta anos, com o fim da Guerra Fria. Em termos normativos, os cenários da ordem mundial são estruturas éticas que tratam de questões de justiça e direitos humanos, em termos prescritivos. Além disso, esses cenários de ordem mundial podem ter implicações políticas, nas tentativas (intencionais e não intencionais) de implementá-los por líderes políticos (ou seja, Trump) que podem não estar cientes dos fundamentos intelectuais do que pode parecer, à primeira vista, como improvisações caóticas sobre como dar sentido ao nosso mundo contemporâneo.

REFERÊNCIAS

- ACHARYA, Amitav. **The end of american world order**. Cambridge: Polity, 2014.
- BAUMAN, Zygmunt. **Liquid modernity**. 2nd. ed. London: Polity, 2012.
- BULL, Hedley. **The anarchical society**: a study of order in world politics. London: Macmillan, 1977.
- CLARK, Ian. Globalization and the Post-Cold War Order. *In*: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia (eds.). **The globalization of world politics**: an introduction to international relations. 5th. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 545-558.
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE (CGG). **Our global neighborhood**: the report of the commission on global governance. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- DE SOYSA, Indra; GLEDITSCH, Nils P. The liberal globalist case. *In*: HETTE, Björn; ODÉN, Bertil (eds.). **Global governance in the 21st century**: alternative perspectives on world order. Stockholm: Almkvist and Wiksell, 2002. p. 26-73.
- FALK, Richard. **Predatory globalism**: a critique. Cambridge: Polity Press, 1999.
- FALK, Richard. The post-westphalian enigma. *In*: HETTE, Björn; ODÉN, Bertil (eds.). **Global governance in the 21st century**: alternative perspectives on world order. Stockholm: Almkvist and Wiksell, 2002. p. 147-83.
- FRIEDMAN, Thomas L. **The world is flat**: a brief history of the twenty-first century. New York: Farrar, Straus, and Giroux, 2005.
- FUKUYAMA, Francis. **The end of history and the last man**. New York: Simon and Schuster, 2006.
- GOLDGEIER, James M.; MCFAY, Michael. A tale of two worlds: core and periphery in the Post-Cold War Era. **International Organization**, v. 46, n. 2, p. 467-91, Spring, 1992.
- GRATALE, Joseph Michael. Globalization and the challenges to world order. *In*: CISS-ISA INTERNATIONAL CONFERENCE, 2016, Thessaloniki. **Anais [...]**. Thessaloniki, Greece: [s.n.], 2016. Paper presented at the CISS-ISA International Conference on "Boundaries and Borders in an Evolving World Order".

HELD, David; MCGREW, Anthony. Introduction. *In*: David Held HELD, David; MCGREW, Anthony. Introduction. *In*: HELD, David; MCGREW. The global transformations reader: an Introduction to the globalization debate. [Great Britain]: [T] International, Padstow, Cornwall], 2002.and Anthony, 2002.

HETTNE, Björn. In search of world order. *In*: HETTE, Björn; ODÉN, Bertil (eds.). **Global governance in the 21st century**: alternative perspectives on world order. Stockholm: Almqvist and Wiksell, 2002. p. 6-22.

HOFFMANN, Stanley. **Duties beyond borders**: on the limits and possibilities of ethical international politics. Syracuse, NY: Syracuse University Press, 1981.

HAASS, Richard N. Foreword. *In*: GAVRILIS, George. The council on foreign relations: a short story. New York: Foreign Affairs, 2010. p. v-vi. HUNTINGTON, Samuel P. The clash of civilizations. **Foreign Affairs**, v. 72, n. 3, p. 22-49, Summer, 1993.

HUNTINGTON, Samuel P. Who are we? **The challenges to America's national interest**. New York: Simon and Schuster, 2004.

KACOWICZ, Arie M. Global governance, international order, and world order. *In*: LEVI-FAUR, David (ed.). **The oxford handbook of governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 686-98.

KACOWICZ, Arie M. **Globalization and the distribution of wealth**: the Latin American experience, 1982-2008. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

KACOWICZ, Arie M. Regionalization, globalization, and nationalism: convergent, divergent, or overlapping? **Alternatives: Global, Local, Political**, v. 24, n. 4, 1999. p. 527-55.

KAPLAN, Robert D. The coming anarchy. **The Atlantic Monthly Magazine**, p. 44-66, Feb. 1994.

KATZENSTEIN, Peter J. (ed.) **Civilizations in world politics**: plural and pluralist perspectives. London: Routledge, 2010.

KUPCHAN, Charles A. **No one's world**: the west, the rising rest, and the coming global turn. Oxford: Oxford University Press, 2012.

KUPCHAN, Charles A. Reordering order: global change and the need for a new

normative consensus. *In*: FLOCKHART, Trine *et al.* **Liberal order in a post-western world**. Washington, DC: Transatlantic Academy, 2014. p. 1-12.

MCGREW, Anthony; HELD, David (eds.). **Governing globalization**: power, authority, and global governance. Cambridge: Polity, 2002. p. 1-21.

MILANOVIC, Branco. Global income inequality: what it is and why it matters. *In*: JOMO, K. S.; BAODOUT, Jacques (eds.). **Flat world, big gaps**: economic liberalization, globalization, poverty and inequality. London: Zed, 2017. p. 1-23.

MUNCK, Ronaldo. Globalization, poverty, and inequality. **Review of Radical Political Economics**, v. 39, n. 4, p. 599-605, 2007.

POGGE, Thomas. World poverty and human rights. **Ethics and international affairs**, v. 19, n. 1, p. 1-7, 2005.

VAN ROOY A. **The global legitimacy game**: civil society, globalization, and protest. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

VÄYRYNEN, Raimo. Reforming the world order: multi- and plurilateral approaches. *In*: HETTE, Björn; ODÉN, Bertil (eds.). **Global governance in the 21st century**: alternative perspectives on world order. Stockholm: Almqvist and Wiksell, 2002. p. 106-46.

WOODS, Ngaire. Order, globalization, and inequality. *In*: HURRELL, Andrew; WOODS Ngaire (eds.). **Inequality, globalization, and world politics**. Oxford: Oxford University Press, 1999. p. 8-35.



2. COMPETINDO POR INFLUÊNCIA INTERNACIONAL NO CREPÚSCULO DA GLOBALIZAÇÃO: POLÍTICAS DE INVESTIMENTO DO BRASIL COMO UMA FERRAMENTA DE *SOFT POWER*⁴⁴

David R. Mares

INTRODUÇÃO

O Brasil tem se engajado em uma busca de longa data pelo *status* de Grande Potência desde a virada do século XX. Tentou ascender por meio do *hard power* três vezes no século XX (participando das duas Grandes Guerras e criando um complexo militar-industrial nos anos 1970, que incluía até um projeto de armas nucleares). Entretanto, os custos internacionais e domésticos dessas iniciativas foram altos demais, levando o país a falhar em sua tentativa de emergir como um ator-chave internacional. Sua quarta tentativa iniciou-se nos anos 1990, quando o Brasil focou em *soft power* baseado na

44 Escrito para a oficina *Competição entre as grandes potências do século 21: unindo economia e segurança*, University of California, Berkeley, 24 out. 2019. Gostaria de agradecer a Addison Blair e Raduan Meira pela assistência de pesquisa. Todas as perspectivas aqui contidas são de minha responsabilidade. Traduzido por Bernardo João do Rego Monteiro Moreira. Email bemoreira@id.uff.br.

diplomacia, no crescimento econômico e no bem-estar social para reformular as normas e instituições internacionais para que estas refletissem melhor as necessidades de desenvolvimento e os problemas de soberania das nações do Sul Global.

Os líderes brasileiros são céticos em relação à visão liberal de supressão das fronteiras nacionais na era da globalização. Os brasileiros afirmam que as tentativas de garantir a competitividade dos mercados ou a disponibilização de informações suficientes para que todos os atores possam tomar decisões informadas, consideradas essenciais pela teoria econômica liberal para que os mercados funcionem de forma efetiva e eficiente, *não* fazem parte do regime econômico liberal. O mercado também não tem permissão de regular os fluxos de trabalho no sistema. O Brasil, portanto, questiona a visão globalista comum de “empresas competem, países não”, interpretando que a base da competição entre empresas são regras feitas pelos EUA/UE para dar vantagem às suas próprias empresas. Nesta quarta tentativa, o Brasil busca que a globalização aumente seu *soft power* para que um Brasil “soberano” possa articular e moldar regimes internacionais para que beneficiem a ascensão do Brasil.⁴⁵

A situação estratégica do Brasil enfrentou sérias quedas no século XXI. O boom das commodities, seu colapso subsequente, seguido da atual guerra comercial/recessão global, tiveram impactos significativos no espaço e nos recursos que o Brasil poderia usar para promover seus interesses como um ator importante nas relações internacionais. A reação doméstica dificultou a grande estratégia brasileira quando o primeiro *outsides* Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), e seu Partido dos Trabalhadores (PT), se aliou à China, Rússia e Índia para utilizar o fórum dos BRICS para desempenhar um papel demasiado ativo. Entretanto, sua sucessora Dilma Rousseff (2011-2015, também do PT) fora mais cuidadosa em sobrecarregar os compromissos e ativismos do Brasil, ainda antes do fim do boom das commodities.

A ascensão de Michel Temer (2015-2018) após o impeachment de Dilma e o colapso da economia brasileira em sua pior crise desde a Depressão da década de 1930 levaram de volta a grande estratégia do país a um alinhamento cauteloso com a UE e os EUA. O governo populista de Jair Bolsonaro tomou posse em 2019 em meio à progressiva crise econômica e à falta de legitimidade do sistema político, esperando, inicialmente uma recuperação

45 MARES, David R.; TRINKUNAS, Harold. *Aspirational power: Brazil on the long road to global influence*. Washington, DC: Brookings, 2016.

doméstica e internacional pelo alinhamento com o projeto nacional revanchista e agressivo do presidente dos EUA Donald Trump, que buscava recuperar a “grandiosidade” da América.

Este artigo analisa as políticas de investimento interior e exterior do Brasil, no contexto de seus grandes planejamentos estratégicos desde a ascensão de Lula à Presidência, em 2003. Políticas de investimento incluem as iniciativas promovidas pelo governo para cooperação Sul-Sul, assim como as iniciativas de desenvolvimento nacional. Preocupações nacionais sobre o impacto de investimento estrangeiro direto (IED) para o desenvolvimento nacional serão analisadas, particularmente, em relação aos “setores estratégicos”. Também considero como “políticas de investimento” os investimentos em carteira e o apoio ao desenvolvimento de infraestrutura e investimentos sociais, tendo em vista que o Brasil os considera como investimentos em seu desenvolvimento nacional e de *soft power*.

1 A ESTRATÉGIA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: CONSTRUINDO

Vindo da ditadura militar (1964-1985) e da crise econômica dos anos 1980 e início dos 90, o Brasil teve que enfrentar a necessidade de desenvolver novos modelos de política doméstica e relações exteriores. Houve uma mobilização inicial, porém contraditória, em direção ao programa-padrão de estabilização do FMI no governo Fernando Collor de Mello (1990-1992). Seu fracasso, entretanto, contribuiu para a progressiva crise econômica e seu subsequente impeachment.⁴⁶ A recuperação econômica teve como guia o presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), ex-ministro das Relações Exteriores e ex-ministro da Fazenda no governo de Itamar Franco (1992-1994). Nesse último cargo, ele formou um time de consultores que foram bem-sucedidos em acabar com a hiperinflação de 1985-1994, que atingiu seu auge em quase 3.000%, em 1989, com o *Plano Real*.

O governo de FHC focou, por necessidade, na estabilização da economia, mas não se furtou de desenvolver uma política externa que promovesse sua visão do caminho para a recuperação do país. A perspectiva de recuperação econômica e de *status* internacional de seu governo prosperou tanto pela maior integração na economia globalizada como por

46 VALENÇA, Márcio Moraes. The lost decade and the Brazilian government's response in the 1990s. *The Journal of Developing Areas*, v. 33, n. 1, p. 1-52, Autumn, 1998.

um Brasil forte e respeitado que se tornou mais influente no cenário global. Seu governo foi criticado pela esquerda e pelos nacionalistas, argumentando que a assinatura do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, a abertura da economia para o investimento estrangeiro e a privatização ainda ineficiente e inefetiva das empresas estatais levariam a uma diminuição da autonomia do Brasil, tornando-o ainda mais subordinado aos autores e forças internacionais. Mesmo perdendo várias propostas para o Congresso e para os tribunais, FHC conseguiu entregar o governo para Lula com uma economia estável, grandes reservas internacionais e um *status* internacional de respeito.

Sendo a oitava maior economia do mundo (PPC de 2018), o Brasil tem interesse em uma ordem econômica internacional estável que promova comércio seguro entre as nações, que lhe dê acesso a recursos significativos dos mercados de capital internacional, que lhe permita atrair investimento estrangeiro e que garanta proteção ao Brasil em seus investimentos crescentemente expressivos no exterior.⁴⁷ Entretanto, como uma potência emergente em busca de crescimento, o Brasil também aspira a um maior poder de voto, posições de liderança mais importantes nas instituições estabelecidas de governança econômica global e uma capacidade de administrar seu desenvolvimento econômico doméstico em prol de uma “autonomia” e agência brasileiras no cenário internacional.

O Brasil ocupa uma baixa posição na abertura de sua economia, tanto de acordo com o Ranking de Habilitação do Comércio⁴⁸ do Fórum Econômico Mundial, com o ranking “Comércio Transfronteiriço”⁴⁹ do Banco Mundial, com o indicador “restritividade de importação e exportação”⁵⁰ da CNUCED ou com a tarifa média ponderada de comércio⁵¹ da OMC. As empresas transformadoras e do setor de serviços do Brasil estão, majoritariamente, desconectadas

47 HURRELL, Andrew; NARLIKAR, Amrita. A new politics of confrontation: Brazil and India in multilateral trade negotiations. *Global Society*, v. 20, p. 415-33, 2000.

48 O Ranking de Habilitação do Comércio avalia a extensão em que as economias situam suas instituições, políticas, infraestruturas e serviços para facilitar o livre fluxo de mercadorias pelas fronteiras para seu destino. *The Global Enabling Trade Report*, p. 13-7, 2016. (Tradução livre nossa da citação, sendo assinalada por N.T. para os próximos casos.)

49 THE WORLD BANK GROUP. *Doing Business*. 2019. p. 159.

50 Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (CNUCED). *Key statistics and trends in trade policy*, 2018, p. 15.

51 *World Tariff Profiles 2017* é uma copublicação da OMC, do CCI e da CNUCED sobre acesso de bens no mercado, p. 55.

das cadeias de valor global; portanto, apesar de ser um grande exportador de produtos agrícolas e de mineração, sua participação geral na economia global é relativamente baixa. Os brasileiros há muito culpam as estruturas econômicas internacionais injustas por essa situação.

O Brasil aspira a reformar e revisar as atuais instituições de governança econômica internacional, em vez de destruí-las ou substituí-las. Aceita o capitalismo global como o princípio subjacente do sistema econômico internacional, mesmo enquanto argumenta que os países desenvolvidos se desviam das normas em prol de sua própria vantagem doméstica, limitando a mobilidade de trabalho por exemplo. Advoga, porém, por uma abordagem alternativa de desenvolvimento e promove novas instituições econômicas. Ainda assim, essas novas instituições são planejadas para serem complementares às existentes — e não rivais delas. Portanto, há um “leve” revisionismo do Brasil da estratégia global de governança econômica, já que as alternativas propostas promovem a norma de igualdade soberana, mesmo que não desafie os princípios globais do livre mercado.

Levar em consideração as políticas de investimento, a estabilidade financeira, a proteção de seus investimentos no exterior e proporcionar um clima adequado para investimentos estrangeiros são, certamente, objetivos para o Brasil. Mas suas normas “alternativas” diferem da norma liberal em dois aspectos: sua ênfase na soberania nacional e seu anseio por uma proporção significativamente maior dos fluxos de investimento provenientes de fontes públicas e multilaterais. Tais regulações nas regras internacionais para investimentos são tratadas como essenciais para o Brasil para que desempenhe um papel mais influente na governança global.

O novo governo Bolsonaro tem pouca visão e nenhuma função além da “mudança”. A elaboração de uma estratégia nacional para o desenvolvimento brasileiro e seu status internacional é dificultada pelo caótico e contraditório processo político decisório do governo Bolsonaro. Ele não tem maioria no Congresso e é relutante em negociar politicamente para obter maioria, preferindo abordar cada política de forma diferente. Sua base eleitoral é heterogênea e seu gabinete consiste em personalidades tanto mercantilistas como alinhadas ao livre-mercado. Em vez de formular política com base na análise de seus custos e benefícios e da capacidade do governo em implementá-las, as características populistas e autoritárias de Bolsonaro geram políticas baseadas na ideia de que basta vontade política para que se alcancem os resultados desejados.

2 INVESTIMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Nesta seção, analiso primeiramente, como o IED contribui para o desenvolvimento nacional do Brasil. Em seguida, examino a política brasileira para a proteção de investimentos, sendo estes estrangeiros ou nacionais, internos ou externos, e como isso afeta os direitos à propriedade intelectual. A seção termina com uma discussão sobre as políticas brasileiras para promoção de investimentos, primeiro em relação ao IED interno, depois em relação ao IED brasileiro no exterior.

Os governos brasileiros reconhecem que os fluxos de capital podem estimular o crescimento econômico, mas insistem em salvaguardas regulamentares (incluindo controles de capital) para limitar a capacidade dos investidores de deslocarem os riscos de geração de lucro para o país. A reduzida regulação dos fluxos financeiros globais e as baixas taxas de juros dos EUA em resposta ao impacto financeiro de 2008 estimularam um maior influxo de dívidas de curto prazo, de comércio monetário e acionário, além de especulação imobiliária nas economias de rápido crescimento do Sul, produzindo valorização das moedas e bolhas especulativas.

O Brasil criticou tanto os Estados Unidos como a China por suas políticas monetárias que criam vantagens domésticas enquanto afetam negativamente as moedas de outras nações (a moeda brasileira “valorizou” 40% entre 2009 e 2011). O Brasil convenceu a OMC a solicitar que o FMI desenvolvesse “relatórios de vigilância” que monitorem a relação entre as taxas de câmbio e o comércio.

O Brasil é um líder no desenvolvimento de novas estratégias para administrar sua balança de capitais. De uma perspectiva brasileira, os governos têm responsabilidade de elaborar regulações que limitem a capacidade de atores privados de distorção do mercado por retenção ou distorção de informações para logo depois deixarem o país com enormes lucros, enquanto o país sofre com os efeitos do ajustamento do mercado.

Para padronizar as práticas de taxação de patrimônios não residentes e de influxos de renda fixa em carteira, o Brasil adicionou duas outras estratégias: taxar requisitos de margem de transações de derivativos cambiais e impor reservas mínimas sem juros para os bancos em vendas de dólares a descoberto nos mercados à vista de comércio exterior. O Brasil alcançou algum sucesso na redução da volatilidade da taxa de câmbio, encorajando investidores a buscarem investimentos mais produtivos em longo prazo,

aumentando, assim, sua capacidade de administrar sua política monetária doméstica.⁵² O Brasil foi uma liderança em conseguir que o FMI considerasse uma nova estrutura para guiar o uso de controles de capital, mas se opôs às reformas resultantes, argumentando que as recomendações continuaram a enfatizar os benefícios dos fluxos, refletindo uma tendência contrária ao controle destes.⁵³

Atrair IED é o objetivo central para a economia política internacional do Brasil, tendo sido extremamente bem-sucedido em termos agregados. O país está entre os principais destinos de IED no mundo; mesmo em um contexto de recessão econômica severa em 2014 e 2015, o Brasil classificou-se em quarto lugar globalmente.⁵⁴ No período de 2010-2016, a Europa foi o principal fornecedor de investimento direto ao Brasil, responsável por cerca de dois terços dos passivos de capital de investimento direto (portanto, desconsiderando instrumentos de dívida), seguido pela América do Norte com 22%.⁵⁵ É possível observar no Gráfico 1 que o IED no setor primário começou a perder uma quota relativa antes do fim do boom das commodities e, em 2016, correspondia a apenas metade da quota que possuía em 2010. Para o desgosto dos brasileiros que continuam a associar o setor industrial à autonomia nacional, este também perdeu sua quota, sendo o principal destino o setor de serviços.

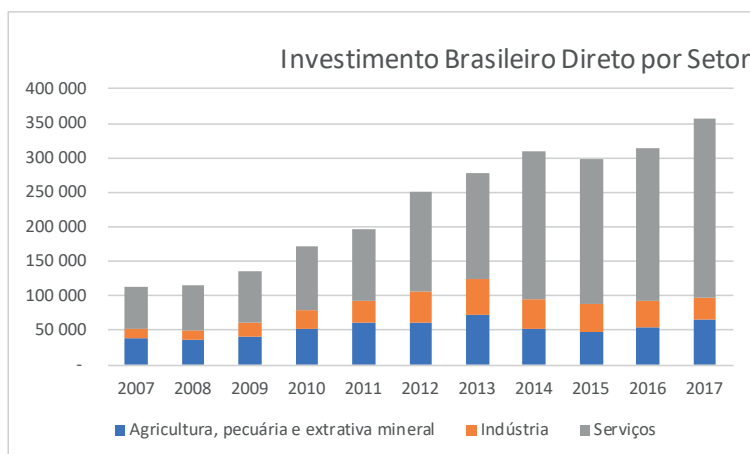
52 GALLAGHER, Kevin P. Brazil: emerging markets can regulate global finance. *Financial Times*, July 10, 2012.

53 INTERNATIONAL MONETARY FUND. *IMF develops framework to manage capital inflows*, April 5, 2011. Disponível em: www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2011/NEW040511B.htm; PEEL, Quentin. Brazil calls for currency system overhaul. *Financial Times*, Feb. 19, 2011; RASTELLO, Sandrine. IMF officially endorses capital controls in reversal. *Bloomberg*, Dec. 3, 2012.

54 VIDIGAL, Geraldo; STEVENS, Beatriz. Brazil's new model of dispute settlement for investment: return to the past or alternative for the future? *Journal of World Investment & Trade*, v. 19, p. 486, 2018.

55 BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Foreign Direct Investment in Brazil Report*, 2018, p. 8.

Gráfico 1 – Evolução do investimento direto por setor econômico



Fonte: Banco Central (2018, p. 10)

Apesar dos grandes fluxos de IED, a recessão, a infraestrutura inadequada, a falta de inovações científicas e tecnológicas etc. indicam a necessidade de um elevado IED. Durante o boom, os governos do PT consideravam o Brasil como atrativo em si mesmo para o IED e fizeram poucos esforços para atrair mais investimentos defronte os grandes fluxos. O governo estava também nivelado pelos fundos para grandes investimentos públicos, especialmente por via de seu banco nacional de desenvolvimento (o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES) e por sua empresa nacional de petróleo (a Petrobras). O setor privado brasileiro também investia com seus grandes conglomerados em mineração, construção e petróleo — por exemplo, a Odebrecht e a OGX.

O fim do boom das commodities e as revelações de casos de corrupção secaram muitas das fontes de capital brasileiro. O governo Temer se comprometeu, em 2016, a melhorar, fortalecer e implementar leis e procedimentos reguladores para oferecer um ambiente favorável para investidores fazerem negócios no país. O governo Bolsonaro também se mostrou favorável a atrair IED e facilitou o acordo inovador UE-Mercosul, que estava bloqueado há 20 anos.

O Brasil, assim como vários países do Sul, preocupa-se com a natureza crescentemente complexa do IED. Não se trata apenas de problemas tradicionais associados a paraísos fiscais e preços de transferência. A

globalização e as cadeias de valor global complexificaram cada vez mais as estruturas corporativas e alteraram os modos como se relacionam as sedes e as filiais em intermediadas por outras empresas que fazem parte de seu grupo econômico, como companhias financeiras e sociedades de propósito específico (SPE).

Tais mudanças dificultam a influência dos países-anfitriões nas decisões de investimento, assim como de responsabilizar investidores pelo que os governos considerarem quebras de contrato ou danos sociais e ambientais.

3 PROTEÇÃO AO INVESTIDOR

Há investidores que, por vezes, abusam de governos e sociedades e há governos e sociedades que, por vezes, abusam de investidores. Há uma longa, e muitas vezes violenta, história de Estados poderosos prestando socorro a seus cidadãos em casos de investimentos (correta ou incorretamente) alterados ou tomados por governos estrangeiros. A América Latina sofreu consideravelmente com intervenções de Grandes Potências que supostamente vinham em defesa de investidores legítimos, respondendo com a Doutrina Calvo, que argumentava que investidores estrangeiros não devem dispor de regalias em comparação aos cidadãos locais. Já que isso significou que os investidores estrangeiros deviam sofrer com os cidadãos nacionais quando o império da lei fosse corrompido, a Doutrina Calvo não foi integrada no regime legal de investimentos internacionais, apesar de uma série de governos latino-americanos a terem incorporado em suas constituições nacionais.

Nos anos 1960, o Banco Mundial ofereceu meios para despolitizar as proteções aos investidores e equilibrar os interesses de investidores com os do Estado, por meio de uma arbitragem sob a égide do Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI). A América Latina rejeitou a iniciativa na época, porém, com suas crises de dívidas e a década perdida para o crescimento e bem-estar nos anos 1980 e 1990, a maior parte dos países latino-americanos consideraram que a adesão ao regime de proteção ao investimento em expansão era necessária para atrair investidores estrangeiros. O governo brasileiro de FHC buscou participar desse regime, entretanto o Congresso não ratificou nenhum tratado que reconhecesse arbitragens internacionais.

O Brasil desenvolveu um sistema de arbitragem em meados dos anos 1990, porém este era extremamente nacionalista — a arbitragem tinha de ocorrer no Brasil, por árbitros legalmente reconhecidos no Brasil

e os processos deveriam tramitar em língua portuguesa. Em suma, o Brasil manteve-se fora do regime de proteção ao investidor; defensores ressaltam que o país, mesmo assim, atraiu a maioria dos investimentos na América Latina. Apesar de haver um debate sobre o real impacto dos Acordos Internacionais de Investimentos (AII), as pesquisas do governo brasileiro apontam que a opção por um sistema internacional de arbitragem de litígios investidor-Estado (conhecido pela sigla em inglês ISDS) não constituía uma prioridade para as empresas estrangeiras que operam no Brasil, mesmo durante a crise econômica recente.

O regime de proteção ao investidor desenvolveu-se em favor dos interesses de investidores, em detrimento dos interesses de governos e sociedades, gerando uma repercussão bastante negativa. Vários Estados latino-americanos deixaram o regime nos anos 2000, com uma iniciativa de desenvolvimento de um Centro Sul-Americano de Disputas sobre Investimentos no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). A iniciativa falhou em parte devido à rejeição do Brasil à arbitragem regional. Em junho de 2009, o Equador propôs a criação de um centro regional de disputas como uma alternativa regional ao CIADI. Em janeiro de 2016, a Unasul ainda estava em processo de discussão da proposta para um centro regional de arbitragem de disputas sobre investimentos.

Nessa tentativa de reforma, a UE, a Índia, a Coreia do Sul e o Brasil delimitaram posições importantes. A abordagem brasileira de proteção ao investidor se destaca por sua ênfase na maior responsabilidade aos investidores e menos restrições ao governo.

O Brasil ocupa uma alta posição na proteção de direitos de propriedade intelectual — 36º globalmente e 2º entre os países latino-americanos.⁵⁶ Porém, assim como em relação à sua abordagem geral à ordem liberal internacional, o Brasil não prioriza os direitos de propriedade intelectual em detrimento de questões de sérias ameaças à saúde e ao bem-estar dos países do Sul. Uma das estratégias de combate ao HIV/AIDS que contribui para o *soft power* brasileiro no Sul tem sido seu confronto com as companhias farmacêuticas internacionais, produzindo medicações patenteadas para tratar a doença.

O Brasil foi o primeiro país do Sul a manufaturar a versão genérica do AZT (1991), um remédio contra AIDS, o que levou a conflitos com as grandes

56 Intellectual Property Rights Index. 2018. Disponível em: <https://www.internationalpropertyrightsindex.org/country/brazil>. Acesso em: 7 out. 2019.

companhias farmacêuticas que cobravam preços altíssimos pelos remédios.⁵⁷ A Tailândia e a Índia não tardaram a seguir o Brasil. Os direitos de propriedade intelectual são um problema central para o comércio internacional, portanto a contestação dessas patentes farmacêuticas pelo Brasil, África do Sul, Índia e Tailândia em meio a uma grande crise na saúde trouxe sérias consequências para a governança da saúde. Esses países forçaram as empresas a baixarem seus preços, sob ameaça de declarar emergência nacional para produzir eles mesmos os remédios. Neste processo, eles conseguiram o reconhecimento da OMC de seu direito de produzir essas medicações caso os titulares da patente não as oferecessem por preços razoáveis. Para os países que não possuísem capacidade doméstica para a produção das medicações, a Declaração de Doha da OMC, em 2003, permitiu a importação de remédios dos países que os produzem em contexto de emergência nacional.⁵⁸

Os sucessos da saúde pública brasileira no âmbito doméstico e internacional rapidamente se espalharam pelo Sul, com a Organização Mundial da Saúde (OMS) e trinta e um países em desenvolvimento seguindo os passos do Brasil em sua política de saúde. O Brasil continua a doar medicamentos produzidos nessas exceções para o Quênia e para a África do Sul.⁵⁹ O Brasil também firmou uma parceria com a UNAIDS para criar o Centro Internacional de Cooperação Técnica (CICT) para promover suas estratégias domésticas de saúde para o combate ao HIV/AIDS em outros países. Em 2006, o Brasil assinou um acordo com a Comunidade do Caribe em sua Parceira Pan-Caribenha contra o HIV/AIDS para compartilhar seus conhecimentos para o contexto do Caribe.⁶⁰ O sucesso do CICT se reflete na sua capacidade de atrair apoio do Fundo de População das Nações Unidas, do Banco Mundial e de outros parceiros internacionais.⁶¹

57 Nitsan Chorev. Changing Global Norms through Reactive Diffusion: The Case of Intellectual Property Protection of AIDS Drugs. *American Sociological Review*, v. 77, n. 5, p. 838, 840, Oct. 2012.

58 *Ibid.*

59 KOHLER, Jillian Clare; LYBECKER, Kristina M. AIDS Policy and pharmaceutical patents: Brazil's strategy to safeguard public health. *World Economy*, v. 28, n. 2, p. 225-6, 2005.

60 UWI CONSULTING. Technical Cooperation on HIV/AIDS between CARICOM/PANCAP and the Government of Brazil Estudio de caso. Kingston, Jamaica: W.I., May 31, 2011. Disponível em: www.southsouthcases.info/pdf/lac12.pdf.

61 UNAIDS. UNAIDS and Brazil to Strengthen Technical Cooperation on AIDS. *UNAIDS*, May 30, 2008. Disponível em: www.unaids.org/en/resources/presscentre/featurestories/2008/may/20080530unaidsandbrazilstrengthenedtechcooper.

4 PROMOVENDO INVESTIMENTO

O tamanho da economia brasileira e seu mercado consumidor relativamente fechado criam incentivos para investimentos orientados para o mercado interno nos setores industrial e de serviços, enquanto o setor primário (agricultura, mineração, petróleo e gás) também atrai investidores interessados em mercados exportadores. Os governos têm complementado cuidadosamente estas atrações com políticas para manter um espaço aberto aos IED.

FHC deu um passo importante com as reformas legais de 1996, que deram fim à distinção entre empresas estrangeiras e empresas domésticas para uma série de impostos. Mesmo quando Lula nacionalizou as reservas de petróleo do pré-sal em 2010, ele manteve os blocos terrestres de petróleo e gás abertos para investimento estrangeiro sem necessidade de associação à Petrobras.

Privatização. Empresas estatais limitam suas oportunidades de investimento devido à não disponibilidade de seus ativos ou pelo seu potencial de competitividade desleal que afasta investidores privados do setor. A história nacionalista do Brasil se reflete numa maior presença de empresas estatais desde a década de 1930. Periodicamente, especialmente em desenvolvimentos de crise econômica, os governos buscam vender suas ações de uma empresa estatal ou até vender por completo a empresa.

Collor iniciou um pequeno programa de desinvestimento e FHC tentou um grande impulso nos anos 1990. Houve progresso, porém não tão grande quanto o que o presidente esperava, já que o Congresso e, por vezes, o Judiciário criaram obstáculos para a implementação. O governo Lula, apesar de não partir para uma onda nacionalizadora como os outros governos latino-americanos da época (a chamada “onda rosa”), mesmo assim acabou com a privatização e fortaleceu uma série de empresas estatais.

A crise econômica iniciada em 2014 e o impeachment de Dilma conduzindo ao governo de direita de Temer, reabriram as oportunidades para os investidores. Temer propôs um grande programa com 57 projetos de privatização (Programa de Parcerias de Investimentos, PPI), estendendo-se da loteria estatal à maior rede elétrica do país, para execução no último trimestre de 2017 e em 2018.

A venda de ações ou a privatização de empresas estatais é um tópico controverso, e o Congresso frequentemente se opõe às iniciativas. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal decidiu, em junho de 2019, que não é necessária

a aprovação do Congresso para que empresas estatais vendam suas subsidiárias, deste modo abrindo espaço para o programa de privatização. As expectativas eram de gerar US\$ 12,6 bilhões em taxas e US\$ 13,9 bilhões em investimentos para infraestrutura.⁶²

Liberalização do mercado doméstico. Os governos têm alterado a estrutura do mercado doméstico, trazendo novos investimentos para o setor de energia do Brasil. A maior empresa de eletricidade da América Latina, a Eletrobras, é controlada pelo governo e administra um terço da geração de energia do país e metade da sua transmissão. Temer tentou vender o controle acionário do governo para aumentar a receita, tornar a empresa mais eficiente e aumentar a transparência.

A Petrobras perdeu o monopólio de exploração de petróleo e gás nos anos 1990 e mais da metade de suas ações ordinárias são privatizadas, apesar de o governo manter o controle administrativo. A empresa tem vendido suas ações após sofrer por seu papel no escândalo de corrupção da *Lava Jato* e com negócios domésticos desvantajosos. Ela planeja vender oito refinarias e centros de distribuição de combustível; a Corporação Nacional de Petróleo da China — uma das quatro gigantes estatais de petróleo da China — comprou 20% da quota da refinaria do Comperj, no estado do Rio de Janeiro.

A Petrobras detém o monopólio da infraestrutura de gasodutos do país, apesar de usar apenas 40% da capacidade da rede. A falta de competição sobrecarregou a indústria brasileira com um dos preços mais altos de gás natural no mundo. Espera-se que a liberalização do acesso possa diminuir o preço do gás natural em 40% em dois anos e contribuir para o crescimento de 8,4% do PIB industrial.⁶³ Empresas (inclusive estrangeiras) que produzem gás natural em campos petrolíferos marítimos poderão acessar os gasodutos por um menor custo, além de poderem investir no desenvolvimento da rede para expandir o mercado doméstico de gás.

Promovendo Investimento Brasileiro no Exterior. A internacionalização tem sido um difícil processo para as empresas brasileiras, e até para o BNDES. Apesar da aparência de que os países latino-americanos promovem uma ideia de integração energética, não há acordo sobre qual a estratégia para atingi-la, frequentemente deixando o Brasil preso em iniciativas

62 Brazil's latest privatization drive should prove attractive to investors. KPMG, Sept. 7, 2017. Disponível em: <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2017/09/brazils-privatization-drive-should-attract-investors.html>. Acesso em: 2 out. 2019.

63 VISCIDI, Lisa; GRAHAM, Nate. Brazil's energy sector needs reform. Is Bolsonaro up to the task? *Americas Quarterly*, June 26, 2019.

custosas ou becos sem saída. Em 2005, Hugo Chávez, da Venezuela, e Néstor Kirchner, da Argentina, impulsionaram um gasoduto da Venezuela à Argentina passando pelo Brasil, que fora, entretanto, caro (seu custo de mais de US\$ 20 bilhões era mais caro que uma rota marítima) e uma ameaça para a Amazônia. Apesar da relutância da Petrobras em relação à parceria, o presidente Lula sentiu-se obrigado a investir tempo e energia no projeto para manter um bom relacionamento político com a Venezuela.⁶⁴

A política externa do Brasil com a América do Sul, baseada na solidariedade regional e integração, forçou também a Petrobras a envolver a PDVSA (Petróleos de Venezuela S.A., empresa petrolífera nacional da Venezuela) na construção de uma grande refinaria em Pernambuco; após anos de atraso pela incapacidade da PDVSA de colaborar, a empresa petrolífera nacional brasileira teve de construí-la ela mesma.⁶⁵

Não são só os parceiros ostensivos do Brasil na integração que são inefetivos e descomprometidos. Enquanto investidores e financiadores internacionais, as empresas públicas e privadas brasileiras estão sujeitas às idas e vindas das políticas do governo-anfitrião. Ao contrário de corporações multinacionais do Norte, que podem facilmente apelar à lei internacional e ao apoio de seu país natal para a proteção de seus direitos contratuais, as empresas brasileiras sofrem pressão do governo brasileiro para respeitarem os “direitos soberanos” dos países-anfitriões de postular e alterar os termos de engajamento.

Em resposta à relutância da Odebrecht em assumir a culpa pelos problemas decorrentes da usina hidrelétrica de São Francisco, no Equador, construída sob liderança da empresa, o presidente Rafael Correa expulsou a empresa do país em 2008. Além disso, mandou o exército ocupar quatro projetos em que a empresa trabalhava — um aeroporto, duas usinas hidrelétricas e um projeto de irrigação rural, que juntos valiam US\$ 800 milhões. A proibição durou até 2010, apesar de a Odebrecht ter aceitado uma arbitragem internacional e o pagamento de caução.

Ao retornar ao Equador em 2013, a Odebrecht manteve um perfil discreto.⁶⁶ Correa também ameaçou não pagar o empréstimo do BNDES que

64 CHIRINOS, Carlos. Sin gasoducto al sur. *BBC News*, Oct. 1, 2008; BURGESS, Sean W. Brazil as regional leader: meeting the Chávez challenge. *Current History*, 2010, p. 57-8.

65 CONNORS, Will. Refinery symbolizes woes of Brazilian oil firm Petrobras. *Wall Street Journal*, Dec. 7, 2014.

66 Ecuador: Brazilian firm increases its operations in Ecuador. *The Economist Intelligence Unit*, Nov. 1, 2013. Disponível em: www.eiu.com/industry/article/771136261/ecuador-brazilian-firm-increases-

financiou o projeto da Odebrecht. O governo brasileiro não reagiu à ameaça: o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim declarou publicamente que o empréstimo era “irrevogável” e, então, se reuniu com o embaixador do Brasil no Equador. Apesar disso, a empresa estatal equatoriana Hidropastaza levou o caso à arbitragem da Câmara de Comércio Internacional; o BNDES foi absolvido.⁶⁷

A Odebrecht não foi a única empresa que teve suas operações no exterior afetadas pela política dos países-anfitriões. Quando Correa tomou controle do setor de energia equatoriano em 2010, os contratos de exploração e produção da Petrobras no país foram transformados, unilateralmente, em contratos de serviço. Em vez de aceitar a mudança, a Petrobras decidiu encerrar os contratos. Ela mantém-se no Equador como dona e operadora do oleoduto OCP (Oleoducto de Crudos Pesados), mas tem perdido US\$ 14 milhões ao ano e não renovou seu contrato em 2018.⁶⁸ Além disso, a Petrobras mostrou o desejo de deixar a Bolívia após o governo de Morales tomar controle majoritário sobre os seus projetos, mas novamente os interesses da política externa regional do Brasil forçaram a empresa a manter-se na Bolívia em capacidade reduzida.⁶⁹

5 DIPLOMACIA OFICIAL DE DESENVOLVIMENTO

O desenvolvimento da diplomacia brasileira conceitua ajuda pública ao desenvolvimento tanto como um investimento no desenvolvimento do Sul como um investimento no *soft power* brasileiro. A experiência do Brasil em ser um país Estado beneficiário, sujeito à condicionalidade dos empréstimos de bancos multilaterais e países desenvolvidos, molda a política econômica

its-operations-in-ecuador/2013-11-04; UPDATE–Brazil’s Odebrecht Accepts Ecuador’s Terms. HydroWorld.com, Oct. 3. 2008. Disponível em: www.hydroworld.com/articles/2008/10/update---brazils-odebrecht-accepts-ecuadors-terms.html.

67 CANCEL, Daniel. Ecuador says Odebrecht dispute isn't diplomatic issue (Update1). *Bloomberg*, Nov. 26, 2008. Disponível em: www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=apyZX6_iSWoc; Latin Lawyer: Brazilian bank prevails against Ecuador. *Grupo de Estudos en Arbitragem*, Feb. 6, 2011. Disponível em: www.gearbpucminas.blogspot.com/2011/02/latin-lawyer-brazilian-bank-prevails.html; MALAMUD. *A leader without followers?*, p. 14-5.

68 JARDIM, Claudia. Petrobras anuncia fim de produção e exploração de petróleo no Equador. *BBC News*, Nov. 24, 2010. Disponível em: www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/estrategia/plano-de-negocios-e-gestao; Petrobras. Oleoduto OCP: respostas à revista. *Veja*, abr. 27, 2014. Disponível em: www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/oleoduto-ocp-respostas-a-revista-veja.htm.

69 MALAMUD. *A Leader Without Followers?*.

externa brasileira. Seu discurso de desenvolvimento tende a focar na solidariedade ao invés de na condicionalidade, erguendo-se sobre as forças do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), sobre seu programa de financiamento de exportação (PROEX) e sobre seus avanços tecnológicos e sociais na área da saúde, para demonstrar seu comprometimento em fazer parcerias com países em desenvolvimento.

O Brasil tem sido uma grande força na promoção da ideia de que a cooperação Sul-Sul pode contribuir para capacitar o desenvolvimento por meio do intercâmbio de conhecimento, incluindo o fornecimento de assistência técnica, que pode ser mais apropriado para o contexto de um país em desenvolvimento do que uma transferência de conhecimento de um contexto desenvolvido.⁷⁰ Essa orientação da diplomacia de desenvolvimento do Brasil reflete suas aspirações da promoção de uma ordem internacional revisada, baseada na igualdade soberana e na não intervenção.

5.1 Infraestrutura

O presidente FHC promoveu a importância estratégica da infraestrutura para o desenvolvimento do Brasil e da América do Sul; seus sucessores, Lula e Dilma, continuaram a focar neste ponto. Graças ao pobre estado da infraestrutura que liga o Brasil com seus vizinhos, há muito trabalho a ser feito para elaborar as rodovias, linhas férreas e matrizes energéticas necessárias. O Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Corporação Andina de Fomento (CAF; público-privada) são fontes tradicionais de financiamentos desses projetos, mas seus recursos são minúsculos em comparação às tarefas. Além disso, seus processos de aprovação oferecem oportunidades para oposição e lobbying de ambientalistas e comunidades indígenas que buscam supervisão reguladora sobre grandes projetos na Amazônia e nos Andes, zonas ambientalmente sensíveis. O Brasil continua buscando financiamentos adicionais de fontes mais capazes de guiar-se pelas prioridades nacionais do Brasil e não por interesses específicos de grupos ou outros governos.

O Brasil tem sido um participante importante de duas iniciativas para eliminar a disparidade da infraestrutura na América do Sul. A primeira, a *Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana* (IIRSA), buscou impulsionar fontes tradicionais de financiamento por meio do estímulo de

70 Sobre a ideia geral, ver: RHEE, Hyunjoo. Promoting south-south cooperation through knowledge exchange. In: KHARAS, Homi; MAKINO, Koji; JUNG, Woojin (eds.). *Catalyzing development: a new vision for aid*. [S.l.]: Brookings Institution Press, June 2011.

planejamento regional e promoção de desenvolvimento de infraestrutura. O presidente FHC lançou a IIRSA em 2000, a partir de propostas promovidas pelo Banco Mundial e pela CAF para facilitar a integração regional.

Entre os objetivos da IIRSA, estão a coordenação de projetos e investimentos em transporte, energia e telecomunicações; esforços para aumentar a compatibilidade entre os aspectos reguladores e institucionais envolvidos em projetos transnacionais de infraestrutura; e a criação de mecanismos inovadores de financiamento público e privado.⁷¹ A maioria dos projetos transnacionais de infraestrutura implementados sob a Agenda de Projetos Prioritários de Integração API da IIRSA é do Brasil.

Projetos regionais podem ser um bônus para os governos, mas são negativos sob os olhos de ambientalistas e comunidades locais. Oposição aos projetos pode ser mitigada por declarações de impacto ambiental e social, mas estes precisam ser credíveis. O Banco Nacional e o Banco Interamericano de Desenvolvimento são instituições relativamente independentes, mas mesmo suas declarações de impacto detalhando os benefícios dos projetos podem ser controversas. Entretanto, a IIRSA não é independente dos governos sul-americanos, portanto encontra-se diante de um desafio maior para comprovar sua credibilidade.

Suas metodologias também não lhe ajudam; a IIRSA usa sua própria Metodologia de Avaliação Ambiental e Social, que não exige uma avaliação aprofundada de caminhos alternativos, nem comentário público aberto e formal, ou uma avaliação baseada na comunidade dos custos e benefícios do projeto. Até a legislação nacional sobre declarações de impacto podem ser contornadas. A rodovia Interoceânica, por exemplo, que liga o Brasil e o Peru, é financiada por recursos amortizados de pedágios rodoviários, portanto o projeto não precisa seguir os canais de avaliação-padrão para projetos de financiamento público.⁷²

Em 2010, a IIRSA foi integrada à Unasul como Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). Essa integração levou à expansão de iniciativas regionais, com empresas brasileiras tornando-se

71 VITTE, Claudete de Castro Silva. A IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana): integração, soberania e território na América do Sul. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 11, May 25-27, 2005, Salvador, Bahia. *Anais* [...]. Salvador, BA, 2005. Disponível em: www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2650. Acesso em: 18 jul. 2021.

72 Cf. KASS, Stephen L. Assessing South America's "interoceánica" highway. *New York Law Journal*, Aug. 28, 2009. Disponível em: www.clm.com/publication.cfm?ID=260. Acesso em: 18 jul. 2021.

atores mais ativos na região por via dos projetos da IIRSA. O programa tem sido criticado como um processo de internacionalização das multinacionais brasileiras com ajuda do BNDES.⁷³

6 BANCOS DE ALTERNATIVOS DE DESENVOLVIMENTO

A agenda do Brasil é de revisão da ordem internacional, tanto para expandir sua influência por instituições alternativas de financiamento como para promover seu princípio preferencial da igualdade soberana como seu alicerce. Essas novas instituições financeiras não são apenas contempladas como encarnando o princípio de solidariedade Sul-Sul, mas também como promotoras da soberania nacional ao situar os interesses individuais dos Estados no topo de sua agenda, ao invés de permitir que a sociedade civil global a influencie.

O Brasil não se opõe a proteger o ambiente e os direitos humanos e de indígenas, dos quais são todas metas que as organizações da sociedade civil buscam incluir nas agendas principais das instituições financeiras internacionais (IFIs). Apesar disso, o país percebe os esforços das IFIs tradicionais de transformar essas melhorias em condições para receber empréstimos como uma violação de sua soberania nacional. Tendo em vista que todas as partes interessadas têm feito trocas constantes em relação às múltiplas metas de desenvolvimento, meio ambiente, direitos humanos etc., o Brasil quer garantir que as prioridades dos governos do Sul não difiram das prioridades dos governos do Norte, dos grupos da sociedade civil e dos mercados.

A primeira instituição alternativa apoiada pelo Brasil, o Banco do Sul, foi um fracasso. A Venezuela e a Argentina começaram a discutir sua criação em 2006, no ano seguinte o Brasil e o Equador entraram nas negociações. O lema do banco era “Soberania e Integração”. A primazia da soberania tinha como objetivo a distinção do Banco do Sul em relação às fontes tradicionais de empréstimo para o desenvolvimento. A retórica diplomática de Lula era menos confrontacional que a venezuelana, entretanto, o Brasil pagou seus empréstimos do FMI com antecedência para minimizar a influência e a condicionalidade que o FMI poderia forçar no Brasil, além do simbolismo de independência que um pagamento adiantado implicava.⁷⁴

73 ZIBECHI, Raúl. Interconnection without integration in South America: 15 Years of IIRSA. *Upsidedown World*, Oct. 8, 2015. Disponível em: <http://upsidedownworld.org/archives/international/interconnection-without-integration-in-south-america-15-years-of-iirsa/>. Acesso em: 6 out. 2019.

74 ZIBECHI, Raul. Bank of the south: toward financial autonomy. *Nacla*, 2007. Disponível em: www.nacla.org.

O campo de ação do Banco do Sul era definido, em geral, como o financiamento de programas sociais e a integração, com intenção de iniciar com um capital-base de US\$ 20 bilhões: Brasil, Venezuela e Argentina contribuindo com US\$ 5 bilhões cada e o resto dos membros, contribuindo com quantias menores. Alguns analistas afirmam que o Brasil tinha um posicionamento ambíguo em relação ao projeto, porém decidiu fazer parte dele quando pareceu que o banco realmente se tornaria efetivo, devido às economias crescentes da Venezuela e da Argentina na época; portanto, o Brasil sentiu a necessidade de ter uma voz na instituição.⁷⁵ Apesar de o documento inicial de fundação do banco ter sido assinado em dezembro de 2007, levaram mais de dois anos para assinar o acordo de criação, e o Banco nunca foi capitalizado.⁷⁶

O Brasil participa de outras iniciativas de construção de bancos alternativos de desenvolvimento, incluindo ser membro fundador do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII) e de ter participado da criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) do BRICS. O papel do Brasil no Novo Banco de Desenvolvimento é mais substancial que seu envolvimento no BAII. Alguns políticos afirmam que é importante para o Brasil aproveitar a oportunidade de tomar um papel de liderança geopolítica, em vez de viver sob as sombras da China e da Rússia.⁷⁷ O NBD tem como objetivo o apoio de projetos de infraestrutura entre seus países-membros; os países BRICS veem esses projetos como parte de seu *soft power* para outros países em desenvolvimento. O capital inicial do NBD era de US\$ 50 bilhões, dividido igualmente entre os cinco BRICS, US\$ 10 bilhões eram em ações liberadas e US\$ 40 bilhões em ações resgatáveis.

O NBD oferece empréstimos, fianças e outros instrumentos financeiros, participação no capital e assistência técnica para projetos apoiados pelo banco no mercado emergente e nos países-membros em desenvolvimento.

nacla.org/news/bank-south-toward-financial-autonomy. Acesso em: 15 set. 2015; BERGMAN, Lucas. South Americans to form independent regional bank. *Council on Hemispheric Affairs*, Dec. 9, 2007. Disponível em: www.coha.org/south-americans-to-form-independent-regional-bank.

75 UGARTECHE, Oscar. South American countries sign articles of agreement of BANCOSUR. *Committee for the abolition of Third World debt*, Oct. 14, 2009. Disponível em: www.cadtm.org/South-American-countries-sign); ANTULIO. The Banco del Sur and the return to development. *Latin American Perspectives*.

76 ROSALES. *The Banco del Sur and the return to development*.

77 Senado aprova criação do Banco do BRICS, com capital inicial de R\$ 50 bi. *Congresso em foco*. Disponível em: congressoemfoco.uol.com.br/noticias/senado-aprova-criacao-do-banco-dos-brics-com-capital-inicial-de-r-50-bi. Acesso em: 12 out. 2015.

A filiação é aberta para todos os países e o peso da votação reflete a titularidade de ações do país no NBD. Países desenvolvidos não podem pedir financiamento ao banco e têm o limite de, no máximo, 20% das ações; os países BRICS fundadores manterão o mínimo de 55% das ações.

Alinhado com a retórica dos BRICS de focar mais nas necessidades dos países em desenvolvimento do que nas instituições chefiadas pelos países desenvolvidos, ele exige que os bens e serviços para os projetos sejam supridos pelos países-membros do NBD, a menos que o Conselho de Diretores permita uma exceção. Essa exigência não beneficia apenas os países em desenvolvimento pelo estímulo direto aos seus setores industrial e de serviços, mas também os beneficia, pois países desenvolvidos precisam tornar-se membros do NBD caso queiram fornecer bens e serviços para os projetos, aumentando, portanto, o capital do banco.⁷⁸ O NBD espera aumentar seu financiamento nos mercados internacionais, o que significa que ele precisará manter uma notação de crédito excelente, portanto, é improvável que seja mais generoso que os bancos multilaterais já existentes.

O NBD oferece outras vantagens para os governos do Sul. Por não possuir uma equipe que efetue análises dos riscos ambientais e sociais, mantendo-se também alinhado aos princípios de soberania do BRICS, o NBD se refere às declarações de impacto ambiental e social produzidas nacionalmente. Tanto o governo Lula como o governo Bolsonaro veem as avaliações de instituições internacionais como uma infração à soberania nacional — o primeiro denunciava a decisão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que exigia que fosse permitida uma contribuição significativa das tribos indígenas afetadas pelo projeto da represa de Belo Monte na Amazônia, enquanto o último insiste que as queimadas da Amazônia são um problema exclusivo do Brasil.

Tendo em vista que o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento são bastante ativos em relação a essas questões nas fases principais do ciclo do projeto — elaboração/preparação, avaliação direta do ambiente, implementação/supervisão, monitoramento e avaliação —, a existência de fontes alternativas de financiamento, que são mais inclinadas a favorecer as prioridades do governo nacional, é mais atrativa para os países do Sul.

78 VI BRICS Summit. Agreement on the New Development Bank — Fortaleza, July 15. Chapter I, Article 2; Chapter II; Chapter IV, Article 21(vi). Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2021.

7 AJUDA OFICIAL AO DESENVOLVIMENTO

Doadores do Sul normalmente não exigem condicionalidades macroeconômicas ou critérios de governança e têm menos mecanismos burocráticos de aprovação e supervisão. Isso significa que os recursos podem ser liberados mais facilmente e de forma mais previsível. Mas também significa que há menos transparência, os recursos têm maior probabilidade de serem desviados pelos destinatários e os governos têm maior chance de ignorar a oposição da sociedade civil aos projetos particulares de desenvolvimento que ela discorda. As doações brasileiras concentram-se nos serviços educacionais e de saúde, assim como na cooperação técnica.⁷⁹

O sucesso brasileiro no desenvolvimento do seu moderno setor agrícola dá maior base de alcance para outros países do Sul. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária oferece assistência técnica a quatro países africanos produtores de algodão: Benin, Burkina Faso, Chade e Mali. O projeto “Cotton-4” foi elaborado para aumentar os lucros, criar empregos e mitigar a insegurança alimentar pelo aumento da produção e produtividade de algodão. Outras instituições governamentais brasileiras que promovem a diplomacia de desenvolvimento são o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e o Programa de Cooperação África-Brasil para o Desenvolvimento Social.⁸⁰

Apesar de o BNDES não publicar normalmente os relatórios detalhados dos seus empréstimos, um juiz brasileiro recentemente ordenou que essas informações fossem disponibilizadas ao público devido aos seus recentes escândalos de corrupção; a informação revelou que o BNDES cobrou taxas de juros bem menores nos empréstimos para projetos estrangeiros em comparação com os programas domésticos.⁸¹ O Brasil também se juntou

79 Comité Directivo de la Red Realidad de la Ayuda. COOPERACIÓN AL DESARROLLO SUR — SUR: ¿UN RETO PARA EL SISTEMA DE LA AYUDA?. In: The Reality of Aid, COOPERACIÓN SUR-SUR: UN DESAFÍO AL SISTEMA DE LA AYUDA. Reporte Especial sobre Cooperación Sur-Sur 2010-02-24 Medellín, marzo de 2010 p. 3, 20-4; Accra Agenda for Action. Disponível em: <http://www.accrahlf.net/WBSITE/EXTERNAL/ACCRAEXT/> as cited in Ibid. p. 4.

80 CAPTAIN, Yvonne. Brazil's Africa policy under Lula. *Global South*, v. 4, n. 1, Special Issue: Latin America in a Global Age, p. 191-2, Spring, 2010.

81 Latin America Daily Briefing. BNDES Data Feeds Doubts regarding Cuba Loans, June 5, 2015. Disponível em: latinamericadailybriefing.blogspot.com.br/2015/06/bndes-data-feeds-doubts-regarding-cuba.html.

ao Clube de Paris para perdoar as dívidas do Congo.⁸² No total, a presidente Dilma perdoou US\$ 740 milhões em dívidas de países africanos com o Brasil.

Enquanto os africanos celebraram os empréstimos e o perdão das dívidas, no Brasil havia obstáculos potenciais internos para a atividade do BNDES no exterior. Houve cobrança para que houvesse perdão da dívida para que as empresas brasileiras contratantes, de mineração e de agricultura, ligadas à presidente pudessem obter financiamento do BNDES para investir na África.⁸³ Porém, controvérsias domésticas sobre os empréstimos do BNDES no exterior e o perdão de dívidas domésticas dificultaram para que o governo mantivesse tais despesas financeiras, principalmente no contexto dos escândalos de corrupção e da recessão econômica. O Brasil não entrou no ranking dos 20 maiores doadores para ajuda ao desenvolvimento em 2017.⁸⁴

Há controvérsias sobre quanta ajuda ao desenvolvimento o Brasil realmente fornece. A OCDE calcula que pouco mais da metade da ajuda ao desenvolvimento oficialmente declarada pelo Brasil realmente se qualifica como ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD).⁸⁵ O Brasil não se compara favoravelmente com outros provedores de AOD. A assistência AOD dos vinte e três países-membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE atingiu a média de 0,49% da renda nacional bruta (RNB) em 2010,

82 The Paris club agrees to provide 100% debt relief to the Republic of Congo. *Club de Paris*, Mar. 18, 2010. Disponível em: www.clubdeparis.org/sections/communication/archives-2010/congo2270/switchLanguage/en.

83 CABRAL, Otávio. Dilma perdoou dívida de países africanos de olho em 2014. *Veja*, May 31, 2013. Disponível em: veja.abril.com.br/noticia/brasil/dilma-perdoou-divida-de-paises-africanos-de-olho-em-2014.

84 Development Initiatives. Global humanitarian assistance report 2018. *Development Initiatives*, 2018. Disponível em: <http://devinit.org/post/global-humanitarian-assistance-report-2018/> acessado em 22 maio 2019.

85 A cooperação de desenvolvimento do Brasil é significativamente maior de acordo com os números oficiais divulgados pelo governo brasileiro. A OCDE usa tais dados, porém, por razões analíticas, apenas inclui nas estimativas: 1) as atividades em países de baixa ou média renda; e 2) contribuições à agências multilaterais que têm como meta principal a promoção de desenvolvimento econômico e de bem-estar social em países em desenvolvimento (ou uma porcentagem de tais contribuições quando uma agência multilateral não opera exclusivamente em atividades de desenvolvimento para países em desenvolvimento). A OCDE também exclui atividades bilaterais de manutenção da paz. Os dados oficiais do Brasil podem excluir algumas atividades que poderiam ser incluídas como cooperação de desenvolvimento nas estatísticas do CAD, portanto elas também são excluídas das estimativas da OCDE baseadas nos dados do Brasil. OECD. *Brazil's Development Co-Operation*, Dec. 30, 2015. Disponível em: www.oecd.org/dac/dac-global-relations/brazil-development-co-operation.htm. Acesso em: 30 dez. 2015. (ver N.T.)

tendo a Coreia do Sul o baixo nível de 0,12%,⁸⁶ ainda assim bem acima do Brasil, com apenas 0,02%.

Dentre os dezoito países não membros do CAD que participam da OCDE (o Brasil não é um deles), o Brasil equipara sua generosidade apenas com a Tailândia, nas últimas posições da lista.⁸⁷ Dados do site da Assistência Humanitária Global indicam que o Brasil fornece menos ajuda ao exterior que outros países dos BRICS, que a Turquia e os principais países petroleiros árabes.

8 O TRUNFO DA CHINA

O relacionamento do Brasil com a China é complexo e complicado. A China tornou-se um grande mercado e um investidor importante durante o boom das commodities. O Brasil tem como principal parceiro comercial a China, estando os Estados Unidos muito atrás. Por outro lado, o Brasil é o oitavo maior parceiro comercial da China. Há vantagens e desvantagens nesse relacionamento.

As exportações brasileiras concentram-se entre as commodities primárias (soja, petróleo, gás e minérios), enquanto suas importações são majoritariamente bens industriais. As empresas brasileiras têm uma presença minoritária na China. Temendo controle externo sobre as fontes de alimentos do Brasil, o presidente Lula proibiu grandes aquisições de terras pelos chineses, assim como de outros investidores estrangeiros. Porém, o governo do PT considerava a China um parceiro-chave para aumentar a influência do Sul nas relações internacionais.

Os interesses da China de investir no Brasil ampliaram-se em parte porque a China quer compensar o ressentimento latino-americano sobre seu papel de exportadores de commodities primárias para a China e a abundância na região de produtos manufaturados importados da China. O primeiro-ministro Li Keqiang visitou a América Latina em maio de 2015 e prometeu aumentar a participação chinesa em projetos de infraestrutura.⁸⁸ O Brasil é o destino preferido para IED chinês na América Latina.

86 OECD. Table 1: Net official development assistance in 2010. *Preliminary Data for 2010*. 2010. Disponível em: www.oecd.org/dac/stats/47515917.pdf. Acesso em: 31 dez. 2015.

87 OECD. *Development Finance of Countries beyond the DAC*. Disponível em: www.oecd.org/dac/dac-global-relations/non-dac-reporting.htm. Acesso em: 31 dez. 2015.

88 BMI Research. China's Infrastructure Focus Targets Latin America. *BMI Research*, May 22, 2015. Disponível em: www.bmiresearch.com/news-and-views/chinas-infrastructure-focus-targets-latin-america#sthash.QBV1nuo.dpuf.

Em muitos casos, as empresas chinesas estão dispostas a aceitar retornos bem menores que outros atores estrangeiros, adotando uma visão estratégica a longo prazo para seus investimentos. Alega-se que a Sany, gigante chinesa de construção, financiou clientes com uma taxa de juros “quase negativa”. Considera-se também que os chineses pagaram em excesso (por volta de 30% a mais) pela CPFL, empresa brasileira de energia.

Para compreender melhor o IED contemporâneo, o Banco Central do Brasil identifica a nacionalidade do IED de duas maneiras. A origem imediata é simplesmente o país de origem da transferência do financiamento, enquanto o “país de primeira origem” identifica o país onde se situa o controle efetivo da empresa e suas afiliadas brasileiras. O investimento direto chinês para o Brasil ocorre, principalmente, por via de países intermediários. De 2003 a 2016, cerca de 90% do IED chinês para o Brasil veio de subsidiárias baseadas em países intermediários.⁸⁹

De uma perspectiva brasileira, esse padrão de investimento situa os investidores chineses em uma categoria similar aos outros investidores estrangeiros que buscam dificultar a regulação do país-anfitrião sobre suas atividades. Em outras palavras, os brasileiros são céticos em relação à retórica chinesa de “ganho mútuo”.

Bolsonaro acusou a China de ser uma potência econômica predatória em sua campanha eleitoral. Como presidente, ele preferiu os EUA, a UE, a Coreia do Sul e o Japão como contrapesos à China. Mas é possível ter alguma compensação com o apoio desses países? O Brasil pode arcar com os custos de alienar seu principal parceiro comercial e uma fonte importante de IED?

Aparentemente não. Após a queda do IED chinês de US\$ 11,3 bilhões em 2017 para US\$ 2,8 bilhões em 2018, as empresas brasileiras e os lobbies militares pressionaram o governo para que evitasse um confronto com a China. O governo Bolsonaro tem uma facção antiglobalista radical, liderada pelo ministro de Relações Exteriores, Ernesto Araújo, que prefere o alinhamento com Trump e a rejeição da China. Porém, o ministro da Economia, Paulo Guedes, formado na Universidade de Chicago, prefere favorecer o livre mercado e impostos mais baixos. O vice-presidente e general quatro-estrelas aposentado Hamilton Mourão tem uma visão mais tradicional brasileira e busca ligar o nacionalismo brasileiro de Bolsonaro com as políticas de Make America Great Again de Trump.

89 BANCO CENTRAL (2018, p. 11, 18).

Em março de 2019, num encontro entre Bolsonaro e Trump, o presidente dos EUA pediu para que o Brasil seguisse os EUA na proibição da rede 5G da Huawei. Sem conseguir um comprometimento de Trump para baixar as barreiras comerciais dos EUA com o Brasil, Bolsonaro relatou aos jornalistas que “o Brasil continuará a fazer negócios com o máximo de países o possível”.⁹⁰ Portanto, Bolsonaro encarou a realidade: o único país que poderia frear a China para o Brasil não lhe ofereceu nada.

A Huawei está no Brasil há mais de duas décadas e emprega 2.000 funcionários em uma fábrica de produção de equipamentos de infraestrutura de telecomunicações. O Brasil planeja, para março de 2020, um leilão para o 5G (o maior do mundo), portanto, a decisão brasileira será importante para os EUA e para a China. O ministro de Ciência e Tecnologia, Marcos Pontes, afirmou que a decisão sobre o 5G é estritamente política — e não técnica —, portanto, deve ser feita pelo presidente. O Vice-presidente Mourão afirmou que o Brasil “não compartilha, por enquanto”, a opinião dos EUA de que a Huawei poderia transmitir informações estratégicas para o governo chinês. Em agosto de 2019, o governador de São Paulo anunciou que a Huawei Technologies Co., Ltd. construirá uma fábrica de US\$ 800 milhões no seu estado para produzir para o mercado doméstico e externo.⁹¹ Parece que a Huawei será um ator-chave para o futuro leilão de 5G no Brasil.

9 CONCLUSÃO

O Brasil — um grande país, historicamente vulnerável à intervenção europeia e à dinâmica economia mundial — tem competido pelo status de Grande Potência por mais de um século. Apesar das aspirações domésticas e das percepções estrangeiras que consideram a probabilidade de o Brasil tornar-se uma grande potência, o país tem falhado em suas capacidades — particularmente, nas dimensões econômica e militar — de percorrer o caminho tradicional para a grandiosidade. O Brasil tentou, recentemente, superar o abismo entre suas ambições e suas capacidades de se tornar um expoente proeminente na prática do “*soft power*”.

90 LAPPER, Richard. Bolsonaro took aim at China. Then reality struck. *Americas Quarterly*, April 23, 2019. (ver N.T.)

91 MELLO, Gabriela. China's Huawei to invest \$800 million in new Brazil factory. Reuters, Aug. 9, 2019; PAUL, George. Huawei plans to sink \$ 800 million into a Brazilian smartphone factory to combat international opposition. *Business Insider*, Aug. 13, 2019. Disponível em: <https://www.businessinsider.com/huawei-expanding-presence-in-brazil-with-new-facility-2019-8>. Acesso em: 1 out. 2019.

A diplomacia e o desenvolvimento nacional são vistos pelo Brasil como os caminhos para alcançar a participação nos conselhos de grandes potências para garantir uma ordem mundial mais favorável para seus interesses. A política brasileira de investimento, amplamente construída para incluir investimento público interno e externo, IED e investimento em carteira, serve para promover a diplomacia e o desenvolvimento nacional.

No período recente, caracterizado pelo boom das commodities e uma década de governos do PT, o alinhamento com desafiantes da ordem liberal foi considerado o melhor caminho para demonstrar o valor do Brasil para a ordem liberal e, assim, ganhar influência sobre como reformá-la. A política doméstica turbulenta e uma grande crise econômica diminuíram a credibilidade e as capacidades do Brasil, interrompendo sua ascensão. Desde 2014-2016, grandes mudanças internacionais e domésticas produziram transformação na grande estratégia brasileira de uma retórica contra o neoliberalismo e a realidade da dinâmica da maldição dos recursos para uma grande estratégia caótica baseada em facilitar a integração com a ordem econômica neoliberal internacional.

As alternativas que o Brasil propõe não representam uma ruptura filosófica radical da estrutura existente de governança internacional financeira ou um desafio ao princípio de mercados livres globais que fazem parte da atual ordem internacional. A ironia é dupla. Trump busca derrubar a ordem liberal, mas seus esforços levam Bolsonaro a apoiá-la (incluindo comercialmente, como pode ser visto no novo acordo UE-Mercosul). Bolsonaro tenta imitar Trump, mas seu comportamento o leva aos chineses, e ele, sem dúvidas, verá a necessidade de instituições multilaterais para ajudar a moldar o comportamento dos chineses em sua ascensão à dominação da economia mundial.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Foreign direct investment in Brazil report**. [S.l.:s.n.], 2018. p. 8.

BERGMAN, Lucas. South Americans to form independent regional bank. **Council on Hemispheric Affairs**, Dec. 9, 2007. Disponível em: www.coha.org/south-americans-to-form-independent-regional-bank. Acesso em: 17 jul. 2021.

BRAZIL's latest privatization drive should prove attractive to investors. **KPMG**, Sept. 7, 2017. Disponível em: <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2017/09/brazils-privatization-drive-should-attract-investors.html>. Acesso em: 2 out. 2019.

BURGES, Sean W. Brazil as regional leader: meeting the Chávez challenge. **Current History**, p. 57-8, 2010.

CABRAL, Otávio. Dilma perdoou dívida de países africanos de olho em 2014. **Veja**, 31 maio, 2013. Disponível em: veja.abril.com.br/noticia/brasil/dilma-perdoou-divida-de-paises-africanos-de-olho-em-2014. Acesso em: 17 jul. 2021.

CAPTAIN, Yvonne. Brazil's Africa policy under Lula. **Global South**, v. 4, n. 1, Special Issue: Latin America in a Global Age, p. 191-2, Spring, 2010.

CHIRINOS, Carlos. Sin gasoducto al Sur. **BBC News**, Oct. 1, 2008.

CHOREV, Nitsan. Changing global norms through reactive diffusion: the case of intellectual property protection of AIDS drugs. **American Sociological Review**, v. 77, n. 5, p. 838, 840, Oct. 2012.

COHEN, CONNORS, Will. Refinery symbolizes woes of Brazilian oil firm Petrobras. **Wall Street Journal**, Dec. 7, 2014. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/refinery-symbolizes-woes-of-brazilian-oil-firm-petrobras-1417992286>. Acesso em : 18 ago 2022.

GALLAGHER, Kevin P. Brazil: emerging markets can regulate global finance. **Financial Times**, July 10, 2012.

GLOBAL humanitarian assistance report 2018. **Development Initiatives**, June 19, 2018. Disponível em: <http://devinit.org/post/global-humanitarian-assistance-report-2018/>. Acesso em: 22 maio 2019.

HURRELL, Andrew; NARLIKAR, Amrita. A new politics of confrontation: Brazil and India in multilateral trade negotiations. **Global Society**, v. 20, p. 415-33, 2000.

IMF Survey online. IMF Survey: IMF develops framework to manage capital inflows. **International Monetary Fund**, Apr. 5, 2011. Disponível em: www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2011/NEWO40511B.htm. Acesso em: 17 jul. 2021.

INTERNATIONAL Property Rights Index: Countries. **Property rights Alliance**, 2020. Disponível em: <https://www.internationalpropertyrightsindex.org/country/brazil>. Acesso em: 7 out. 2019.

JARDIM, Claudia. Petrobras anuncia fim de produção e exploração de petróleo no Equador. **BBC News**, Nov. 24, 2010. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/11/101124_equador_cj_rc. Acesso em: 17 jul. 2021.

KOHLER, Jillian Clare; LYBECKER, Kristina M. AIDS Policy and pharmaceutical patents: Brazil's strategy to safeguard public health. **World Economy**, v. 28, n. 2, p. 225-6, 2005.

LAPPER, Richard. Bolsonaro took aim at China. Then reality struck. **Americas Quarterly**, April 23, 2019. (ver N.T.)

LATIN AMERICA DAILY BRIEFING. BNDES data feeds doubts regarding Cuba loans. **Latin America Daily Briefing**, June 5, 2015. Disponível em: latinamericadailybriefing.blogspot.com.br/2015/06/bndes-data-feeds-doubts-regarding-cuba.html. Acesso em: 17 jul. 2021.

MELLO, Gabriela. China's Huawei to invest US\$ 800 million in new Brazil factory. **Reuters**, Aug. 9, 2019. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-huawei-tech-brazil-idUSKCN1UZ1B6>. Acesso em: 17 jul. 2021.

PAUL, George. Huawei plans to sink US\$ 800 million into a Brazilian smartphone factory to combat international opposition. **Business Insider**, Aug. 13, 2019. Disponível em: <https://www.businessinsider.com/huawei-expanding-presence-in-brazil-with-new-facility-2019-8>. Acesso em: 1 out. 2019.

PETROBRAS. Oleoduto OCP: respostas à revista Veja. **Petrobras**, 27 abr. 2014. Disponível em: www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/oleoduto-ocp-respostas-a-revista-veja.htm. Acesso em: 17 jul. 2021.

RASTELLO, Sandrine. IMF officially endorses capital controls in reversal. **Bloomberg**, Dec. 3, 2012. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2012-12-03/imf-officially-endorses-capital-controls-in-reversal>. Acesso em: 17 jul. 2021.

UNAIDS. UNAIDS and Brazil to Strengthen Technical Cooperation on AIDS. **UNAIDS**, May 30, 2008. Disponível em: www.unaids.org/en/resources/presscentre/featurestories/2008/may/20080530unaidsandbrazilstrengthenstechcooper. Acesso em: 17 jul. 2021.

VALENÇA, Márcio Moraes. The lost decade and the Brazilian government's response in the 1990s". **The Journal of Developing Areas**, v. 33, n. 1, p. 1-52, Autumn, 1998.

VIDIGAL, Geraldo; STEVENS, Beatriz. Brazil's new model of dispute settlement for investment: return to the past or alternative for the future? **Journal of World Investment & Trade**, v. 19, n. 13, p. 486, May 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/325892522_Brazil's_New_Model_of_Dispute_Settlement_for_Investment_Return_to_the_Past_or_Alternative_for_the_Future. Acesso em: 17 jul. 2021.

VISCIDI, Lisa; GRAHAM, Nate. Brazil's energy sector needs reform. Is Bolsonaro up to the task? **Americas Quartel**, June 26, 2019.

VITTE, Claudete de Castro Silva. A IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana): integração, soberania e território na América do Sul". In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 11, May 25-27, 2005, Salvador. **Anais [...]**. Salvador, BA: [s.n.], 2005. (www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2650).

WORLD BANK GROUP. **Doing Business 2019**. 16th. ed. [S.l.: s.n.], 2019. p. 159. Disponível em: file:///C:/Users/Samsung/Desktop/DB2019-report_web-version.pdf. Acesso em: 17 jul. 2021.

WTO; ITC; UNCTAD. **World Tariff Profiles**. [S.l.: s.n.], 2017. p 55. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tariff_profiles17_e.pdf. Acesso em: 17 jul. 2021.

ZIBECHI, Raúl. Bank of the south: toward financial autonomy". **Nacla**, Sept. 4, 2007. Disponível em: www.nacla.org/news/bank-south-toward-financial-autonomy. Acesso em: 15 set. 2015.

ZIBECHI, Raúl. Interconnection without integration in South America: 15 years of IIRSA. **Upsidedown World**, Oct. 8, 2015. Disponível em: <http://upsidedownworld.org/archives/international/interconnection-without-integration-in-south-america-15-years-of-iirsa/>. Acesso em: 6 out. 2019.



3. AMÉRICA LATINA: MULTILATERALISMO SEM VALORES MULTILATERAIS⁹²

Sabine Kurtenbach⁹³

INTRODUÇÃO

A América Latina e o Caribe são considerados aliados naturais em iniciativas de política externa para fortalecer o multilateralismo liberal. Entretanto, a análise da cooperação na região apresenta um retrato ambíguo. Particularmente em relação aos elementos essenciais do conjunto de valores liberais como a democracia e os direitos humanos, os governos latino-americanos majoritariamente seguem seus próprios interesses.

92 Este texto é uma versão expandida e atualizada de duas publicações feitas na GIGA Focus Latin America Series: a) pela autora (Nr. 6, 2019. Disponível em: <https://www.giga-hamburg.de/en/publication/latin-america-multilateralism-without-multilateral-values>) e b) pela autora em coautoria com Detlef Nolte (Nr. 3, 2017. Disponível em <https://www.giga-hamburg.de/en/publication/latin-americas-fight-against-corruption-the-end-of-impunity>). Traduzido por Bernardo João do Rego Monteiro Moreira. Email: bemoreira@id.uff.br.

93 Pesquisadora líder associada ao German Institute for Global and Areas Studies e professora honorária na *Philipps Universität Marburg*. E-mail: sabine.kurtenbach@giga-hamburg.de

O elemento mais bem-sucedido do multilateralismo latino-americano é a resolução intergovernamental de conflitos, sendo institucionalizada desde 1948 no Pacto de Bogotá. Apesar disso, instituições *ad hoc* tomam o papel de mecanismos multilaterais estabelecidos em crises graves. A proximidade ideológica é mais importante que os valores e normas. Os países latino-americanos assinaram o maior número de acordos internacionais referentes aos elementos essenciais do multilateralismo liberal (a democracia e os direitos humanos), implementando-os ao sistema interamericano.

Na prática, entretanto, a implementação provou ser difícil. A crise na Venezuela demonstra uma natureza ambígua da cooperação multilateral na relação entre a estabilidade regional e os interesses políticos particulares dos países. Parcerias confiáveis no sistema multilateral, na América Latina e Caribe, bem como no resto do mundo, são dependentes da proteção e implementação da democracia e dos direitos humanos nos países parceiros. Acordos de palavras ocas não são o bastante. Apenas será possível a emergência de parcerias estáveis quando houver harmonia entre as práticas de política doméstica e política externa.

1 A AMÉRICA LATINA COMO UM PARCEIRO PARA O MULTILATERALISMO

Com a eleição de Donald Trump e a votação do Brexit, a crise do multilateralismo liberal atingiu o núcleo da política externa alemã e europeia. Em busca de parceiros para cooperação multilateral, o ministro federal do exterior, Heiko Maas, convidou parceiros da América Latina e do Caribe para uma conferência em Berlim, em 2019. Os países da região foram tratados como “aliados naturais” para o fortalecimento do multilateralismo, em concordância com a Alemanha, que afirmou “que a democracia, o império da lei e um comércio justo e livre são os únicos caminhos” (FEDERAL FOREIGN OFFICE, 2019).⁹⁴

A referência a uma comunhão de valores entre a Alemanha e a UE com a América Latina e o Caribe não é novidade, mas tem sido um mantra recorrente desde o fim da Guerra Fria e com a democratização de América Latina (FEDERAL FOREIGN OFFICE, 2010). Todavia, governos nacionalistas desinteressados na cooperação liberal (FLEMES, 2018) tem se afirmado exponencialmente pelo continente, não só após a eleição de Jair Bolsonaro no fim de 2018. Simultaneamente, problemas estruturais fundamentais estão

94 Todas as citações do texto são traduções livres nossas (nota do tradutor, é indicada pela sigla N.T.).

irrompendo por toda a região, mostrando a fragilidade do suposto consenso nos campos da democracia, direitos humanos e império da lei. Uma análise da cooperação multilateral, na região e com a região, apresenta, portanto, um retrato bastante ambíguo em relação a esses fatores.

A cooperação multilateral na e com a América Latina tem sido bem-sucedida no campo da política clássica de segurança com foco na prevenção de conflitos interestatais. Por outro lado, os elementos essenciais do conjunto de valores liberais, estando mais associados ao desenvolvimento doméstico, têm sido deixados de lado pelos governos, que afirmam o princípio de soberania nacional ou apenas seguem seus próprios interesses políticos. A crise da Venezuela nos últimos anos demonstra claramente os desafios e ambiguidades da cooperação multilateral na e com a América Latina.

2 UMA ZONA DE PAZ – NAS RELAÇÕES INTERESTATAIS

Em janeiro de 2014, a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac) declarou que a América Latina e o Caribe são uma “zona de paz”. Os chefes de estado ressaltaram o respeito ao direito internacional, à pacífica resolução de conflitos, à não interferência em assuntos internos, à não proliferação de armas nucleares e à promoção de uma cultura de paz (GLOBO, 2014).

A região realmente aproveitou um longo período de cooperação regional desde sua independência, há 200 anos. Em 1826, o Congresso do Panamá estabeleceu um sistema de cooperação entre as ex-colônias ibéricas, tendo os EUA como membro a partir da Primeira Conferência Internacional de Estados Americanos, em 1889. Na Nona Conferência Internacional de Estados Americanos em 1948, os estados fundaram a Organização de Estados Americanos (OEA) como uma organização regional no âmbito do sistema das Nações Unidas. O Pacto de Bogotá define mecanismos abrangentes de resolução pacífica de conflitos e tem como objetivo a prevenção do uso da violência e a fiscalização de casos quando levados ao Tribunal Internacional de Justiça ou ao Conselho de Segurança da ONU (LONG, 2020).

Por um longo período, o pacto foi substituído por mecanismos *ad hoc* estabelecidos especificamente para conflitos particulares. Um dos exemplos é o Grupo de Contadora, fundado em meados dos anos 1980 para evitar a escalada das guerras civis internacionalizadas na América Central em uma guerra regional.

A OEA foi paralisada devido à polarização ideológica à época. Os governos dos estados vizinhos (México, Colômbia, Panamá e Venezuela) mediarão e criaram os alicerces ao Acordo de Paz de Esquipulas na região

(CHILD, 1992). Outros conflitos bilaterais — entre a Argentina e o Chile, por exemplo — também foram neutralizados pela mediação de vários atores (FLEMES; RADSECK, 2009).

Nos últimos anos, o Tribunal Internacional de Justiça aprovou uma série de decisões de arbitragem sobre antigas disputas de fronteira. Os governos do Chile e Peru adotaram uma decisão sobre a delimitação de sua fronteira marítima em 2014 (WEHNER, 2014); por outro lado, o governo da Colômbia deixou o Pacto de Bogotá após uma decisão sobre sua fronteira marítima no Caribe que favoreceu a Nicarágua (URUEÑA, 2013).

Em geral, a cooperação multilateral para abrandar e resolver conflitos interestatais é considerada como altamente bem-sucedida. É possível que isso ocorra pela similaridade estrutural do ponto de vista histórico e cultural entre os estados latino-americanos, além do fato de o controle das regiões fronteiriças sempre ter sido interessante quando envolve o controle e a exploração de matérias-primas preciosas. Sendo ligadas à existência de mecanismos de administração de conflitos ou ao baixo nível de relações interestatais conflituosas, ou até a supremacia dos EUA como indutora para a paz (Pax Americana), as interações interestatais relativamente pacíficas mantêm-se uma questão em debate (KACOWICZ; MARES, 2016; MARES 2012).

Com o fim das ditaduras militares no final dos anos 1980, os governos latino-americanos aumentaram sua cooperação regional e internacional, tornando-se — com exceção de Cuba — parte do sistema cooperativo do Ocidente liberal, supostamente baseados nos valores comuns de democracia, direitos humanos e império da lei. Para proteger e implementar esses valores essenciais liberais, os países latino-americanos assinaram uma série de tratados abrangentes, particularmente no âmbito da OEA. Mas já que esses valores (não apenas na América Latina, mas além dela) estão intimamente ligados tanto a estruturas de poder profundamente enraizadas quanto às questões geopolíticas dos Estados Unidos, tornou-se óbvio que a retórica liberal se manteve vazia.

3 PROTEGENDO A DEMOCRACIA

Os países latino-americanos foram um elemento central para a terceira onda de democratização iniciada em meados dos anos 1970 no sul da Europa, com Portugal, Espanha e Grécia. Mainwaring e Bizarro (2019) identificaram 91 casos de democratização até o ano de 2017, incluindo 18 na América Latina

e Caribe. Diferentemente de outras regiões, apenas quatro casos de colapso puderam ser identificados (República Dominicana, 1990; Peru, 1992; Nicarágua, 2008; e Honduras, 2010). Os autores observaram uma erosão do progresso democrático no Equador e estagnação na Argentina, Bolívia, Colômbia, República Dominicana (após a nova democratização de 1996) e Panamá.

Os oito países remanescentes (Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, México, Paraguai, Peru e Uruguai), por outro lado, têm progredido, apesar de baixíssimos valores iniciais. A América Latina, portanto, tem sido muito mais bem-sucedida que outras regiões. A Venezuela não está incluída nesta análise, tendo em vista que já era democrática antes da terceira onda de democratização.

No 11 de setembro de 2001, os 34 estados-membros da OEA assinaram a Carta Democrática Interamericana, numa sessão especial em Lima, Peru.⁹⁵ Em 1985, a OEA adotou um protocolo declarando que a democracia é essencial para a “estabilidade, paz e desenvolvimento”. Assim, o direito do povo à democracia e a obrigação dos governos de promovê-la e defendê-la foi consagrado na Carta. A Carta se refere explicitamente à democracia representativa, com o artigo 3 estabelecendo que os componentes centrais são o respeito pelos direitos humanos e as liberdades fundamentais; o acesso ao exercício do poder com base no império da lei; a realização de eleições regulares, livres e justas, com voto secreto e sufrágio universal; um sistema plural de partidos políticos e organizações; e a separação de poderes.

A Carta foi aplicada em relação a dois países. A primeira vez foi em 2002, quando ocorreu uma tentativa de golpe ao presidente venezuelano Hugo Chávez, apesar de ele ter assumido novamente o poder após três dias; portanto a OEA não pôde tomar nenhuma atitude. Entretanto, o reconhecimento do “governo transitório” pelo governo dos EUA de George W. Bush demonstra que os velhos padrões de aliado-inimigo se mantiveram predominantes. Iniciando em 2016, o secretário-geral da OEA Luis Almagro tentou algumas vezes sancionar o crescente autoritarismo do governo Maduro, o sucessor menos carismático e escolhido a dedo por Chávez.

Por um longo período, esses esforços falharam devido ao apoio que Maduro recebeu da Nicarágua, Bolívia e vários outros estados caribenhos que receberam condições preferenciais para importação de petróleo no sistema de apoio da Petrocaribe. Quando se atingiu a maioria favorável à implementação de sanções, o governo venezuelano declarou sua saída da OEA, que se concretizou em maio de 2019.

95 Para acessar a carta, ver: www.oas.org/charter/docs/resolution1_en_p4.htm.

Os mecanismos de sanção foram aplicados uma segunda vez após o golpe contra o presidente hondurenho Manuel Zelaya, em 2009. Os esforços preventivos da OEA para neutralizar a crise doméstica falharam, e, em 28 de junho de 2009, soldados arrancaram o presidente de sua cama no meio da noite e o colocaram em um avião para a Costa Rica. A OEA reagiu imediatamente com uma forte sanção e suspendeu o *status* de estado-membro de Honduras. Mesmo assim, não houve consequências, já que o governo transitório se instalou por um período e os EUA rapidamente quebraram as linhas do fronte que rejeitava o golpe. A OEA estava novamente dividida de forma profunda na sua avaliação das eleições subsequentes de novembro de 2009, e, em 2011, Honduras foi readmitida (LEGLER, 2012).

Em última instância, quatro fatores influenciaram a aplicação de mecanismos regionais existentes para a proteção da democracia (FELDMANN; MERKE; STUENKEL, 2019): primeiramente, o fato de haver regras e regulações contraditórias. O uso de sanções em resposta a violações vai de encontro à rejeição de intervenções nos assuntos domésticos de outros estados, que tem profundas raízes na história latino-americana. Ribeiro Hoffman (2019) também aponta corretamente que existem grandes diferenças regionais entre defensores da democracia representativa e participativa em relação aos pilares centrais da democracia. Em segundo lugar, faltam poderes adequados aos mecanismos que realmente possam forçar os governos envolvidos a acatarem as decisões. Terceiro, a influência contínua e considerável dos EUA deve ser tratada de forma crítica. O apoio ao golpe contra Chávez em 2002 e a reviravolta em favor do governo transitório de Honduras foram vistos como sinais maiores de que a prioridade não se tratava de implantar normas e valores liberais, mas que esses eram apenas um pretexto para garantir os interesses econômicos e estratégicos dos EUA. Finalmente, os mecanismos altamente orientados para o consenso impedem uma ação robusta e concreta.

4 A IMPLEMENTAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS

Um segundo elemento do multilateralismo liberal, que está intimamente relacionado à questão da democracia, é a proteção e implementação dos direitos humanos fundamentais, um campo em que a América Latina foi pioneira. Nove meses antes da Declaração Universal dos Direitos Humanos (10 de dezembro de 1948) e pouco antes da fundação oficial da OEA na Nona Conferência Internacional de Estados Americanos, em Bogotá, a organização adotou a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.

É recente a crescente atenção e reconhecimento do papel pioneiro da América Latina na codificação dos direitos humanos (SIKKINK, 2014). Entretanto, o foco em questões de direitos sempre foi ofuscado pela falta de implementação e por graves violações dos direitos humanos. Após a fase inicial de democratização nos anos 1940 e 1950, seguiram-se décadas de ditaduras militares e guerras internas. Apesar da maior parte das guerras terem terminado e a região manter-se formalmente democrática em maioria, ainda se trata da região mais violenta se comparada internacionalmente (UNODC, 2019).

O sistema de direitos humanos interamericano se baseia na Convenção Americana de Direitos Humanos, adotada em 1969 e tornada efetiva em 1978. Os Estados fundaram em 1959 a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que tinha como responsabilidade central a produção de relatórios regulares sobre a situação dos direitos humanos nos estados-membros e a orientação dos estados participantes nas suas questões de direitos humanos. Um terceiro elemento é Corte Interamericana de Direitos Humanos, fundada em 1979 como um órgão da convenção, e não da OEA. Nesta corte, tanto indivíduos e estados podem tomar medidas judiciais contra violações dos direitos humanos (MEDINA, 1990).

Estes instrumentos desempenham um papel importante no trabalho de documentação das violações de direitos humanos fundamentais, embora tenham sido incapazes de preveni-las. Com a democratização e o fim das guerras internas, a América Latina tem contribuído de forma significativa para o desenvolvimento de instrumentos inovadores para a garantia de direitos humanos. As comissões da verdade na Argentina e em Guatemala, além da atual Jurisdição Especial para a Paz, da Colômbia, são exemplos desse processo.

Estes instrumentos tiveram sua importância na documentação de graves violações de direitos humanos de regimes repressivos, dentro e fora das guerras civis. Apesar disso, eles raramente levaram à persecução legal dos criminosos e menos ainda ao reconhecimento ou compensação das vítimas. A Argentina é uma exceção em relação à execução penal legal, apesar de o tema “justiça pós-transição” (BUZAN; WEAVER; WILDE, 2008)⁹⁶ ter sido também importante para outros países. Neste processo, as ONGs que advogam pela promoção e defesa dos direitos humanos desempenharam um papel importante (COLLINS; BALARDINI; BURT, 2013).

96 Ver nota de rodapé 3. (N.T.)

As experiências na América Central são um exemplo do caráter altamente controverso desses conflitos.

Em Guatemala, os grupos de direitos humanos e a comissão internacional contra a impunidade (CICIG, Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala) desempenharam um papel central reunindo evidências e apoiando o julgamento do ex-general Efraín Ríos Montt. Em 2013, ele foi considerado culpado por genocídio por um tribunal guatemalteco — a primeira vez na história que um responsável por genocídio foi condenado em corte nacional, e não pela Corte Penal Internacional (KEMP, 2014; ROSS, 2016).

A experiência em El Salvador demonstra como elites política, econômica e militarmente poderosas são capazes de driblar recomendações vinculativas de uma comissão da verdade. Cinco dias após a publicação do relatório da comissão — tornando o estado salvadorenho e seus aliados paramilitares responsáveis por 85% das graves violações de direitos humanos — o parlamento aprovou uma ampla lei de anistia para todas as atrocidades cometidas durante a guerra. Apenas 25 anos depois a Suprema Corte declarou a lei inconstitucional, seguido de novas iniciativas no parlamento para tornar as condenações impossíveis via uma nova “lei de reconciliação” (KURTENBACH, 2019).⁹⁷ Esses exemplos demonstram o íntimo relacionamento entre os direitos humanos e o império da lei.

5 IMPÉRIO DA LEI, RESPONSABILIZAÇÃO E CORRUPÇÃO

Os déficits no império da lei e na responsabilização devido aos altos níveis de corrupção são outro grave problema para os debates regionais. A Organização de Estados Americanos (OEA) foi a primeira a adotar uma convenção anticorrupção em 1996. Seguiram-se a ela outras organizações regionais e internacionais — mais notavelmente a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 1997, e a Organização das Nações Unidas (ONU), em 2003.

Mecanismos anticorrupção como os da OEA e da ONU utilizam uma abordagem ampla e relacionam a corrupção explícita com a legitimidade das instituições públicas. Apesar das mudanças nos padrões de corrupção, na legislação sobre a corrupção e na percepção pública sobre a corrupção, há um consenso emergente sobre o impacto negativo da mesma na responsabilidade democrática e no desenvolvimento econômico. A corrupção é

97 Ver nota de rodapé 3. (N.T.)

justificada pela persistente desigualdade social e por relações assimétricas de poder político.

Apesar da longa tradição de corrupção na América Latina, esta se tornou apenas um tópico importante após a democratização dos regimes políticos da região nos anos 1980. Uma série de infames casos de corrupção varreu a região já nos anos 1990. Isso, porém, não necessariamente indica que a corrupção aumentou, mas pode refletir a crescente conscientização pública e os controles dos regimes políticos democráticos (CASAS-ZAMORA; CARTER, 2017; WEYLAND, 1998).

A disseminação de capítulos nacionais na Transparência Internacional e a adoção da Convenção Interamericana contra a Corrupção são resultado da progressiva conscientização das sociedades latino-americanas. Infelizmente, a região mantém-se um local onde as regras não são cumpridas (FRANCO; SCARTASCINI, 2014).

Uma variedade de fatores combinados molda o grau de corrupção assim como a resposta social a esse fenômeno. A capacidade institucional e um Judiciário independente são fatores-chave para a transformação não violenta de conflitos e para o cumprimento do império da lei, enquanto a sociedade civil e a mídia independente são importantes para exigir responsabilização e transparência. Novamente, a Guatemala é um exemplo interessante sobre a combinação da defesa interna e internacional do império da lei e os limites do multilateralismo na América Latina.

Os níveis de corrupção atingiram uma nova alta durante a presidência de Otto Pérez Molina (2012-2015), um ex-coronel com uma agenda de linha-dura contra o crime. As primeiras acusações de corrupção começaram a surgir cedo, porém levaram mais de três anos para a emergência de protestos. Em 2015, a combinação da crise econômica, de uma falta de políticas públicas para mitigar a crescente desigualdade social e uma severa crise hospitalar levou uma gama de atores a mobilizarem-se contra a corrupção do governo.

Em abril de 2015, houve uma série de escândalos de corrupção, conhecidos como La Línea, envolvendo o presidente Pérez Molina, a vice-presidente Roxana Baldetti e boa parte de seus ministros no desvio de dinheiro das agências alfandegárias para suas contas privadas, uma média estimada de mais de USD 300,000 por semana (INSIGHT CRIME, 2016).

Apesar do sucesso dos manifestantes em derrubar o governo corrupto, é mais que evidente que a Guatemala atingiu um ponto crítico. Como exemplo, o irmão (e parceiro de negócios de longa data) do presidente Jimmy Morales

(2016-atualmente), um ex-comediante que usava o slogan “nem ladrão nem corrupto”, encara atualmente acusações de corrupção contra ele e seu filho. Morales não apenas nomeou um general procurador incompetente, como também encerrou a presença da CICIG, um ator central no reforço das capacidades do departamento judicial. Novamente, o jogo de poder reinou sobre os valores liberais multilaterais.

Em respeito tanto à democracia como aos direitos humanos e ao império da lei, o problema central da América Latina não é a falta de normas ou instituições. A falta de implementação, entretanto, pode ser explicada pelo fato das elites políticas, econômicas e militares terem impedido ou enfraquecido a aplicação dessas normas. Isso é um fato acima de tudo em relação ao império da lei, que deve reforçar sua adesão às normas democráticas e à vigilância dos direitos humanos fundamentais em nível nacional.

A implementação de normas e regulações regionais têm falhado principalmente pela impunidade generalizada — inclusive no caso de crimes capitais — e devido à corrupção, não apenas, mas também no sistema judicial. O exemplo venezuelano demonstra como a falta de consenso em relação aos elementos essenciais da democracia e dos direitos humanos tem impedido uma resposta regional à crise.

6 O FRACASSO DA COOPERAÇÃO LATINO-AMERICANA

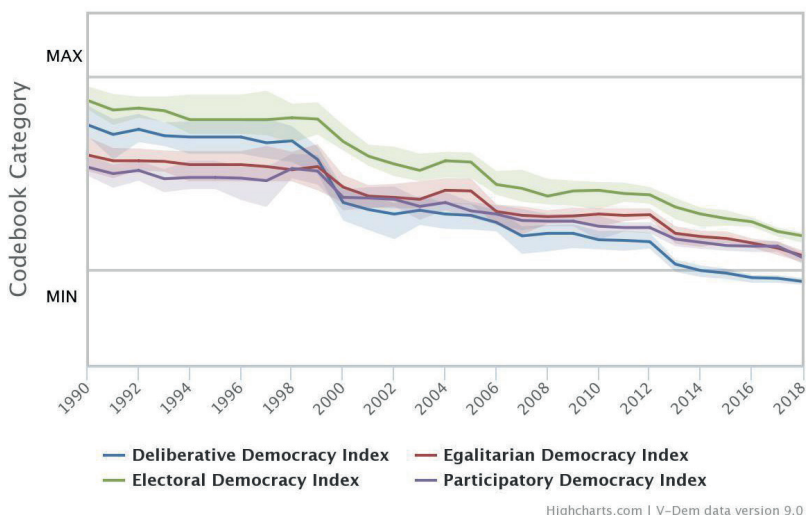
Quando Hugo Chávez foi eleito presidente da Venezuela em 1998, tornaram-se evidentes as diferenças em relação à democracia e direitos humanos, assim como as de cooperação regional. Desde o início, Chávez propagou um modelo de democracia que priorizou a participação e privilegiou direitos humanos sociais sobre direitos humanos políticos.

Na prática, entretanto, isso levou à erosão das instituições democráticas e à abolição da separação dos poderes. Enquanto Chávez venceu a maioria das eleições em sua maior parte livres com uma grande maioria de votos, seu sucessor, Nicolás Maduro (no poder desde 2013), encarou uma crescente desaprovação por suas tendências progressivamente autoritárias, vindas não apenas da oposição nacional, mas também de organizações regionais. A manipulação do sistema eleitoral e a militarização do aparato estatal foram marcos especiais em direção a um sistema autoritário (JÁCOME, 2018; LEGLER; NOLTE, 2019). Além disso, dados do projeto *Varieties of Democracy*⁹⁸

98 Para acessar os dados, ver: <https://www.v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/>.

demonstram que houve uma enorme queda em todas as quatro dimensões da democracia (Gráfico 2).

Gráfico 2 — Venezuela: dimensões da democracia



Fonte: Projeto Varieties of Democracy (<https://www.v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/>)

No caso da Venezuela, a OEA tentou parar a progressiva deterioração dos elementos essenciais da democracia relativamente cedo. Quando a oposição conseguiu uma maioria esmagadora em 2015 nas eleições da Assembleia Nacional, pareceu que um ponto de inversão era possível. Entretanto, o governo Maduro não desistiu: não reconheceu a vitória da oposição, o que significou que a oposição não conseguiu dois terços para ser maioria no parlamento, o que permitiria que ela travasse todas as iniciativas do governo.

Maduro enfraqueceu a tentativa da oposição de removê-lo de seu cargo legalmente por um referendo de impeachment (permitido nos primeiros dois anos de governo) — uma medida introduzida em 2004 via mediação da OEA — se recusando a reconhecer as assinaturas coletadas. O ponto de inversão crucial foi a convocação de uma assembleia constituinte em 2017 por Maduro, para assumir as tarefas do parlamento.

A OEA tentou invocar os artigos relevantes da Carta Democrática, mas falhou devido à polarização interna da organização. Em abril de 2017, o governo Maduro finalmente rompeu com a OEA. Em resposta, 12 governos

majoritariamente conservadores fundaram o Grupo de Lima, mantendo a tradição de grupos *ad hoc* para lidar com a administração de conflitos regionais. Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai, Guatemala, Honduras, Panamá, Peru e México — assim como a Costa Rica e o Canadá — participaram. Uruguai, Bolívia e Nicarágua, por outro lado, não participaram da iniciativa. Enquanto o Uruguai buscou se posicionar como um mediador neutro, a Bolívia e a Nicarágua se posicionaram abertamente ao lado do governo de Maduro.

No ano de 2017, o governo Maduro usou da repressão massiva contra manifestantes opositores que tomaram as ruas. Os protestos não cresciam mais “apenas” com os partidos tradicionais, mas também entre a população que apoiou e elegeu Chávez. De acordo com os números do Observatório de la Violencia,⁹⁹ 5.535 pessoas morreram resistindo às forças de segurança do estado em 2017 e 7.523 em 2018.

Iniciativas de mediação na República Dominicana pelo ex-Primeiro-ministro espanhol Zapatero e pelo Vaticano falharam, pois Maduro não estava disposto a fazer concessões e tentava principalmente ganhar tempo. Sua popularidade em queda acelerada foi provavelmente uma das principais razões de ter movido as eleições marcadas no fim de 2018 para maio. Uma grande parte da oposição boicotou as eleições e se recusou a reconhecer Maduro quando seu mandato terminou em 10 de janeiro de 2019. Nesse cenário, o presidente da Assembleia Nacional, Juan Guaidó, se declarou presidente interino e exigiu “o fim da usurpação e novas eleições”, no contexto de novos protestos de massa.

A América Latina se manteve dividida. Os EUA e boa parte dos governos conservadores da América Latina, assim como o Canadá e boa parte da UE, reconheceram a reivindicação à presidência de Guaidó. Esse reconhecimento estava associado à esperança de que uma mudança rápida de regime era possível, tanto pela implosão do regime ou pela mudança de lado dos militares. A ameaça de intervenção militar sob a liderança dos EUA também foi feita. O fato de vários governos latino-americanos terem abertamente discutido essa opção, principalmente a Colômbia e o Chile, representou um rompimento da retórica anterior de ênfase na proibição da intervenção nos assuntos domésticos de outros países. Nesse clima de tensão, alguns governos europeus e latino-americanos fundaram o Grupo de Contato Internacional, que defendia uma solução negociada — até agora sem sucesso.

99 Para acessar os dados, ver: <https://observatoriodeviolencia.org.ve/category/informes/#>.

Em relação à integração latino-americana, a crise na Venezuela acelerou a implosão da Unasul. Em setembro de 2019, os presidentes conservadores da América do Sul (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru) criaram o Prosur, um novo mecanismo multilateral. A “Declaração de Santiago” indica as metas em relação à integração, coordenação e cooperação econômica, em que países podem participar caso sejam democráticos, respeitem suas constituições e sua separação de poderes, promovam, protejam, respeitem e garantam os direitos humanos e as liberdades civis, assim como a integridade territorial dos estados. Entretanto, o que isso realmente significa mantém-se aberto à discussão caso observemos a crescente tendência de limitação de direitos políticos e ainda mais se olharmos para os direitos econômicos, sociais e culturais das minorias. Contudo, este é um tipo de multilateralismo “leve”, em que a cooperação econômica é o pilar fundamental.

A forma com que a América Latina tem lidado com a crise da Venezuela se alinha perfeitamente com os problemas de cooperação multilateral da região:

- Há cooperação para neutralizar crises interestatais agudas, mas esta geralmente depende de mecanismos *ad hoc* recém-fundados, ao invés de instituições existentes.
- Em relação à democracia, há colisão de diferentes concepções que dependem das inclinações político-ideológicas de cada governo particular. Tirando a realização de eleições, não há consenso mínimo na região sobre quais seriam os elementos essenciais indispensáveis. Além disso, eleições também ocorrem em contextos autoritários.
- Quando governos usam a força contra seu próprio povo, isso ainda — mesmo no século XXI — cai em grande medida na regra da não intervenção, ou é criticado caso o governo repressivo pertença ao “outro” campo político. Sobrevive aqui a lógica da Guerra Fria, que serve de combustível para as velhas noções de Cuba e o Chavismo como sendo o inimigo na América Latina.

7 CONCLUSÃO: MULTILATERALISMO NA AMÉRICA LATINA — É PRECISO VALORES COMUNS

A forma com que a região lidou com a crise venezuelana demonstra que foi prematura a suposição otimista de que novas organizações regionais como a Unasul representam um salto qualitativo na cooperação regional.

Os acontecimentos recentes tendem a apoiar os céticos, que apontam que a cooperação regional é majoritariamente baseada na cooperação presidencial e continua a envolver formas tradicionais de trabalho conjunto (LEGLER, 2013).

A crise na Venezuela e à sua volta assim como outros conflitos demonstram o relacionamento altamente ambivalente entre os vários governos frente às regulações nacionais e internacionais. Em vez de *pacta sunt servanda* (contratos devem ser honrados), o lema colonial *se obedece pero no se cumple* (normas são formalmente respeitadas, mas não são efetivamente implementadas) aqui se aplica. Diante desse cenário, a América Latina representa um parceiro um tanto difícil para a cooperação multilateral confiável.

No entanto, este relacionamento relativamente ambivalente aos contratos e normas internacionais não se limita à América Latina. Em vez de orientação ideológica, é a proteção aos valores liberais básicos, como a democracia e os direitos humanos, que é um bom indicador que favorece a parceria em valores e normas. Essa correlação deve guiar a política externa europeia e alemã, muito mais que interesses geoestratégicos e econômicos. Apenas quando os padrões para a política doméstica e externa estiverem pelo menos em alguma harmonia é que será possível a emergência de parcerias estáveis.

Detlef Nolte e Britta Weiffen (2021) afirmam corretamente em uma próxima publicação que a atual pandemia de COVID é um fator de estresse adicional para o regionalismo latino-americano, tendo em vista que esta agrava os desenvolvimentos internos, regionais e internacionais não favoráveis à cooperação.

REFERÊNCIAS

CASAS-ZAMORA, Kevin; CARTER, Miguel. 2017. **Beyond the scandals**. The changing context of corruption in Latin America. Washington, DC: Inter-American Dialogue, 2017. Disponível em: http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/02/Corruption-in-Latin-America_ROL_Report_FINAL_web-PDF.pdf. Acesso em: 17 jul. 2021.

CHILD, J. **The Central American peace process, 1983-1991**. Boulder, Col.: Lynne Rienner, 1992.

COLLINS, C. State terror and the law: the (re)judicialization of human rights accountability in Chile and El Salvador. **Latin American Perspectives**, v. 35, n. 5, p. 20-37, 2008.

COLLINS, C.; BALARDINI, L.; BURT, J.-M. Mapping perpetrator prosecutions in Latin America. **International Journal of Transitional Justice**, v. 7, n. 1, p. 8-28, 2013.

FEDERAL FOREIGN OFFICE (2019). **Gemeinsam für multilateralismus und frauenrechte!** (Together for Multilateralism and Women's Rights!). [S.l.:s.n.], 2019. Disponível em: www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/regionaleschwerpunkte/lateinamerika/maas-lak-frauen-multilateralismus/2193808. Acesso em: 17 jul. 2021.

FEDERAL FOREIGN OFFICE. **Deutschland, Lateinamerika und die Karibik**: konzept der bundesregierung (Germany, Latin America and the Caribbean: The Federal Government's Concept), [S.l.:s.n.], 2010. Disponível em: www.auswaertiges-amt.de/blob/213420/e134842d489660405b58c361489b78e7/lak-konzept-dt-data.pdf. Acesso em: 17 jul. 2021.

FELDMANN, Andreas E.; MERKE, Federico; STUENKEL, Oliver. Argentina, Brazil and Chile and democracy defense in Latin America: principled calculation. **International Affairs**, v. 95, n. 2, p. 447-467, 2019.

FLEMES, Daniel. Wahl in Brasilien: rechtspopulismus auf dem Vormarsch. **Giga focus Lateinamerika**, Sept. 5, 2018. Disponível em: www.giga-hamburg.de/de/publikation/wahl-in-brasilien-rechtspopulismus-auf-dem-vormarsch. Acesso em: 17 jul. 2021.

FLEMES, Daniel; RADSECK, Michael. Creating multilevel security governance in South America. **GIGA Working Paper**, n. 117, 2009. Disponível em: www.giga-hamburg.de/de/publikation/giga-working-paper-117.

giga-hamburg.de/de/publication/creating-multilevel-security-governance-in-south-america. Acesso em: 17 jul. 2021.

FRANCO, Maria; SCARTASCINI, Carlos. **The politics of policies**: revisiting the quality of public policies and government capabilities in Latin America and the Caribbean. Washington: Inter-American Development Bank, 2014.

GLOBO, CELAC declara America Latina e Caribe como Zona de Paz. <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2014/01/29/celac-declara-america-latina-e-caribe-como-zona-de-paz.ghtml>. Acesso em: 19 ago. 2021

INSIGHT CRIME. **Guatemala elites organized crime**. Guatemala: [s.n.], 2016. Disponível em: http://www.insightcrime.org/images/PDFs/2016/Guatemala_Elites_Organized_Crime. Acesso em: 17 jul. 2021.

JÁCOME, Francine. los militares en la política y la economía de Venezuela nueva sociedad. **Nueva Sociedad**, v. 274, p. 119-128, März/Apr., 2018.

KACOWICZ, Arie M.; MARES, David R. Security studies and security in Latin America. The First 200 Years. In: KACOWICZ, Arie M.; MARES, David R. **Routledge handbook of Latin American security**. Abingdon, New York: Routledge, 2016. p. 11-29.

KEMP, S. Guatemala prosecutes former president Rios Montt: new perspectives on genocide and domestic criminal justice. **Journal of International Criminal Justice**, v. 12, n. 1, p. 133-56, 2014.

KURTENBACH, Sabine. Judicial reform: a neglected dimension of SSR in El Salvador. **Journal of Intervention and Statebuilding**, v. 13, n. 1, p. 57-74, 2019.

LEGLER, Thomas; NOLTE, Detlef. Venezuela: la protección regional multilateral de la democracia. **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 19, n. 2, p. 43-51, 2019.

LEGLER, Thomas. Post-Hegemonic regionalism and sovereignty in Latin America: optimists, skeptics, and an emerging research agenda. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 2, p. 325-52, 2013. doi.org/10.1590/S0102-85292013000200001.

LEGLER, Thomas. The democratic charter in action: reflections on the Honduran crisis 1: the democratic charter in action. **Latin American Policy**, v. 3, n. 1, p. 74-87, 2012. doi.org/10.1111/j.2041-7373.2012.00057.x

LONG, Tom. Historical antecedents and Post-World War II regionalism in the

Americas. **World Politics**, v. 72, n. 2, p. 214-53, 2020.

MAINWARING, Scott; BIZZARRO, Fernando. The fates of third-wave democracies. **Journal of Democracy**, v. 30, n. 1, p. 99-113, 2019. doi.org/10.1353/jod.2019.0008.

MARES, David. **Latin America and the illusion of peace**, London: Adelphi Papers, 2012.

MEDINA, Cecilia. The inter-american commission on human rights and the inter-american court of human rights: reflections on a joint venture. **Human Rights Quarterly**, v. 12, p. 439-64, 1990.

NOLTE, Detlef; WEIFFEN, Britta. Efectos colaterales de la pandemia para la integración regional en Sudamérica: una perspectiva comparativa. **Giga**, Feb. 2021. Disponível em: <https://www.giga-hamburg.de/de/publikationen/25116451-efectos-colaterales-pandemia-integracion-regional-america-latina/>. Acesso em: 17 jul. 2021.

RIBEIRO HOFFMANN, Andrea. Negotiating normative premises in democracy promotion: Venezuela and the inter-american democratic charter. **Democratization**, v. 26, n. 5, p. 815-31, 2019. doi.org/10.1080/13510347.2019.1576033

ROSS, Amy. The ríos montt case and universal jurisdiction. **Journal of Genocide Research**, v. 18, n. 2-3, p. 361-76, 2016. doi.org/10.1080/14623528.2016.1186960

SIKKINK, Kathryn. Latin American countries as norm protagonists of the idea of international human rights. **Global Governance**, v. 20, n. 3, p. 389-404, 2014.

UNODC. **Global study on homicide**. Wien: UNIS, 2019.

URUEÑA, Rene. Colombia se retira del Pacto de Bogotá: causas y efectos, Universidad Diego Portales (Hrsg.). **Anuario de Derecho Público**, p. 511-47, 2013.

WEHNER, Leslie. Internationale Rechtsprechung in Grenzkonflikten: der Fall Chile – Peru. **GIGA Focus Lateinamerika**, v. 1, Feb. 2014. Disponível em: www.giga-hamburg.de/de/publication/internationale-rechtsprechung-in-grenzkonflikten-der-fall-chile-peru. Acesso em: 17 jul. 2021.

WEYLAND, Kurt G. The politics of corruption in Latin America. **Journal of Democracy**, v. 9, n. 2, p. 108-21, 1998.



4. A ESQUERDA ROSA E O FIM DA COOPERAÇÃO REGIONAL

Rut Diamint¹⁰⁰

INTRODUÇÃO

Até dois anos atrás a região ostentava certo protagonismo.¹⁰¹ Acordos sustentados em identidades ideológicas, afinidades pessoais e um menor interesse das potências que tradicionalmente regulavam a região deram lugar a um alto perfil na agenda internacional. Desde o final da segunda década do século XXI, a integração regional está congelada. A que se pode atribuir este fracasso de um diálogo sustentável e permanente entre os países da América do Sul?

A ascensão, por meio de eleições democráticas de governos populares e com tendências de esquerda, gerou expectativas positivas, especialmente para reverter a profunda desigualdade social imperante. Todos eles reformaram instituições ou constituições, e implementaram estratégias para

100 Rut Diamint é professora da Universidade Torcuato Di Tella, pesquisadora do CONICET. rutd@utdt.edu.

101 O termo exato seria "actorness", que não possui uma tradução literal. Refere-se a uma identificação interna e um reconhecimento externo da capacidade de ação e influência de um determinado ator. Traduzido por Daniella Motta da Silva . Email: daniellamottadasilva@gmail.com.

permanecerem no poder. Como em um dominó, vão caindo essas ilusões e ressurgindo tendências de centro-direita. A que se atribui esse súbito declínio?

A nova esquerda latino-americana surgiu em um contexto peculiar marcado pelo desaparecimento da União Soviética e sua suposta influência nos movimentos socialistas da região. Surgiu em um momento em que a democracia, que prometia bem-estar e trabalho, entrou em crise. Instalou-se em meio a uma mudança de jogo da política que se tornou mais midiática e menos militante. Estabeleceu-se quando os países se transformavam em urbanos, sobrecarregando as demandas nas cidades. Nasceu como uma revolução a partir de cima, sem derrubar um Governo e sem modificar o modo de produção. Surgiu pela reação cidadã a uma classe política desvalorizada por sua ineficiência e aos altos graus de corrupção (LEVITSKY; KENNETH, 2011; ARDITI, 2009; PANIZZA, 2009).

Neste texto se desenvolvem argumentos que tentam explicar o fracasso dos governos da chamada maré rosa, para criar regras do jogo no sistema internacional, na política nacional e na construção regional. Este argumento se foca nas políticas exteriores, mesmo que por vezes seja necessário recorrer a questões de ordem doméstica para compreender as decisões de nível global. Em primeiro lugar, irá se expor sobre um panorama geral deste tempo recente no qual existiam perspectivas de mudança pacífica e benevolente, ao mesmo tempo que se interpretam as causas de seu esvaziamento. Num segundo momento, se apresenta uma reflexão sobre a deterioração da Unasul, vinculada a uma mudança nas preferências políticas dos eleitores sul-americanos.

A continuação se desenvolve na experiência do Brasil, quem foi o promotor e impulsor da aliança do Sul e que deixou de se interessar por essa agenda regional diante da preponderância de seus problemas internos. A seção seguinte se ocupa do perfil da associação ALBA e se dedica a precisar as causas de sua paralisação. Em quinto lugar se vincula o desaparecimento da ALBA com a situação política da Venezuela e ao personagem criador da associação, Hugo Chávez. Finalmente, nas conclusões se retoma a hipótese deste trabalho, ou seja, que o fracasso nas propostas individuais destes governos impacta diretamente na dissolução da integração regional. Foi uma ficção temporária que não conseguiu se estabelecer na região sul-americana.

A hipótese que guia este texto é que os governos progressistas da América Latina construíram uma política de poder se baseando em esquemas e conceitos dos tempos da Guerra Fria. Suas propostas não criaram um bem-estar estável. Frente às expectativas truncadas, a sociedade escolheu outra via confiando que a opção de uma nova política funcionaria como

um castigo exemplar para sancionar os erros do progressismo. As falências domésticas dos impulsores dos mecanismos de cooperação se transferiram para estes acordos, diluindo-se com o desaparecimento dessas lideranças personalistas. Em definitivo, houve um baixo grau de institucionalização dos mecanismos de cooperação regional, gatilho para paralisação destas iniciativas, que deixaram a região sem mecanismos de conciliação.

1 UMA PERSPECTIVA ARCAICA

Os meios jornalísticos das grandes potências batizaram de “maré rosa” as novas tendências de esquerda da América Latina que se iniciam com a ascensão de Hugo Chávez à presidência da Venezuela em 1999. As origens do termo são atribuídas a Larry Rohter (2005), jornalista do *New York Times*, que caracterizou a eleição de Tabaré Vázquez, no Uruguai, dizendo: “Não é tanto uma maré vermelha, mas uma rosa”.¹⁰²

Laura Carlsen (2006), jornalista e investigadora associada ao *Center for International Policy*, reverberando as tentativas de caracterizar esses movimentos latino-americanos, se perguntava: O que se considera “esquerda”? Quanta margem de manobra tem os autoproclamados governos esquerdistas para realizar mudanças em um mundo globalizado? E o que significam essas mudanças no âmbito regional?

Essa virada em vários países latino-americanos era uma consequência lógica após as reformas neoliberais que deixaram como consequência uma maior dívida externa e um significativo aumento da pobreza. Estados instáveis nos quais as relações de trabalho se deterioraram e as taxas de desemprego urbano alcançaram uma máxima histórica não davam cobertura ao desamparo e à falta de assistência social. A isto se somava a corrupção, apesar da retórica de uma nova ética, que se mostrou ser tão desonesta quanto dos governos do passado. Com altos níveis de desigualdade social e uma extensa desconfiança nos políticos, a mudança de orientação era uma demanda perceptível que alguns líderes souberam capitalizar.

102 Considerem-se parte de essa esquerda rosa os seguintes presidentes: Argentina: Néstor Kirchner (2003-2007), Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015); Bolívia: Evo Morales (2006-2019); Brasil: Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), Dilma Rousseff (2011-2016); Chile: Ricardo Lagos (2000-2006), Michelle Bachelet (2006-2010, 2014-2018); Equador: Rafael Correa (2007-2017); El Salvador: Mauricio Funes (2009-2014); Honduras: Manuel Zelaya (2006-2009); Nicarágua: Daniel Ortega (1979-1990, 2007-presente); Paraguai: Fernando Lugo (2008-2012); Peru: Ollanta Humala (2011-2016); Uruguai: Tabaré Vázquez (2005-2010, 2015-2020), José Mujica (2010-2015); Venezuela: Hugo Chávez (1999-2013), Nicolás Maduro (2013-presente).

Muito embora uma das falhas destas propostas que se diziam inovadoras era o seu gosto antigo, conservador e regressivo, retornamos à teoria da dependência e voltamos aos conceitos de deterioração dos termos de intercâmbio, ao desamparo social com programas populistas que não resultaram em trabalho estável e remunerado. Primeiro, a disponibilidade de enormes receitas provenientes de matérias-primas outorgava recursos aos governos para seduzir com suas políticas de bem-estar social. Em longo prazo, essa economia se mostrou contrária à criação de riqueza por meio da produtividade, da eficiência e da competitividade (WEYLAND, 2009, p. 151). Além do mais, como anunciavam os setores mais radicalizados destes mesmos movimentos, criaram um sistema econômico dependente dos recursos extrativos, que, por sua vez, eram dependentes dos mercados globais.

Segundo, em meados do século passado não existia um processo de globalização como no atual. A capacidade de influenciar mercados era muito limitada e as potências concentravam mais poder que na década de 1970. Alguns sustentam que, apesar de suas intenções, era impossível lutar contra o poder do capitalismo global (LÓPEZ SEGRERA, 2016). Outros demonstraram que as economias estatizadas na América Latina fracassaram por seus próprios erros (ESCOBAR, 2010; LÓPEZ MAYA; LANDER, 2010; LÓPEZ MAYA, 2007).

Terceiro, durante a década de 1980, os militares perderam parte da sua capacidade de se constituir como um fator de poder decisivo para controlar a política. Ademais das variações no grau e na qualidade do controle civil democrático das Forças Armadas, não se atingiu uma real subordinação e seguiram sendo atores com poder e autonomia, dispostos a influenciar na tomada de decisão, criando — em várias nações — uma participação desmedida na política.

Quarto, o retorno populista, incrementado por uma retórica que acusava de todos os males as administrações anteriores e que se atribuía a verdadeira e única representação do povo, seduzindo por um tempo, entretanto logo se descobriu uma moral pouco revolucionária. Assim, corrupção, práticas autoritárias, controle dos meios de comunicação, repressão a opositores, tudo isso sem uma ética de mudança trouxe desilusão, cisões e perda de legitimidade.

Quinto, a expectativa de uma união política e econômica regional de caráter diferente dos organismos existentes encheu-se de retórica, mas com poucas ações. Suas decisões, em muito publicitadas, não modificaram as agendas nacionais. Acordos presidenciais, sem mecanismos de controle e cumprimento do acordado, deixavam uma melancólica sensação de um clube de amigos que se esqueciam de seus compromissos assim que retornavam a suas casas.

Certamente, houve inovações. Os movimentos sociais ganharam protagonismo nestes governos de esquerda, com demandas não partidárias vinculadas com a pobreza e a inserção no mercado de trabalho, e ganharam força os grupos indígenas, coletivos de orientação sexual, camponeses, jovens, mulheres, com os mais tradicionais que clamavam por direitos humanos e democracia.

O debate acadêmico não chegou a um consenso sobre o significado destas tendências que, utilizando uma retórica neossocialista, se adaptavam às regras do mercado capitalista. Jorge Castañeda (2006) falava das duas esquerdas. Uma delas era sensata e a outra demagógica, segundo a herança institucional, seus movimentos sociais e a trajetória dos partidos progressistas. Benjamín Arditi (2009, p. 233) também expôs suas dúvidas a respeito da classificação desta nova esquerda, e comentava que:

É cada vez mais difícil entender o que o termo denota uma vez que a maioria dos partidos socialistas e as organizações de centro-esquerda começaram a deixar de lado suas resistências à economia de mercado e a descartar paulatinamente a linguagem de luta de classes, a libertação nacional, o internacionalismo, a soberania westfaliana estrita e assim por diante.

A maré rosa se beneficiava dos erros dos governos neoliberais e da crise de representação do sistema de partidos liberais. Ao mesmo tempo que se convocavam setores excluídos, se recuperava a militância juvenil e se fazia reverberar os novos direitos humanos, tanto os consagrados nos “objetivos do milênio” das Nações Unidas quanto a nova legitimidade de recentes grupos como os LGBTI. Tudo isto, entretanto, permeado por velhas práticas clientelistas (WEYLAND, 2013). Exaltava-se uma dominação personalista e a mistificação de lideranças individuais.

Francisco Cantamutto (2013, p. 9) detalha que os governos da nova esquerda aceitavam o mercado como instituição básica de incorporação de bens e recursos e agregava: “Entretanto, repetimos, não encontramos trocas substanciais no âmbito econômico que permitam diferenciar estes governos de outros ideologicamente distantes”.¹⁰³

Ademais, a reforma agrária, bandeira irredutível das esquerdas do século XX, não avançou para além de confiscar algumas terras desocupadas, enquanto que o retorno do ponto de vista das populações urbanas

103 Tradução nossa.

marginalizadas ao campo não contou com os estímulos necessários para se converter em uma proposta atrativa. Houve apoio para a criação de cooperativas, às quais foi dado crédito em condições melhores que a dos bancos, porém não foi suficiente para inseri-las no mercado.

A maré rosa foi uma esperança truncada. Os organismos multilaterais que surgiram destas políticas nacionais se tornaram reflexo dos absurdos e das más decisões destes governantes. Recorria-se à construção de mecanismos igualitários, que superariam a dominação que os Estados Unidos teriam sobre a Organização dos Estados Americanos (OEA), o que funcionaria como ponte para o desenvolvimento frente à inoperância do Mercosul. Enquanto alguns governos tombaram em direção da centro-direita, os acordos regionais se desguarneciam e lentamente iam se desfazendo em silêncio.

Nos tópicos seguintes, analisar-se-ão com mais detalhes as experiências diferentes que conduziram ao fracasso desta esperança.

2 UNASUL, UMA DÉCADA DESPERDIÇADA

Tanto os questionamentos à OEA quanto a sintonia que buscavam ter vários presidentes sul-americanos confluíram em criar um organismo eminentemente político no âmbito da sub-região: A União de Nações Sul-Americanas (Unasul) não explicitava um enfrentamento com a OEA. Pleiteavam-se outros objetivos para revalorizar a capacidade negociadora da América do Sul. Sequer se via necessariamente como uma desconformidade do organismo hemisférico: “Se os líderes sul-americanos podem resolver os conflitos sul-americanos a nível sub-regional, a OEA disporia de mais tempo e recursos para se concentrar nos problemas que afetam todo o hemisfério”¹⁰⁴ (WEIFFEN; WEHNER; NOLTE, 2013, p. 385).

A criação da Unasul foi objeto de diversas interpretações. Martínez (2008, p. 2) se pergunta ao que se refere ao Brasil: “Como é possível que o país menos receptivo a qualquer tipo de redução de sua liberdade individual de ação seja seu impulsor?”¹⁰⁵ duvidando da real vocação de instaurar um organismo sub-regional. Ramalho (2019) aclarava que o papel do Brasil apenas pode ser compreendido considerando o vácuo deixado pelos Estados Unidos (EUA), de um lado, e, do outro, a ambição de Chávez, cuja proposta confrontava desnecessariamente os EUA. O Brasil percebeu aí uma

104 Tradução nossa.

105 Tradução nossa.

oportunidade de preencher o vácuo deixado pelos EUA e dificultar a intervenção de potências extrarregionais em assuntos sul-americanos.

Bragatti (2019, p. 82) considera que em seu breve período de existência fez contribuições importantes para o progresso do diálogo político, atribuindo um papel positivo à União. Battaglini (2013, p. 15-6) afirma que a “América do Sul é um claro expoente dinâmico que se moldou na criação de um conjunto de instituições, como a Unasul e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), que tem desempenhado um papel decisivo na prevenção e administração de diferentes conflitos”,¹⁰⁶ expressando sua visão positiva do acordo, mesmo que não descreva quais são os conflitos resolvidos especialmente pelo CDS, já que os casos citados por esse autor são de competência política, mas não militar.

Os países sul-americanos tinham interesses diferentes, pelos quais participavam da União. “A Unasul criou um espaço adicional para o diálogo e a cooperação dentro de um sistema que já havia proporcionado vários cenários alternativos para a ação”¹⁰⁷ (NOLTE; COMINI, 2016, p. 546). A proposta de convergir nos pontos comuns, dando liberdade para que cada nação se integrasse segundo suas próprias capacidades e interesses, não tendia para a construção de uma comunidade.

Tantas expectativas positivas, no entanto, desabaram quando a aliança sustentada em personalidades enfrentou uma substituição e uma mudança de lealdades. Não havia um respaldo institucional e normativo. Frente ao fracasso da Unasul, Comini e Frenkel (2016, p. 182) analisam:

[...] entre as variáveis que denominamos como endógenas se destacam: a falta de visibilidade de resultados concretos nos processos de integração; a restauração do regionalismo aberto e “à carta” — do tipo que propõe a Aliança do Pacífico (AP) — como modelo de vinculação intra e transregional; as disputas regionais e setoriais, as recentes mudanças de governo que se sucederam em alguns países sul-americanos e a aceleração dos níveis de fragmentação política.¹⁰⁸

Estes autores, além do mais, apontam para uma engenhosa ideia: é o enfrentamento de um “sulamexit”.

106 Tradução nossa.

107 Tradução nossa.

108 Tradução nossa.

Em 2018, seis Estados (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru) suspenderam sua participação na União de Nações Sul-Americanas. Anteriormente, tiveram sinais das dificuldades de consenso entre os membros. Uma expressão clara disto foi o incômodo de alguns países a respeito de que o ex-presidente Néstor Kirchner fosse nomeado secretário geral da União. Ainda mais difícil foi encontrar um sucessor; e contra a norma da Unasul tiveram que aceitar a rotatividade de secretários no cargo, um por ano, em vez dos dois anos estabelecidos: A colombiana María Emma Mejía e o venezuelano Alí Rodríguez Araque se revezaram no cargo. Piorando a situação, desde 2017 não se conseguiu impor um candidato a secretário-geral. Ernesto Samper foi o último a cumprir seu mandato, que findou em 31 de janeiro de 2017. Neste momento, a denominada “esquerda rosa” já havia perdido várias presidências e a Unasul se atolou.

Houve quem pensasse que o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia, que se firmou logo após a tentativa duvidosa de golpe de Estado a Rafael Correa em 2010, revitalizaria o acordo. Porém, este Protocolo mostrou sua inutilidade na Venezuela, tanto quando Maduro derrotou Capriles nas eleições por uma diferença mínima e questionada quando o presidente venezuelano enfrentou o Congresso em 2016. A liderança do Brasil sucumbiria diante das acusações de corrupção e do impeachment de Dilma Rousseff, que, além do mais, carecia de uma visão regional de política exterior, diminuindo o ânimo que requeria o acordo.

Era artificial ver a América do Sul como uma região que poderia se integrar? Não. Entretanto, não se levou em consideração uma excessiva defesa da soberania, o peso da ideologia, os projetos dissidentes e, também, fatores externos, como as emendas da União Europeia (UE). O regionalismo pós-hegemônico que floresceu em 2008, que se legitimou em 2011 quando a Oficina legal das Nações Unidas recebeu formalmente o Tratado Constitutivo, e as diferenças, especialmente de Argentina, Brasil, Colômbia e Peru, acerca da situação da Venezuela minaram as bases do processo de integração.

Entre as falhas da Unasul, alguns argumentam “que não se ajusta a outros modelos de integração na região, até o ponto de questionar se o dado processo de integração constitui uma iniciativa de integração ou uma mera experiência de cooperação ou coordenação regional”¹⁰⁹ (DUARTE VILLA; BRAGATTI, 2015, p. 6). Seu fracasso é, pois, um fracasso coletivo dos doze países que a constituíam. Por sua vez, observou-se uma transformação no

109 Tradução nossa.

ambiente político e estratégico da região, que se tornou mais instável. A deterioração nas relações entre os Estados, que já não parecem perceber a utilidade em unir-se para enfrentar ameaças comuns e preferem perseguir seus interesses próprios de maneira isolada, é testemunha da necessidade de um foro efetivo de diálogo, cooperação e acordo político na região. Mas por que razão isso aconteceu? A baixa institucionalidade e a sobreposição de agendas, temas, alianças, a força da ideologização tiveram por consequência a redução da credibilidade da Unasul.

Durante os 10 anos de existência da Unasul, mantiveram-se as desconfianças, vários governos preferiram conservar sua individualidade em vez de negociar conjuntamente e a variável ideológica que os amarrava nos primeiros anos se diluiu frente aos fracassos da esquerda sul-americana. A perspectiva de consolidar os projetos nacionais por meio da associação regional jamais prevaleceu. Em todo caso, funcionou como um mecanismo de fomento da confiança, muito distante de se considerar integração. Foi um foro de diálogo, de transparência, entretanto não transcendeu esse limite para impulsionar uma política regional. A Unasul desapareceu silenciosamente, sem que ninguém lamentasse seu eclipse. O Brasil, que foi arquiteto dessa cooperação, estava sumido em tensões internas que eclipsaram seu papel regional.

3 A ESQUERDA ROSA DE UMA PROMESSA BRASILEIRA

O Brasil sempre foi uma promessa. Durante a administração de Luiz Inácio Lula da Silva, esse futuro de grandeza parecia se tornar realidade. Uma série de artigos reuniu essa visão de que alvorecia uma nova potência global (AMORIM, 2010; BRAINARD; MARTÍNEZ-DÍAZ, 2009; HURRELL, 2008; GRATIUS, 2007). O resto dos países da região expressava timidamente uma relativa desconfiança para com a construção de uma hegemonia brasileira. Não obstante, seu desempenho regional era de um ator político hegemônico benevolente sob cujo crescimento se beneficiaria os demais países sul-americanos, estratégia recebida com suspeita por seus vizinhos (SCHENONI, 2014; GAMBOA VALENZUELA, 2011; SORJ; FAUSTO, 2011; GOMES SARAIVA, 2010). Como explicam Gomes Saraiva e Valença (2011, p. 106): “[Para] as pretensões brasileiras não somente era importante a liderança regional, como também o aumento da influência entre os países do sul”.¹¹⁰ Era uma política tradicional de tornar-se um ator global, que esteve sempre nas pretensões dos políticos brasileiros desde princípios do século XX.

110 Tradução nossa.

Com a Rússia, Índia, China e logo depois a África do Sul, imaginava-se um BRICS que mudaria as regras do jogo internacional. Uma crescente presença no continente africano também visava a esse suposto rol global (MUGGAH, 2015). A construção de poder do Lula se sustentava nos velhos paradigmas do realismo, em tradicionais ideias soberanistas e em uma leitura do sistema unipolar. Lula acalmou os oponentes mostrando uma conduta fiscal impecável, incrementando as exportações e beneficiando os pobres com planos sociais, que a muitos lhes permitiram passar da pobreza a uma instável classe média. Deixou o governo com 80% de aprovação. No entanto, a oposição destacava suas falhas. Como explica Perry Anderson (2011):

Para Cardoso e seus seguidores, ainda dominantes entre os intelectuais e os meios de comunicação, Lula personifica as tradições mais regressivas do continente, seu governo é somente outra variante do populismo demagógico de um líder carismático, que ao mesmo tempo desdenha da democracia e da cortesia, comprando o favor das massas com caridade e adulação.¹¹¹

A estratégia de inserção internacional do governo petista se baseou no modelo da Escola de Guerra. Somado a ele, a histórica relação do Itamaraty, as elites políticas e as Forças Armadas aprofundaram a vigência do pensamento desta Escola. Persistia a crença na centralidade dos meios militares para dar poder às nações. Assim, os conceitos de Amazônia Verde e Amazônia Azul, carregados de uma visão geopolítica tradicional, fixavam limites imperiais de um espaço geográfico que se constituía como uma variável decisiva nas resoluções estatais.

O poder se assentava também nesta visão geopolítica que tomava emprestado os argumentos de Homer Dixon (1999) sobre as guerras do futuro pela escassez de recursos naturais e de Michael Klare (2008) sobre a geopolítica dos recursos naturais e o controle das rotas para acessá-los.

Na agenda negativa, ficava a questão dos direitos humanos, que não foi parte de sua agenda. Lula também não foi um defensor das organizações da sociedade civil, nem prosperaram em sua administração, na medida esperada de um governo progressista, as políticas de igualdade de gênero e raça.

O Brasil colocou muito empenho em construir a Unasul. A Comissão de Defesa Sul-Americana, uma das 13 comissões do organismo, foi a mais ativa de todas elas. Isto não deve ser compreendido como uma pura tentativa de

111 Tradução nossa.

cooperação militar, mas sim vinculada a dois interesses diferentes: por um lado, frear as ideias de Hugo Chávez para a criação de uma OTAS, uma aliança militar do Atlântico Sul; por outro, demonstrar certa inquietude para com as crescentes compras de equipamento militar de vários países da região, buscando acordar com os membros, para que estes comprassem preferencialmente material militar das indústrias brasileiras.

A derrubada do gigante foi estridente. Não se pode atribuir somente a uma reação das elites econômica tradicionais, que tiveram sua significativa participação na destituição de Dilma Rousseff. As elites econômicas locais e internacionais jogaram contra a política popular do PT. Todavia, centralmente a crise do Brasil derivou de um alto nível de corrupção governamental com uma incapacidade na administração do Estado.

Rousseff se defendeu, acusou e recusou seus detratores. Porém, nem tudo se centrava na presidência. Eduardo Cunha, presidente da Câmara dos Deputados, que autorizou o impeachment de Dilma em dezembro de 2015, cinco meses depois foi removido do cargo pela Corte Suprema por múltiplos casos de corrupção.

Um aspecto desta derrubada, que impactou no desmoronamento da Unasul, reside no personalismo da política. Lula foi um presidente carismático, engenhoso, valoroso. Lula concentrou o poder em si mesmo. Não fortaleceu as instituições. Lula não fazia reuniões de gabinete, seus vínculos com os ministros de seu governo eram de disciplina absoluta. Sua condução para com os parlamentares que obrigou à prematura renúncia de seu estreito colaborador e chefe de gabinete, José Dirceu, mostrou pouco apego à legalidade. Na política exterior não pode conciliar a dicotomia entre manter estritamente o princípio de não intervenção nos assuntos dos outros Estados, com a vontade de se converter em um ator global, o que obriga a intervir em questões de outras nações. A força do Brasil ficou estagnada.

Destas observações surgem perguntas: São projetos pessoais e por isso fracassam? Lula tentou fortalecer a democracia? Foram subestimadas as reações da oposição? Olhando para outras experiências latino-americanas, estes líderes fortes, usurpadores de poder institucional, conseguem dominar a cena política, mas somente temporariamente (DIAMINT; TEDESCO, 2015). E quando caem, o fazem de forma estridente.

Nem Lula nem Rousseff mudaram a cultura política do Brasil. Menos ainda entenderam que se haviam produzido mudanças na sociedade. Como sugere Perry Anderson (2011): “Lula nem mobilizou nem sequer incorporou ao eleitorado que o aclamou [...] A identidade de seu governo foi, por acaso,

a desmobilização”¹¹². O Brasil não conseguiu se posicionar como potência intermediária, e nesse fracasso também arrastou a Unasul. Jair Bolsonaro se mostrou interessado em regressar ao Mercosul, especialmente em sua aliança com a União Europeia. Como em outros âmbitos nos quais suas políticas são desatinadas, na construção regional Bolsonaro é um autêntico depredador.

4 ALBA E AS FANTASIAS REVOLUCIONÁRIAS

Em 2005, em razão da reunião da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que se presumia daria lugar ao assentamento do acordo, desenvolveu-se, na realidade, seu desaparecimento. Nem o anfitrião, Néstor Kirchner, nem Hugo Chávez aceitaram o modelo de livre-comércio. Ali, Chávez a descreveu como uma ferramenta a mais do imperialismo para a exploração da América Latina e considerou criar um mecanismo alternativo. Como contraproposta a este modelo esboçou a ALBA,¹¹³ “sempre entendendo que a prioridade fundamental deste espaço não é a acumulação de capital, mas, sim, a satisfação das necessidades do nosso povo”¹¹⁴ (JAU, 2013, p. 18). A insatisfação e a rejeição das políticas de George W. Bush incentivaram a proposta chavista:

Queremos um modelo que nos integre de verdade. Não um modelo que nos desintegre, que integre a uns a despeito da desintegração de outros, esse não pode ser o caminho. Propomos a partir da Venezuela aos caribenhos e aos latino-americanos que pensem de uma vez em outra alternativa; essa cremos que não é possível. Creio que poderíamos começar a discutir sobre o que poderia se chamar ALBA, quase ALCA, mas com B, Alternativa Bolivariana para as Américas. Um novo conceito de integração que não é nada novo. Certamente a integração para nós é vital. Ou nos juntamos ou nos afundamos¹¹⁵. (CHÁVEZ, 2001, p. 542)

O presidente venezuelano entendia que vários governos, identificados por seu desconforto frente às parcas realizações da integração regional, estavam dispostos a promover um compromisso que tivesse o objetivo

112 Tradução nossa.

113 Os países membros eram Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicarágua, Dominica, São Vicente y as Granadinas, Equador, Antígua e Barbuda, Granada, San Cristóbal e Neves e Suriname.

114 Tradução nossa.

115 Tradução nossa.

de melhorar as condições sociais de suas populações. “A ALBA se baseia igualmente no princípio da solidariedade entre nossas nações, no princípio de vincular o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social”¹¹⁶ (SANZ, 2013, p. 45). O alto preço do petróleo nestes anos permitiu que a Venezuela promovesse um arranjo sustentado na ideologia, “ALBA deve respeitar a diversidade, a heterogeneidade que há em outros blocos de integração como Mercosul, Unasul e a Celac” (SANZ, 2013, p. 47).¹¹⁷ Seu êxito se baseou nos benefícios concretos às nações que estavam marcadas pela injustiça social.

A ALBA acordou uma série de objetivos que tinham a finalidade de superar as assimetrias produtivas e trabalhistas, e recuperar a marginalização econômica, social, educacional e de saúde da população carente (BENÍTEZ; DIAMINT, 2014, p. 371-2). Em seus primeiros anos, mostrou um ativismo extraordinário. Durante os sete anos de existência, levou a cabo dezessete cúpulas gerais e extraordinárias. Entretanto, seu impacto foi principalmente para as nações membros que disfrutaram das contribuições venezuelanas.

Todos os projetos, como o Banco do Sul, as obras de infraestrutura ou a moeda comum (Sucre), ficaram em intenções. Talvez se possa considerar como bem-sucedido o projeto da **Televisora para América Latina y el Caribe** ou **Televisora del Sur** (Telesur). Em 24 de janeiro de 2005, a Venezuela realizou a proposta que foi respaldada pelos presidentes da Argentina, Uruguai, Cuba e logo também por Bolívia, Nicarágua e Equador. A Telesur foi mantida como um canal identificado com a ideologia marxista, cobrindo notícias que não aparecem em outros meios de comunicação e difundindo amplamente os líderes do governo venezuelano.

Em 2006, a ALBA deixou de ser a Alternativa Bolivariana para América e passou a se chamar Alternativa Bolivariana para os Povos da Nossa América — Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP). Com este *slogan*, surge também uma crítica ao Mercosul, do qual a Venezuela fazia parte, e que, segundo Jácome (2014, p. 98), “na prática cria distanciamentos graves”.¹¹⁸ A ALBA não teve declarações a favor da democracia, nem cláusulas de suspensão de seus membros. Não definiu conselhos ou secretarias internas, nem propôs um método de eleição de seu secretário-geral ou de rotação de autoridades. O fato de que o presidente do Equador Rafael Correa não assumiria

116 Tradução nossa.

117 Tradução nossa.

118 Tradução nossa.

a condução da ALBA após a morte de Chávez e com a queda do preço do petróleo mostraram que as relações do acordo não eram horizontais. Muitas das propostas da ALBA não geraram resultados sustentáveis com o tempo.

Não foi realmente um projeto de integração regional. Foi a projeção de um modelo anti-imperialista, populista, antiliberal do regime bolivariano, assentado em um hiperpresidencialismo com claros traços autoritários e desinstitucionalizadores. O esquema de cooperação internacional centrado no abastecimento de petróleo a preços preferenciais não se sustentou com o tempo. A figura de um coronel que reivindicava para o povo ocultou a tomada de poder nada usual das forças armadas, que passaram a ser um ator-chave da proposta revolucionária.

A heterogeneidade, a escassa institucionalização, as assimetrias lembram que na região os conflitos que percebemos estão vinculados à estabilidade dos regimes democráticos, que se veem ameaçados por uma debilitada supremacia das instituições políticas. Soma-se a isto a incapacidade de atores estatais na condução das políticas públicas. O âmbito latino-americano articulou numerosas iniciativas com a convicção de que unidos se alcança um espaço maior de negociação internacional. “Apesar de muitas discórdias, estes países estão buscando formas para expressar sua identidade comum, independentes dos Estados Unidos”¹¹⁹ (TULCHIN, 2018, p. 242). A região adicionou inúmeras propostas, mesmo assim é uma região na qual perdura a desconfiança e por consequência está desintegrada. A ALBA foi uma extensão da política nacional de Chávez e não resistiu à morte de seu criador.

5 A MARÉ ROSA DA REVOLUÇÃO BOLIVARIANA

Hugo Chávez chegou ao poder para instalar uma democracia radical, de participação direta, incorporando classes sociais historicamente excluídas. No exercício do mandato, foi aprofundando traços autoritários e promoveu uma alta polarização da sociedade e manipulou as instituições estatais.

Chávez reescreveu a Constituição, plebiscitou sua reeleição, deu mais poder aos militares, dominou a legislatura, e teve especial hostilidade para com os meios de comunicação. Na política internacional, foi um dominante generoso dos países caribenhos e latino-americanos, enquanto conduzia uma forte crítica antinorte-americana e anticapitalista. Vinculou-se com países

119 Apesar de muchos desacuerdos, estos países están buscando formas para expresar su identidad común, independientes de Estados Unidos.

de formação democrática contraditória, que, por sua vez, eram inimigos dos Estados Unidos. Suas alianças com Irã, Síria, China, Líbia, Benin, Angola ou Afeganistão constituíam um pilar heterogêneo que apenas se reconhecia diante de sua oposição aos EUA.

A relação privilegiada com Cuba, como benfeitor, sócio comercial e promotor ideológico, cristalizou intercâmbios irregulares entre barris de petróleo e recursos humanos. Empenhou-se, sem êxito, em liderar a América Latina e criou um organismo regional que se desenvolveu como um mecanismo personalizado de exportação do seu próprio modelo de governo. Nos documentos *Líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación 2007-2013*,¹²⁰ foi proposto: “Fortalecer os movimentos alternativos na América Central e México na busca do desprendimento do domínio imperial”¹²¹ (SALAZAR, 2008, p. 229), que, entretanto, fracassou. Nem a Bolívia nem o Equador buscaram dinamizar a ALBA após a morte de Chávez. A ALBA falhou em ser um polo hegemônico em um mundo mais multilateral.

Conceitualmente, a ALBA é um projeto regional para apoiar processos revolucionários radicais dentro dos países-membros, com a finalidade de instituir uma nova ordem mundial. Neste esquema, a Venezuela seria o polo de poder alternativo, tal como refletem as palavras do presidente: “Temos que estar conscientes do seguinte: o que acontece na Venezuela influenciará de muitas maneiras no que seguirá acontecendo na América Latina e no mundo. Da Revolução bolivariana pode depender o destino da humanidade” (CHÁVEZ, 2011, p. 46).¹²²

Ainda que a democracia servisse na Venezuela para respaldar a corrupção política e econômica dos partidos tradicionais — COPEI e a Democracia Cristã —, seu regime plebiscitário se apoiou nos excessos de poder e na ilegalidade de decisões institucionais. O discurso do carismático presidente confrontava e seduzia, estabelecendo uma clara distinção entre o povo e os traidores. Contudo, como recorda Ingrid Jiménez (2002, p. 193-194), o “bolivarianismo representa uma visão anacrônica da sociedade internacional, que se opõe à globalização, ao passo que não oferece alternativas diferentes a ela”.¹²³

À medida que a democracia como valor se incorporou nas sociedades latino-americanas, Chávez somente reconhecia um subtípico esquematizado

120 Linhas gerais do plano de desenvolvimento econômico e social da nação 2007-2013.

121 Tradução nossa.

122 Tradução nossa.

123 Tradução nossa.

nos seus termos que se distinguia entre democracia representativa e democracia participativa. O modelo venezuelano apontava para uma revolução que nunca se concretizou.¹²⁴

A suprema felicidade social é a visão de longo prazo que tem como ponto de partida a construção de uma estrutura social inclusiva, formando uma nova sociedade de incluídos, um novo modelo social, produtivo, socialista, humanista, endógeno, onde todos vivamos em similares condições na direção do que dizia Simón Bolívar: “A Suprema Felicidade Social”¹²⁵. (MPPP, 2007, p. 12)

Esse conceito de democracia participativa era exportado pela região,¹²⁶ utilizando uma diplomacia paralela que tanto poderia intervir na crise equatoriana pela destituição do presidente Jamil Mahuad como dar apoio financeiro a candidatos próximos à sua visão de mundo, como Ollanta Humala no Peru ou Cristina Kirchner na Argentina.

A partir de 2003, Chávez aprofundou medidas paliativas para o povo: as “missões”. Essas missões se estenderiam aos seus sócios da ALBA. A exportação do socialismo repartindo o petróleo por meio da Petrocaribe, tratores modernos ou créditos facilitados, assim como a criação do Sucre, a moeda regional da ALBA, todos foram movimentos para assegurar um predomínio venezuelano no continente.

A politização dos militares (TRINKUNAS, 2009, p. 99-100; NORDEN, 2014, p. 166) e uma eventual guerra contra a Colômbia justificavam uma desmedida compra de armamentos, desgastando o profissionalismo militar e gerando um alarme entre seus vizinhos.

As consequências deste modelo bolivariano têm alguns aspectos positivos, como a alfabetização de amplos setores da sociedade ou os serviços de saúde de qualidade cobertos por médicos cubanos, mas também igualmente, numerosas consequências negativas. Primeiro, o crescimento abissal do crime comum e organizado. Segundo, o incremento da violência e a polarização que levou a que em somente um ano morressem, em enfrentamentos, 125 cidadãos (EL TIEMPO, 2017). Terceiro, uma decomposição da legalidade, nos processos eletivos que desenvolveram múltiplas táticas de intimidação da população e que continuaram com a detenção de políticos opositores.

124 Tradução nossa.

125 Tradução nossa.

126 Na III Cúpula das Américas, realizada em Quebec em 2001, Chávez questionou a Carta Democrática Interamericana, pois não legitimava sua democracia participativa.

Chávez recorreu ao socialismo do século XXI, um híbrido pouco consistente que com pinceladas do passado e discursos egocêntricos e artificiais levou à concentração de poder e ao enfraquecimento institucional. A ALBA sucumbiu quando morreu o presidente carismático. Suas iniciativas ficaram desbaratadas pela imprudência com que foram realizadas. Quando seu sucessor, Nicolás Maduro, se deparou com um barril de petróleo degradado, toda a vontade de conquistar o Caribe se reduziu sensivelmente, e o projeto somente possuía uma simbólica entidade na Venezuela, Nicarágua e Cuba.

6 CONCLUSÃO

O panorama dessa maré rosa incluía desde populistas autoritários a democratas sociais, que sucessivamente vão deixando o poder sem glória. A que atribuir que o eleitorado opte por governos de centro e centro-direita com enfoques pragmáticos desideologizados? Estes líderes deixaram terra arrasada. Talvez uma explicação seja a apontada por Wilfredo Lozano (2005, p. 131) para entender por que esta amálgama heterogênea não fecundou uma real mudança social:

Os chamados movimentos nacional-populares foram os que mais aproximaram os grupos de esquerda a uma verdadeira experiência de mobilização social que alcançasse as massas, e o referido movimento nunca foi realmente liderado por partidos de trabalhadores, socialistas e muito menos comunista, mas sim por alianças nacionais heterogêneas, nas quais ocupavam um lugar central a classe média, setores burocráticos estatais empenhados na busca de um espaço nacional próprio, militares e inclusive nacionalistas.¹²⁷

Nos anos da maré rosa, a cooperação regional cresceu em qualidade e quantidade. Sonhavam com uma identidade sul-americana. Porém, a política se tornou um combate, e o Estado de direito progressivamente perdeu suas batalhas. A reconfiguração regional apostou em um novo eixo de poder Sul-Sul, talvez influenciada pelos escritos de Michael Klare (2001) e Simon Dalby (2009, 1998), atrás dos quais se escondiam tradicionais ambições hegemônicas. A inserção internacional se edificou em oposição a inimigos reais ou figurados, sem assentar regulações, normativas e princípios em uma estrutura consensual e institucional.

127 Tradução nossa.

A integração sul-americana foi uma utopia desperdiçada. Teve, em ambos os casos, Unasul e ALBA, seu momento de êxito. Nem Celac nem Prosul alcançaram a unificação de uma agenda comum para a potencialização da região. Em boa parte, suas falhas residem em terem imitado as políticas de poder tradicional sob um discurso de diferenciação e inovação.

A Guerra Fria havia terminado, mas as pressões internacionais não tinham desaparecido e a América Latina seguia sendo um território em disputa, já não mais somente pelas pretensões dos Estados Unidos. Somavam-se China, Rússia e, em menor medida, o Irã. Esperava-se muito mais dos governos da maré rosa. O personalismo, a corrupção e o assistencialismo diluíram suas tão ansiadas conquistas. Talvez apenas o Uruguai possa dar conta de uma renovação exitosa. A cooperação regional não se institucionalizou. Nutriram-se de ficções que se dissolviam enquanto no âmbito global a união regional perdia presença e credibilidade. Mudanças apáticas ou precipitadas e sem fundamentação, retórica personalista e um modelo de socialismo sem modificar o mercado não foram ferramentas suficientes de forma a assegurar estes modelos nas sociedades latino-americanas.

REFERÊNCIAS

AMORIM, C. Brazilian foreign policy under president Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 53, p. 214-40, 2010. Disponível em: <http://search.ebscohost.com.proxy.library.georgetown.edu/login.aspx?direct=true&db=aph&AN=56487107&site=ehost-live&scope=site>. Acesso em: 17 jul. 2021.

ANDERSON, P. Lula's Brazil. **London Reviews of Books**, v. 33, n. 7, p. 3-12, 2011. Disponível em: <https://www.lrb.co.uk/v33/n07/perry-anderson/lulas-brazil>. Acesso em: 17 jul. 2021.

ARDITI, B. El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal? **Ciências Sociais Unisino**, v. 45, n. 3, p. 232-46, 2009.

BATTAGLINO, J. **La evolución de la zona de paz sudamericana**. Argentina: Escuela de Defensa Nacional, Ministerio de Defensa de Argentina, 2013. Serie Documentos de Trabajo n. 12.

BENÍTEZ MANAUT, R.; DIAMINT, R. El Consejo Sudamericano de Defensa vis a vis al ALBA: dilemas y contradicciones de la nueva diplomacia de Seguridad. In: BAGLEY, Bruce M.; DEFORT, Magdalena (eds.). **¿La hegemonía norteamericana en declive?** El desafío del ALBA y la nueva integración latinoamericana del Siglo XXI. Cali, Colombia: Universidad Icesi, 2014.

BRAGATTI, M. C. Ten years of the South American Defense Council: regional international security architecture. **Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder**, v. 10, n. 1, 2019.

BRAINARD, L.; MARTÍNEZ-DÍAZ, L. **Brazil as an economic superpower?** Understanding Brazil's changing role in the global economy. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2009.

CANTAMUTTOI, F. J. ¿Giro a la izquierda? Nuevos gobiernos en América Latina. **Relacso**, mar. 2013. Disponível em: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/7290/1/RFLACSO-Re2-01-Cantamutto.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2021.

CARLSEN, L. Latin America's pink tide? **Foreign Policy in Focus**, 15 dic. 2006. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20090910093646/http://www.fpiif.org/fpiftxt/3806>. Acesso em: 17 jul. 2021.

CASTAÑEDA, J. G. Latin America's left turn. **Foreign Affairs**, 2006. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2006-05-01/latinamericas-left-turn>. Acesso em: 17 jul. 2021.

CHÁVEZ, H. Concepción del ALBA. Discurso en la IIa Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, de la Asociación de Estados del Caribe, Isla de Margarita, 11 y 12 de noviembre de 2001, **Discursos, Ministerio de Relaciones Exteriores, Libro Amarillo**, 2001.

CHÁVEZ, H. **El socialismo del siglo XXI**. Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, 2011. Colección Cuadernos para el Debate.

COMINI, N.; FRENKEL, A. Unasur. De proyecto refundacional al fantasma del Sudamexit. Anuario de Integración No 13. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; PONT, Andrei Serbin (coords.). América Latina y el Caribe frente a la encrucijada actual de la globalización. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe**, Buenos Aires, n. 13, 2016.

DALBY, S. **Rethinking geopolitics**. Londres, Nueva York: Routledge, 1998.

DALBY, S. **Security and environmental change**. Cambridge, Malden: Polity Press, 2009.

DIAMINT, R.; TEDESCO, L. **Latin America's leaders**. Londres: Zed Books, 2015.

DUARTE VILLA, Rafael; BRAGATTI, Milton Carlos. Complexificação das instituições de defesa na América do Sul. **Carta Internacional**, v. 10, n. 3, p. 4–22, 2005.

ESCOBAR, A. Latin America at a crossroads. Alternative modernizations, postliberalism, or post-development. **Cultural Studies**, v. 24, n. 1, p. 1–65, 2010.

GAMBOA VALENZUELA, R. Chile y el liderazgo sudamericano de Brasil: ¿qué estrategia prefieren sus élites? **Plataforma Democrática**, Working Paper n. 18, 2011. Disponível em: https://mba.americaeconomia.com/sites/mba.americaeconomia.com/files/ricardogamboa_liderazgosudamericano.pdf. Acesso em: 17 jul. 2021.

GOMES SARAIVA, M. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 151–68, 2010.

GOMES SARAIVA, M.; VALENÇA, M. M. Brasil: potencia regional con intereses globales. América Latina en el sistema de gobernanza global. **Diálogo Político**, v. XXVIII, n. 41, p. 99-119, 2011.

GRATIUS, S. Brasil en las Américas. **¿Una potencia regional pacificadora?** Documentos de trabajo FRIDE, Madrid, v. 35, 2007.

HOMER DIXON, T. F. **Environment, scarcity and violence**. Princeton: Princeton University Press, 1999.

HOMER DIXON, T. F. **The upside of down**: catastrophe, creativity, and the renewal of civilization. Toronto: Knopf, 2006.

HURRELL, A. Lula's Brazil: a rising power, but going where? **Current History**, v. 107, n. 706, p. 51-7, 2008.

JÁCOME, F. Aspectos político-ideológicos de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América: tratado de comercio de los pueblos (ALBA-TCP): ¿viabilidad y sustentabilidad? In: BAGLEY, Bruce M.; DEFORT, Magdalena (eds.). **¿La hegemonía norteamericana en declive?** El desafío del ALBA y la nueva integración latinoamericana del Siglo XXI. Cali, Colombia: Universidad Icesi, 2014.

JAUJA, E. Cumplir el sueño de Chávez. Elías Jaui, Canciller de Venezuela, en intercambio con Sally Burch. In: LEÓN, Irene. **La ALBA**: horizonte latinoamericano del Siglo XXI. Quito: FEDAEPS, mayo 2013.

JIMÉNEZ, I. Venezuela y la OEA durante la era de Chávez. **Politeia**, 29, p. 191-205, 2002.

KLARE, M. La nueva geopolítica de la energía. **Sin Permiso**, 11 maio 2008. Disponível em: <http://www.sinpermiso.info/textos/la-nueva-geopolitica-de-la-energa>. Acesso em: 17 jul. 2021.

KLARE, M. The new geography of conflict. **Foreign Affairs**, v. 80, n. 3, p. 49-61, 2001. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2001-05-01/new-geography-conflict>. Acesso em: 17 jul. 2021.

LEVITSKY, S.; KENNETH, M. R. **The resurgence of the Latin American Left**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2011.

LÓPEZ MAYA, M. Del capitalismo al socialismo rentista. **Aporrea**, 1 abr. 2007. Disponível em: <https://www.aporrea.org/ideologia/a32697.html>. Acesso em: 17 jul. 2021.

LÓPEZ MAYA, M.; LANDER, L. Venezuela 2009: en medio de dificultades avanza el modelo socialista del presidente Chávez. **Revista de Ciencia Política**, v. 30, n. 2, p. 537-53, 2010. Santiago de Chile.

LÓPEZ SEGRERA, F. **América Latina**: crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha. Buenos Aires: CLACSO, 2016. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D11890.dir/America-Latina-Crisis-del-neoliberalismo.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2021.

LOZANO, W. La izquierda latinoamericana en el poder. Interrogantes sobre un proceso en marcha. **Nueva Sociedad**, v. 197, p. 129-45, 2005.

MARTÍNEZ, R. El Consejo Sudamericano de Defensa: ¿realidad o ficción? **Opinión Latinoamericana**, 31 Oct. 2008.

MPPP. Ministerio del Poder Popular de Planificación. **Líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación 2007-2013**. Caracas: [s.n.], 2007. Disponível em: <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2007-2013.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2021.

MUGGAH, R. What is Brazil really doing in Africa? **The Huffington Post**, 1. abr. 2015. Disponível em: https://www.huffingtonpost.com/robert-muggah/what-is-brazil-really-doi_b_6413568.html. Acesso em: 17 jul. 2021.

NOLTE, D.; COMINI, N. M. Unasur: regional pluralism as a strategic outcome. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 2, May/Aug. 2016.

NORDEN, D. The making of socialist soldiers: radical populism and civil-military relations in Venezuela, Ecuador and Bolivia. In: MARES, D.; MARTÍNEZ, R. (eds.). **Debating civil-military relations in Latin America**. Sussex: Sussex Academic Press, 2014.

PANIZZA, F. Nuevas izquierdas y democracia en América Latina. **Revista CIDOB D'afers Internacionals**, n. 85-6, p. 78-88, 2009.

RAMALHO, A. J.; CORTINHAS, J. Suramérica frente a los desafíos de la seguridad internacional: perspectivas desde Brasil. In: NAMIHAS, Sandra. **La región frente a los cambios globales en materia de seguridad, red de política de seguridad**. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

ROHTER, L. With new chief, Uruguay veers left, in a latin pattern. **The New York Times**, 1 mar. 2005. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2005/03/01/world/americas/with-new-chief-uruguay-veers-left-in-a-latin-pattern.html>. Acesso em: 17 jul. 2021.

SALAZAR, R. La política exterior de Hugo Chávez. **Revista Mexicana de Política Exterior**, v. 217, n. 38, p. 221-54, 2008.

SANZ, R. ALBA: una propuesta medular de la integración. Rodolfo Sanz, Secretario Ejecutivo del ALBA, entrevistado por ALAI. In: LEÓN, Irene. **La ALBA: horizonte latinoamericano del Siglo XXI**. Quito: FEDAEPS, mayo 2013.

SCHENONI, L. L. Brasil en América del Sur. La lógica de la unipolaridad regional. **Nueva Sociedad**, v. 250, p. 138-49, 2014.

SORJ, B.; FAUSTO, S. **El papel de Brasil en América del Sur: estrategias y percepciones mutuas**. Buenos Aires: Catálogos, 2011.

TRINKUNAS, H. A. Las fuerzas armadas bolivarianas en los tiempos de Chávez ¿Desde el papel protagonista a la subordinación revolucionaria? In: AGÜERO, F.; FUENTES, C. (eds.). **Influencias y resistencias**. Militares y poder en América Latina. Santiago de Chile: Catalonia, 2009.

TULCHIN, J. S. **Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina**. Desafiando la hegemonía norteamericana. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 2018.

UNIDAD INVESTIGATIVA. Los 125 rostros de los mártires de la represión venezolana. **El Tiempo**, 9 ago. 2017. Disponível em: <http://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/quienes-son-las-125-personas-asesinadas-por-la-represion-en-venezuela-117864>. Acesso em: 17 jul. 2021.

WEIFFEN, B.; WEHNER, L.; NOLTE, D. Overlapping regional security institutions in South America: the case of OAS and Unasur. **International Area Studies Review**, v. 16, n. 4, 2013.

WEYLAND, K. The rise of Latin America's two lefts: insights from rentier state theory. **Comparative Politics**, v. 41, p. 145-64, 2009.

WEYLAND, K. The threat from the populist left. **Journal of Democracy**, v. 24, n. 3, p. 18-32, 2013.

2

INTEGRAÇÃO E SEGURANÇA REGIONAL NAS AMÉRICAS



5. ALÉM DA SECURITIZAÇÃO DA IMIGRAÇÃO NOS ESTADOS UNIDOS¹²⁸

Roberto Domínguez¹²⁹

INTRODUÇÃO

O presidente Donald Trump (2017-2021) fez do nexó imigração-segurança um dos elementos centrais de sua campanha eleitoral e política. A campanha eleitoral de 2016 e as Ordens Executivas de 2017 sobre a imigração e a fronteira sul dos Estados Unidos revelam a abordagem abrangente de exclusão de imigrantes como solução para uma variedade de problemas domésticos (crime, desemprego, terrorismo). O ceticismo e a oposição aos imigrantes nos Estados Unidos foi uma parte inerente dos debates políticos domésticos, mas essas posições não foram centrais para as prioridades de segurança, mas sim em torno da formulação de políticas.

A campanha de Trump em 2016 e posteriormente seu governo fizeram da imigração uma prioridade da agenda de segurança. Ter como alvo a imigração em debates políticos não é algo novo, nem mover o pêndulo entre políticas inclusivas e exclusivas. Deixando de lado seu estilo, para dizer o

128 Traduzido por Felipe Pessoa Duran. Email: felipeduran@id.uff.br.

129 Professor da Universidade de Suffolk – Boston.

mínimo, as declarações e políticas sobre imigração do presidente Trump levantaram várias preocupações em relação à exacerbação de uma perspectiva exclusiva que potencialmente produziria maior animosidade e polarização dentro e fora dos Estados Unidos.

O artigo explora os efeitos potenciais dos debates e políticas de imigração sob a administração Trump. Do ponto de vista teórico, este capítulo usa os conceitos de securitização e dessecuritização, que fornecem alguma luz para descrever a sequência e a lógica dos discursos e dos públicos destinatários sobre a imigração. O argumento do capítulo é que a securitização da imigração sob a administração Trump colocou em movimento mecanismos sociais e institucionais que levaram a uma dessecuritização paralela que culminou com a eleição de Joseph Biden em 2020. O processo de securitização de 2015-2020 transformou a relevância dos debates sobre imigração nos Estados Unidos ao polarizar as posições dos atores e dificultar uma reforma abrangente da imigração.

A primeira seção do capítulo descreve a securitização da imigração como uma parte significativa da eleição e administração de Donald Trump. O segundo examina alguns dos grupos que apoiaram a securitização da imigração. O terceiro momento do capítulo apresenta uma visão geral das políticas de imigração das administrações Trump e a parte final revê o processo de dessecuritização que contestava as políticas de imigração.

1 A SECURITIZAÇÃO DA IMIGRAÇÃO

Da perspectiva deste capítulo, o ciclo formal de securitização da imigração ocorre quando um líder proeminente no debate público traz a imigração como uma prioridade de segurança, e uma parte significativa do público endossa sua opinião. Desde que anunciou sua candidatura à Presidência em junho de 2015, o candidato Donald Trump mencionou que os imigrantes mexicanos nos Estados Unidos eram criminosos e estupradores e prometeu construir um muro na fronteira sul dos EUA. Ele acrescentou que o México pagaria por esse muro. Em dezembro de 2015, o magnata do mercado imobiliário anunciou que queria proibir a entrada de muçulmanos estrangeiros no país após o tiroteio em San Bernardino, Califórnia.

Os cálculos eleitorais do candidato Trump sobre retratar uma agenda negativa sobre a imigração foram benéficos para sua campanha? Por que suas opiniões atraíram o voto de 63 e 72 milhões de americanos em 2016 e 2020, respectivamente? A variável de abordagens de imigração é um dos múltiplos

ímãs para os eleitores de Trump em 2016 e 2020. Longe de qualquer análise estatística quantitativa, o capítulo se concentra em como a variável de imigração se tornou uma prioridade no debate político e transformou a análise.

A Escola de Copenhague aborda uma série de estudos para analisar os processos de securitização das relações internacionais (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998). Do processo de alargamento da UE à redefinição da agenda de segurança nos Estados Unidos após o 11 de Setembro, a estrutura analítica da securitização contribui para explicar as mudanças nas agendas de segurança nacional e internacional (MORENO; PRICE, 2017).

Em suma, a sequência de securitização começa com discursos e atos de fala que encontram públicos destinatários que os endossam. O resultado é a mudança de prioridades na agenda de segurança, securitizando algumas questões e dessecuritizando outras. Atos discursivos concorrentes transmitidos à esfera pública para discussão. Frequentemente, as eleições podem levar à transformação da agenda de segurança e, eventualmente, à novas políticas e mudanças institucionais.

A sequência de securitização e dessecuritização é inerente aos processos de formulação de políticas que se adaptam a contextos dinâmicos. O processo de securitização se torna um problema quando as prioridades de segurança embutidas nos discursos exageram ou manipulam o medo e visam a galvanizar o apoio para manter o poder. Conforme explicado por Bigo (2016), a lógica do processo de securitização é presumivelmente motivada pelo medo de quem detém o poder político e supostamente perde seus territórios simbólicos para estrangeiros e imigrantes.

A sequência e o fundamento lógico de securitizar a imigração como risco/ameaça é frequentemente existente nas práticas políticas em numerosas sociedades na Europa e além. Os grupos domésticos que endossam as narrativas dos imigrantes como ameaças às sociedades anfitriãs são frequentemente limitados em número e público. A tentação política de ter como alvo os imigrantes é sempre um instrumento estratégico, porque pode ser politicamente lucrativo imediatamente usando o vínculo segurança e imigração/ameaça. Como a maioria das sociedades abertas oferece projetos políticos mais abrangentes que marginalizam as propostas políticas de exclusão, o principal desafio do público e os problemas potenciais são quando o público responde a abordagens de exclusão usando meios democráticos.

Os processos de securitização na agenda de imigração dos EUA não são novos, e as transições de métodos inclusivos restritivos e vice-versa já foram experimentados antes. Marc Fisher (2017) aponta que a abordagem

de imigração do presidente Trump marcou a primeira vez que um presidente tentou barrar pessoas por causa de sua nação de origem ou religião. A Lei de Imigração e Nacionalidade de 1965 eliminou as cotas de origem nacional e se concentrou nas habilidades dos imigrantes e nas conexões pessoais com os americanos.

Fisher (2017) traz a história para sua análise e nos lembra que o argumento do presidente Calvin Coolidge de que “a América deve permanecer americana” formou a lei de 1924 que encerrou a onda de imigração mais significativa da história dos Estados Unidos. O presidente Johnson disse que a lei de 1965 corrigiu uma distorção produzida pela dura injustiça do sistema de cotas de origem nacional.

Quando a imigração para os Estados Unidos foi retomada após a maioria significativa, os novos fluxos de imigrantes eram compostos principalmente de asiáticos e latinos, mudando a composição étnica dos imigrantes. Imigrantes pós-1965 para os Estados Unidos são frequentemente chamados de novos imigrantes. Bohon e Conley (2015) argumentam: “este rótulo simplifica e homogeneiza as diferenças nas experiências de imigrantes, como os da China e do México” (2015, p. 16).

Além dos debates polarizadores sobre a imigração e as ondas de securitização, as políticas focadas nessa área permanecem relativamente estáveis desde 1965. No entanto, uma mudança gradual da política de imigração para visões mais restritivas ocorreu após os eventos terroristas de 11 de setembro nos Estados Unidos. Os ciclos eleitorais trouxeram de volta o debate sobre a imigração e as promessas dos principais candidatos de aprovar e implementar uma reforma abrangente da imigração. Assim, o processo de securitização responde às mudanças no contexto de segurança por meio de atos de fala e endosso de audiências. Um elemento crucial no processo de securitização são os itens materiais que comprovam o risco e as ameaças.

A narrativa do atual governo dos Estados Unidos classificou, implícita ou explicitamente, hispânicos (mexicanos) e muçulmanos como riscos e ameaças potenciais aos Estados Unidos. No entanto, a visão geral de algumas das tendências demográficas coloca em perspectiva os elementos materiais que servem para interpretar e substantiar a narrativa de imigração da administração Trump.

A campanha eleitoral e o primeiro segmento da administração Donald Trump enquadraram a narrativa da imigração dentro de abordagens de confronto. Ao contrário de outros candidatos presidenciais, a narrativa sobre imigração adotada por Trump se concentrou em uma única perspectiva,

associando o terrorismo, imigração e a atividade criminosa. Com base na análise de Moreno e Price (2017), duas consequências imediatas das metas de imigração do novo governo Trump começaram a surgir. Primeiro, hispânicos/latinos e muçulmanos são considerados o problema dominante de imigração. Em segundo lugar, esses dois grupos são os mais vulneráveis à securitização da imigração. (MORENO; PRICE, 2017).

2 A SECURITIZAÇÃO DA IMIGRAÇÃO: IDEIAS E ATORES

A securitização da imigração é um processo pelo qual as elites políticas — governos, principais partidos políticos e redes de políticas associadas — retoricamente enquadram a imigração como uma ameaça à segurança. Duas dimensões caracterizam a coesão das elites políticas (MORENO; PRICE, 2017). A primeira é como a mensagem das elites políticas ressoa por toda a sociedade e pelo apoio dado pela maioria da população, geralmente por meio de um processo eleitoral. A segunda é como outros grupos e instituições contestam ou se adaptam à securitização e, eventualmente, removem a imigração como uma prioridade de segurança na agenda nacional. Esta seção enfoca o primeiro.

O raciocínio de perspectivas restritivas é baseado em memórias seletivas (RILEY, 2008), extrapolação de fatos e ênfase na proximidade da ameaça devido à imigração. Sob a abordagem restritiva que pertence a duas gerações diferentes, dois observadores emblemáticos são importantes para a análise deste capítulo: Patrick Buchanan e Michelle Malkin. O argumento cultural restritivo é anterior à securitização da imigração em 2015. Buchanan (2006) argumentou que americanos e descendentes de europeus terão se tornado uma minoria nas regiões ao redor de Miami, Houston, Los Angeles, São Francisco e Washington DC.

O risco potencial é que “o sudoeste americano se torne um Kosovo gigante, uma parte da nação separada do resto por idioma, etnia, história e cultura, a ser reabsorvida em tudo, exceto no nome, pelo México, de quem tomamos essas terras na época de Jackson e Polk. Os chauvinistas chicanos e os agentes mexicanos deixaram clara sua intenção de recuperar, por meio da demografia e da cultura, o que seus ancestrais perderam durante a guerra” (BUCHANAN, 2006, p. 12).

Com base no argumento de que nem todos os imigrantes são iguais e no raciocínio de Amy Chua de que existe uma correlação entre níveis de escolaridade e sucesso e vida, Buchanan (2006) também argumenta que

afro-americanos e hispânicos tiveram desempenho abaixo do desempenho de estudantes brancos e asiáticos . Os Estados Unidos estão caminhando para uma sociedade e uma nação mais perigosamente polarizadas do que a América dos anos 1960. Dado o persistente e vasto abismo de realizações acadêmicas entre hispânicos e negros, por um lado, e asiáticos e brancos, por outro, os melhores empregos estão indo para estes últimos de maneira esmagadora e indefinida.

Os debates culturais ao alertarem sobre o risco de diversidade potencial recuperaram visibilidade após os eventos de 11 de setembro nos Estados Unidos. Malkin (2002) adotou o argumento processual que indica que, ao contrário dos imigrantes sem documentos, milhões aspiram a viver o sonho americano e esperam na fila por anos para obter a entrada legal e a cidadania. Malkin segue seu argumento e critica o desempenho do governo, porque:

[...] em vez de proteger nossas fronteiras e eliminar ameaças à segurança nacional, os funcionários da imigração liberam criminosos estrangeiros para a comunidade [...] traficam drogas e pessoas, vendem documentos falsos, trocam vistos por dinheiro e sexo, e punem e intimidam os denunciantes ”. (MALKIN, 2002, p. XI)

As prescrições políticas de formadores de opinião como Malkin ou Buchanan são semelhantes às posições de Trump e seus seguidores. Malkin (2002) sugeriu as seguintes políticas de luta contra ameaças estrangeiras:

- vigie a porta da frente (moratória de visto direcionada para indivíduos de estados acusados de patrocinar terrorismo, incluindo a Arábia Saudita; proibição de clérigos muçulmanos e eliminação de viagens sem visto em portos e aeroportos);
- parar a porta giratória (encerrar os jogos de “pegar e soltar”, reter estrangeiros ilegais que tenham ordens de deportação em bases militares e encerrar os atrasos nas deportações reforma do Gabinete Executivo para Revisão da Imigração e do Conselho de Recursos de Imigração); e
- trancar a porta dos fundos (militarizar a fronteira; diminuir o asilo, limpar a casa no INS, proteger o direito de primogenitura – reformar o processo para permitir uma desnaturalização rápida).

Por outro lado, Buchanan (2006) argumenta que a solução é a seguinte: uma moratória sobre toda imigração, sem anistia, construir a cerca permanente, parar “bebês âncora”, acabar com a imigração em cadeia, acabar

com a dupla cidadania e remover os “ímãs”.

Em contraste com a perspectiva restritiva e sob a ala republicana, Bush e Bolick (2013) assumem uma posição mais matizada. Eles defendem a imigração guiada por dois princípios: a imigração é vital para o futuro da América, e qualquer resolução duradoura deve aderir ao Estado de Direito, que atualmente é irracional e complicado. Suas prescrições de política se concentram em seis pontos:

- a) reforma abrangente em oposição à abordagem fragmentada;
- b) sistema de imigração orientado pela demanda;
- c) aumento do papel dos estados;
- d) lidar com os atuais imigrantes ilegais;
- e) segurança de fronteira; e
- f) educar cidadãos aspirantes (BUSH; BOLICK, 2013).

Algumas das ideias delineadas acima fizeram parte da perspicácia das ideias que circulam na sociedade americana anteriores às intenções do candidato Trump em 2016. Mais importante, a ação política requer a mobilização de votos e políticas para incentivar atores e organizações influentes a apoiarem a agenda restritiva. O senador Jeff Sessions, do Alabama, contribuiu com a campanha de Trump e mais tarde foi nomeado procurador-geral dos Estados Unidos.

Três grupos organizados estabelecidos também dão as boas-vindas à abordagem da administração Trump, também conhecida como “Lobby Nativista”: NumbersUSA, Federação para a Reforma da Imigração Americana (FAIR) e o Centro para Estudos de Imigração (CIS). O ponto comum desses três grupos é que eles apoiam limites de longo alcance à imigração legal para os Estados Unidos e à triagem ideológica de supostos imigrantes (LOPEZ, 2016).

A NumbersUSA, quer reduzir a imigração legal para 500.000 por ano imediatamente, compartilhou um plano de imigração de 10 pontos com a campanha Trump em agosto de 2016. Com sede em Arlington, Virgínia, a NumbersUSA se descreve como a maior organização de base para redução da imigração do país, com mais de 5 milhões de participantes (LOPEZ, 2016).

Os dados coletados pelo CIS concluem que os atuais altos níveis de imigração estão tornando mais difícil alcançar objetivos nacionais críticos como melhores escolas públicas, um serviço de limpeza meio ambiente, segurança interna e um salário-mínimo para cada trabalhador nativo e imigrante. Os dados e a interpretação da CIS foram amplamente usados para apoiar as críticas às políticas de imigração dos EUA e envolveram

líderes anti-imigração, como o ex-representante dos EUA Tom Tancredo. A CIS afirmou que seu grupo também recebeu solicitações de pesquisa e estudos da campanha Trump por meses (CENTER FOR IMMIGRATION STUDIES, 2017).

Por mais de 35 anos, o FAIR, com uma base de apoio que inclui cerca de 50 fundações privadas e mais de 1,3 milhão de membros e apoiadores diversos, busca reduzir a imigração geral a um nível mais administrável, que reflete melhor a política anterior. A redução da imigração legal de um milhão atualmente para 300.000 por ano durante um período sustentado permitirá que a América administre seu crescimento de forma mais sensata, atenda às suas necessidades ambientais e mantenha uma alta qualidade de vida (FAIR, 2017).

Outro segmento que apoiou abordagens restritivas são os formadores de opinião e a mídia transmitindo suas mensagens. De Malkin na Fox News a Alex Jones em Infowars e Alex Marlow em Breitbart, todos eles expandiram a mensagem do candidato Trump. Outro setor são os atores privados que se beneficiam de abordagens restritivas nas políticas de imigração. Moreno e Price (2017) estudaram o complexo industrial prisional, que agora também está envolvido na detenção de imigrantes devido ao lobby, formulação de políticas, gestão de contratos privados e a administração dos próprios centros de detenção de imigração (MORENO; PRICE, 2017).

3 POLÍTICAS E A COMPLEXIDADE DA IMIGRAÇÃO

Uma confluência de fatores incidentais e estruturais pavimentou o caminho para a vitória eleitoral de Donald Trump em 2016, abalando as práticas tradicionais na política americana e apresentando um teste para as instituições americanas. Embora o discurso contra a imigração tenha desempenhado um papel significativo para cativar seu público, outros fatores também foram cruciais na agenda de vitórias eleitorais de 2016.

Entre outros, isso inclui uma variedade de fatores: mensagens diretas na campanha, um desafiante para mudar a política em Washington, explorar a sensação de incompetência após duas administrações de um presidente afro-americano, aumento da desigualdade, um candidato desagradável do Partido Democrata na competição eleitoral, hackeamentos de informações sensíveis e investigações públicas em momentos eleitorais delicados. Os observadores políticos estão e continuarão a debater a causalidade da vitória de Trump e a capacidade da administração de Trump de produzir políticas públicas eficazes e eficientes, incluindo a área de imigração.

A implementação das mudanças nas práticas de imigração impactou nas áreas política, jurídica e social. Com relação à área política, a administração Trump não hesitou em assinar ordens executivas sobre potenciais imigrantes muçulmanos, a construção do muro sul ou o exame do *status* das cidades-santuário. Uma das teorias de securitização permite analisar justamente o fato que o público endossa a área problemática (a imigração, neste caso) como uma ameaça à sociedade.

No entanto, uma pesquisa apresenta um mosaico mais complexo de posições motivacionais contra a imigração. Um dos argumentos é que o medo da mudança social, e não da pressão econômica, motivou votos para o presidente Trump entre os trabalhadores não assalariados sem diploma universitário (GREEN, 2017). O presidente Trump conquistou eleitores brancos com ensino superior por uma margem de quatro pontos sobre Hillary Clinton, mas sua verdadeira vitória foi a classe trabalhadora branca; duas vezes mais desses eleitores votaram em Trump do que em Clinton.

Com base em um estudo do Public Religion Institute e do The Atlantic, a identificação do partido previu fortemente os padrões de votação, mas também outros fatores impulsionaram os eleitores brancos da classe trabalhadora. O primeiro foi a ansiedade quanto à mudança cultural (68% dos eleitores brancos da classe trabalhadora disseram que o estilo de vida americano precisava de proteção contra a influência estrangeira). O segundo fator foi a imigração (ao contrário da narrativa popular, apenas 27 % da classe trabalhadora branca disse ser favorável a uma política de identificação e deportação de imigrantes que estão ilegalmente no país). No entanto, 62% dizem que o número crescente de imigrantes da América ameaça a cultura do país. Um terceiro fator é que 54% disseram que investir em educação universitária é uma aposta arriscada.

Outro estudo (CAMAROTA; ZEIGLER, 2017), baseado em dados do Census Bureau de novembro de 2016, relata três pontos importantes da demografia dos eleitores: Primeiro, a taxa de participação negra diminuiu significativamente entre 2012 e 2016 — retornando aos níveis vistos antes da candidatura de Obama. Em segundo lugar, apesar das previsões de que a retórica de Trump sobre a imigração ilegal animaria os hispânicos, sua taxa de participação em 2016 foi virtualmente idêntica à de 2012. Terceiro, não houve aumento nacional na participação de brancos, incluindo aqueles sem diploma universitário.

Uma interpretação dos números indicados é que os eleitores presumivelmente inclinados a endossar a imigração como uma ameaça foram às

urnas em grande número, enquanto uma ampla audiência de eleitores céticos, relutantes e contra a securitização da imigração não votou. Essa tendência sustenta o argumento de que a securitização da imigração atingiu um público limitado ou parou no meio do caminho.

Desde a campanha até os primeiros dias no cargo, a administração Trump tentou reforçar a narrativa dos imigrantes como criminosos em potencial e criou o Escritório para Vítimas de Crime de Imigração (VOICE) (KELLY, 2017). Além do número potencial de casos que este escritório pode receber, o VOICE enfatiza a justificativa de que os cidadãos dos EUA são frequentemente afetados por crimes de imigrantes a ponto de um escritório específico ter que ser criado.

A administração Trump também encorajou a implementação de leis rigorosas e liderou várias ações de oficiais de Operações de Remoção (ERO) do ICE para realizar operações de prisão direcionadas. Uma das operações amplamente divulgadas resultou na prisão de 199 imigrantes criminosos iraquianos. A maioria dos 199 iraquianos, 114, foi presa na área de Detroit, afirmaram funcionários do ICE. Os iraquianos presos têm antecedentes criminais nos EUA por homicídio, estupro, agressão agravada, sequestro, roubo e uma série de outros crimes. No entanto, a operação divulgada não contextualiza que a comunidade iraquiana nos Estados Unidos seja próxima a 120.000 pessoas.

Além das atividades do VOICE e do ICE, a mídia hispânica nos Estados Unidos tem relatado casos de imigrantes sem documentos, deportados após uma aplicação mais assertiva das leis de imigração. O resultado foi a criação de um ambiente cercado de tensão e medo entre as comunidades de imigrantes. Nos primeiros meses de 2017, os departamentos de polícia desde a Califórnia até Nova Jersey relataram uma redução nas denúncias de crimes em bairros predominantemente hispânicos, o que alguns policiais locais acreditavam que poderia estar relacionado ao debate sobre a imigração do país.

Os encarregados da aplicação da lei dizem que o debate pode estar afetando seu relacionamento com as comunidades minoritárias e estão especialmente preocupados com o fato de os imigrantes sem documentos estarem cada vez mais hesitantes em se envolver com a polícia e denunciar crimes por medo de deportação. A polícia diz que o problema é duplo: não só os imigrantes sem documentos podem ficar muito nervosos em relatar crimes violentos contra eles, mas também podem estar menos dispostos a relatar os crimes que testemunham (BEVER, 2017).

As cidades-santuário também têm sido alvo de abordagens restritivas com o argumento de que impedem a implementação do estado de

direito porque “sob pressão de *lobbies* étnicos [...] a polícia está proibida de prender estrangeiros ilegais e criminosos conhecidos” (BUCHANAN, 2006, p. 22). Como candidato presidencial republicano, Trump se opôs às políticas de santuário e mencionou repetidamente Kathryn Steinle. Ela foi baleada e morta em São Francisco, uma cidade santuário, em 2015 por Juan Francisco Lopez-Sanchez, um imigrante sem documentos que havia sido condenado por sete crimes e deportado sete vezes. As atividades criminosas devem enfrentar a justiça, mas a investigação aqui é se a ligação entre as cidades do santuário e as atividades ilegais é parte de uma tendência mais ampla.

Collingwood, Gonzalez-O'Brien e El-Khatib (2016) argumentam que suas pesquisas mostram que designar uma cidade como santuário não tem efeito estatisticamente significativo sobre o crime.¹³⁰ Ao mesmo tempo, as políticas de santuário concentram-se em aumentar a confiança entre as comunidades de imigrantes e aplicação da lei. Assim, a denúncia de crimes — mas não um crime em si — pode aumentar nesses locais se os imigrantes sem documentos forem mais propensos a trabalhar com a polícia e as autoridades locais (COLLINGWOOD; GONZALEZ-O'BRIEN; EL-KHATIB, 2016).

A fronteira tem sido um ponto focal de políticas para dissuadir a imigração por várias décadas. A abordagem geral de várias administrações foi construir um muro em áreas fortemente transitadas e monitorar outras áreas menos protegidas com tecnologia. Algumas áreas de fronteira são bastante perigosas devido às condições adversas que produzem um impedimento natural para os imigrantes. No entanto, a fronteira sul tem recebido gradualmente mais atenção no que diz respeito à proteção física adicional por meio de novos impedimentos relativos a muros / cercas, recursos humanos e tecnologia.

O consenso mais recente em relação à política de fronteira foi a Lei de Cerca Segura de 2006, que exigia cercas de duas camadas ao longo de pelo menos 1.100 quilômetros da fronteira sul, complementadas por força

130 Os autores examinaram todas as cidades-santuário listadas pelo National Immigration Law Center (NILC). Todas as cidades-santuário incluídas no estudo aprovaram leis de santuários durante ou após 2002. Elas definem um santuário como uma cidade que proíbe expressamente as autoridades municipais ou departamentos de polícia de perguntar sobre o status de imigração. Eles avaliaram as mudanças nas taxas de criminalidade na cidade imediatamente após a aprovação de uma política de santuário. Os resultados variaram de cidade para cidade. Algumas cidades experimentaram um aumento na criminalidade imediatamente na passagem seguinte (San Francisco e St. Louis), enquanto outras não apresentaram alterações (San Jose). Em outros, o crime foi reduzido (Baltimore e Washington). Em conjunto, a diferença média no crime não é estatisticamente significativa. Os mesmos resultados são válidos para crimes contra a propriedade e crimes de estupro. Ou seja, a própria política de santuário não tem efeito estatisticamente significativo sobre o crime.

de trabalho e tecnologia. Embora a implementação tenha sido muito mais complicada em relação ao financiamento disponível, o número de Agentes de Patrulha de Fronteira aumentou de 11.000 em 2006 para mais de 17.000 em 2009 (BUSH; BOLICK, 2013, p. 48).

A tendência geral no número de apreensões¹³¹ de imigração tem sido estável e com ligeira diminuição nos últimos anos devido à queda na imigração ilegal e mudanças nas prioridades de fiscalização da imigração dos EUA durante a administração Obama. Houve 662.483 apreensões em 2013, 679.996 em 2014, 462.388 em 2015 e 530.250 em 2016 pela *US Customs and Border Protection* (CBP)¹³² e *US Immigration and Customs Enforcement* (ICE),¹³³ as duas agências dentro do DHS responsáveis pela identificação e remoção de não cidadãos inadmissíveis. Enquanto isso, os fluxos de imigração ilegal por meio da fronteira sul no ano fiscal de 2015 estavam nos níveis mais baixos desde 1972, exceto em 2011. As apreensões no ano fiscal de 2016 (408.870) ultrapassaram o ano fiscal de 2015 (331.333), mas ainda indicam um declínio geral desde seu pico em 2000 (1,6 milhões) (KESSLER; YE HEE LEE, 2017).

A ênfase na fronteira sul é quase sinônimo de imigração hispânica. Os principais países da nacionalidade dos presos em 2015 foram México, Guatemala, El Salvador e Honduras. Cidadãos desses quatro países representaram 93% de todas as apreensões. Apesar do rápido crescimento nos anos anteriores, as apreensões de cidadãos guatemaltecos, salvadorenhos e hondurenos em 2015 diminuíram 31 %, 35 % e 60 %, respectivamente, em comparação com 2014. Embora os cidadãos mexicanos constituíssem mais da metade (58 %) das apreensões em 2015, seu número caiu para o nível mais baixo da última década, chegando a cerca de um quarto dos 1,1 milhão de apreensões em 2005 (BATALOVA; HANNA; LEVESQUE, 2017)

Outra tendência interessante na relação entre imigrantes e atividades criminosas é o tráfico de drogas. Os dados são mistos dependendo do tipo de droga que atravessa as fronteiras e de algumas tendências decrescentes interessantes. A quantidade de maconha apreendida na fronteira continua diminuindo,

131 Apreensões são eventos, não indivíduos. Em outras palavras, o mesmo indivíduo pode ser apreendido mais de uma vez, sendo cada apreensão contada separadamente.

132 A Patrulha de Fronteira relatou 337.117 apreensões em 2015 (73 por cento de todas as apreensões) e 415.816 em 2016 (78 por cento do total), uma queda significativa de 486.651 em 2014. Quase todas (98 por cento) as apreensões da Patrulha de Fronteira em 2015 ocorreram ao longo da fronteira sudoeste (BATALOVA; HANNA; LEVESQUE, 2017).

133 O ICE fez 125.271 prisões administrativas em 2015 (27 por cento do total de apreensões) e 114.434 em 2016 (22 por cento do total). Ambos representaram uma diminuição em relação aos anos anteriores (241.694 em 2013 e 193.345 em 2014) (BATALOVA; HANNA; LEVESQUE, 2017).

provavelmente um reflexo do uso de drogas nos Estados Unidos, à medida que mais estados legalizam a maconha para uso medicinal ou recreativo.

De acordo com dados de Alfândega e Proteção de Fronteiras, no ano fiscal de 2016, 589 toneladas de maconha foram apreendidas, abaixo de 680 toneladas no ano anterior, e abaixo do pico de quase 1.814 toneladas em 2009. A quantidade de cocaína apreendida nas fronteiras em geral no ano fiscal de 2016 (2.4 toneladas) foi aproximadamente metade do valor apreendido no ano anterior (5 toneladas) (KESSLER; YE HEE LEE, 2017).

Em contraste, a quantidade de heroína e metanfetamina apreendida aumentou nos últimos anos. No ano fiscal de 2016, a CBP apreendeu 256 kg de heroína (em comparação com 242 kg no exercício fiscal de 2015) e 3 toneladas de metanfetamina (em comparação com 2.9 toneladas no exercício fiscal de 2015) (KESSLER; YE HEE LEE, 2017).

Na mesma linha da fronteira e da construção do muro, a chamada proibição muçulmana foi um elemento central da administração Trump. As ordens executivas 13.769 e 13.780 foram contestadas pelos tribunais dos EUA e as perspectivas de implementação ainda são problemáticas.

A Ordem Executiva 13.769 (27 de janeiro de 2017) limitou o número de refugiados a serem reassentados nos Estados Unidos em 2017 em 50.000 (a administração anterior havia definido o teto do ano fiscal de 2017 de 110.000), suspendeu todas as admissões de refugiados por pelo menos 120 dias, barrou a entrada de refugiados sírios por tempo indeterminado e proibiu a entrada de cidadãos de sete países especificados (Síria, Irã, Sudão, Líbia, Somália, Iêmen e Iraque).

Após contestações legais bem-sucedidas ao EO 13.769, a administração Trump emitiu uma substituição, a Ordem Executiva 13.780 (6 de março de 2017), que também suspendeu a admissão de refugiados por 120 dias (da mesma lista de países menos o Iraque). No entanto, em 15 de março, o Tribunal Distrital dos Estados Unidos para o Distrito do Havaí emitiu uma injunção nacional proibindo o Departamento de Estado de fazer cumprir ou implementar as Seções 2 e 6 desta ordem executiva. A seção 6 inclui algumas disposições relativas à admissão de refugiados. Consequentemente, o Departamento de Estado continuou a admitir refugiados por meio do Programa de Admissão de Refugiados dos EUA (SHEEHAN, 2017).

Neste capítulo, a última política de imigração analisada é a Lei de Desenvolvimento, Assistência e Educação para Menores Estrangeiros (DREAM Act), introduzida no Senado dos Estados Unidos em 2001. A Lei dos Sonhos almeja ajudar jovens que foram trazidos para os Estados Unidos

como imigrantes indocumentados como menores e que cumprem requisitos específicos.¹³⁴ Com base na decisão da Suprema Corte em *Plyler v. Doe* em 1982, todas as crianças, incluindo os chamados sonhadores, nos Estados Unidos têm direito à educação pública gratuita do jardim de infância à décima segunda série (TRUAX, 2015). Conceder *status* legal aos sonhadores tem sido objeto de debate por quase duas décadas.

Em 2012, a administração Obama lançou a iniciativa Ação para Chegadas na Infância (DACA) para evitar a deportação de imigrantes não autorizados qualificados que vieram para os EUA quando crianças. Além disso, em 2014, anunciou um novo programa de ação para pais de cidadãos americanos e residentes legais permanentes. A administração Trump renovou cautelosamente a implementação do DACA e afirma que a decisão seria revisada mais tarde em sua administração.

4 DESSECURITIZAÇÃO DA IMIGRAÇÃO

A imigração para os Estados Unidos é um fenômeno multifacetado que antecede a administração Trump. O nexó securitização-dessecuritização é um processo complexo e multi-ator em uma dinâmica permanente (TREVINO-RANGEL, 2016). Consequentemente, a acomodação de prioridades de segurança varia ao longo do tempo e, em um momento crucial envolve o acordo abrangente entre o estado e as sociedades sobre o que é uma ameaça à segurança.

As eleições em 2016 e 2020 representam dois momentos formais em que as prioridades de segurança podem permanecer ou remover da agenda de segurança as ameaças. No entanto, os debates sociais e os desafios políticos continuarão sob um ângulo diferente. Em paralelo à imigração securitizada sob a administração de Trump, o processo de dessecuritização da imigração foi formalmente concluído com a eleição de Joseph Biden em 2020. A formalidade da dessecuritização estava embutida em contestações de instituições, sociedade organizada e eleitores para as políticas de imigração da administração Trump. Após as eleições de 2020, a imigração foi dessecuritizada e colocada como parte de uma política pública.

Os desafios da imigração continuarão sob a administração Biden. No nível social, particularmente entre os 11 milhões de imigrantes sem

134 Esses requisitos incluem ter chegado antes dos quinze anos, ter vivido nos Estados Unidos por pelo menos cinco anos e ter concluído dois anos de ensino superior ou dois anos de serviço militar.

documentos, tem havido uma ansiedade crescente em relação à sua vulnerabilidade às mudanças legais e sua implementação, principalmente porque eles são apontados como corretores de leis.

Por outro lado, à luz do impacto econômico da pandemia COVID-19 no México e na América Central, há uma pressão crescente que pode levar os migrantes mexicanos a encontrar seu caminho para a fronteira sudoeste dos Estados Unidos. Este aumento potencial de migração ocorre quando a imigração mexicana para os Estados Unidos está caindo e quando o México experimenta uma mudança no perfil demográfico (WOOD, 2020)

Os imigrantes mexicanos têm menos probabilidade de serem requerentes de asilo (embora muitos fujam da violência), então as mudanças nas regras não irão dissuadir suas viagens. Além disso, os mexicanos também têm maior probabilidade de conseguir entrar nos Estados Unidos; a proximidade da nação significa que aqueles que foram deportados podem rapidamente tentar a sorte novamente (O'NEIL, 2020).

Relacionados à migração do México, os imigrantes da América Central sofreram pressões significativas do governo Trump, principalmente relacionadas a crianças desacompanhadas. De acordo com os acordos diplomáticos existentes entre os EUA e o México, crianças de outros países que não o México devem ser colocadas em voos operados pela Immigration and Customs Enforcement para seus países de origem, onde podem se reunir com suas famílias (DICKERSON, 2020). No entanto, o jornalismo investigativo indicou que o governo Trump expulsou crianças de outros países para o México. Localizar essas crianças tem sido difícil por causa dos relatórios irregulares das autoridades governamentais mexicanas (DICKERSON, 2020).

A transferência foi contrária à política dos EUA e a um acordo diplomático pendente com o México, que não permite que crianças de outros países viajem sem tutores adultos para serem expulsas para o México. No entanto, agora está ficando claro que muitas crianças foram expulsas indevidamente depois que a administração Trump fechou a fronteira para a maioria dos requerentes de asilo por causa da pandemia de coronavírus (DICKERSON, 2020).

Diferentes grupos sociais e instituições reagiram à política de imigração da administração Trump (2017-2021). Entre outros, bastante ativos nos tribunais estão a American Civil Liberties Union, o Sierra Club, a Southern Border Communities Coalition e o Center for Constitutional Rights em Nova York. As ações da sociedade organizada e das instituições levaram à contestação da securitização da imigração (DICKERSON, 2020). Simultaneamente, eles embarcaram em um processo de dessecuritização.

Em alguns casos, a abordagem da administração Trump prevaleceu. No caso da ordem presidencial que proclama a proibição de viagens, que entrou em vigor em dezembro de 2019 depois que tribunais inferiores bloquearam duas iterações mais amplas, aplicou-se com vários graus de severidade a sete países – cinco com maioria muçulmana. A Suprema Corte afirmou sua legalidade em uma decisão de 5 a 4 em junho de 2018. Suspende-se indefinidamente a emissão de vistos de imigrantes e não imigrantes para requerentes dos países de maioria muçulmana Líbia, Irã, Somália, Síria e Iêmen – além da Coreia do Norte e Venezuela (GLADSTONE; SUGIYAMA, 2018).

Tribunais e organizações da sociedade civil contestaram algumas decisões presidenciais. A Suprema Corte aceitou dois desafios às iniciativas de imigração do presidente Trump. O primeiro é o desvio de fundos militares para custear a construção do muro da fronteira sul. Em junho de 2020, um painel do Tribunal de Apelações dos EUA para o 9º Circuito decidiu que era ilegal para o governo usar na parede fundos destinados ao Departamento de Defesa.

O presidente Trump obteve mais de US\$ 15 bilhões em fundos federais para seu projeto de assinatura, incluindo US\$ 5 bilhões fornecidos pelo Congresso por meio de dotações convencionais. O presidente aproveitou as contas do Pentágono para os US\$ 10 bilhões restantes, incluindo a transferência de US\$ 2,5 bilhões em 2019 que o 9º vara disse ser ilegal (BARNES, 2020).

O segundo desafio legal é uma política que exige que dezenas de milhares de requerentes de asilo permaneçam no México enquanto seus pedidos são processados. O tribunal em março de 2020 atendeu ao pedido de emergência do governo Trump para permitir que ele cumprisse seus Protocolos de Proteção ao Migrante, também conhecido como política “Permanecer no México”. Ele permite que o Departamento de Segurança Interna devolva os imigrantes que cruzam a fronteira sul para o México enquanto esperam que suas reivindicações sejam ouvidas. O protocolo, que entrou em vigor em janeiro de 2019, foi uma mudança fundamental na política anterior dos EUA e tinha como objetivo proteger contra a migração em massa da América Central. Um juiz federal bloqueou a iniciativa com uma liminar nacional, dizendo que a política contradizia a Lei de Imigração e Nacionalidade (BARNES, 2020).

Durante sua campanha, Joseph Biden indicou que removeria a imigração como uma prioridade na agenda de segurança e reverteria algumas das ações do governo Trump. As cerca de 400 milhas (644 quilômetros) construídos até agora não serão derrubados em relação ao muro da fronteira. No entanto, seu governo não vai continuar a construí-lo ou tirar dinheiro do Pentágono para financiá-lo, apesar das objeções do Congresso.

Biden vai restabelecer o programa Ação para Chegadas à Infância, que protege da deportação cerca de 650.000 pessoas que vieram para o país quando eram jovens. Ele também planeja derrubar a proibição de viagens de pessoas que visitam os Estados Unidos de 13 países, muitos deles de maioria muçulmana. O presidente eleito Biden provavelmente revisará as políticas de asilo “prejudiciais”, fazendo com que os requerentes de asilo esperem no México por audiências no tribunal de imigração dos EUA. No entanto, ele se moverá com cautela para evitar o desencadeamento de mais pedido de entrada.

O governo Biden indicou que mudará a agenda em relação à reforma abrangente da imigração, mas não parece muito fácil com um Congresso dividido. O presidente George W. Bush pediu um grande projeto de lei de imigração, mas ele falhou. O presidente Obama também pressionou por um, e ele morreu na Câmara (FOX; SPAGAT, 2020).

5 CONCLUSÃO

Os Estados Unidos são uma nação de imigrantes e a imigração tem sido fonte de divergências por várias décadas. Pontos de vista opostos têm defendido uma ampla gama de posições, desde abordagens nativistas a inclusivas, e seu debate público é inerente à democracia. No entanto, a principal preocupação derivada da securitização da imigração 2016-2020 não é apenas se era justificável colocá-la como uma ameaça à segurança.

O mais preocupante é o potencial desvio de recursos e capital humano face a um leque mais amplo de questões que podem ser mais urgentes no fornecimento de bens públicos. O nexo securitização-dessecuritização é complexo e multi-ator. As eleições em 2016 e 2020 representam dois momentos formais em que as prioridades de segurança podem permanecer ou remover da agenda de segurança as ameaças. Após as eleições de 2020, a imigração foi dessecuritizada e colocada como parte de uma política pública. No entanto, os debates sociais e os desafios políticos continuarão como parte das políticas públicas.

As tendências atuais indicam que a governança da imigração nos Estados Unidos muito provavelmente continuará evoluindo em uma abordagem fragmentada, em oposição a uma reforma abrangente há muito esperada. Mudanças significativas serão difíceis de ocorrer à luz dos custos políticos e econômicos e dos interesses envolvidos e da crescente polarização da política. Nesse sentido, a reforma da imigração só pode ser possível por meio do diálogo. O público absorve e endossa a mensagem das elites,

mas elites mais pragmáticas, éticas e bem- informadas são necessárias para liderar os debates sobre a imigração. Assim, uma das lições da securitização da imigração 2016-2020 é que os Estados Unidos ainda são um caldeirão e os imigrantes trazem algo para a mesa, a ideia de que a imigração, o terrorismo e as atividades criminosas não estão inerentemente vinculados.

REFERÊNCIAS

BARNES, Robert. Supreme Court to review Trump's border wall funding and "Remain in Mexico" program. **Washington Post**, Oct. 19, 2020.

BATALOVA, Jeanne; HANNA, Mary; LEVESQUE, Christopher. Frequently requested statistics on immigrants and immigration in the United States. **Migraition Policy Institute**, Mar. 8, 2017. Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/article/frequently-requested-statistics-immigrants-and-immigration-united-states/#-CurrentHistoricalNumbers>. Acesso em: 17 jul. 2021.

BEVER, Lindsey. Hispanics "are going further into the shadows" amid chilling immigration debate, police say. **The Washington Post**, May 14, 2017.

BIGO, Didier. Frontiers of fear: immigration and insecurity in the United States and Europe: discussing Ariane Chebel d'Appolonia. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 42, n. 4, p. 689-93, 2016.

BOHON, Stephanie A; CONLEY, Mehan. **Immigration and population**. Malden, MA: Polity, 2015.

BUCHANAN, Patrick J. **State of emergency**. New York: St. Martin, 2006.

BUSH, Jeb; BOLICK, Clint. **Immigration wars**. Forging an American Solution. New York: Threshold Editions, 2013.

BUZAN, Barry, WEAVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security**: a new framework for analysis. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1998.

CAMAROTA, Steven; ZEIGLER, Karen. Who voted in 2016? A look at the demographic characteristics of the electorate. **Center or Immigration Studies**, June 2017. Disponível em: <http://cis.org/sites/cis.org/files/2016-vote.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2017.

CENTER FOR IMMIGRATION STUDIES. **About the center for immigration studies**. 2017. Disponível em: <https://cis.org/Center-For-Immigration-Studies-Background>. Acesso em: July 17, 2021.

COLLINGWOOD, Loren; GONZALEZ-O'BRIEN, Benjamin; EL-KHATIB, Stephen. Sanctuary cities do not experience an increase in crime. **Washington Post**, Oct. 3, 2016.

DICKERSON, Caitlin. U.S. expels migrant children from other countries to Mexico. **New York Times**, Nov. 3 2020.

FAIR. About fair. **Fair**, 2017. Disponível em: <https://www.fairus.org/about-fair>. Acesso em: 17 jul. 2021.

FISHER, Marc. Open doors, slamming gates. **Washington Post**, Jan. 28, 2017.

FOX, Benjamin; SPAGAT, Elliot. Some big, early shifts on immigration expected under Biden. **Washington Post**, Nov. 11, 2020.

GLADSTONE, Rick; SUGIYAMA, Satoshi. Trump's travel ban: how it works and who is affected. **New York Times**, July 1, 2018.

GREEN, Emma. It was the working-class anxiety that drove white, working class voters to Trump. **The Atlantic**, May 9, 2017. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/05/white-working-class-trump-cultural-anxiety/525771/>. Acesso em: 17 jul. 2021.

KELLY, Jonh. Enforcemen of the immigration laws to serve the national interest. **US Department of Homeland Security**, Feb. 20, 2017. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/05/white-working-class-trump-cultural-anxiety/525771/>. Acesso em: 17 jul. 2021.

KESSLER, Glenn; YE HEE LEE, Michelle. Most presidents try to be sure their speeches to Congress adhere closely to the facts. **The Washington Post**, Mar. 1, 2017.

LOPEZ, Luciana. Two hawkish anti-immigration groups say consulted by Trump. **Reuters**, Oct. 7, 2016. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/us-usa-election-trump-immigration-idUSKCN1270Z3>. Acesso em: 17 jul. 2021.

MALKIN, Michelle. **Invasion**. Washington DC: Regnery, 2002.

MORENO, Karina; PRICE, Byron Eugene. The social and political impact of the new (private) National Security: private actors in the securitization of immigration in the U.S. post 9/11. **Crime, Law & Social Change**, v. 67, n. 3, p. 353-76, 2017.

O'NEIL, Shannon K. Mexican migration could be the first crisis of 2021. **Bloomberg Opinion**, July 22, 2020.

RILEY, Jason. **Let them in**. The case for open borders. New York: Gotham Books, 2008.

SHEEHAN, Kathleen. The migrant crisis in Europe and the U.S.-E.U. Relationship. **Foreign Service Journal**, v. 94, n. 4, p. 43-5, 2017.

TREVIÑO-RANGEL, Javier. What do we mean when we talk about the “securitization” of international migration in Mexico? A Critique. **Global Governance**, v. 22, p. 289-306, 2016.

TRUAX, Eileen. **Dreamers**. An immigrant generation's fight for their american dream. Boston: Beacon Press, 2015.

WOOD, Duncan. Three reasons Washington should care about Mexico's meltdown. **The Hill**, Oct. 2, 2020.



6. (RE) PENSANDO A PAZ NEGATIVA NA AMÉRICA DO SUL

Rafael A. Duarte Villa¹³⁵

Marília Carolina B. de Souza Pimenta¹³⁶

Marcial A. Garcia Surez¹³⁷

INTRODUÇÃO

A América do Sul é uma das regiões mais violentas do mundo. Essa violência se manifesta de várias maneiras, mas o que nos chama a atenção em particular é um paradoxo, isto é, ainda que a região não experimente conflitos armados interestatais com regularidade, posto que a última grande guerra ocorreu entre Bolívia e Paraguai (a guerra do Chaco, que teve lugar em 1932-1935), mesmo assim ela lidera no ranking global da violência.

135 Professor Associado do Departamento de Ciência Política e do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. Diretor do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais NUPRI-USP. E-mail: rafaelvi@usp.br.

136 Doutora em Relações Internacionais. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais NUPRI-USP. Pesquisadora do Instituto de Estudos Econômicos Internacionais – IEEI-UNESP. Professora da Universidade Anhembi Morumbi – UAM e do Centro Universitário FECAP. E-mail: profa.marilia.csouza@gmail.com.

137 Doutor em Ciência Política e professor de Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade Federal Fluminense – UFF/Niterói.

Algumas análises sustentam que a maioria das elites civis, das burocracias de formulação de políticas externas na América Latina e corpos diplomáticos aderem à lógica da paz permanente; além disso, eles contam com a diplomacia e com o direito internacional para resolver disputas interestatais (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007, p. 76-100). De igual forma, as práticas de paz permanente na América Latina têm sido favorecidas por longos períodos em que as guerras entre Estados desaparecem da história militar da região.

Essa longa ausência de grandes conflitos violentos entre Estados latino-americanos provavelmente tem levado à convicção dos formuladores de política externa de governos da região de acordo com a qual seus vizinhos não seriam ameaças para a existência de seus estados, e, por isso, a modernização das suas capacidades militares não teria objetivos ofensivos. Conforme têm sustentado Pion-Berlim e Trinkunas: “Civis não acreditam que seus vizinhos são ameaças, porque a história tem mostrado que seus vizinhos raramente atacam. Assim, eles prestam pouca atenção para a política de defesa e evitam um forte financiamento militar” (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007, p. 7, tradução nossa).

Contribui também para a percepção de que há práticas mínimas de paz permanente na região o fato de que, embora várias disputas territoriais não tenham sido resolvidas (p. ex. Colômbia e Venezuela; Bolívia e Chile; Chile e Peru; Colômbia e Nicarágua), tais disputas não parecem suficientemente intensas para gerar uma dinâmica de conflito interestatal violento. Por outro lado, mesmo existindo conflitos territoriais não resolvidos, não há experiências na história latino-americana do surgimento de Estados expansionistas, como no caso europeu dos séculos XVIII a XX. Talvez por esta razão alguns estudiosos apontam que mesmo atores estatais com significativas capacidades de poder na região, como no caso do Brasil, se tornem exemplos de países que emergem no cenário internacional praticando um revisionismo *soft*, quer dizer, promovendo mudanças internacionais no sistema multilateral de governança, em vez de promover doutrinas ou práticas de expansão ou anexação territorial (BERNAL-MEZA, 2010).

Este artigo tensiona diferentes narrativas sobre a natureza da paz permanente na América do Sul e se divide em duas seções principais: na primeira, se discutem de maneira crítica diferentes concepções e epistemologias que têm abordado o tema da construção da paz na América do Sul, especialmente da paz negativa, e, ao mesmo tempo, se mostram as tensões, contradições e principais contribuições dessas epistemologias; já na segunda parte, tensionam-se propriamente as narrativas discutidas na seção anterior

à luz dos desenvolvimentos empíricos da região relacionados com o tema da paz negativa. Finalmente, introduz-se uma seção de considerações finais, em que se faz um rápido apanhado da contribuição trazida pelo artigo.

1 AS NARRATIVAS DA ZONA DE PAZ PARA A AMÉRICA DO SUL

Ao longo das últimas duas décadas e meia, tem havido uma robusta produção de trabalhos teóricos, a maior parte relacionada ao fenômeno da “longa paz”, paz negativa, paz híbrida e comunidades de segurança na América do Sul (HOLSTI, 1996; KACOWICZ, 1998, 2005; MARES, 2001; 2012; BUZAN; WAEVER, 1998; 2003; 2009; MILLER, 2007; OELSNER, 2007; BATTAGLINO, 2012).¹³⁸

O objetivo desta seção é demonstrar como tais narrativas e suas diferentes epistemologias ora se sobrepõem, ora se afastam, ou se complementam em relação à ideia de construção da paz na América do Sul, com vistas a aproveitá-las na terceira seção, para mostrar as tensões que se derivam quando confrontadas com os dados empíricos que se extraem da América Latina. Certamente, alguns autores e suas narrativas serão priorizados na discussão desta e da seguinte seção.

Sob uma perspectiva histórica, diferentes epistemologias científicas têm abordado o tema da paz permanente na América do Sul, tentando explicar as causalidades e as especificidades ontológicas dessa paz. Uma das mais destacadas tem sido a perspectiva da Escola Inglesa, na versão racionalista e/ou construtivista.

Autores como Kalevi Holsti (1996), Arie Kacowicz (1998; 2005) e Miller (2007), numa versão mais construtivista/solidarista da Escola Inglesa, e Buzan e Waever (2003), numa versão que mescla realismo e construtivismo, têm focalizado o fenômeno da paz na América do Sul. Esse grupo de autores compartilha a ideia legada por Hedley Bull (2002) da América do Sul como sendo uma sociedade internacional (uma sociedade de estados) ou de comunidades políticas independentes, as quais não meramente formam um

138 Battaglini apresenta uma variação dessa discussão. O autor desenvolve a hipótese da América do Sul como uma zona de paz híbrida que é “caracterizada pela presença simultânea de: (1) as disputas não resolvidas que podem tornar-se militarizadas, mas sem a escalada de um conflito armado intermediário ou guerra; (2) [Presença] de democracias que mantêm relações econômicas densas com os seus países vizinhos; e (3) normas e instituições regionais (antigas e novas) que ajudam a resolver disputas pacificamente. Os casos mais relevantes da paz híbrida na América do Sul são Chile-Peru, desde 1990, e Colômbia-Venezuela desde 1991 (BATTAGLINO, 2012, p. 142, tradução nossa).

sistema, no sentido de que a conduta de cada Estado é um fator necessário nos cálculos dos outros, mas também estabelecem:

- i) um diálogo em torno de regras em comum;
- ii) consentimento e instituições para regular suas relações; e
- iii) reconhecem um interesse comum em manter esses arranjos.

No entanto, a análise dos argumentos mostra tanto pontos de coincidências quanto de afastamento entre eles.

Kalevi Holsti (1996, p. 152), numa versão da Escola Inglesa que mescla racionalismo e solidarismo, apresenta a seguinte problemática: levando-se em conta que a periferia não completou seu ciclo de desenvolvimento e, por conseguinte, se tornaria palco dos conflitos contemporâneos internacionais, uma região parecia apresentar uma anomalia, qual seja, a América do Sul, pois, embora esta tenha presentes tanto aspectos de motivações convencionais para a guerra quanto elementos conflitivos, a região observou um longo período de paz, ou de ausência de guerras prolongadas, durante século XX.

É importante afirmar que, no século XIX, houve uma série de conflitos com padrões tipo guerra versus paz, intervenções, disputas territoriais, alianças, corrida armamentista e balança de poder. Entretanto, não emergiu um grande Estado expansionista, como no caso Europeu ocidental, que, entre os séculos XIX e XX, presenciou a emergência de estados geopoliticamente expansionistas, como a França, a Rússia e a Alemanha. Porém, se o expansionismo militar esteve ausente, houve sim, em compensação, disputas territoriais, geralmente em zonas de fronteira, mas estas, salvo algumas exceções, não levaram ao conflito prolongado. Assim, para Holsti:

O problema era que as formidáveis barreiras geográficas de áreas periféricas da América do Sul tornaram difícil a precisa demarcação das fronteiras [...] Vastas regiões da América do Sul, de qualquer modo, não foram cuidadosamente mapeadas durante o período colonial luso-espanhol. Tais regiões incluíam a Amazônia e bacias do rio Orinoco, Patagônia, Terra do Fogo e o deserto do Atacama – todas áreas de guerra e conflito nos séculos XIX e XX. [...] Muitas das regiões disputadas eram escassamente povoadas e de difícil controle, mas, uma vez que elas foram descobertas como forma de manter os recursos para abastecer o comércio mundial, se tornaram palco de conflitos, crises e guerras. (HOLSTI, 1996, p. 153-4, tradução nossa)

Entretanto, este período não se manteve como lógica funcional na

segunda metade do século XX e a região experimentou uma excepcional capacidade de resistência às guerras e de resolução de disputas por meio de negociações diplomáticas. O raciocínio seria, portanto, identificar uma linearidade gradual em torno da construção de uma comunidade pluralista de segurança, a exemplo do que ocorreu na Europa, como preconizado por Karl Deutsch (1957).

Ocorre que, de forma híbrida, e — esta é a principal contribuição que traz a reflexão racionalista de Holsti —, a região avançou para uma zona de não guerra, ou paz negativa; pois houve uma série de incidentes militarizados e guerras de média intensidade em ocasiões distintas, como os conflitos entre Peru e Equador em 1981 e 1995, além de existir na região, de forma recorrente, mobilização das forças armadas nas fronteiras,¹³⁹ bem como interrupção das relações diplomáticas entre os países: pressupostos inaceitáveis em uma Zona de Paz ou Comunidade Pluralista de Segurança (HOLSTI, 1996, p. 158-160).

A Zona de Não Guerra seria, sob uma perspectiva geopolítica, explicada pela “irrelevância” mútua entre os países da região, ou seja, eles não seriam interdependentes o suficiente para gerar uma base conflitiva mais acentuada, mas, por outro lado, não praticam formas de sociedade internacional o suficientemente intensas para se avançar rumo à Zona de Paz.

A limitação conceitual do enfoque racionalista de Holsti deriva do fato de que ele não descreve quais os mecanismos causais que permitem gerar a zona híbrida de não guerra (BATTAGLINO, 2012), em que mecanismos pluralistas de resolução de conflito convivem com tensões militarizadas. Além disso, aquele tipo de análise racionalista da Escola Inglesa parece repetir a mesma falha de teóricos da mesma linhagem, como o próprio Bull (2002), para quem a sociedade internacional específica (aquela que é analisada em particular) é pouco dinâmica, quase estática, não prevendo os mecanismos que permitiriam a superação do estágio atual (de zona de não paz) da sociedade internacional.

A contribuição de Kalevi Holsti se sobrepõe, de alguma maneira, à de Arie Kacowicz (1998). Este último autor, fundado numa epistemologia solidarista e sociológica da Escola Inglesa, expõe padrões explicativos para o fenômeno anômalo da paz em duas regiões específicas do então chamado Terceiro Mundo: a América do Sul (desde 1883) e a África Ocidental (a partir

139 David Mares chega a contabilizar 17 incidentes militarizados na América Latina entre 2005 e 2011, dos quais 13 incluem algum país sul-americano (MARES, 2012).

da década de 1960). Ambos os autores também coincidem em definir a América do Sul como uma região de paz negativa. No entanto, o argumento de Kacowicz se distancia do argumento de Holsti na percepção do conteúdo ontológico da anomalia, ao afirmar: “Assim, a anomalia é restrita à dimensão das relações internacionais, não à falta de violência política em geral” (KACOWICZ, 1998, p. 70, tradução nossa).

Tanto Holsti (1996) quanto Kacowicz (2005) supõem que a exceção para condutas de *warfare* da América do Sul pode ser explicada por uma série de fatores institucionais peculiares da cultura e sociologia política histórica e regional. Para ambos os autores, a forte tradição jurídica, a tradição diplomática e o desenvolvimento de mecanismos de solução pacífica de controvérsias, frequentemente por meio da mediação e arbitragem internacional, foram os elementos que vieram a possibilitar esta incomum paz sul-americana, a despeito da existência de estados relativamente fracos na região até, ao menos, o final da Guerra Fria. A este fenômeno de influência das normas pacificadoras da sociedade internacional, como direito e diplomacia, Holsti denominou de “Cultura Diplomática Latino-Americana” própria da região, em virtude da herança legalista de suas antigas elites coloniais espanholas (HOLSTI, 1996; KACOWICZ, 2005, p. 10).

Assim, Kacowicz desconstrói um dos princípios basilares da concepção liberal moderna para a paz mundial, qual seja, a necessidade primária de haver democracias consolidadas para que haja uma zona de paz, e este parece ser o caso da América do Sul. A partir de uma noção de estado forte, Holsti segue quase o mesmo roteiro discursivo da paz liberal democrática de Kacowicz. Isso resultaria numa gradação em que se teriam níveis extremos: os estados fracos, dotados de baixa legitimidade vertical e horizontal; e, no extremo oposto, os estados fortes. Assim, a fórmula para atingir estados fortes, paz estável e uma comunidade de segurança na região passaria pelo desenvolvimento dos estados em que proliferem as formas democráticas que, por sua vez, legitimariam os governos (HOLSTI, 2007).

Diferentemente de Holsti, Kacowicz percebe na paz sul-americana um processo de longo prazo, e não uma resultante eventual. Kacowicz (2005) denomina isso de “Longa Paz Sul-Americana”, procurando as causalidades desta longa paz na existência de uma forte cultura legalista e conciliadora na região, mas também no sucesso da consolidação dos estados nacionais depois de um primeiro momento pós-independência marcado por guerras de consolidação das fronteiras e das comunidades políticas independentes entre os países sul-americanos. Além disso, a tradição de resolução

pacífica de controvérsias (*convivência*) e o fato de que havia, desde o início da sociedade internacional sul-americana, a norma do *uti possidetis ita posside-ratu* foi algo relevante para a existência desta paz regional.

Kacowicz reconhece que alguns elementos do realismo são oportunos para explicar a “longa paz sul-americana”, porém vê um declínio desses elementos na região. O seu argumento frisa que a balança de poder como instituição da sociedade internacional vive dias de declínio na região após a abertura política democrática e o fim da Guerra Fria. Tais fatores contribuiriam para a estabilidade regional. Entre os maiores atores estatais sul-americanos, a exemplo do Brasil, Kacowicz reconhece sua hegemonia benigna na região, e o papel da política externa brasileira no estabelecimento das fronteiras com seus vizinhos usando meios pacíficos e legais, estimulando, assim, a resolução de disputas na região. Isso teria sido importante para atenuar as motivações geopolíticas para promover guerras de caráter revisionista (KACOWICZ, 2005, p. 21).

Entre os elementos explicativos realistas de Kacowicz (1998, p. 38), também foram reconhecidos, no caso sul-americano, fatores como distância geográfica, barreiras naturais topográficas e vegetativas e desenvolvimento militar que priorizou a defesa ao meio exterior, em detrimento da defesa intraregional, ou mesmo o desenvolvimento militar ofensivo.

O autor, nesse sentido, aponta que uma Zona de Paz é mais facilmente mantida quando os estados vizinhos estão isolados uns dos outros, pelos fatores mencionados, bem como pela distância que mantêm de potências hegemônicas. Além disso, na América do Sul, Kacowicz (1998, p. 67) sugere haver um parâmetro fundamental: de forma geral, os estados apresentam um “status satisfeito”, pois não têm intenção expansionista militar na região, embora este autor também caia na armadilha teórica da dualidade político-geográfica que estaria presente na América do Sul; e que tem sido própria de autores liberais como Domínguez (2007) e da própria Escola Inglesa como Hurrell (1998), os quais observam uma clara distinção entre a “Faixa Norte” (“Northern Tier”) (Colômbia, Venezuela, Suriname e Guiana) e o Cone Sul (Argentina, Brasil, Chile, Peru, Bolívia, Paraguai, Uruguai e Equador).

Insiste-se, como também o fazem Hurrell (1998), Domínguez (2007) e Oelsner (2007; 2009), na narrativa dual e reforçada pelo argumento de que a Região Andina apresenta maior potencial de instabilidade política, tanto sob o aspecto interno quanto sob o ponto de vista internacional (TULCHIN; BENITEZ MANAUT; DIAMINT, 2006).

Outra importante narrativa sobre a construção da paz na América

Latina, e que faz sobreposição conceitual a Holsti e Kacowicz, é a de Jorge Domínguez (2007); porém, este último autor parte de uma posição epistemológica liberal institucionalista. Domínguez sustenta os pressupostos dos analistas da Escola Inglesa, relatados anteriormente, segundo os quais a América Latina caminha para uma comunidade pluralista de segurança, principalmente os países do sul da América do Sul. Para este autor, a sub-região sul-americana tem algumas instituições e normas internacionais peculiares historicamente, e, entre elas, quatro são fundamentais:

- (i) a diplomacia;
- (ii) o direito internacional interamericano;
- (iii) o princípio da não intervenção; e
- (IV) a solução pacífica de conflitos.

Assim, Domínguez se une ao consenso bibliográfico que reconhece naquelas instituições as principais instituições internacionais da região sul-americana. O aspecto novo no argumento de Domínguez é que existe, para além delas, uma “prática de informalidade” quanto ao cumprimento das normas internacionais, com uma maior flexibilidade no trato da política internacional cotidiana, ao mesmo tempo que faria com que as expectativas de cumprimento de uma norma não fossem totalmente seguras (DOMÍNGUEZ, 2007).

Em segundo lugar, Domínguez destaca que, com a abertura política ocorrida entre os países centrais da América do Sul em meados da década de 1980, ocorreu uma consolidação progressiva da democracia como norma internacional. Adota, assim, uma perspectiva de paz democrática liberal, em que a adoção da democracia como norma internacional do Hemisfério Ocidental, em geral, e da América Latina, em particular, teve um efeito transformador nas instituições sub-regionais. Se a democracia passa a ser desejável no continente, isso passou a significar que o regime político doméstico deixou de ser um assunto interno, e passou a ser uma questão também de direito internacional (DOMÍNGUEZ, 2007).

O princípio da não intervenção, uma das instituições mais sólidas e tradicionais da região, foi repensado do início da década de 1990. Assim como Holsti, Kacowicz e outros autores, Domínguez também repete o argumento dual segundo o qual a América do Sul não seria um continente homogêneo sob o ponto de vista da paz e das instituições internacionais. Uma comunidade pluralista de segurança somente existiria na região dos países que Domínguez (2007) denomina de “a parte sul da América do Sul”,

que pode ser basicamente definida como o Cone Sul. Em tal sub-região, os principais requisitos de uma comunidade de segurança, como convergências de normas e integração transnacional, se aprofundam a ponto de fazer com que não haja mais expectativa para solucionar os conflitos pela via da força.

O argumento de Domínguez, para além do de Kacowicz e Holsti, concede, ao menos no âmbito das práticas institucionalistas da América do Sul, pouco espaço para o realismo: o sistema de equilíbrio de poder, para o autor, o qual teria sido fundado em 1860 na região, terminou nos anos 1990, e foi substituído por uma comunidade pluralista de segurança (de democracia, integração e princípios de direito internacional) (DOMÍNGUEZ, 2007, p. 111-112).

Esse conjunto de discursos social-institucionalistas é tensionado quando contrastado com algumas ausências ontológicas daquelas narrativas. Assim como Holsti, Kacowicz entende que aspectos domésticos como instabilidade institucional, violência causada por crime organizado e gangues, bem como desigualdade econômica, são centrais para a formação do quadro de segurança da região. No entanto, em todos esses autores (em Domínguez nem sequer é mencionada), essa dimensão da violência político-social doméstica e os impactos que esses aspectos têm na reflexão teórica e em políticas voltadas para a América do Sul, se mostra ausente analítica e empiricamente, sendo, portanto, fortemente subdimensionada. O máximo que se considerou foi no sentido de apresentar essa dimensão como agendas de pesquisas que abram “possibilidades para discussão do fenômeno da violência e não só da ocorrência da guerra na região” (KACOWICZ, 1998, p. 123).

Numa versão epistemológica construtivista, Buzan e Weaver (2003, p. 13) entendem a região como conjunto de práticas sociais que envolve as práticas da segurança, e é, portanto, socialmente construído, podendo coincidir ou não com outras práticas sociais, como o comércio, por exemplo.

Ao questionarem o excepcionalismo da América do Sul como “anomalia conflitiva”, Buzan e Weaver caminham na mesma direção de Holsti e Kacowicz; porém, ao contrário destes, questionam de maneira mais incisiva o paradoxo do porquê na América do Sul se observaram tão poucas guerras interestatais e, ao mesmo tempo, por que a região não avançou para uma comunidade de segurança (2003, p. 304).

Como Holsti, Buzan e Weaver partilham do discurso dual sobre a presença de dois subcomplexos de segurança: a Região Andina e o Cone Sul, com dinâmicas e padrões distintos. No entanto, o que caracterizaria o primeiro subcomplexo de segurança seria o impacto da produção e comércio ilegal de drogas na Colômbia, com influência norte-americana; ao mesmo

tempo que, no segundo, o surgimento de uma comunidade de segurança via MERCOSUL, respectivamente (idem).

Mas em que consiste a tensão específica que o trabalho de Buzan e Weaver introduz ao refletir sobre os complexos de segurança na América do Sul? Como se observou, os autores da Escola Inglesa que têm refletido que o fenômeno do declínio de guerras na América do Sul aponta para a emergência de uma tradição diplomática, o consenso em torno de alguns princípios (como da não intervenção e *uti possidetis iuris*) e a existência de mecanismos de resolução pacífica de conflitos.

Tome-se o exemplo do discurso sobre o princípio de não intervenção, que é quase cláusula pétrea em academias diplomáticas latino-americanas. Se, por um lado, desde inícios do século XX, com o surgimento da doutrina Drago, armou-se uma barreira diplomática e conceitual a possibilidades de intervenção em assuntos internos de países latino-americanos, por outro, em distintos momentos da história, os mesmos países da região aceitaram, onde os autores da Escola Inglesa e os liberais institucionalistas não perceberam que, direta ou indiretamente, a narrativa da não intervenção foi atenuada pelas diversas intervenções norte-americana em países da região. Assim, David Mares, Buzan e Weaver acrescentam esse ponto crítico ou tensão contraditória: “Mares sarcasticamente considera esta uma divisão de trabalho: os latino-americanos defendem o princípio da não intervenção, enquanto os Estados Unidos praticam a intervenção” (2003, p. 317, tradução nossa).

Uma das fontes de tensões mais fortes à narrativa dos autores da Escola Inglesa e Liberal Institucionalista tem vindo justamente da perspectiva realista-sociológica (ou neoclássica) de David Mares. Este reconhece que a América Latina, embora tenha tido avanços, permanece como uma região militarizada, com permanência de intenções hostis entre os atores, ou seja, o conflito, ou a possibilidade do uso da força ainda é uma ferramenta presente nas interações entre os atores, como se observa em Mares (2012, p. 600): “Devemos concluir que a militarização de conflitos é uma ferramenta de negociação entre estados em Comunidades Interestaduais em que o uso da força armada, dentro da comunidade, continua a ser um atributo soberano”.

No que se refere aos conflitos na América Latina, Mares reconhece que não há, por parte das potências locais, ações revisionistas ou intenções de expansionismo entre os atores, o que se assemelha ao conceito de “status satisfeito” apresentado por Kacowicz como conceito-chave. Entretanto, reconhece haver conflitos de baixa intensidade, com periodicidade razoável

na região: “[...] negociações militarizadas de baixo nível, tais como ameaças verbais e demonstrações de força, encontram, muitas vezes, o apoio popular e a reticência das organizações regionais em se envolver diretamente” (MARES, 2012, p. 603).

Em contrapartida ao discurso celebratório da Escola Inglesa sobre a tradição institucional, diplomática e normativa na América Latina, Mares afirma que tais instituições não teriam sido capazes de impedir, em alguns momentos, uma escalada de conflitos na região, nem que os líderes militarizem suas discórdias ideológicas, quando estas são consideradas essenciais à soberania nacional (MARES, 2012, p. 602-603).

Isso posto, questões tradicionais, como disputas territoriais e demarcações de fronteiras, convivem com lutas ideológicas nas fronteiras, principalmente as que envolvem disputas por recursos naturais associados à pesca, exploração de petróleo, autonomias indígenas; e foram sobrepostas a questões ligadas ao tráfico de drogas, ao comércio ilícito de armas e contrabando, bem como a presença e as disputas entre grupos ilegais geram ainda mais tensões às zonas fronteiriças da região (MARES, 2012).

Além disso, algo que não está presente nas obras dos autores da Escola Inglesa ou dos Liberais Institucionalistas são os grupos de atores não estatais violentos, como grupos criminosos, contrabandistas de armas e de pessoas e máfias, os quais tem exercido sensível impacto no desencadeamento de ações militarizadas por parte dos estados sul-americanos (MARES, 2012).

Mares também contesta a eficácia da democracia e da integração econômica, valores tidos pelo institucionalismo liberal (DOMÍNGUEZ, 2007) ou mesmo por autores da Escola Inglesa (HURRELL, 1998; OELSNER, 2007) como práticas fundamentais para a construção de uma comunidade de segurança (mesmo que parcial no Cone Sul). Democracia e integração seriam vetores fundamentais para se estabelecer uma zona de paz na região. No entanto, a estrutura institucional contemporânea, baseada em democracia e integração, proporciona apenas um fórum para conversação [barganha] diplomática entre as nações soberanas e democráticas, e, assim, não se resolvem exatamente os problemas, o máximo que se atinge com isso é um acirramento das tensões entre os atores.

Por fim, ao fazer coro com Buzan e Weaver, para quem a concepção de segurança apresenta-se como resultado da interação social entre os atores, para além das disposições materiais, Mares (2012, p. 625) afirma: “Se as instituições regionais pudessem desenvolver um sentimento de identidade

comum, isso poderia afetar as opiniões dos cidadãos sobre a legitimidade ou não do uso da força contra vizinhos”. E reforça, assim, sua perspectiva cética quanto à presença real de uma zona de paz na região, à luz da militarização e da utilização reiterada da ameaça ou uso real das Forças Armadas em situações de tensão na região.

Mesmo à luz de uma perspectiva analítica filiada à Escola Inglesa, um autor que busca tencionar narrativas da própria Escola é Federico Merke (2011). Embora destaque a existência “cinturão de direito internacional e diplomacia”, ideia convergente com a narrativa de Kacowicz (2005), proveniente da herança latina e católica das antigas elites coloniais, tradicionalmente detentoras de sólida formação acadêmica e jurídica, e inclusive de uma consolidação na região de valores liberais como direitos humanos, democracia e economia de mercado na América do Sul; para Merke não se pode afirmar que haja uma comunidade de segurança na região, inclusive no Cone Sul, como pregado por Kacowicz (1998), Hurrell (1998), Holsti (1996), Domínguez (2007) e Oelsner (2007; 2009).

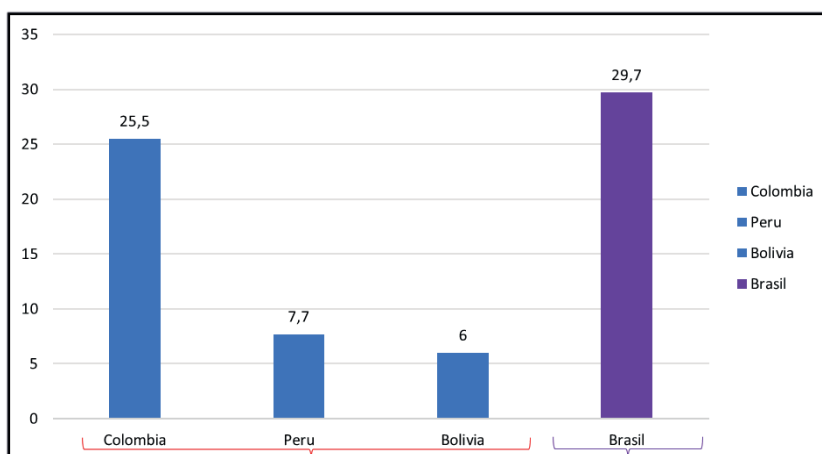
Similar à crítica de David Mares, o fato de ainda existirem frequentes intervenções na América do Sul, mesmo que multilaterais, com a constante presença do governo americano (especialmente no Caribe), o nacionalismo, o estatismo e a presença de soberanias frágeis contribuem para que estágio solidarista ainda não tenha sido alcançado na região.

Para este autor, a despeito da estabilidade interestatal e do declínio da guerra como instituição primária na América do Sul, é necessário avaliar a qualidade da paz regional, bem como o perfil da sociedade transnacional. Esta é a principal contribuição e, ao mesmo tempo, a principal tensão introduzida por Merke, em relação às contribuições tradicionais (Escola Inglesa e Institucionalista). Em sua percepção, Merke resgata a dimensão social da violência transnacional. Para o autor, a América Latina, em geral, e a América do Sul, em particular, é caracterizada pela existência de um “lado escuro da sociedade civil”. Este lado seria composto por atores transnacionais que, atuando na ilegalidade, comprometem a qualidade da sociedade anárquica regional.

São várias dimensões sociais da sociedade civil que fazem com que Merke considere a América do Sul como apenas uma zona de paz negativa — porém, mais distante de uma comunidade de segurança de seus *partners* da Escola Inglesa: a *violência social*, que inclui organizações criminosas, de drogas, tráfico de armas e traficantes de pessoas, que Merke considera que tem se transformado numa “real tensão para a sociedade civil regional” (MERKE, 2011, p. 29).

Na verdade, a ideia do lado escuro da sociedade internacional se inspira em trabalhos de Tickner *et al.* (2011), que observaram o caso dos atores não estatais violentos na América do Sul, a partir do conflito colombiano e do tráfico de drogas, e enfatizam tal lado escuro da sociedade civil sul-americana a partir de uma perspectiva crítica. A análise de Tickner destaca a complexa relação de transações domésticas e internacionais que foi se constituindo entre os atores não estatais violentos com relação à cadeia do narcotráfico, o que constituiria o principal combustível para a permanência do negócio, em face dos programas estatais de erradicação, apreensão, entre outros (TICKNER *et al.*, 2011,p. 414). Um exemplo dessa natureza complexa pode ser visto no gráfico a seguir:

Gráfico 3 – Taxa de homicídios por 100.000 habitantes ano base 2016



Fonte: Banco Mundial (elaboração nossa).

O que se pode trazer à tona numa perspectiva crítica é que a complexidade da violência na região não está necessariamente ligada ao tráfico numa maneira direta, mas sim ao complexo de transações comerciais e ao tipo de arranjo local entre as forças estatais e os grupos violentos não estatais.

O elemento significativo de introduzir-se a dimensão social nas narrativas sobre paz permanente ou negativa nos leva a uma percepção dela comparada à ideia do *möbius ribbon de segurança* (BIGO, 2001), em que os pontos de segmentação territorial cedem lugar aos nexos de continuidade. Como anota Mônica Herz, numa perspectiva crítica:

Embora disputas territoriais tenham sido abundantes, houve poucos conflitos violentos entre Estados nas Américas desde o final do século XIX. [...] Atualmente, o tráfico de drogas e as atividades criminosas transnacionais, em geral, têm tornado mais aguda a ameaça para os Estados e indivíduos, e os problemas sociais e econômicos que caracterizam a região podem dar origem aos conflitos internacionais envolvendo as questões de recursos e processos de migração. A situação político-social doméstica em muitos países da América Latina pode gerar conflitos internos. As fragilidades dos mecanismos domésticos para a resolução de conflitos e o aparato estatal em geral têm gerado crises políticas ao longo da história das Américas (HERZ, 2010, 111).

Da mesma forma, Héctor Saint-Pierre (2015, p. 17), numa perspectiva realista crítica, introduz um novo ponto de tensão teórica bastante ausente nas análises de autores da perspectiva da Escola Inglesa e Liberal Institucionalista, e que está relacionada com a dimensão estatal, qual seja, o papel das Forças Armadas. Qual é o papel destas num quadro de paz negativa? Saint-Pierre (2015, p. 17), primeiro, reflete sobre o papel do Estado, que deve garantir a eficácia das leis e das regras, bem como proteger e defender a sociedade contra aqueles que atentarem contra as regras. Saint-Pierre, assim, questiona e reflete sobre as diferentes utilizações das Forças Armadas na América Latina:

Apesar das diferenças apontadas, os conceitos do domínio da Defesa e da Segurança foram sofrendo mutações semânticas na América Latina que, em alguma medida, nós suspeitamos que obedecem a interesses políticos em todo o continente (SAINT-PIERRE, 2015, p. 18, tradução nossa).

Ao constatar que a indefinição semântica gera um espaço ambíguo, nebuloso e poroso para a ação política, Saint-Pierre observa a consequente utilização arbitrária e política das Forças Armadas na região. Ademais, ao se manter esta ambiguidade semântica, há um perigo adicional: o de colonização epistêmica. E em se tratando de segurança internacional e regional, tal aspecto tem efeitos políticos nocivos e, como se observa no debate até aqui explorado, gera impasses no avanço rumo à construção de uma zona de paz efetiva (SAINT-PIERRE, 2015, p. 19).

Para Saint-Pierre, líderes políticos e ministros da defesa da região sistematicamente foram incorporando novos temas e agendas, a partir de

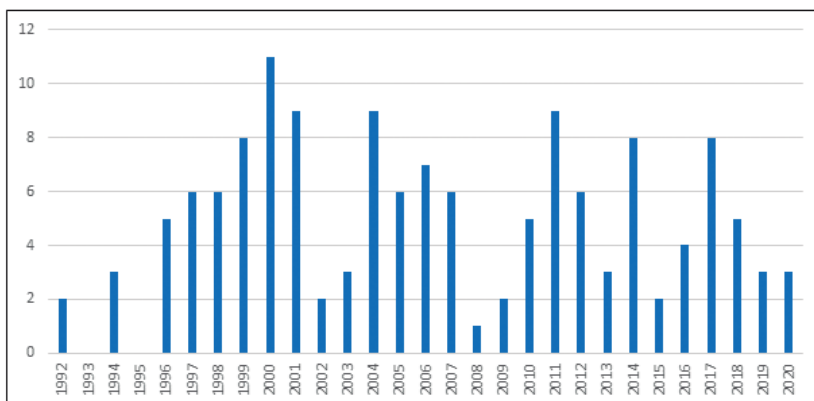
novos conceitos semânticos, o que acabou por aprofundar as ambiguidades e ambivalências na região, e toma como exemplo a Declaração de Segurança das Américas, de 2003, em que se reconheceu uma “nova concepção da segurança no hemisfério de caráter multidimensional”.

Com tal reconhecimento, tornaram-se indefinidos os limites normativos de regulação do emprego das Forças Armadas, deixando a cargo de cada governo como seria feito tal emprego, a partir de suas respectivas interpretações do novo conceito (SAINT-PIERRE, 2015, p. 19). Problemas decorrentes do tráfico de drogas e dos altos índices de violência, diante da fraqueza estatal, fizeram com que, segundo Saint-Pierre, fossem atacados os sintomas, não as causas de tais problemas.

Dessa forma, o emprego das Forças Armadas nas ruas produz uma percepção de segurança, diante do temor em que se encontra a sociedade, embora não se assista, de fato, a uma diminuição no narcotráfico ou mesmo nos índices de violência. A consequência é, portanto, uma maior debilidade estatal e democrática, com uma percepção errônea de fortalecimento das Forças Armadas e possíveis riscos à proteção aos Direitos Humanos e à integridade física aos cidadãos (SAINT-PIERRE, 2015, p. 20).

No caso do Brasil, por exemplo, o emprego das forças armadas, por meio do instituto constitucional da Garantia da Lei e da Ordem, se traduz, nas últimas décadas, quase num ato contínuo de presença do aparato militar estanho desempenho de uma função colateral das Forças Armadas, que, para além de sua função no âmbito da defesa, também transaciona como um agente de segurança Pública:

Gráfico 4 – Ações de Garantia da Lei e da Ordem (1992-2020)



Fonte: Ministério da Defesa (2020)

Essa dimensão contextual e regional das escolhas políticas indica que a criminalidade se define no contexto da ação e na percepção dos atores que sofrem a violência (RODGERS; BAIRD, 2016). A violência e a criminalidade estão em uma perspectiva relacional e devem ser consideradas em função dos novos atores envolvidos e dos contextos políticos. Se, durante os anos de Guerra Fria entre o mundo capitalista e o mundo socialista, este último servia como o “inimigo por excelência”, numa estrutura ampla de securitização (BUZZAN; WAEVER; WILDE, 1998) das relações políticas nacionais e internacionais, esta posição seria ocupada a partir dos anos 1990 por aquilo que se convencionou denominar como atores não estatais violentos (*Violent Non-State Actors* – VNSAs).

Nesse sentido, a questão política e econômica reorientou os atores políticos (KURIJT; KOONINGS, 2002). O que emergiu no campo dos conflitos intraestatais e interestatais foi uma inflexão dos conflitos ideológicos sobre a ontologia dos regimes políticos para uma versão mais imediata de violência, isto é, aquela vinculada ao crime e à delinquência.

Diante da incapacidade do Estado para conter o crime organizado e até mesmo a corrupção, Saint-Pierre aponta que o emprego das Forças Armadas parece ser uma “tentação irresistível” dos dias atuais e alerta que este pode ser um caminho sem volta, em que o ideal democrático do emprego exclusivo das Forças Armadas para assuntos de Defesa se torna cada vez mais incomum. Vale aqui ressaltar que esta perigosa tendência à corrupção, em decorrência do reiterado uso indevido das Forças Armadas em questões domésticas, é um dos fatores-chave para compreensão do nosso estudo de caso, qual seja, o papel das Forças Armadas diante dos fluxos ilícitos em regiões de fronteira.

Em síntese, as diferentes narrativas e suas epistemologias não são lineares na compreensão da construção e caracterização da paz na América do Sul. Partindo dessa reflexão conceitual, a questão que se coloca é como se articulam empiricamente iniciativas de governança em segurança na região a partir de uma estrutura de paz negativa ou de paz híbrida? Quais são as tensões, aproximações, contradições e insuficiências que os *frameworks* epistêmicos discutidos apresentam quando confrontados com uma realidade empírica?

2 AMÉRICA DO SUL: TENSÕES DAS NARRATIVAS NUMA ZONA DE PAZ NEGATIVA

Partindo de desenvolvimentos empíricos em matéria de segurança e defesa, investimentos militares e percepções de indicadores usados por

algumas ONGs internacionais que compilam dados sobre paz e violência, esta seção tem por objetivo apresentar e discutir como as narrativas conceituais apresentadas na primeira seção reproduzem consistentemente parte da realidade, mas, principalmente, como tais narrativas conceituais são, por vezes, rebatidas e confrontadas tanto por fatos quanto por percepções que emergem das realidades empíricas.

2.1 Congruências e Incongruências Narrativas nas Práticas Institucionais e nos Investimentos Militares

Consistente com parte da literatura apresentada na seção anterior, uma das iniciativas recentes mais importantes no sentido de consolidar a Zona de Paz na região foi a criação, em 2008, da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), por meio de um Tratado Constitutivo.¹⁴⁰ A principal instituição criada para lidar com temas que vão da defesa à segurança foi o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS),¹⁴¹ o primeiro a abarcar toda a América do Sul. Por este motivo, diferentemente do Mercosul, da Comunidade Andina (CAN) e da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), o objetivo principal do CDS é:

[...] implantar políticas de defesa em matéria de cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz, indústria e tecnologia de defesa, formação e capacitação. Objetivos:

- a) Consolidar uma zona de paz sul-americana;
- b) Construir uma visão comum em matéria de defesa;
- c) Articular posições regionais em foros multilaterais sobre defesa;
- d) Cooperar regionalmente em matéria de defesa;
- e) Apoiar ações de destruição de minas, prevenção, mitigação e assistência a vítimas de desastres naturais¹⁴²(tradução nossa).

140 Ver o Tratado Constitutivo da Unasul. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7667.htm. Acesso em: 10 nov. 2015.

141 Tratado Constitutivo da Unasul. Disponível em: <http://www.unasursg.org/es/node/21>. Acesso em: 10 nov. 2015.

142 Tratado Constitutivo da Unasul. Disponível em: <http://www.unasursg.org/es/node/21>. Acesso em: 10 nov. 2015.

Houve, portanto, desde o início uma vocação para lidar com problemas intrínsecos à região, tais como o tráfico de drogas, crime organizado, disputas militarizadas interestatais e altos índices de violência e homicídio, e isso foi objeto de institucionalização política na própria estrutura do CDS. Tal como notou Trujillo Currea:

Com a Comunidade Sul-Americana de Nações, que logo se converteu naquilo que, atualmente, conhecemos como Unasul, e que, em matéria de segurança [e defesa], dispõe de instrumentos como o Conselho de Defesa Sul-Americano e o Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional. (CURRREA, 2014, p. 195, tradução nossa)

No entanto, em paralelo a esses desenvolvimentos institucionais e normativos que parecem ir em direção aos apontamentos conceituais encaminhados pela Escola Inglesa e pelo Institucionalismo Liberal, observa-se alguma bibliografia, sobretudo de natureza realista, que tensiona o alcance dessas iniciativas.

Herz (2010), por exemplo, tem argumentado que a América do Sul observa ameaças internas persistentes relacionadas ao narcotráfico e à violência rural e urbana. Para o autor: “Países como Colômbia, Brasil e Venezuela têm taxas de criminalidade três vezes superiores à média mundial, além de níveis elevados de violência relacionados com a criminalidade urbana, acidentes automobilísticos, tráfico de drogas, conflitos sociais e o crime organizado” (CEPIK, 2010, p. 63). De outro lado, o autor observa um processo gradual de erosão da legitimidade estatal, frente à intensificação da desigualdade social e subdesenvolvimento econômico.

Assim, a realidade política da região pode tensionar tanto o desenvolvimento histórico normativo-institucional quanto as teorias, caso se observe a jovem história da Unasul e o discurso celebratório da Escola Inglesa sobre a tradição institucional, diplomática e normativa na América Latina em alguns momentos, pois se sabe que não se pode evitar uma escalada de conflitos na região, bem como impedir que os líderes militarizem suas discórdias ideológicas, como previsto por David Mares (2012, p. 602-603).

Um exemplo em que se nota a militarização foi o episódio em que, em 2008, pouco antes da criação da Unasul, houve uma ofensiva da Colômbia em território equatoriano, na região de Putumayo, em que foi morto o porta-voz

das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) e segundo na hierarquia de comando, Raul Reyes.

Embora tal episódio tenha sido resolvido de forma diplomática, houve um aumento das tensões nos países fronteiriços com a Colômbia, principalmente no que diz respeito ao transbordamento de atividades das Farc e de grupos paramilitares para os países da região, bem como a preocupação com a influência dos Estados Unidos no país colombiano. Certamente, nenhuma das instituições existentes na América do Sul, nem mesmo a Organização dos Estados Americanos (OEA), especializadas em prevenção de conflitos, foram capazes de evitar uma escalada de conflito diplomático e de tensões militarizadas na ocasião.

Nem sempre o grupo de intelectuais que se apoiam na narrativa das instituições, normas e princípios para evidenciar a paz negativa na América do Sul se afasta de suas premissas da realidade. Em 2010, por exemplo, houve a deflagração de uma crise política na Bolívia em decorrência da violência causada pelos grupos detentores da exploração de gás que foram contra a nacionalização do recurso e pleiteavam a autonomia política e o não reconhecimento de Evo Morales como presidente. As províncias envolvidas foram Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija e Sucre. O conflito gerou uma onda de protestos e violência no país, envolvendo a população indígena, as forças armadas e grupos “separatistas”, bem como uma crise de abastecimento.

O problema de base na Bolívia, e catalisador de violência, são as assimetrias sociais e a má distribuição de riquezas no país, o que gerou — e gera — estruturas de profunda desigualdade e fez com que medidas propulsionadas pelo presidente Evo não fossem aceitas pelas camadas tradicionais da sociedade. Neste episódio, a Unasul fez uma intervenção em apoio ao presidente boliviano e mostrou-se uma instituição capaz de mediar e resolver conflitos na região (HERZ, 2010, p. 65). Provavelmente essa é uma das razões que levam autores de perspectiva crítica, como Mônica Herz, a fazer uma avaliação otimista, que tensiona com a de David Mares, sobre os mecanismos de confiança mútua existentes e resolução de conflitos na região, em face dos conflitos de baixa intensidade, ou mesmo em vista da presença de novas ameaças, e, assim, manter a emergência de dilemas de segurança na região sob controle, como se pode observar em:

[...] a existência de disputas de fronteira, a presença de problemas de segurança internos e transnacionais que poderiam gerar conflitos entre Estados, e as disputas por prestígio, poder e influência entre

Estados estão presentes no mesmo cenário em que ocorre o avanço do processo de desenvolvimento da capacidade militar dos países latino-americanos. [...] Mas meu argumento é que as condições para o desenvolvimento de um paradoxo de segurança não estão amplamente presentes, pois a cultura da confiança tem se desenvolvido aqui, que promove a resolução pacífica das disputas. (HERZ, 2010, p. 113)

As análises baseadas na Escola Inglesa e no Institucionalismo Liberal também parecem identificar o impacto das normas e instituições ao longo do tempo na América do Sul de forma sistêmica, sem atentar para as partes dessas instituições e sem apontar para o fato de que elas exprimem ambivalências nos aspectos práticos e conceituais de segurança e defesa, e, por conseguinte, o quanto isso afeta a qualidade da paz sul-americana e o quanto contribui para retardar a mudança do estágio de paz negativa para paz permanente.

Um exemplo disso se refere à questionável divisão temática dos Conselhos dentro do CDS, pois, em face da realidade sul-americana, torna-se difícil de observar, mais nitidamente e na prática, seu impacto funcional. Talvez isso derive da ambígua diferenciação entre segurança e defesa que é própria da região. Segurança, na clássica definição de Buzan e Waever (1998), é o estado em que Estados e sociedades estão livres, “livres de ameaças existenciais”, enquanto a defesa refere-se a “administrar a força letal e dissuadir inimigos que possam ameaçar a soberania nacional” (SAINT-PIERRE, 2015). A defesa refere-se aos meios e agências, principalmente as Forças Armadas de cada país, com fins de garantir o estado existencial da segurança.

Ao se partir dessa definição, certa ambivalência se sobressai quando se atenta para a estrutura organizacional interna da Unasul. Além do Conselho de Defesa Sul-Americano, uma instituição basicamente voltada para a defesa, há dois Conselhos que também lidam com temas relativos à segurança. Primeiramente, o Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional,¹⁴³ criado em 2012, que, dentre outros objetivos, procura “fortalecer a segurança cidadã, a justiça e a coordenação de ações

143 Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional. Disponível em: <http://www.unasursg.org/es/node/23>. Acesso em: 10 nov. 2015.

para enfrentar a Delinquência Organizada Transnacional [...] [e] impulsionar a cooperação judicial, policial e das agências de inteligência e formular diretrizes em matéria de prevenção, reabilitação e reinserção social”.

Por outro lado, foi criado, em 2009, o Conselho Sul-Americano de Luta contra o Narcotráfico (CSLCN) para lidar com o principal problema da região, ou seja, as drogas. Este conselho tem como objetivo principal “um foro de consulta, coordenação e cooperação em matéria de prevenção e luta contra o problema mundial das drogas”.¹⁴⁴

Dentre as narrativas sul-americanas, Hector Saint-Pierre (2013), um autor com filiação realista e crítica, oferece instrumentos para entender os motivos políticos dessa diferenciação. Segundo o autor, de perspectiva realista crítica, há vários motivos para isso: o CSLCN obedece à clara intenção do CDS de separar a agenda de defesa da de segurança, não apenas por considerações conceituais, mas também por questões institucionais e operacionais (a representação institucional no CSLCN é constituída pelos ministros de governo e/ou do interior e entidades especializadas que manejam o tema de narcotráfico na região sul-americana). Em segundo lugar, Saint-Pierre destaca que o foco estritamente militar em questões de defesa — ou “defesa dura” — dado ao CDS tem fundamento: no fato de que isso evitaria que as Forças Armadas dos países da América do Sul sejam usadas para resolver problemas de segurança pública e, assim, possam se concentrar na defesa nacional (SAINT-PIERRE, 2013).

E em terceiro lugar, Saint-Pierre destaca que há uma clara intenção de se afastar da ambiguidade trazida pelo conceito de segurança multidimensional: “O bom de escrever sobre o conceito de ‘multidimensionalidade da segurança’ no âmbito do CDS é que não há nada a dizer. Com efeito, nos documentos emitidos pelo CDS, não se constata nenhuma linha dispensada a este conceito equívoco” (SAINT-PIERRE, 2013, p. 418).

Conforme se notou na seção anterior, para Saint-Pierre, líderes políticos e ministros da defesa da região afirmam o caráter multidimensional da *segurança no hemisfério*, tornando indefinidos os limites normativos de regulação do emprego das Forças Armadas e deixando a cargo de cada governo como seria feito tal emprego, a partir de suas respectivas interpretações do novo conceito (SAINT-PIERRE, 2015, p. 19).

144 Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas. Disponível em: <http://www.unasursg.org/es/node/30>. Acesso em: 10 nov. 2015.

Há também razões de ordem social que refletem no arcabouço institucional criado pela Unasul que separa a segurança da defesa e acabam gerando ambivalências que vão se refletir nas iniciativas de governança regional de segurança e defesa ao estilo da construída por aquela organização: Dangond adverte a este respeito: “Realizar um debate sobre as drogas, no âmbito de uma realidade [social] violenta, cria dificuldades enormes para discriminar até onde as drogas e a violência [social] estão associadas estruturalmente e estão produzindo altos níveis de impacto” (DANGOND, 2014, p. 222, tradução nossa).

Nesse sentido, esta divisão dos três Conselhos, em que segurança e defesa percorrem estradas de mão dupla, cada qual com seus objetivos principais e específicos, agendas e planos de ação, acaba por gerar desafios de ordem prática, tanto para prevenir conflitos quanto para propor agendas de forma coordenada por parte dos países.

De fato, entende-se que tal divisão não é estanque, pois as questões que acometem a agenda de segurança da região não apenas de cunho militar estrito, pois as questões de ordem interna, ligadas ao plano de fundo de violência estrutural, como problemas ligados à produção e ao tráfico de drogas, são essencialmente transversais. Além disso, podem ser locais, domésticos, nacionais, regionais ou transnacionais, ocasionando, por vezes, mobilização das Forças Armadas, seja no âmbito interno ou externo; e, ao mesmo tempo, trazer riscos à segurança cidadã (social), tal como fora apontado por Saint-Pierre (2015), e por outros autores, de diferentes epistemologias, discutidos na seção anterior (MERKE, 2011; TICKNER, 2011; HERZ, 2011; MARES, 2011).

Na mesma linha de raciocínio, em que também não há uma clara diferenciação de políticas de segurança e defesa, a temática dos investimentos militares na América Latina mostra como as narrativas epistêmicas sobre a paz negativa podem ser tensionadas. Embora a sustentação discursiva da Escola Inglesa (sul-americana) e até da epistemologia crítica sobre como mecanismos de prevenção de conflitos atenuam dilemas e paradoxos de segurança (HERZ, 2010). Os investimentos militares cíclicos na região apontam ainda para o surgimento de dilemas de segurança tradicionais entre países vizinhos.

O Brasil, o Chile e a Venezuela, por exemplo, destacaram-se, nas duas primeiras décadas dos anos 2000, como principais compradores de armamentos da América Latina. Tais países adquiriram armamentos sofisticados como os aviões de combate americanos F-16, por parte do Chile, os aviões russos Sukhoi-30, por parte da Venezuela, e os aviões suecos Gripen NG, por parte do Brasil.

O que foi chamado de “nova corrida armamentista” do início deste milênio está relacionado, acima de tudo, com a melhoria da posição política regional, e até global, de alguns países da região, especialmente nos casos do Brasil, do Chile e da Venezuela (VILLA; WEIFFEN, 2014). No entanto, tanto as impressões erradas de alguns países sobre as reais intenções dos compradores quanto a falta de clareza destes com relação aos armamentos alimentam crenças de que o *build-up* armamentista tinha como metas objetivos militares tradicionais relacionados ao dilema de segurança.

A ideia mantida por autores que utilizam *frameworks* críticos, segundo a qual o desenvolvimento de um paradoxo de segurança não se encontra amplamente presente, pois a cultura da confiança tem se desenvolvido na região, e promoveria a resolução pacífica das disputas (HERZ, 2011) ou mesmo da Escola Inglesa em que os dilemas de segurança predominariam basicamente no nível intraestatal ou doméstico, logo, por que a modernização armamentista na América do Sul continua a gerar representações que se assemelham com evidentes dilemas de segurança? O nosso argumento é que tais movimentos de corrida armamentista, sejam reais potenciais ou baseados em falsas percepções das motivações daqueles que se modernizam, representam um ponto crítico que reaparece de forma cíclica na América do Sul, colocando à prova teses relacionadas com a existência consistente da zona de paz democrática ou da comunidade de segurança.

Embora esse movimento cíclico não invalide completamente essas teses sobre a paz (negativa) ou sobre a eficácia das instituições de mediação de conflitos, apresenta uma “inconsistência” analítica, exatamente porque tais teses não questionam sob quais condições suas hipóteses são reforçadas e em quais há um efeito suspensivo dos dilemas ou paradoxos de segurança (VILLA, 2008).

Em outras palavras, mesmo que se reconheça que América do Sul é uma região que se encontra cada vez mais distante de grandes guerras tradicionais (a última aconteceu nos anos 1930 do século passado, a do Chaco), o problema da incompreensão das motivações de Estados sobre qualquer movimento de *build-up* armamentista gera momentos de tensão entre países vizinhos. Isso, por sua vez, gera efeitos suspensivos nas normas e nos valores compartilhados que derivam de uma zona permanente de paz, apesar de que quase nunca se chegue ao extremo de romper aquelas normas e valores para iniciar os ciclos de conflitos previstos para um dilema de segurança.

O ponto crítico real, potencial ou produto de falsas percepções sobre intenções de atores num momento histórico em que se especula sobre a existência de uma corrida armamentista, é um momento histórico que

reaparece periodicamente. Os pressupostos epistêmicos, de qualquer filiação, de uma zona de paz sul-americana, ou comunidade de segurança, ainda não conseguem explicar de forma satisfatória (VILLA, 2008).

Nos últimos 30 anos, quando o *build-up* reaparece, sejam quais forem os atores deste, temores sobre o impacto na segurança reaparecem. Isso, de alguma maneira, expõe a precariedade das *Confidence-Building Measures* (CBMs), principal ferramenta dos regimes de segurança na América Sul, por meio dos quais é possível aproveitar “acurada informação para acalmar falsos boatos” (LINDLE, 2007, p. 1).

Com a modernização armamentista ocorrida na América do Sul, a primeira *misrepresentation* é gerada a partir de atores que estão em ambos os subsistemas de segurança, principalmente países vizinhos do Chile e da Venezuela, o que acaba gerando uma dinâmica de segurança transversal em ambos os sistemas, e reforça a unidade empírica e analítica do complexo regional de segurança sul-americano, para o qual as duas análises prestam pouca atenção.

Também é importante destacar que, dado que os três atores estatais, fonte dessas falsas representações (Brasil, Chile e Venezuela), localizam-se por toda a região sul-americana (ou seja, em ambos os subsistemas de segurança, Cone Sul e Região Andina) se questiona a fragmentação teórica dualista característica da Escola Inglesa, Liberal Institucionalista e construtivista (HOLSTI, 1996; HURRELL, 1998; KACOWICZ, 2005; DOMÍNGUEZ, 2007; OELSNER, 2007) que analisamos na seção 2, e que visualizam um subsistema de segurança mais tradicional nos países andinos e uma comunidade de segurança no Cone Sul.

Não faz sentido em se falar em dois subsistemas de segurança, como sustentam as teorias dualistas (um tradicional, de comportamentos militarizados nos países andinos e outro perto de uma comunidade de segurança no Cone Sul), já que ambos são perpassados por comportamentos tradicionais que levam a dilemas de segurança tradicionais, mesmo que esses dilemas estejam no campo das representações sobre as intenções.

Nesse sentido, a dramatização realista sobre a existência de uma corrida armamentista na América do Sul, em alguns momentos históricos, é importante, porque identifica e reconhece certas dificuldades, imagens e desconfiças entre estados sul-americanos decorrentes do ciclo de upgrade e modernização do parque militar contemporâneo.

Finalmente, embora se reconheça e se coincida com o argumento de diferentes perspectivas epistemológicas (como as referidas) de que a

inexistência de grandes atores territoriais expansionistas foi uma importante condição para o declínio da guerra como instituição primária entre Estados sul-americanos, isso não anula contradições que, teoricamente, não poderiam ser consistentemente bem explicadas quando se trata de analisar a conduta de grandes atores na região.

Pois, como prevê a teoria Liberal Institucionalista, normas e regimes ajudam a limitar condutas que estimulem a deserção (o não cumprimento da norma), então a modernização brasileira, chilena e venezuelana do início deste século podem ser interpretadas pelos países da América do Sul como se o Brasil estivesse na direção oposta ao artigo 3 do Conselho de Defesa Sul-americano, que trata justamente do objetivo dos países membros de reduzir as assimetrias nos sistemas de defesa na América do Sul.

De acordo com o índice Ranking do Poder Militar na América do Sul, o poderio militar brasileiro é maior do que o de países como Colômbia e Chile em quase em 45%; e em relação ao Peru, Venezuela e Argentina, é em torno de 51%, 53% e 55%, respectivamente; e, por fim, em relação ao Equador, é maior em 78% (MILITARY POWER REVIEW, 2014).

O questionamento, que é também um questionamento da epistemologia Liberal Institucionalista, é como se explica esta contradição entre o que está prescrito pelo artigo 3 do CDS e o aumento real das assimetrias de poder? Leva-se em conta que o aumento dessas assimetrias acontece de forma contemporânea à criação do CDS.

2.2 As pressões epistêmicas derivadas dos índices internacionais sobre as narrativas de paz sul-americana

As narrativas da Escola Inglesa e Liberal Institucionalista, e inclusive das perspectivas críticas, também são pressionadas quando se leva em conta a percepção de que a América do Sul tem sido retratada por organizações não governamentais de amplo alcance, as quais constroem indexadores gerais ligados ao desenvolvimento, por meio dos quais é possível averiguar o “estado da arte” de determinado país ou região, para determinado tópico, como corrupção ou fragilidade estatal, bem como determinar se houve, ao longo do tempo, em algum progresso ou regresso específico.

Entende-se que não se deve tornar tais dados fonte inequívoca de interpretação e classificação da realidade observada, mas sim buscar uma primeira argumentação lógico-causal do que se deseja argumentar: qual seja o contexto de violência doméstica, que, muitas vezes, se torna transnacional, e que impede a formação de uma zona de paz positiva consolidada na região.

Ressalve-se, também, que tais índices, na maioria das vezes, estão embutidos de percepções normativas sobre como construir uma paz liberal em Estados que são percebidos como fracos.

Um destes índices é o *Corruption Perception Index* (CPI), publicado anualmente, desde 1995, pela Organização Não Governamental *International Transparency*, que classifica países e territórios com base no grau de corrupção do setor público percebida por experts políticos e empresários de determinada localidade. O índice também utiliza como fonte uma série de publicações e indicadores de renomadas instituições internacionais, tais como: *Asian Development Bank*, *World Bank*, *African Development Bank*, *World Economic Forum*, entre outras. Apesar do escopo limitado, já que tende a capturar percepções, o índice é, atualmente, uma eminente fonte de mapeamento do nível de corrupção no mundo.¹⁴⁵

Os principais indicadores do índice são (i) a pontuação e (ii) a posição ocupada pelo país/território em termos do grau de corrupção percebida. A pontuação variou de 0 (mais corrupto) a 10 (menos corrupto) até o ano de 2011, sendo que, a partir de 2012, a escala passou a ser de 0 (mais corrupto) a 100 (menos corrupto). A posição de um país/território no ranking reflete o seu grau de corrupção, sendo que o primeiro colocado no ranking é o país com o menor nível de corrupção percebida do mundo. Em 2014, o ranking de países foi liderado pela Dinamarca, seguida de Nova Zelândia, Finlândia, Suécia e Noruega.

Em linhas gerais, os países da América do Sul, com exceção ao Chile e, em certa medida, ao Uruguai, historicamente apresentam um desempenho ruim em termos de percepção da corrupção de acordo com o CPI. Como é possível observar na tabela a seguir, praticamente todos os países da região decaíram na classificação do CPI desde os anos 2000, com destaque acentuado para Argentina, Paraguai e Venezuela.

145 Para melhores informações, consultar: <http://www.transparency.org/research/cpi/>.

Tabela 1– Posição dos países da América do Sul no Ranking do *Corruption Perception Index* (CPI)

País/Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina	52	57	70	92	108	97	93	105	109	106	105	100	102	106	107
Bolívia	71	84	89	106	122	117	105	105	102	120	110	118	105	106	103
Brazil	49	46	45	54	59	62	70	72	80	75	69	73	69	72	69
Chile	18	18	17	20	20	21	20	22	23	25	21	22	20	22	21
Colômbia	60	50	57	59	60	55	59	68	70	75	78	80	94	94	94
Ecuador	74	79	89	113	112	117	138	150	151	146	127	120	118	102	110
Guyana	-	-	-	-	-	117	121	123	126	126	116	134	133	136	124
Paraguai	-	-	98	129	140	144	111	138	138	154	146	154	150	150	150
Peru	41	44	45	59	67	65	70	72	72	75	78	80	83	83	85
Suriname	-	-	-	-	49	78	90	72	72	75	-	100	88	94	100
Uruguay	-	35	32	33	28	32	28	25	23	25	24	25	20	19	21
Venezuela	71	69	81	100	114	130	138	162	158	162	164	172	165	160	161

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas publicações *Corruption Perception Index* (CPI)

Com relação à pontuação dos países da região entre os anos 2000 e 2011 (último ano da antiga metodologia com escala de 0/mais corrupto a 10/menos corrupto), a média da região girou em torno dos 3,5 pontos. Se retirarmos do cálculo Uruguai e Chile, países que mantiveram uma média no período entre 6 e 7 pontos, a média da região cai para algo em torno de 2,9 pontos. O destaque negativo fica por conta da Venezuela, Paraguai e Equador, todos com média abaixo dos 2,5 pontos.

Tabela 2 – Pontuação dos países da América do Sul no *Corruption Perception Index* (CPI)

País/Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina	3,5	3,5	2,8	2,5	2,5	2,8	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	3,0	35	34	34
Bolívia	2,7	2,0	2,2	2,3	2,2	2,5	2,7	2,9	3,0	2,7	2,8	2,8	34	34	35
Brazil	3,9	4,0	4,0	3,9	3,9	3,7	3,3	3,5	3,5	3,7	3,7	3,8	43	42	43
Chile	7,4	7,5	7,5	7,4	7,4	7,3	7,3	7,0	6,9	6,7	7,2	7,2	72	71	73
Colômbia	3,2	3,8	3,6	3,7	3,8	4,0	3,9	3,8	3,8	3,7	3,5	3,4	36	36	37
Ecuador	2,6	2,3	2,2	2,2	2,4	2,5	2,3	2,1	2,0	2,2	2,5	2,7	32	35	33
Guyana	-	-	-	-	-	2,5	2,5	2,6	2,6	2,6	2,7	2,5	28	27	30
Paraguai	-	-	1,7	1,6	1,9	2,1	2,6	2,4	2,4	2,1	2,2	2,2	25	24	24
Peru	4,4	4,1	4,0	3,7	3,5	3,5	3,3	3,5	3,6	3,7	3,5	3,4	38	38	38
Suriname	-	-	-	-	4,3	3,2	3,0	3,5	3,6	3,7	-	3,0	37	36	36
Uruguay	-	5,1	5,1	5,5	6,2	5,9	6,4	6,7	6,9	6,7	6,9	7,0	72	73	73
Venezuela	2,7	2,8	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2,0	1,9	1,9	2,0	1,9	19	20	19

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas publicações *Corruption Perception Index* (CPI)

Os dados referentes ao Relatório de 2014,¹⁴⁶ por exemplo, mostram que a Venezuela ocupou a 161ª posição, de um total de 175 países analisados, ou seja, quase o último lugar no mundo. Entre outros indicadores, o relatório se baseia na transparência orçamentária, liberdade de imprensa, independência judicial e competitividade. A maioria dos venezuelanos entrevistados

146 Disponível em: <http://www.transparency.org/whoweare/organisation>. Acesso em: 15 dez. 2020.

definiram que os esforços do país para o combate à corrupção são ineficientes, perceberam um aumento geral da corrupção e consideraram a polícia a instituição mais corrupta do país.

A Colômbia, por sua vez, ocupou o 94º lugar no ranking, entre 175 países investigados e, em consonância com o que se observou na Venezuela, a maioria das pessoas consideram as medidas do Estado para combater a corrupção ineficazes e consideram que a corrupção aumentou no país. É interessante, nesse sentido, observar que as instituições públicas consideradas as mais corruptas no país são os partidos políticos e as casas parlamentares. Vale notar que, no relatório da Transparência Internacional de 2008, a Colômbia ocupava a 70ª posição e a Venezuela o 158º lugar, e que ambos pioraram em seus índices, mas a piora da Colômbia foi proporcionalmente maior.

Os resultados trazidos pelo *Corruption Perception Index* mostram várias questões a serem ponderadas: as visões sobre a paz na América do Sul poderiam ser explicadas como uma dinâmica intrínseca ao sistema. Uma boa parte dos autores analisados na segunda seção deste artigo trabalha com a noção de Estado forte versus fraco (HOLSTI, 1996; KACOWICZ, 1998; BUZAN; WEAVER, 2003) e com os meios normativos para se atingir esse estágio de Estado forte (que, em geral, são os meios da paz liberal).

Assim, há pouca diferenciação normativa entre as narrativas de algumas das escolas de pensamentos analisadas, especialmente as da Escola Inglesa e Liberal Institucionalistas, e as narrativas (numéricas, mas capazes de produzir e induzir representações), como aquelas produzidas pelo *Corruption Perception Index*. Quais são os critérios explicitados por autores da Escola Inglesa, por exemplo, para definir um Estado forte? A corrupção acaba sendo um problema interno, com impactos transnacionais, como acaba mostrando o caso das empresas brasileiras multinacionais, caso exemplar disso e a mais “forte” de todas elas, a Odebrecht, acusada de corromper funcionários de vários governos sul-americanos para ganhar licitações de obras de infraestrutura na região, inclusive entre Estados bem qualificados no index, caso do Uruguai.

A corrupção, que tem por origem nas causas que vão desde as heranças coloniais até a formação de uma cultura de estado patrimonial, em que o público e o privado têm pouca diferenciação, acaba minando as bases da paz dentro do Estado, mas ela tem também impacto na qualidade da “sociedade anárquica”, como o caso Odebrecht mostra. As narrativas tradicionais (agrupadas sob a forma de epistemologias) não desconhecem o impacto de causalidades históricas na formação das relações entre Estado e sociedade, por exemplo, o impacto da herança colonial na América Latina em algumas

instituições, mas, quando o fazem, isso acontece de uma maneira celebratória (destacando, por exemplo, como isso ajudou a gerar formas relativamente bem consolidadas de uma cultura de paz estatal). Por outro lado, a análise dessas mesmas tradições históricas sobre as formas de existir do doméstico profundo (relações entre estado e sociedade) tem referências e desenvolvimentos conceituais demasiado genéricas.

Nesse sentido, não é nenhuma novidade chamar a atenção para o fenômeno da interpenetração, ou interdependência de fatores domésticos (instituições, impacto das ideologias, políticas públicas, violência interna, entre outros) e de fatores internacionais, o que acaba por falhar em eficácia analítica a anacrônica premissa realista da separação, ou relativa autonomia entre os níveis internos e externos. Certamente, autores como Holsti, Kacowicz, Buzan e Weaver, David Mares e Merke, em diferente medida, têm destacado — embora tenham produzido poucos trabalhos empíricos ao respeito, como aspectos domésticos relacionados com instabilidade institucional, violência causada por crime organizado e gangues, bem como desigualdade econômica — aspectos centrais para a formação do quadro de paz e segurança na região sul-americana, uma exceção a este respeito é o trabalho de Tickner *et al.* (2011).

Caso se enxergue com atenção, boa parte dos atritos diplomáticos que a Colômbia tem tido nos últimos anos com seus vizinhos, especialmente com o Equador e a Venezuela, foram consequência da catarse conflitiva doméstica.

Na prática, esses fatores domésticos acabam afetando a paz regional e fazem com que a América do Sul não mude do status quo de paz negativa para paz permanente ou comunidade de segurança. Como sustenta Didier Bigo (2001), a transnacionalização da segurança nos leva a uma percepção dela comparada à ideia do *möbius ribbon de segurança*, em que os pontos de segmentação cedem lugar aos nexos de continuidade. Dito de outra forma, os níveis estruturais (os agentes externos) e os níveis domésticos podem ser reforçar na geração de imagens securitizadas, o que acaba afetando a qualidade da paz possível.

Outro importante indicador de fragilidade estatal é elaborado pela *Fund For Peace*, organização que trabalha com foco na prevenção da violência e do conflito, por meio da promoção de uma segurança sustentável. A organização publica anualmente o seu *Fragile States Index*, elaborado com base em 12 indicadores dispostos em três grandes macroáreas, quais sejam:

- (i) social: pressões demográficas associadas a desastres e doenças; presença de refugiados e/ou deslocados internos; violência entre

grupos internos e migração de capital humano/fuga de “cérebros;
(ii) econômica: desigualdade social, pobreza e declínio econômico; e,
por fim,
(iii) política e militar: legitimidade do Estado; serviços públicos, direitos humanos, aparato de segurança, fragmentação e disputa de poder por parte das elites.¹⁴⁷ Quanto menor a posição do país no ranking, maior é o nível de alerta em relação à fragilidade do Estado.

Esse tipo de índice reforça os achados conceituais de uma visão dual, ou de existência de dois subcomplexos de segurança diferenciados: um que avança para uma comunidade de segurança, mesmo numa situação de paz negativa localizado no Cone Sul, e outro de natureza mais tradicional (com situações de paz híbrida, em que tensões militarizadas, violência de atores não estatais violentos e forte comércio ilegal de drogas e armas convive com a paz negativa, de baixa guerra interestatal).

Em 2015, foram analisados 178 países, a liderança do *Index* ficou por conta do Sudão do Sul, seguido de Somália, República Centro Africana e Sudão. Em linhas gerais, os países da América do Sul evoluíram ao longo da última década, com destaque para Brasil, Argentina, Chile e Uruguai (todos países do Cone Sul). Todavia, é possível perceber que Bolívia, Colômbia e Venezuela (todos países andinos) ainda estão na faixa dos 75 países com maior fragilidade social/econômica e política, de acordo com a publicação da *Fund for Peace*.

É interessante destacar que no *Ranking* de 2012, por exemplo, a Venezuela foi colocada na 82ª posição e a Colômbia no 52º lugar, de um total de 177 países, sendo caracterizados como “High Warning” e “Very High Warning”, respectivamente. O índice levou em conta, entre outros fatores, a presença de conflitos internos, de refugiados, pressão demográfica, pobreza, legitimidade estatal, aparatos de segurança do Estado e presença de assistência internacional.

147 Para melhores informações sobre a metodologia utilizada pelo Fund For Peace na elaboração do Fragile States Index, consultar <http://fsi.fundforpeace.org/indicators>. Acesso em: 8 ago. 2015.

Tabela 3 – Posição dos países da América do Sul no Ranking do Fragile States Index (2015)

País/Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	-	122	149	151	148	148	145	145	144	144	141
Bolívia	-	56	59	55	51	53	59	62	67	70	77
Brazil	62	101	116	117	113	119	123	123	126	125	123
Chile	-	132	158	157	155	155	153	151	152	153	150
Colômbia	14	27	33	37	41	46	44	52	57	59	61
Ecuador	46	63	72	68	69	69	62	0	74	79	85
Guyana	-	-	98	105	104	102	99	104	107	106	107
Paraguay	36	87	100	104	106	106	100	107	104	102	103
Peru	40	68	84	81	92	92	98	99	103	97	98
Suriname	-	-	95	101	103	105	105	105	106	109	109
Uruguay	-	120	150	151	154	153	153	154	155	155	155
Venezuela	21	63	73	79	77	82	80	82	89	83	75

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas publicações *Fragile States Index* (Fund For Peace)

Ao observarmos de maneira desagregada os indicadores de Colômbia e Venezuela, é possível perceber a evolução dos principais pontos de atenção de cada um dos países, de acordo com o *Index*. No caso da Colômbia, destacam-se a presença de refugiados e deslocados internos, bem como a violência entre distintos grupos. Na Venezuela, por sua vez, o *Index* destaca problemas relacionados a itens como direitos humanos, legitimidade do Estado e a disputa de poder por parte das elites, todos com pontuação ascendente (piora) a partir de 2006.

Esses dados do índice revelam uma outra tensão teórica na conceptualização da Escola Inglesa de Kacowicz, inserida na sua dicotomia Estado forte versus Estado fraco, no chamado Terceiro Mundo, como chamamos a atenção na seção 2, segundo a qual seria comum países com fragilidades internas criarem uma relação não conflitiva com outros Estados, e, nesses casos, o dilema da segurança adquiriria um arranjo doméstico peculiar: “O Dilema da Segurança confrontado pelo Estado Frágil do Terceiro Mundo tende a ser principalmente doméstico: assim, a percepção de insegurança advém, em primeiro lugar, de dentro de suas fronteiras, e não do exterior” (KACOWICZ, 1998, p. 14, tradução nossa).

Trata-se de um argumento importante apresentado por Kacowicz, embora não caracterize bem como opera esse dilema de segurança interno, quem são os atores, bem como os dilemas de motivação e ação com os quais esses atores domésticos precisam lidar. O argumento faz muito sentido porque, ao chamar a atenção para a existência de dilemas de segurança internos, se pretende explorar esse dilema de segurança interno tem - Estado

(fraco)- com suas ausências sociais, sua incapacidade para produzir políticas públicas massivas, e, em alguns casos, violência contra os direitos humanos e a fragmentação da autoridade.[confuso]

Outro importante indicador que mostra a deterioração da capacidade estatal na produção de políticas públicas e que reforça a ideia da existência de um dilema de segurança interno, desta vez pelo lado das limitações do estado para produzir políticas consistentes de segurança pública, é mostrada pelo Ranking “*Las 50 Ciudades Más Violentas del Mundo*” (nesta análise, a violência é medida pelo número de homicídio sobre 100 mil habitantes), elaborado pela ONG mexicana *Seguridad, Justicia y Paz*.

Na edição de 2015, das 50 cidades do Ranking, 21 estão localizadas no Brasil, 8 na Venezuela, 5 no México, 4 na África do Sul, 4 nos Estados Unidos, 3 na Colômbia e 2 em Honduras. El Salvador, Guatemala e Jamaica participam do Ranking com uma cidade cada. Todavia a grande maioria das 50 cidades mais violentas do mundo estão localizadas na América Latina (41 localizações).¹⁴⁸

Essa deterioração das condições da segurança pública entre países latino-americanos mostra o que Merke (2011), na seção 2 deste artigo, chamou de o “lado escuro” da sociedade civil sul-americana, expresso na ação dos atores da violência social e reforçada quando se atenta para a ação de grupos violentos não estatais ilegais que desenvolvem atividades como lavagem de dinheiro, tráfico de armas, tráfico de pessoas, extorsão, crime comum e político.

Dessa forma, ao se deslocar das teorias *mainstream*,¹⁴⁹ é possível projetar os holofotes conceituais para o ambiente deteriorado, que carece de presença mais ampla do Estado de bem-estar, o que acaba sendo um cenário em que se criam condições, e diminuem os custos, para a prática de crimes. Como sustentam Kelling e Coles, respostas militaristas e punitivas aos problemas domésticos sociais, quando isoladas, não trazem modificações mais profundas no ambiente, para que este não se torne celeiro de práticas criminosas, ou para que os criminosos não se tornem “heróis” para os adolescentes locais. Como se nota em:

Grandes predadores e membros de gangues provocam estragos junto a outros jovens, especialmente em bairros e guetos pobres. A

148 Para mais informações, consultar: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/1356-caracas-venezuela-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo-del-2015>. Acesso em: 10 dez. 2015.

149 Como a teoria da Escola Inglesa, Realismo e o Liberal Institucionalismo.

educação é afetada e os empregos desaparecem do bairro, tornando a situação ainda pior para a juventude do interior” (KELLING; COLES, 1996, p. 247).¹⁵⁰

A mesma linha de argumentação é apresentada por Tokatlian quando, ao referir-se à Colômbia, de início deste século, observava que uma característica do Estado colombiano era a de um Estado fracassado e incapaz de manter sua sociedade sob sua proteção e integridade. Também afirmou que à Colômbia caberia transitar entre o status de “Estado-fantasma” que, segundo o autor, se refere a um Estado presente apenas em algumas zonas e ausente em outras; e “Estado-anêmico”, onde todas suas forças são canalizadas para o combate dos distintos VNSAs (sigla em inglês para *violent non state actors*) (TOKLATIAN, 2002, p. 132).

Esses dados e abordagens que mostram a incapacidade do Estado de produzir políticas de segurança pública são relevantes, porque eles mostram que as teorias tradicionais que refletem a formação de paz na América do Sul têm feito enorme contribuição para explicar as causas da decadência da guerra na América do Sul. Assim, se levarmos em conta a Escola Inglesa, seus autores fizeram uma leitura *ipsis litteris* da sociedade internacional sul-americana, ou seja, como uma sociedade de Estados. Nisso deram excelente contribuição ao reconstruir, sob uma perspectiva de sociologia histórica, a formação da região como uma zona de paz.

Por outro lado, a sua maior contribuição, pode ser também seu maior calcanhar de Aquiles teórico pelo que evidencia e em seguida exclui. E o que se exclui é uma reflexão sobre a violência social e seu impacto perante a formação do Estado forte e sobre o efeito transnacional da violência de grupos não estatais violentos, realidade essa que acaba afetando, por fim, a qualidade da sociedade anárquica sul-americana.

3 CONCLUSÃO

Percebe-se que as reflexões aqui analisadas, ora mais otimistas, ora mais pessimistas quanto à possibilidade de consolidação e aprofundamento da Zona de Paz na América do Sul, parecem concordar que os aspectos domésticos (tais como: Estados fracos, Estados fortes com regiões e situações

150 No original: *Hard core predators and gang members wreak havoc with other youths, especially in poor and ghetto neighborhood. Education suffers and jobs flee the neighborhood both making a tough situation worse for inner city youth.*

de fragilidade, instituições democráticas instáveis, subdesenvolvimento e tensões sociais) são elementos-chave para a compreensão do quadro de segurança regional da América do Sul.

Ademais, questões não tradicionais, como o tráfico de drogas, armas e contrabando são as ameaças mais presentes na região, bem como se notou, nos últimos anos, sobretudo a partir dos anos 2000, uma militarização da região com uso ambíguo das Forças Armadas e da utilização semântica de vocabulários na região, o que por si dificulta o avanço para uma Comunidade Pluralista de Segurança. Como isso pressiona narrativas sobre a formação de uma zona de paz (negativa) na América do Sul?

Existe, na América do Sul, uma excepcionalidade, qual seja a ausência de conflitos militares prolongados entre os atores locais. Entretanto, tal ausência de guerras não foi resultado da implantação de uma Comunidade Pluralista de Segurança ou Zona de Paz, o que levanta várias tensões explicativas nas epistemologias que tentam compreender a “longa paz [interestatal] sul-americana”.

Em primeiro lugar, há dificuldades por parte das narrativas, o exemplo da Escola Inglesa e do Liberal Institucionalismo, em que se observaram inconsistências teóricas referentes a:

- (i) como tratar a artificial distinção institucional entre segurança e defesa;
- (ii) apesar do otimismo em mecanismos sobre o papel de resolução de conflitos, como evitar que investimentos militares continuem a gerar dilemas de segurança;
- (iii) como entender o impacto de processos domésticos na segurança regional, sobretudo os alertados por indicadores que alertam para dimensões sociais que fragilizam o Estado sul-americano; e, por fim,
- (iv) como entender que a narrativa da guerra já não é o único elemento constitutivo dos estudos de segurança na América Latina, e que é necessário narrativa que necessariamente dê conta da violência social local com impactos transnacionais, quer dizer, do lado escuro da sociedade internacional sul-americana.

Finalmente, tencionamos a ideia do dualismo ou do hibridismo (Região Andina e Cone Sul) a partir de diferentes visões epistemológicas que ajudam a construir as quais apresentam algumas características distintas na formação de instituições liberais e na percepção mais positiva do poder do outro que hoje tem os países do Cone Sul, entretanto, ambos mantêm padrões semelhantes

quanto às ameaças e debilidades estatais, bem como à permanência de questões tradicionais, como, por exemplo, dilemas de segurança derivados da mobilização ou investimentos das Forças Armadas entre atores vizinhos.

Em suma, o artigo evidenciou que a ambivalência de práticas e discursos fazem com que se sobreponham, na América do Sul, sociedades anárquicas qualitativamente diferenciadas: uma com predominância de tradições, instituições e princípios que reforçam as narrativas epistemológicas sobre a construção da paz, mesmo que negativa; e outra que incorpora um conteúdo qualitativo negativo da anarquia sul-americana, na qual ainda prevalecem significados e construções que remetem a paradoxos de segurança, práticas de grupos sociais violentos e fragilidade estatal.

Tal reflexão aponta para um esgotamento dessas narrativas epistêmicas tradicionais que têm sido relevantes para solucionar dilemas conceituais, baseadas numa rica sociologia histórica, mas que vêm esgotando sua principal dicotomia (paz versus guerra); logo, a violência social regional, como novo elemento constitutivo essencial do internacional-regional na América do Sul, surge como tema central de análise.

REFERÊNCIAS

BATTAGLINO, J. The coexistence of peace and conflict in South America: toward a new conceptualization of types of peace. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, n. 2, p. 131-151, 2012.

BERNAL-MEZA, R. International thought in the Lula era. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, special issue 0, p. 193-203, 2012.

BIGO, D. The mobbius of internal and external security. In: MATHIRS, Albert *et al.* (eds.) **Identities borders orders**. Minneapolis and London: University Press of Minnesota, p. 91-136, 2001.

BULL, H. **A sociedade anárquica**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2002.

BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE, J. **Security: A New Framework for Analysis**. United Kingdom: Lynne Rienner Roland Publishers, 1998.

BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and powers: the structure of international security**. New York: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, B.; WAEVER, O. Macrosecuritization and security constellations: reconsidering scale in securitization theory. **Review of International Studies**, v. 35, n. 2, p. 253-76, 2009.

COLOMBO, S. La Unasur frente a las problemáticas que amenazan la gobernabilidad en la región. In: AYERBE, L. F. (org.). **Territorialidades, conflictos e desafíos à soberania estatal na América Latina**. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2012.

DEUTSCHS, K.; BURREL, S.; KANN, R.; LEE, M. **Political community and the North Atlantic area**. Princeton: Princeton University Press, 1957.

DOMÍNGUEZ, J. International cooperation in Latin America: the design of regional institutions by slow accretion. In: AMITAV, A.; ALASTAIR, I. J. (eds.). **Crafting cooperation: regional international institutions in comparative perspective**. New York: Cambridge University Press, 2007.

GISBONE, C. D. Gobernanza latinoamericana en materia de lucha contra las drogas.

In: BUELVAS, E. P.; GEHRING, H. **Suramérica en el escenario global**: gobernanza multinivel y birregionalismo. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2014.

HERZ, M. Construindo confiança na América Latina. In: CEPIK, M. **Segurança internacional**: práticas, tendências e conceitos. São Paulo: Editora Hucitec, 2010.

HOLSTI, K. **The state, war, and the state of war**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HURRELL, A. An emerging security community: in South America? In: ADLER, E.; BARNET, M. (eds.). **Security communities**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 228-64, 1998.

HURRELL, A.; WOODS, N. Globalisation and Inequality. **Millenium**, v. 24, n. 3, p. 447-70, 1995.

HURRELL, A.; WOODS, N. (cords.). **Inequality, globalization and world politics**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

KACOWICZ, A. **Zones of peace in the Third World**. South America in comparative perspective. Albany: State University of New York, 1998.

KACOWICZ, A. **The impact of norms in international society**: the Latin American experience, 1881-2001. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2005.

KELLING, G.; COLES, K. **Fixing broken windows**: restoring order and reducing crime in our communities. New York: Touchstone Simon & Shuster, 1996.

KRUIJT D.; KOONINGS K. Fuerzas Armadas y política en América Latina: perspectivas futuras. **Iberoamericana**, II, n. 8, p.7-22, 2002.

LINDLE, D. **Promoting peace with information**: transparency as tool of the security regimes. Princeton: Princeton University Press, 2007.

MARES, D. **Violent peace**. New York: Columbia University Press, 2001.

MARES, D. Por que os latino-americanos continuam a se ameaçarem? O uso da força militar nas relações intra latino-americanos. **Varia Historia**, Belo Horizonte, MG, v. 28, n. 48, p. 599-625, jul./dez. 2012.

MERKE, F. The primary institutions of the latin American regional interstate society. Paper presented at the IDEAS Latin America Programme, London School of Economics, London, Thursday, 27 January 2011. Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.477.4408&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Garantia da Lei e da Ordem. **Governo Federal**, 4 dez. 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>. Acesso em: 17 jul. 2021.

MILITARY POWER REVIEW. Ranking do poder militar na América do Sul — 2015 / 2016. **Military Power**, 17 jul. 2014. Disponível em: www.militarypower.com.br/ranking.htm. Acesso em: 17 jul. 2021.

MILLER, B. **States, nations, and the great powers**. The sources of regional war and peace. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

OELSNER, A. **International relations in Latin America**: peace and security in the southern cone. London: Routledge, 2009.

OELSNER, A. Friendship, mutual trust and the evolution of regional peace in the international system. **Critical Review of International Social and Political Philosophy**, v. 10, n. 2, p. 257-279, 2007.

PION-BERLIN, D.; TRIKUNAS, H. Attention deficits: why politicians ignore defense policy in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 42, n. 3, p. 76-100, 2007.

SAINT-PIERRE, H. Reflexiones sobre los estudios de defensa: perspectiva filosófica e histórica. In: MORA, J. A. **Ciencias que uniforman el médio militar**. Bogotá: Sello Editorial, 2013.

SAINT-PIERRE, H. Breve reflexión sobre el empleo de las fuerzas armadas. **Revista Voces en el Fênix**, v. 48, p. 14-21, 2015.

SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ. **Metodología del ranking (2015) de las 50 ciudades más violentas del mundo**. Ciudad de México: [s.n.], 2016. Disponível em: http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/lib/Prensa/2016_01_25_seguridad_justicia_y_paz-50_most_violent_cities_2015.pdf. Acesso: 17 jul. 2016.

TOKLATIAN, J. G. Mais insegurança humana, menos segurança regional. **Contexto Internacional**, v. 24, n. 1, p. 129-166, jan./jun. 2002.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruption perception index. **Transparency International**, 2000. Disponível em: <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>. Acesso em: 15 dez. 2015.

TULCHIN, J. S.; BENÍTEZ MANAUT, R.; DIAMINT, R. (eds.). **El rompecabezas**. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI. Buenos Aires: Prometeo-Bononiae, 2006.

VILLA, R. D. **Corrida armamentista ou modernização de armamentos na América do Sul**: estudo comparativo dos gastos militares [Arms race or modernization of armament in South America: a comparative study of military expenditures]. Rio de Janeiro: Observatório Político Sul-Americano, 2008.

VILLA, R. D.; WEIFFEN, B. South American rearmament: from balancing to symbolizing power. **Contemporary Security Policy**, v. 35, n. 1, p. 138-62, 2014. Acessível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13523260.2014.884342>.



7. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO TRIÂNGULO NORTE: DUAS DÉCADAS DE AJUSTES SEM GERAR MUDANÇAS (2001-2020)¹⁵¹

Miguel Gomis-Balestreri¹⁵²

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, grande parte da pesquisa na América Central enfocou os problemas vinculados à sua instabilidade, tanto nas causas (exclusão, pobreza e desigualdade) quanto nas consequências (processos de paz, coesão social, transformação produtiva) e seus problemas não resolvidos (migração, violência, corrupção). No entanto, a preocupação internacional com a migração ou violência em El Salvador, Guatemala e Honduras levou ao questionamento da agência e capacidade de ação dos Estados nacionais.

A pesquisa sobre os problemas do chamado Triângulo Norte (TdN), portanto, deve estar vinculada à capacidade institucional de implementar políticas públicas eficazes e até mesmo de projetos de cooperação

151 Este documento faz parte do projeto de pesquisa “Governança na América Central: reforma do Estado e cooperação técnica internacional” financiado pela Pontifícia Universidade Javeriana. Traduzido por Daniella Motta da Silva. Email: daniellamottadasilva@gmail.com.

152 Doutor em Ciência Política e Relações Internacionais. Professor da Pontifícia Universidad Javeriana (Bogotá, Colômbia). E-mail: miguel.gomis@gmail.com.

internacional. Essa relação foi evidenciada em períodos difíceis como os vividos em 2020 pela pandemia COVID-19, agravada pelos efeitos das tempestades tropicais Eta e Iota que inundaram e devastaram áreas rurais.

Ao mesmo tempo, o contexto centro-americano é marcado por um progressivo amadurecimento de sua sociedade civil, o que exige maior eficiência na gestão governamental. As manifestações que a sub-região experimentou entre 2014 e 2020 mostram que os cidadãos questionam o déficit democrático, seja o peculato na Guatemala (processo de dois ex-presidentes Otto Pérez Molina e Álvaro Colom), a corrupção, o narcotráfico e a fraude eleitoral em Honduras (em torno da presidência de Juan Orlando Hernández, reeleito em 2017) ou mesmo a repressão na Nicarágua em 2018 pelo governo de Daniel Ortega. A tolerância dos cidadãos para com a corrupção e a ineficiência do Estado está diminuindo, levando a uma pressão política renovada sobre as instituições e cargos públicos.

O trabalho acadêmico em TdN tende a se concentrar nos fenômenos mais visíveis e com maior impacto na formulação da cooperação internacional. Não é por acaso que a corrente investigativa mais extensa e consultada é aquela que trata da violência sob os mais diversos pontos de vista. Estes vão desde o legado de conflitos armados (MARCY, 2014) às características do crime organizado contemporâneo (WOLF, 2012; RODGERS; BAIRD, 2016; PRADO, 2018; ZAITCH; ANTONOPOULOS, 2019), em que cobra especial relevância do crime transnacional (KOLB, 2012).

O interesse da academia pela (in)segurança também se deve à necessidade de entender os motivos de sua perpetuação, estudando, por exemplo, os obstáculos e entraves às iniciativas de redução da violência (BEETON; WATTS, 2016) ou do funcionamento e efeitos da educação e programas de cultura pela paz (ACUÑA; ILLESCAS, 2015). É evidente que a análise da segurança também busca compreender seu efeito sobre os notórios fluxos migratórios (CANTOR, 2016; SCHEIN; MIHÁLYCSA, 2017; MUSALO; LEE, 2017) além do fenômeno persistente e às vezes invisível do deslocamento forçado (JIMÉNEZ, 2017; KNOX, 2017).

A segunda corrente da literatura acadêmica trata justamente da migração: ações para seu controle ou tratamento (SERNA, 2016; MALINOWSKI; BLAHA, 2016; MEDRANO, 2017; HERNÁNDEZ, 2016), fatores de expulsão (ANASTARIO *et al.*, 2015; LORENZEN, 2017; PORTES VIRGINIO; GARVEY; STEWART, 2017b) e cada vez mais o efeito de narrativas e discursos, como o tom xenófobo e nacionalista da administração Trump (HEYER, 2018). O terceiro corpo de literatura sobre a TdN trata da corrupção (GIES,

2019; TABLANTE; MORALES ANTONIAZZI, 2018; BULL, 2014; ZUÑIGA, 2012) com outros problemas da vida política e políticas públicas (ROBINSON, 1998; GEYER, 1999; CRAIG, 2013; COLBURN; ARTURO, 2016; BULL, 2016).

Apesar dos avanços, não fica claro porque os países do TdN continuam tendo tantos problemas para consolidar seu desenvolvimento, apesar do evidente interesse internacional que geram, dos grandes recursos recebidos, da gradativa qualificação de suas administrações públicas e da renovada pressão da população.

Pouca atenção tem sido dada à modernização institucional, com ainda menos pesquisas sobre iniciativas de reforma do Estado implementadas no âmbito da cooperação internacional (exceto para os dois grandes projetos, a Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala e a Missão de Apoio contra a Corrupção e Impunidade em Honduras). No entanto, o impacto da cooperação internacional no primeiro quarto do século XXI permanece sem um equilíbrio claro.

Qual tem sido a evolução da cooperação internacional na Guatemala, El Salvador e Honduras entre 2001 e a crise da COVID-19, especialmente entre 2015 e 2020? O objetivo deste capítulo é oferecer um olhar para a TdN por meio da relação entre a progressão da cooperação internacional e os ciclos sociopolíticos (também determinados por trajetórias econômicas), especialmente entre 2014 e 2020.

O capítulo baseia-se na proposta de Putnam (1988) que permite uma abordagem do sistema decisório determinado pela interação entre interesses nacionais e condicionantes internacionais, superando uma visão sequencial. Trata-se de integrar a complexidade da política interna, e não focar apenas nas instituições (PUTNAM, 1988, p. 431) por meio de uma visão de dois níveis, em que interações, atores e objetivos podem até entrar em contradição (PUTNAM, 1988, p. 434).

O primeiro é o nível nacional, formado pelas estratégias dos negociadores. Em segundo lugar está o nível internacional de preferências e coalizões, além do nível das instituições internacionais (PUTNAM, 1988, p.439-442). Esta abordagem de Putnam é compatível com os casos TdN, uma vez que ajuda a explicar por que o apoio a acordos internacionais (aqui extensíveis à cooperação internacional) é alto em países pequenos e dependentes com economias abertas (PUTNAM, 1988, p. 18).

O texto é baseado em dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), bem como de doadores da cooperação internacional, com foco nos Estados Unidos (principalmente por meio da Agência dos

Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, USAID) e dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial (BM) e a União Europeia (UE).

A análise buscou dois objetivos intermediários:

- a) verificar as variações da cooperação internacional no período de 2001 a 2020;
- b) relacionar a cooperação internacional com as situações nacionais (por meio de indicadores).

Este capítulo está dividido em cinco partes. Primeiramente, é apresentado um contexto do Triângulo Norte. Em seguida, é analisada a cooperação internacional na Guatemala, seguida por El Salvador e Honduras. Na última seção, algumas breves conclusões são oferecidas.

1 CONTEXTO DO TRIÂNGULO NORTE DA AMÉRICA CENTRAL

O apelo do Triângulo Norte é relativamente recente e tem conotações. Deve ser diferenciado de outros conceitos tradicionais (como América Central, Mesoamérica ou Região Mesoamericana). Sua origem está no acordo comercial Nueva Ocotepec de 12/05/1992 no qual Guatemala, El Salvador e Honduras propõem uma integração aduaneira. O conceito se popularizou após a negociação do Acordo de Livre Comércio (TLC) entre esses três países e o México. Embora a sua utilização tenha remetido originalmente (1990 e início de 2000) para a dimensão comercial, o seu significado foi progressivamente alargado, especialmente a partir de 2010.

Hoje se pode dizer que a TdN pressupõe:

- a) proximidade geográfica;
- b) estreitar as relações econômicas e comerciais;
- c) tendências compartilhadas em demografia, elementos culturais, violência, desenvolvimento econômico e instituições.

Embora seja evidente que a sub-região TdN poderia ser vista como uma área com relativa homogeneidade (principalmente quando comparada ao resto da América Central), a verdade é que o conceito também torna invisíveis as diferenças entre os 3 países, que vão desde a progressão de o modelo socioeconômico às reformas do Estado.

Uma das áreas em que é importante oferecer diferenças é justamente a trajetória econômica, visível na evolução do PIB entre outros indicadores. A Guatemala é uma das maiores economias da América Central; na verdade, seu PIB costuma ser o dobro de seus vizinhos na TdN.

Segundo a CEPAL (2018b), em 1990 a Guatemala tinha um PIB de 7,65 bilhões em dólares correntes, ante 4,82 para El Salvador e 4,92 para Honduras. Todas as três economias cresceram, mas a Guatemala se distanciou em 2010, enquanto Honduras teve resultados fracos (superado por El Salvador na década de 1990). Honduras aumentou seu crescimento do PIB na década de 2000, embora com uma queda clara devido à pausa presidencial em 2009. A taxa de crescimento anual do PIB total (entre 2015 e 2019) a preços de mercado constantes de 2017 foi bastante alta para Honduras (4,8%) e ligeiramente superior à média latino-americana (1,3%) para a Guatemala (2,8%) e El Salvador (2,3%). Vários períodos no TdN podem ser identificados a partir da variação do PIB:

- 1) de 2000 a 2004, com desaceleração induzida pelos EUA;
- 2) de 2005 a 2009, uma expansão desacelerada pela crise financeira de 2008 (marcada em Honduras pelo golpe de estado e em El Salvador pela sensibilidade às remessas dos Estados Unidos);
- 3) de 2010 a 2015 e de 2017 a 2019, a TdN teve períodos de crescimento com uma ligeira desaceleração em 2015 (devido à diminuição dos preços dos bens primários nos mercados internacionais e seu impacto nos parceiros latino-americanos da TdN).

Os três países têm estruturas produtivas semelhantes, embora com diferenças consideráveis. O setor agrícola ampliado é considerável, com cerca de 20% do PIB em média (CEPAL, 2018b, p. 71). No entanto, todos os três também têm setores de serviços e industriais que reduzem a dependência de bens primários. Segundo o Banco Mundial, o setor industrial, que poderia ser um dos mais intensivos em uso de tecnologia, apresenta relativa estabilidade em seu peso no PIB (World Development Indicators). Na Guatemala aumentou claramente (de 20% do valor do PIB em 1990 para 25% em 2018) e em Honduras, o peso diminuiu entre 1990 (31% do PIB) e 2018 (27%). El Salvador aumentou muito pouco seu peso relativo no PIB (de 23% em 1990 para 25% em 2018).

Entre os produtos agrícolas, os principais são milho, cana-de-açúcar, feijão e banana na Guatemala; café em Honduras (CEPAL, 2018b, p. 74). Na sub-região, mais de 95% das terras estão nas mãos de um setor camponês com pequena extensão de terra e baixa produtividade, que tem dificuldades para competir com o setor agroindustrial mais moderno (CEPAL, 2018b, p. 73). Há grande volatilidade na produção e exportação por vários motivos, entre eles:

- a) uma dualidade no campo (tradicional vs moderno);
- b) sensibilidade aos preços internacionais;
- c) pouco investimento em inovação produtiva;
- d) destruição recorrente devido a eventos climáticos extremos.

Nos três países, há grande instabilidade na renda dos trabalhadores de baixos salários. Parte importante da força de trabalho está ligada à agricultura (sem transformação; 27,2%, mais de 3,5 milhões de pessoas na TdN), que paradoxalmente contribui pouco para o PIB dos países (entre 3,5% e 6,0%) (CEPAL, 2018b, p. 71). As oportunidades de emprego no setor rural não levam a melhorias no padrão de vida e a geração de riqueza nos países não se baseia em melhorias consideráveis de produtividade, que segundo Prera (2012) não têm sido grandes apesar do aumento da integração comercial. Um resultado claro é que o PIB *per capita* não avançou na mesma taxa que o próprio PIB: formalidade fraca e baixos salários, além da explosão demográfica e da violência, tornaram difícil para o crescimento econômico resultar em reduções claras da pobreza que segue alta.

A progressão sociocultural é fundamental para a compreensão da TdN. Os países estão em estágios iniciais de transição demográfica do que a maioria da América Latina (com exceção do Paraguai, Bolívia, República Dominicana e Haiti). Especificamente, as taxas de natalidade, mortalidade e fecundidade estão nos 3 países acima ou nas médias latino-americanas (CEPAL, 2018a, p. 15). Da mesma forma, a expectativa de vida ao nascer na TdN está abaixo da média da América Latina — sem o Caribe — de 75,9 (CEPAL, 2018a, p. 15). A TdN tem mais sociedades rurais do que o resto da América Latina¹⁵³ (em menor grau El Salvador) com taxas de migração mais altas do que o resto da região (-1,5 por 1.000 habitantes entre 2015 e 2020 para Honduras, -6,2 para El Salvador e 0,6 para a Guatemala; [CEPAL, 2018a, p. 13-15]). Todo esse panorama mostra uma clara tendência à perpetuação da pobreza e da desigualdade que fomenta a insegurança e a migração.

Em outro cadastro, os três países têm sistemas políticos e sistemas partidários com trajetórias bem diferenciadas. Na Guatemala, o período de 2012 a 2019 foi marcado pela instabilidade derivada da deslegitimação da

153 A relação entre a população da capital e outros centros urbanos é menor do que na América do Sul. Em 2015, em Honduras, 53,6% da população era urbana, 69% em El Salvador e 56% na Guatemala (CEPAL, 2018a)

política devido a julgamentos de corrupção descobertos, entre outros pela entidade criada no país para esse fim (CICIG),¹⁵⁴ que processou ex-presidentes.

Em El Salvador, a eleição de um candidato da Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN) à presidência em 2009 marcou uma ruptura na política tradicional. O sistema bipartidário então instalado entre FMLN e Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) sofreu um colapso nas mãos de Nayib Bukele, um político da FMLN e presidente eleito em 2019.

No caso de Honduras, houve uma clara quebra do *status quo* político (alternância entre o Partido Nacional e o Partido Liberal) entre 2006 e 2009 nas mãos do desafio “progressista” do Presidente Manuel Zelaya, que terminou em 2009 com uma ruptura presidencial ou golpe. As eleições de 2014 e a reeleição em 2017 de Juan Orlando Hernández significou a consolidação do Partido Nacional, perpetuando a política tradicional por meio de novas elites regionais que tiveram que se reorganizar antes da chegada de um terceiro partido, o Partido Libertad y Refundación. O quadro a seguir resume os mandatos presidenciais dos três países.

Quadro 2 – Presidências na Guatemala, El Salvador e Honduras da década de 1990 a 2020

Período nº País	1	2	3	4	5	6	7
Guatemala	Álvaro Arzú Irigoyen 1996-2000	Alfonso Portillo 2000-2004	Oscar Berger 2004-2008	Álvaro Colom 2008-2012	Otto Pérez Molina 2012-2013	Jimmy Morales 2014-2019	Alejandro Giammattei 2019-2023
El Salvador	Alfredo Cristiani 1989-1994	Armando Calderón Sol 1994-1999	Francisco Flores 1999-2004	Elías Antonio Saca 2004-2009	Mauricio Funes 2009-2014	Salvador Sánchez Cerén 2014-2019	Nayib Bukele 2019-2024
Honduras	Carlos Roberto Flores 1998-2002	Ricardo Maduro 2002-2006	Manuel Zelaya 2006-2009	Roberto Micheletti 2009-2010	Porfirio Lobo 2010-2014	Juan Orlando Hernández 2014-2018	Juan Orlando Hernández 2018-2022

Fonte: Elaboração própria

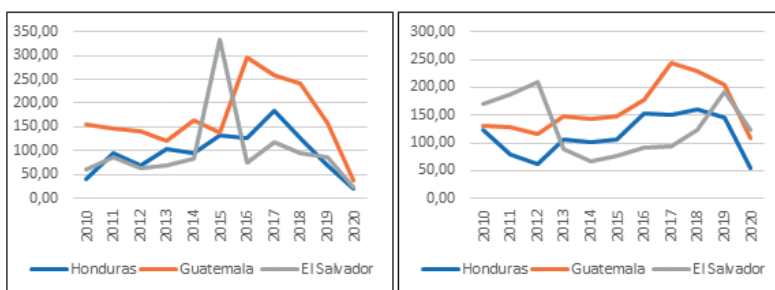
154 Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala, comissão independente que atuou no país entre 2006 e 2019 por meio de um acordo entre as Nações Unidas e o governo nacional da Guatemala (assinado em 12 dez. 2006 e ratificado pelo Congresso em 2007).

Por fim, o contexto dos três países também é marcado pela dependência dos Estados Unidos, bem como pela sua perpetuação como destinatários da cooperação internacional “para o desenvolvimento” e da ajuda humanitária. Ambos foram relevantes para a TdN, apesar das ameaças de Trump de cortar a ajuda.

Obama respondeu à crise de imigração de menores indocumentados com novos pacotes de ajuda (ISACSON, 2015) que foram gradualmente estruturados. Daí surgiram novos marcos conceituais de cooperação disruptivos e inovadores, mas com resultados mitigados, como o já citado Plano da Aliança para a Prosperidade do Triângulo Norte (VILLAFUERTE SOLÍS, 2018). Projetos e doações tendem a ser usados pela política tradicional como um apoio para estados institucionais e orçamentários fracos.

As flutuações nos montantes da cooperação internacional foram diferentes entre os três países. Eles diminuíram para El Salvador (de forma ondulante) enquanto dobraram para a Guatemala entre 1990 e 2018. Ao mesmo tempo, Honduras tendeu a receber muita ajuda com fortes aumentos em 2010. Deve-se notar que os Estados Unidos têm tentado realizar uma política de boa vizinhança com o Caribe, especialmente o México (COLLADO, 2010) durante a presidência de Obama. Eles procuraram preservar o controle geopolítico da área contra a crescente influência da China e da Rússia. Posteriormente, Trump impôs fortes negociações aos países TdN por meio de cortes de ajuda (ISACSON, 2019) para políticas de migração mais rígidas (KOS-STANIŠIĆ, 2018; ISACSON, 2017). O governo Trump acabou agindo: as figuras a seguir mostram a queda imposta, evidente à luz do histórico de compromissos e desembolsos dos Estados Unidos nos três países.

Gráfico 5 – Compromissos de cooperação dos EUA (à esquerda) e desembolsos (à direita) na TdN entre 2010 e 2020 (em milhões de dólares atuais)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da USAID¹⁵⁵

155 Disponível em: <https://explorer.usaid.gov/data>. Acesso em: 11 nov. 2020.

Ao olhar para os gráficos, é evidente que entre 2016 e 2017 houve uma diminuição dos compromissos que efetivamente levou a uma diminuição dos desembolsos um ano depois. Explicando brevemente o contexto da sub-região, passamos agora a analisar a cooperação do Banco Mundial, BID, EUA e UE em cada um dos três países.

2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA GUATEMALA

A Guatemala é o país do TdN que tendeu a receber mais cooperação no início do século XXI. Os compromissos assumidos pelos EUA refletem a mudança de presidência entre Obama e Trump. No entanto, as maiores variações nos desembolsos ou compromissos com a Guatemala não coincidem com o início ou o fim dos mandatos presidenciais, confirmando que a cooperação com o país é mais estável, estrutural e com mais orçamento do que com seus vizinhos (também tem uma população maior). De 2001 a 2020,¹⁵⁶ os compromissos dos EUA aumentaram relativamente progressivamente:

- 1) entre 2001 (US\$ 78 milhões) e 2014 (US\$ 163 milhões), com reduções entre 2003 e 2005, bem como em alguns anos importantes (2007, 2013 e 2015);
- 2) após um aumento em 2016 (até 297 milhões), a cooperação diminuiu entre 2016 e 2019, de US\$ 297 para US\$ 157 milhões, respectivamente (para US\$ 39 milhões em novembro de 2020).

No entanto, do ponto de vista dos desembolsos reais dos EUA para a Guatemala, a progressão é bem diferente. Entre 2001 e 2017, houve um aumento escalonado e progressivo (com ligeira redução em anos como 2005, 2007 e 2012), passando de 79 milhões para 243 milhões em 2017 (2015 foi o ano que marcou o aumento da trajetória com 147 milhões desembolsados). Quanto aos compromissos, houve uma queda drástica no apoio dos EUA entre 2017 e 2020, de 243 milhões para 108 milhões (com 205 milhões em 2019).

A USAID declara, por meio de suas diferentes estratégias e site,¹⁵⁷ que as ações no país entre 2015 e 2019 estiveram alinhadas com as prioridades estratégicas para o México e América Central além do Plano da Aliança para a Prosperidade da TdN (APTdN).¹⁵⁸ Da mesma forma, a tendência ao final da

156 Todos os dados vêm de <https://explorer.usaid.gov/data>. Acesso em: 11 nov. 2020. Todos os dados estão em milhões de US\$.

157 Disponível em: <https://www.usaid.gov/guatemala/programs>. Acesso em: 11 nov. 2020.

158 Coordenado pelo BID, onde a luta contra os impulsionadores dos fluxos migratórios para os

década é evidente: uma redução drástica dos compromissos e transferências dos Estados Unidos.

A cooperação entre a União Europeia¹⁵⁹ e seus países membros também têm apresentado tendência de queda. Enquanto da UE até 275,81 milhões de euros foram alocados à cooperação com a Guatemala em 2008, os valores permaneceram menores entre 2014 (92,2 milhões) e 2018 (114,73 milhões) para finalmente cair para apenas 38,55 milhões de euros em 2019. Os valores da UE à Guatemala nem sempre foram inferiores aos atribuídos pelos Estados Unidos ao país, mas é surpreendente que ambos os doadores tenham reduzido o seu apoio no final da segunda década do século XXI.

Entre 2007 e 2019, a Espanha foi a que mais doou (654,33 milhões de euros), seguida da própria Comissão Europeia (326,62 milhões de euros no mesmo período), da Suécia (280,37 milhões) e da Alemanha (208,23 milhões). Além dos valores, é preciso olhar os temas. Por um lado, a UE estabeleceu entre as suas prioridades “segurança alimentar, resolução de conflitos, paz e segurança e competitividade”.¹⁶⁰

O BID¹⁶¹ tem sido o que mais dedicou ao país, com forte ênfase na modernização do Estado (em 2002, 2009 e 2016), meio ambiente e desastres naturais (em 2010), bem como nos mercados financeiros (em 2018 e 2020) ou energia (em 2020). Por outro lado, a variação temática da cooperação dos Estados Unidos ao longo do tempo é refletida no gráfico a seguir.

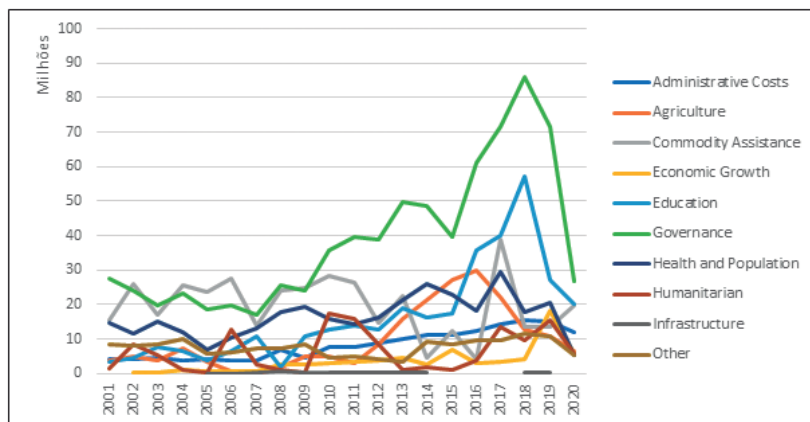
EUA foi particularmente relevante: “alta violência e insegurança, persistência da pobreza, desnutrição crônica. Disponível em: <https://www.usaid.gov/guatemala/programas>.

159 Todos os dados que se seguem provêm de <https://euaidexplorer.ec.europa.eu/>. Acesso em: 28 nov. 2020.

160 Disponível em: https://eeas.europa.eu/delegations/guatemala/area/projects_es. Acesso em: 11 nov. 2020.

161 Todos os dados provêm de <https://www.iadb.org/es/proyectos>. Acesso em: 1 dez. 2020.

Gráfico 6 – Progressão dos desembolsos de cooperação dos EUA na Guatemala de 2001 a 2020 (em milhões de dólares atuais)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da USAID.

Como pode ser visto, as questões predominantes dentro da cooperação dos Estados Unidos para a Guatemala têm mudado ao longo do tempo com algumas constantes; um deles é o peso entre os parceiros de implementação de ONGs (especialmente dos EUA) e as administrações públicas (especialmente o doador para o setor de segurança), bem como alguns atores confessionais. Entre 2001 e 2010, as questões da assistência direta (após desastres como o furacão Stan em 2005) ou iniciativas relacionadas à saúde da população foram particularmente relevantes.

Em primeiro lugar, a ajuda humanitária também foi acompanhada por esforços de gestão de riscos naturais (368 milhões do BID entre 2001 e 2010, 85 milhões entre 2009 e 2013 pelo Banco Mundial),¹⁶² questões que de fato têm favorecido a introdução de mais e mais cooperação Sul-Sul. Em segundo lugar, os trabalhadores humanitários internacionais na Guatemala têm historicamente prestado muita atenção às questões de água e saneamento (153 milhões do BID entre 2001 e 2014), bem como à saúde e nutrição. O Banco Mundial desenvolveu vários programas nesse setor¹⁶³ e o BID dedicou US\$ 757 milhões em investimentos sociais entre 2001 e 2020.

¹⁶² Todos os dados provêm de: <https://www.iadb.org/es/proyectos>. Acesso em: 1 dez. 2020.

¹⁶³ Um projeto de nutrição materno-infantil entre 2003 e 2016 (com 49 milhões), Crecer Sano entre 2017 e 2020 (com 100 milhões) ou o Projeto de Melhor Governança de recursos públicos e nutrição (250 milhões entre 2016 e 2020).

A partir de 2007, a cooperação dos Estados Unidos aumentou, especialmente em questões relacionadas à governança, mostrando que a CICIG teve impacto na orientação estratégica da USAID para a Guatemala. Uma longa história de projetos relacionados ao fortalecimento institucional foi aberta, a exemplo do Projeto de Reforma e Governança Eleitoral (entre 2017 e 2020 com 10,5 milhões), um dos últimos projetos da USAID no país.

O Banco Mundial também tem procurado implementar projetos no setor público, especialmente assistência técnica para a reforma e modernização das administrações públicas ligadas à regulação do setor financeiro (um projeto de 2002 a 2013 com 29,73 milhões, outro de 2002 a 2018 com 5 milhões, além de um empréstimo ao governo para acompanhar as reformas de 150 milhões de dólares entre os mesmos anos).

Da mesma forma, o Banco Mundial aprovou também vários projetos para promover a “transparência e eficiência na administração tributária” (de 2017 a 2018 com 55 milhões, de 2014 a 2018 com 340 milhões). O BID também dedicou enormes recursos ao setor com uma ampla variedade de objetivos (480 milhões entre 2001 e 2008, 950 milhões entre 2009 e 2017), especialmente em 2002, 2009 e 2016.

Além da cooperação técnica mencionada, em 2009 começou o aumento da cooperação antinarcoóticos dos Estados Unidos (com dois picos de gastos, um em 2011, um ano após o desmantelamento do plano de corrupção policial do governo Berger; e outro em 2017) na qualidade de cooperação para a gestão e a reforma do setor de segurança teve desembolsos principalmente em 2018. O item de cooperação em segurança dos EUA que mais envolveu custos entre 2010 e 2018 é o Programa de Bolsas de Estudo contraterrorismo e Guerra Irregular.

Ressalte-se que, a partir de 2011, coincidindo com o início da presidência de Pérez Molina, os Estados Unidos deram cada vez mais relevância às questões educacionais (com pico de desembolsos em 2018, principalmente com foco em competências básicas para jovens) e agrícolas¹⁶⁴ (com pico em 2016)¹⁶⁵. O esforço em educação acompanhou e ampliou os projetos do Banco Mundial no país, como iniciativa de Universalização da Educação Básica entre 2001 e 2013 (com 62,16 milhões). Da mesma forma, o Banco Mundial tem

164 Apoio em projetos produtivos agrícolas como Pro-Innova entre 2017 e 2002, com 36,2 milhões de US\$ ou o projeto de apoio ao setor cafeeiro através de FEDECOCAGUA entre 2017 e 2022 com 19 milhões. (Tradução nossa)

165 Não devemos perder de vista que Otto Pérez Molina renunciou em 2015 por acusações de corrupção (investigações do CICIG sobre contrabando) e que o ex-comediante Jimmy Morales iniciou seu mandato em janeiro de 2016.

procurado acompanhar o fortalecimento institucional por meio de apoios em termos estatísticos¹⁶⁶ e de projetos de melhoria da qualidade educacional (projeto entre 2007 e 2016 para o ensino médio com 80 milhões).

Em termos de segurança cidadã, várias iniciativas dos EUA entre 2016 e 2020 visam claramente ao fortalecimento das comunidades locais, especialmente:

- 1) o Projeto de Justiça de Gênero e Juventude;¹⁶⁷
- 2) o Projeto de Governança Urbana Municipal;¹⁶⁸
- 3) respostas integradas sobre migração na América Central (implementadas pela Organização Internacional para as Migrações entre 21/02/2020 e 20/02/2025 com 33,7 milhões).

Além de acompanhar a sociedade civil, desde 2015 os Estados Unidos vêm fortalecendo a cooperação para tentar promover a geração de empregos,¹⁶⁹ principalmente no setor rural.

A ênfase em impulsionar as economias locais tem procurado aumentar as oportunidades econômicas para conter a migração. Por um lado, desde a década de 2000, a prioridade tem sido dada a programas que buscam melhorar a competitividade, incluindo o apoio às pequenas e médias empresas do Banco Mundial por meio da revisão dos regulamentos econômicos e apoio ao investimento produtivo (por exemplo, o Projeto Pronaco, entre 2000 e 2018 com 20,30 milhões). Por outro lado, os parceiros internacionais têm procurado promover iniciativas de desenvolvimento comunitário, muitas vezes integrando a gestão da biodiversidade.

No caso da USAID, várias iniciativas foram lançadas, incluindo o Projeto de Biodiversidade ou um projeto implementado pela Rainforest Alliance.¹⁷⁰ Ambos parecem seguir as mesmas linhas propostas pelo Banco Mundial, como o projeto de manejo comunitário de uma reserva no Petén (de 2003 a 2013 por 0,75 milhões) ou a gestão de recursos e o desenvolvimento ecossustentável no Altiplano ocidental Guatemala em áreas ocupadas principalmente por populações maias (40,80 milhões entre 2002 e 2016).

166 US\$ 0,35 milhões entre 2018 e 2020 para a melhoria das capacidades do ministério da educação e 0,22 milhões entre 2007 e 2013 para o monitoramento estatístico da saúde e educação no país.

167 Implementado pela Chemonics de 20/04/2017 a 07/02/2021 com um orçamento de US\$ 37,39 milhões.

168 Implementado pela Tetra Tech entre 27/07/2017 e 24/09/2021 com orçamento de 46,35 milhões.

169 Projeto Criação de oportunidades econômicas entre 2018 e 2023 com 69,89 milhões.

170 O primeiro entre 2018 e 2023 (com quase 20 milhões de US\$), o segundo entre 2013 e 2023 (com 29,5 milhões).

3 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM EL SALVADOR

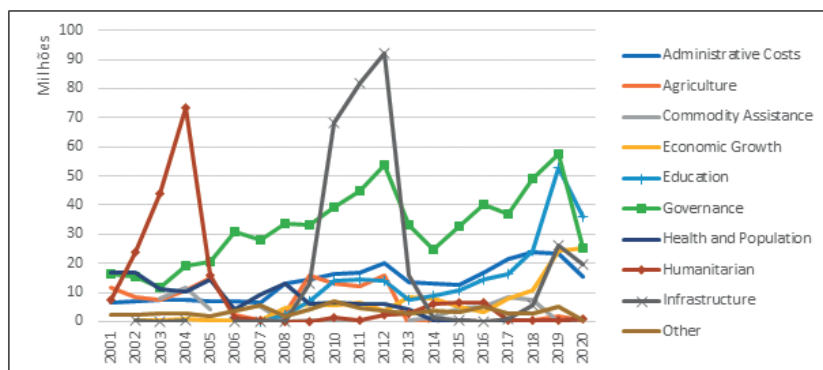
A trajetória da cooperação dos Estados Unidos em El Salvador foi diferente da Guatemala e de Honduras. Os compromissos dos EUA permaneceram estáveis de 2001 (ano com US\$ 137 milhões) a 2020, com tendência de queda (85 milhões em 2019). Em 2001, o maior projeto proposto foi para as vítimas do terremoto, totalizando US\$ 26 milhões (com desembolsos reais subsequentes de 5,5 em 2002 para mais de 25 milhões em 2003 e 2004). Ao mesmo tempo, um dos maiores desembolsos em 2001 é notável: a transferência de 1943 do navio da guarda costeira Madrona (avaliada em 6 milhões).

No início dos anos 2000, os Estados Unidos estavam envolvidos em El Salvador por meio de uma grande diversidade de setores, embora houvesse anos de mais propostas: 2007 (com 507 milhões) durante a presidência de Elías Antonio Saca e 2014 (com 332 milhões), um ano decisivo entre a presidência de Mauricio Funes (de 2009 a 2014) e Salvador Sánchez Cerén (de 2014 a 2019).

Do ponto de vista do total de desembolsos efetivos dos Estados Unidos para cooperação com El Salvador, houve um ciclo de alta entre 2001 (com 63 milhões) e 2004 (com 137 milhões), ano em que houve redução até 2006 (com 50 milhões). Os desembolsos com cooperação recuperaram de 2006 a 2012 (quando chegaram a 211 milhões), ano em que voltaram a cair até 2014 (com 67 milhões).

Ao contrário do que acontece com Honduras e Guatemala, os desembolsos dos EUA aumentaram de 2014 a 2019 (192 milhões), coincidindo com a presidência de Salvador Sánchez Cerén. Da mesma forma, os desembolsos só foram reduzidos a partir de 2020 (124 milhões em novembro de 2020), embora de forma muito mais matizada do que para os países vizinhos. Isso mostra que a presidência de Nayib Bukele foi percebida pela presidência de Trump de uma forma muito diferente da dos presidentes vizinhos. Na figura a seguir, você pode ver a progressão dos desembolsos dos EUA em El Salvador por setor.

Gráfico 7 – Progressão dos desembolsos da cooperação dos EUA em El Salvador de 2001 a 2020 (em milhões de dólares atuais)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da USAID.

Três períodos podem ser identificados na cooperação dos EUA. Na primeira, entre 2001 e 2008,¹⁷¹ o setor que mais recebeu apoio foi a reconstrução e reabilitação pós-emergência com 144,3 milhões entre 2001 e 2008. É evidente que estes responderam às necessidades do país após os dois fortes terremotos de 2001. O Banco Mundial também apoiou com um projeto de reconstrução e serviços de saúde (de 2001 a 2016 com 142,60 milhões), além de apoio orçamentário para a prevenção de desastres e política de gestão (entre 2011 e 2013 com 50 milhões). Por sua vez, o BID contribuiu com 400 milhões entre 2001 e 2008 em investimentos sociais.

O segundo setor que mais recebeu desembolsos dos Estados Unidos foi o público, com 77,1 milhões no mesmo período.¹⁷² O terceiro setor entre 2001 e 2008 com o maior apoio dos Estados Unidos foi a gestão e política agrícola com 53,7 milhões.¹⁷³ Durante o mesmo período, outros doadores também pressionaram por reformas institucionais: o BID dedicou 228 milhões do BID e o Banco Mundial promoveu um projeto de modernização do sistema judicial entre 2002 e 2013 (com 18,20 milhões). Ressalte-se que o terceiro item que mais representou recursos para os EUA no período foram as despesas operacionais do próprio sistema de cooperação: 61,9 milhões. Os outros setores relevantes de ação nos Estados Unidos entre 2001 e 2008 foram:

171 US\$ 14,2 milhões em 2002, US\$ 41,6 milhões em 2003 e US\$ 73 milhões em 2004.

172 De US\$ 6 milhões em 2002 para US\$ 16 milhões em 2008.

173 Com desembolsos de US\$ 8 milhões em 2002, 7,2 em 2003, 10,4 em 2004, 14,6 em 2005, 1,5 em 2006.

- 1) saúde básica com 49,5 milhões;¹⁷⁴
- 2) gestão e reforma do setor de segurança com 50,7 milhões;¹⁷⁵
- 3) assistência alimentar com 31,4 milhões;¹⁷⁶
- 4) fornecimento de água encanada com 21,7 milhões;
- 5) apoio ao controle antidrogas com 24,9 milhões (6,5 milhões em 2005, 6 milhões em 2006).

O maior investimento do BID nesse período foi nos mercados financeiros (454 milhões somente em 2008).

No segundo período de cooperação dos Estados Unidos com El Salvador (entre 2009 e 2014), houve um forte investimento em infraestrutura que totalizou 269,9 milhões¹⁷⁷ (complementado por 210 milhões do BID para transporte). Ao mesmo tempo, as despesas operacionais foram muito elevadas, sendo o segundo item de despesa individual mais importante: 80,6 milhões entre 2008 e 2014 (14,5 milhões em 2009).

Os setores que mais receberam apoio foram os de serviços sociais básicos com 475 milhões do BID e 58,1 milhões dos Estados Unidos, aos quais devem ser somados os gastos com proteção social (27 milhões no período). O desenvolvimento rural teve 55 milhões de dólares,¹⁷⁸ além do Banco Mundial, que promoveu projetos de administração de terras (entre 2005 e 2013, com 40,20 milhões) e também de gestão de riscos agrícolas e energéticos (entre 2012 e 2016 com 1,83 milhões).

Outros setores relevantes para a cooperação dos Estados Unidos neste período foram segurança com 45 milhões (10,6 milhões em 2009, 9,2 em 2013, 9,6 em 2014) aos quais devem ser somadas as despesas para controle de antinarcóticos que atingiram 28,9 milhões entre 2009 e 2014 (7,4 milhões em 2011, 7,6 em 2012).

Por fim, cabe destacar que neste período os Estados Unidos apoiaram a educação com mais recursos do que no período anterior (24,9 milhões de estabelecimentos de ensino e treinamento, ensino fundamental 25 milhões), além de consolidar o envolvimento dos Estados Unidos nas questões relacionadas a governança (aumento constante entre 2006 e 2009, exceto para uma desaceleração entre 2013 e 2014).

174 US\$ 10,1 milhões em 2002, 7,3 milhões em 2003, 98 milhões em 2005 e 1,9 em 2006.

175 US\$ 11,6 milhões em 2006, US\$ 9,7 milhões em 2007 e US\$ 7,2 milhões em 2008.

176 US\$ 7,9 milhões em 2003; 11,7 em 2004; 4,2 em 2005; 5 em 2007.

177 US\$ 12,9 milhões em 2009; 67,9 em 2010; 81,6 em 2011; 91,8 em 2012.

178 US\$ 15 milhões em 2009; 13,1 em 2010; 12,2 em 2011.

Desde o início de 2010, os Estados Unidos aumentaram seus gastos em questões politicamente estratégicas: aumento do comércio internacional e da competitividade (50,5 milhões entre 2009 e 2019), participação democrática e fortalecimento da sociedade civil (14,5 milhões entre 2009 e 2019), apoio a iniciativas de combate à corrupção (23,3 milhões entre 2009 e 2019).

Essa mudança também ficou clara para outros doadores. O BM multiplicou os projetos de apoio ao setor público: empréstimo ao setor financeiro e ao setor social entre 2009 e 2018 com 450 milhões, empréstimo para assistência técnica ao setor fiscal entre 2009 e 2016 com 20 milhões, um projeto a acompanhar em termos técnicos do governo nacional entre 2009 e 2018 com 100 milhões, um projeto de fortalecimento dos governos locais entre 2010 e 2016 com 80 milhões.

No terceiro período dos EUA em El Salvador (entre 2015 e 2019), algumas tendências anteriores se aprofundaram (as despesas operacionais permaneceram muito altas: 79,8 milhões no total),¹⁷⁹ bem como novas prioridades. Os Estados Unidos apoiaram principalmente o setor de segurança com 88,3 milhões entre 2015 e 2019,¹⁸⁰ além dos esforços antinarcóticos com 18,5 milhões no mesmo período.

Outros doadores internacionais também tentaram apoiar a redução da insegurança e da violência. Por exemplo, o Banco Mundial realizou um projeto entre 2009 e 2015 (com 1,01 milhão) para a prevenção da violência entre jovens por meio de ações culturais, em especial a música. O BM também apoiou uma iniciativa de segurança municipal entre 2014 e 2016 com 1 milhão. Entre 2015 e 2019, os Estados Unidos dedicaram mais recursos a novos setores, especialmente educação: primário com 28,7 milhões,¹⁸¹ secundário com 49,3 milhões e superior com 23,8.

O setor de educação também teve vários grandes projetos do Banco Mundial¹⁸² e do BID (351 milhões em 2020). Ao mesmo tempo, os Estados Unidos aumentaram o apoio ao setor de transporte automotivo (32,2 milhões no período, com 26,3 milhões apenas em 2019; setor já apoiado com 115 milhões pelo BID apenas em 2013), apoio ao sistema judicial e legal com 32,9 milhões (4,4 milhões em 2014, 5 milhões em 2015, 7,6 em 2017), bem como

179 Com, por exemplo, 16,5 milhões em 2017 e 2018 todos os anos.

180 12,3 milhões em 2014, 21,0 em 2015, 16,1 em 2017, 21,7 em 2018.

181 8,1 milhões em 2014 e 2015, 5,4 em 2017.

182 O projeto Êxito entre 2005 e 2016 para o ensino médio (com 85 milhões), um projeto de melhoria da qualidade educacional entre 2011 e 2018 (com 60 milhões) e dois projetos de acompanhamento do desenvolvimento infantil em 2020 (com 500 milhões).

o reforço da ajuda alimentar com 25,7 milhões (8,5 milhões em 2017, 7,5 em 2018), tema também tratado pelo Banco Mundial.¹⁸³

Além dos EUA, existem alguns setores em que a liderança na cooperação caiu para outros doadores. O BID aumentou drasticamente seus fundos aprovados para a Guatemala em 2020, até 1,7 bilhão (680 na modernização do Estado, 221 milhões nos mercados financeiros, 400 milhões no desenvolvimento e na vida urbana). O Banco Mundial priorizou o apoio ao desenvolvimento econômico por meio de dois grandes empréstimos (de 2005 a 2018 com 200 milhões), bem como um projeto de resiliência econômica local (entre 2019 e 2020 com 200 milhões). O BM também financiou o setor social,¹⁸⁴ a saúde¹⁸⁵ ou a resposta ao COVID19 em 2020. No que diz respeito à cooperação europeia, aumentou para 105,93 milhões de euros em 2018 após conhecer o referido mínimo de 2015 (com 50,44 milhões) que é ainda mais do que os dados mais baixos da série histórica, exceto para 2020 (com 28,62 milhões).

4 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM HONDURAS

A cooperação internacional em Honduras entre 2001 e 2020 mostrou uma complementaridade crescente entre doadores. O diálogo ampliado desde a Declaração de Estocolmo de 1999 levou ao Plano Nacional de 2010 com uma visão plurianual, dando origem posteriormente ao G16, palco de coordenação entre doadores no país. A cooperação dos Estados Unidos em Honduras variou com base nas presidências dos Estados Unidos, bem como na volatilidade da confiança no parceiro hondurenho. Distinguem-se vários períodos dos Estados Unidos a Honduras:

- 1) de 2001 a 2004 com tendência crescente (de 52 para 64 milhões) e pico em 2005 (291 milhões, coincidindo com a presidência de Ricardo Maduro);
- 2) redução progressiva dos compromissos entre 2006 e 2010 (de 81 para 40 milhões), que coincide com a presidência de Manuel Zelaya;
- 3) entre 2011 e 2017 o aumento é retomado (até 185 milhões), data em que Juan Orlando Hernández apostava na reeleição.

Quanto à Guatemala, uma clara redução é observada durante a presidência de Trump, pois os compromissos são reduzidos de 2017 a 2020

183 Por exemplo, apoio ao capital humano para melhorar a alimentação infantil entre 2011 e 2015 com US\$ 3 milhões.

184 Projeto de proteção social entre 2005 e 2013 com 21 milhões; apoio à renda do trabalho temporário entre 2009 e 2016 com 50 milhões.

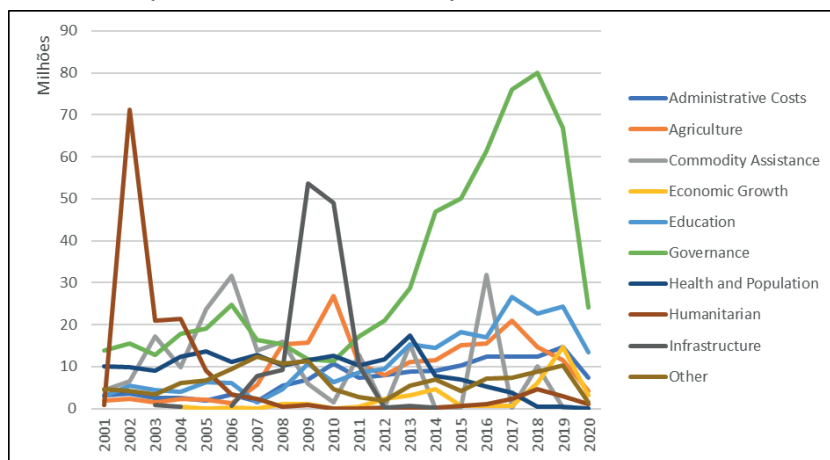
185 Projeto de fortalecimento do sistema público de saúde entre 2011 e 2018 com 80 milhões, projeto de gestão de doenças entre 2018 e 2020 com 1,80 milhões.

(a partir de novembro apenas 22 milhões). A trajetória do BID é oposta: um forte aumento em 2018 (para US\$ 1,4 bilhão).

A redução nos compromissos dos EUA se reflete nos desembolsos reais dos EUA. Em 2002, quando Ricardo Maduro assumiu a presidência, houve um aumento muito forte nos desembolsos (de US\$ 42 milhões em 2001 para US\$ 119 milhões em 2002 e US\$ 73 milhões em 2003). De 2003 a 2009, a tendência de aumento continuou (para 129 milhões, com queda em 2007 com 74 milhões) seguida de uma redução entre 2009 e 2012 (de 129 milhões em 2009 para 63 milhões) devido às óbvias consequências que teve na presidência ruptura ou golpe de estado nas relações de Honduras com a comunidade internacional.

A normalização veio com o governo de Porfirio Lobo Sosa, com a retomada do aumento das transferências de 2012 para 2018 (chegando a US\$ 160 milhões). Assim como no caso da Guatemala, a presidência de Trump levou a redução notável nos desembolsos, chegando a 55 milhões em 2020 (dados de novembro). Além dessa trajetória de desembolsos totais, também é necessário abordar a cooperação por setores e as contribuições de outros doadores.

Gráfico 8 – Progressão dos desembolsos de cooperação dos EUA em Honduras de 2001 a 2020 (em milhões de dólares atuais)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da USAID

Quanto a El Salvador, três etapas principais da cooperação dos Estados Unidos com Honduras podem ser distinguidas. De 2002 a 2007, os EUA se concentraram em dois setores principais:

- 1) ajuda humanitária e social;
- 2) “apoio” à governança.

Em primeiro lugar, a maior despesa no período foi para resposta humanitária pós-emergência, reconstrução e reabilitação com 120,8 milhões.¹⁸⁶

Muito também foi alocado para à assistência alimentar (118,6 milhões no período),¹⁸⁷ ao apoio a serviços básicos de saúde (com 51,3 milhões entre 2002 e 2007),¹⁸⁸ ao apoio a sistemas de proteção social ou educação primária e ao setor com projetos significativos do BM.¹⁸⁹ Em segundo lugar, os gastos aumentaram progressivamente em outros setores:

- 1) apoio à descentralização e aos governos subnacionais (com 15,5 milhões);¹⁹⁰
- 2) apoio à gestão de políticas e administrações públicas (47,5 milhões).¹⁹¹

O setor público tem sido um ponto de atenção desde o início do século XXI para os doadores, tanto a UE como o BID e o Banco Mundial.¹⁹² Houve outros apoios variáveis dos EUA neste período, como agricultura ou prevenção e tratamento do HIV, mas eles representaram valores e projetos menos constantes do que os setores descritos acima. Os EUA não focaram nesse período o meio ambiente, embora houvesse outros atores que o cobriram, como o Banco Mundial.¹⁹³ Nesse período, o BID manteve

186 A ajuda emergencial que vinha desde o final do século XX para amenizar os efeitos do furacão Mitch foi prolongada, pois a estrutura da produção agrícola ainda estava afetada no início do novo milênio.

187 US\$ 6,5 milhões em 2002; 17,1 em 2003; 9,88 em 2004; 23,6 em 2005; 31,59 em 2006; 13,9 em 2007.

188 US\$ 9,52 milhões em 2002; 7,4 em 2003; 9,6 em 2004; 6,69 em 2005; 8,18 em 2006; 6,61 em 2007.

189 Como o projeto Educação Comunitária (de 2001 a 2013 com US\$ 41,5 milhões) ou a Promoção da Aprendizagem Interativa em Ciência e Meio Ambiente (de 2001 a 2013 com US\$ 4 milhões).

190 3,68 milhões em 2002; 3,4 em 2003; 4,6 em 2004.

191 8,23 em 2005; 19,5 em 2006; 11,65 em 2007.

192 Com muitos projetos: para apoiar o emprego público e a melhoria do sistema tributário (de 2001 a 2003 com 7,2 milhões), para a reforma do sistema de saúde (27,10 milhões entre 2002 e 2013), para a modernização do sistema judicial (entre 2005 e 2013 com 15 milhões) e incluindo assistência técnica ao setor financeiro (9,9 milhões entre 2003 e 2018) e o planejamento da luta contra a pobreza (entre 2004 e 2013 com 8,0 milhões).

193 Um para turismo costeiro sustentável com US\$ 5 milhões de 2001 a 2006 e outro para o desenvolvimento no Vale do Copán entre 2002 e 2016 com US\$ 12,00 milhões. Da mesma forma, o desenvolvimento rural teve projetos do BM ao longo do período (projeto de gestão de terras rurais entre 2001 e 2013 com 8,3 milhões e outro para administração de terras entre 2004 e 2013 com 25

investimentos que cobriram quase todos os setores sem grandes prioridades, exceto transporte em 2007 (70 milhões) e investimentos sociais (182 milhões entre 2001 e 2007).

No segundo período de cooperação dos Estados Unidos com Honduras (de 2008 a 2012), houve crescimento de novos temas que substituíram os gastos emergenciais, embora o Banco Mundial mantivesse importantes projetos nessa área.¹⁹⁴ Os EUA gastaram no setor rodoviário (117,42 milhões; um setor que também recebeu 166 milhões do BID somente em 2010) e assistência alimentar (36,22 milhões) e educação primária (31,2 milhões). No entanto, é surpreendente que, como no caso de El Salvador, as despesas operacionais representassem a terceira rubrica de despesas mais importante no total: 32,5 milhões entre 2008 e 2012 (embora tivessem representado 42 milhões no período 1, eram o sexto maior componente).

A cooperação dos EUA também dedicou esforços a outros setores neste segundo período: gestão agrícola (21,6 milhões) e serviços agrícolas (20 milhões, 9,3 entre 2008 e 2009). O desenvolvimento rural teve muitos projetos do BM nos três períodos, mas se intensificou a partir de 2005.¹⁹⁵ Outros setores de desembolso pelos EUA foram o planejamento familiar (10 milhões) ou o controle de doenças sexualmente transmissíveis (25,67 milhões no total; 4,5 em 2018).

Da mesma forma, é notável a continuidade da ajuda ao setor de segurança (reforma e gestão do sistema de segurança 9,6 milhões, controle antinarcóticos 26,87 no total, 8,2 em 2012 o maior setor de despesas daquele ano) enquanto o apoio à cooperação em governança foi mantido (descentralização 10,92 milhões, 11,49 gestão pública e de políticas). O BID também dedicou grandes quantias à modernização do estado: 108 milhões entre 2008 e 2012.

O terceiro período, de 2013 a 2018, aprofundou a orientação anterior. Por um lado, houve aumento das ajudas ao setor público. O apoio à reforma pública continuou relevante,¹⁹⁶ ao qual se agregou o apoio à sociedade civil

milhões de dólares).

194 Mitigação de desastres naturais (entre 2007 e 2013 com 9 milhões; P105386), crédito para ajuda alimentar devido a crises de preços (de 2008 a 2018 com 10 milhões P112023) e crédito para recuperação de emergência (entre 2010 e 2018 com 74,7 milhões; P121220).

195 Projeto de Eletrificação Rural entre 2005 e 2016 com 47 milhões de US\$, Projetos de Infraestrutura entre 2005 e 2016 (com 2,35 milhões) e entre 2013 e 2015 com 20 milhões.

196 A descentralização e os governos subnacionais tiveram 160,6 milhões durante este período, 25,3 entre 2013 e 2014 e 54,4 apenas em 2018.

e à participação democrática¹⁹⁷. A atenção no setor público tem sido uma constante para quase todos os parceiros multilaterais ou bilaterais, incluindo o BID (139 milhões entre 2013 e 2018) e o Banco Mundial, que financiou uma ampla variedade de projetos para melhorar a eficiência do Estado.¹⁹⁸

Os Estados Unidos aumentaram significativamente o financiamento e os esforços no setor de segurança, com 35,2 milhões para administrações relacionadas e 55,4 para o combate às drogas (10,97 em 2013 e 2014, quase zero em apoio direto em 2018). Este último diminuiu para praticamente o entre 2015 e 2017, algo semelhante estava acontecendo com a ajuda ao setor de segurança pública entre 2018 e 2020. Isso se deve a dois motivos principais:

- 1) o aumento da desconfiança da comunidade internacional em relação ao governo de Juan Orlando Hernández (cujo irmão foi julgado por tráfico de drogas, com reeleição contestada em 2017 e com repressão crescente);
- 2) Os esforços de segurança dos Estados Unidos foram delegados à Colômbia por meio de cooperação triangular.

Por outro lado, entre 2013 e 2018, os EUA continuaram a apoiar os setores em que já haviam trabalhado, como desenvolvimento agrícola (62,1 milhões), escola primária (com 54,2 milhões; 9,7 em 2013, 6,6 em 2018), ajuda alimentar¹⁹⁹ (57,5 milhões), alimentação escolar (55,7 milhões no total;). Uma das novidades da cooperação norte-americana neste período foi o aumento, a exemplo da Guatemala, dos projetos voltados para a proteção da biodiversidade (23,5 milhões de desembolsos; 4,0 em 2013 e 3,15 em 2018) e da biosfera (10,6 milhões no total) que também foram complementados com a prevenção de desastres, especialmente o BID (339 milhões) e o Banco Mundial.

O quarto e último período seria de 2018 a 2020, marcado pela queda abrupta da cooperação dos Estados Unidos, mas não de parceiros multilaterais (BID e BM estão na tendência oposta). O ano de 2018 foi o que teve os maiores investimentos do BID desde 2001: 200 milhões em desenvolvimento privado, 169 em energia, 125 em saúde, 109 em investimentos sociais e 90 em transporte.

197 27,2 milhões no período, de 5,2 em 2013 para 2,5 em 2018.

198 Para uma boa governança e fortalecimento institucional entre 2008 e 2014 (15,37 milhões), para construir a confiança no setor público entre 2008 e 2015 (0,83 milhões), para melhorar o desempenho no setor público entre 2011 e 2015 (com 18,2 milhões), para melhorar gestão fiscal entre 2014 e 2018 (com 55 milhões), bem como a transparência do setor de mineração entre 2014 e 2016 (0,3 milhões).

199 O BM também trabalhou nesta questão com um Projeto de Segurança Alimentar do Corredor Seco entre 2015 e 2020 com US\$ 30 milhões (P148737), além de muitos projetos de proteção social, segurança alimentar e hídrica (mais de 80 milhões entre 2001 e 2020).

No caso da cooperação europeia, os desembolsos aumentaram em 2008, no início do segundo período (atingindo 244,6 milhões de euros). Os desembolsos foram reduzidos em 2009 para 69,99 milhões, valor que tem oscilado, seja para baixo em 2012 (com 54,87 milhões), seja em 2015 (com 34,77 milhões), ou para um aumento como em 2010 (com 99,84 milhões), em 2013 (com 88,2 milhões) e em 2018 (com 100,79 milhões).²⁰⁰

A UE concentrou-se durante a maior parte do primeiro quarto de século em alguns setores. No final do século XIX, a UE trabalhou na gestão florestal e na descentralização para, desde o início do século XXI, focar na nutrição (para além da segurança alimentar), no papel da sociedade civil, na igualdade de gênero, nos direitos humanos e culturais, bem como na gestão de riscos e desastres.

O panorama deve ser complementado pelo BID, cujos desembolsos (que vão de garantias soberanas a doações a empréstimos) completam os setores dos demais atores (como o gasto social, principalmente entre 2012 e 2014) e compõem o déficit de investimentos em setores mais penosos e caros: o setor de transportes (especialmente em 2010, 2018 e 2020), água e saneamento (principalmente em 2019 e 2020), o setor de energia (especialmente em 2011, 2014 e 2018) ou mesmo a promoção do setor.

5 CONCLUSÃO

A inserção da TdN na governança global é determinada por uma baixa capacidade de agência e uma alta relevância estratégica para os Estados Unidos. Por um lado, existem condicionantes endógenos que favorecem a continuidade da política externa dos países TdN. Nesse nível, podemos encontrar a fraqueza política dos sistemas de liderança e partidos políticos, que continuam acostumados à interferência e influência dos Estados Unidos nos assuntos internos. Por outro, da mesma forma, os problemas socioeconômicos favorecem a perpetuação das relações assimétricas e tradicionais.

No caso da cooperação, apesar dos elevados montantes e da crescente complementaridade e pactuação entre os parceiros internacionais, é evidente que tem efeitos limitados em face dos indicadores socioeconômicos. Os fatores que reduzem a eficácia incluem:

200 Entre 2007 e 2018, o maior doador para a UE foi a Espanha (462,87 milhões), seguida pela Alemanha (202,27 milhões), o Banco Europeu de Investimento (101,17 milhões), França (56,01 milhões) e Suécia (52,23 milhões).

- 1) os desembolsos são gerenciados principalmente por implementadores de doadores (eles não apoiam empregos e negócios locais);
- 2) muitos fundos são alocados para a gestão de emergências, em que não são geradas capacidades produtivas reais;
- 3) a cooperação institucional gera melhorias tímidas cujos resultados só serão vistos no longo prazo;
- 4) a cooperação continua a ser instrumentalizada e sujeita a interesses políticos, sem haver clara capacidade negocial das TdN como destinatárias.

No entanto, há uma reação sub-regional progressiva com o desejo de alcançar maior capacidade de agência e negociação sem necessariamente questionar as trajetórias. Os países estão cientes da utilização dos Estados Unidos ou da UE da cooperação como instrumento de pressão política, mas jogam com destreza com os investimentos do BID e do Banco Mundial para amenizar os períodos de contração.

A TdN também busca mais abertura, por isso tem tentado em certos momentos diversificar investimentos, comércio e parceiros diplomáticos (por exemplo, olhando para a China, Coreia do Sul ou América do Sul). Mas a cooperação Sul-Sul favorece a estabilidade dos círculos políticos tradicionais, mostrando-se como interlocutores abertos e válidos. O reconhecimento da China continental por El Salvador é talvez uma das maiores mudanças que consagram um aumento progressivo da influência da China na TdN. No entanto, o generoso Taiwan concentra agora seus esforços nos demais parceiros²⁰¹, evitando contratempos inesperados como o de El Salvador.

A TdN também tenta promover uma maior concertação (paradoxalmente induzida por disputas de fronteira; Medina-Nicolas, 2007) inclusive por meio de uma agenda comum para organizações multilaterais, como o Plano da Aliança para a Prosperidade da TdN nas mãos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ou sua substituição pela mão do México. Os países da TdN tentaram ganhar uma capacidade de proposta na crise de migrantes sob Obama que perderam com Trump. A dependência do caminho foi então facilitada, em que a ajuda foi subordinada à cooperação em resposta ao tráfico de drogas e à migração.

É evidente que o tráfico de drogas na TdN tem experimentado flutuações, mas também suas respostas (KOLB, 2012). O aumento do tráfico, assim como o envolvimento de gangues locais nas rotas do narcotráfico, tem levado

201 Até o final de 2020 na ALC: Honduras, Guatemala, Belize, Nicarágua, Haiti, Paraguai.

ao aumento da insegurança na TdN (já marcada por gangues), tornando-a uma das sub-regiões mais violentas do mundo. A insegurança e a baixa confiança nas instituições prejudicam os esforços de cooperação.

Segundo o Banco Mundial (2010), os países não investiram o suficiente na prevenção da violência e o sistema judicial está profundamente permeado pela corrupção. Isso dificulta o panorama para os parceiros internacionais, em que há grande conluio entre política e crime (entre outros, narcotráfico), além do fato de que a cooperação policial ou militar dos Estados Unidos tem resultados oscilantes (apesar do parceiro triangular, Colômbia, enfatiza melhorias).

Embora haja uma redução da pobreza e da violência, não é fácil estabelecer qual iniciativa teve qual impacto. Além disso, reduzir a violência não significa que o estigma internacional da TdN que impacta os investimentos e o turismo irá desaparecer. Afinal, a agenda dos trabalhadores humanitários é marcada pela dos EUA, alinhada com as agendas internas (SILVA ÁVALOS, 2014) da classe política tradicional que se beneficia de melhorias controladas sem desestabilizar o status quo.

REFERÊNCIAS

- ACUÑA, J.; ILLESCAS, R. Educación cultura de paz y los partidos políticos en centroamérica. Orbis. **Revista Científica Ciencias Humanas**, v. 11, n. 31, p. 35-57, 2015.
- ANA-CONSTANTINA KOLB. Outgunned: the Honduran fight against transnational cocaine traffickers. **Journal of International Affairs**, v. 66, n. 1, p. 213-24, 2012.
- ANASTARIO, M. P.; BARRICK, K.; GIBBS, D.; PITTS, W.; WERTH, R.; LATTIMORE, P. K. Factors driving Salvadoran youth migration: a formative assessment focused on Salvadoran repatriation facilities. **Children and Youth Services Review**, v. 59, p. 97-104, 2015.
- BEEETON, D.; WATTS, R. No, Honduras isn't necessarily getting safer. **NACLA Report on the Americas**, v. 48, n. 4, p. 315-8, 2016.
- BELTRÁN, Adriana. Children and families fleeing violence in Central America. **Wola**, Feb. 21, 2017. Disponível em: <https://www.wola.org/analysis/people-leaving-central-americas-northern-triangle/>. Acesso em: 17 jul. 2021.
- BELTRÁN, Adriana; HITE, Adeline. Stopping U.S. assistance to Central America is counterproductive and misinformed (EEUU). **Wola**, Apr. 9, 2019. Disponível em: <https://www.wola.org/analysis/stopping-us-assistance-central-america-counterproductive-misinformed/>. Acesso em: 17 jul. 2021.
- BULL, B. Governance in the aftermath of neoliberalism: aid, elites and state capacity in Central America. **Forum for Development Studies**, v. 43, n. 1, p. 89-111, 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/08039410.2015.1134647>. Acesso em: 17 jul. 2021.
- BULL, B. Towards a political economy of weak institutions and strong elites in Central America. **European Review of Latin American and Caribbean Studies**, v. 97, n. 97, p. 117-28, 2014.
- CANTOR, D. J. As deadly as armed conflict? Gang violence and forced displacement in the Northern Triangle of Central America. **Agenda Internacional**, v. 23, n. 34, p. 77-97, 2016.

CEPAL. **Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2018**. Santiago: [s.n.], 2018a.

CEPAL. **Desarrollo, integración e igualdad**. La respuesta de Centroamérica a la crisis de la globalización. Santiago: [s.n.], 2018b.

COLBURN, F. D.; ARTURO, C. S. Trouble in the “Northern Triangle.” **Journal of Democracy**, v. 27, n. 2, p. 79-85, 2016.

COLLADO, M. del C. México y Centroamérica en la formación de la política de la buena vecindad. **The Latin Americanist**, v. 54, n. 1, p. 51-70, 2010.

CRAIG, K. W. Public policy in Central America: an empirical analysis. **Public Administration Research**, v. 2, n. 2, p. 105-24, 2013.

GEYER, G. A. The amazing new ‘center’ in Central America. **The Washington Quarterly**, v. 22, n. 3, p. 195-211, 1999.

HERNÁNDEZ, J. Alliance for prosperity in the Northern Triangle: a leap towards ensuring regional security. **Prism**, v. 5, n. 4, p. 11-9, 2016.

HEYER, K. E. Internalized borders: immigration ethics in the Age of Trump. **Theological Studies**, v. 79, n. 1, p. 146-64, 2018.

ISACSON, Adam; KINOSIAN, Sarah. Obama’s billion-dollar aid request to Central America: how has it changed? **Wola**, Nov. 17, 2015. Disponível em: <https://www.wola.org/analysis/obamas-billion-dollar-aid-request-to-central-america-how-has-it-changed/>. Acesso em: 17 jul. 2021.

JIMÉNEZ, E. V. La violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica: una realidad que genera desplazamiento. **Papel Político**, v. 21, n. 1, p. 167, 2017.

KNOX, V. Factors influencing decision making by people fleeing Central America. **FM Review**, v. 56, Oct. 2017.

KOS-STANIŠIĆ, L. Illegal migrants in transit as a security threat to the citizens of Mexico. **Migracijske i Etničke**, v. 34, n. 3, p. 251-273, 2018.

LORENZEN, M. The mixed motives of unaccompanied child migrants from central America’s Northern Triangle. **Journal on Migration and Human Security**,

v. 5, n. 4, p. 744 - 767, 2017. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/233150241700500402>. Acesso em: 17 jul. 2021.

MALINOWSKI, T.; BLAHA, C. De-Militarizing civilian security in Mexico and the Northern Triangle. **Prism**, v. 5, n. 4, p. 26-34, 2016.

MARCY, W. L. The end of Civil War, the rise of narcotrafficking and the implementation of the merida initiative in Central America. **International Social Science Review**, v. 89, n. 1, p. 1-36, 2014.

MEDINA-NICOLAS, L. Central American borders at the core of the regional integration process. **Geopolitics**, v. 12, n. 1, p. 78-108, 2007.

MEDRANO, C. Securing protection for de facto refugees: the case of Central America's Northern Triangle. **Ethics and International Affairs**, v. 31, n. 2, p. 129-142, 2017.

PORTES VIRGINIO, F. V.; GARVEY, B.; STEWART, P. The perforated borders of labour migration and the formal state. **Employee Relations**, v. 39, n. 3, p. 391-407, 2017.

PRADO, R. El entramado de violencias en el Triángulo Norte Centroamericano y las maras. **Sociológica**, v. 33, n. 93, p. 213-46, 2018.

PRERA, A. J. The effects of economic integration and political instability in Central America. **Latin American Business Review**, v. 13, n. 2, p. 121-39, 2012.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-60, 1988.

ROBINSON, W. I. (Mal)development in Central America: globalization and social change. **Development and Change**, v. 29, n. 3, p. 467-97, 1998.

RODGERS, D. D.; BAIRD, A. A. Entender a las pandillas de América Latina: una revisión de la literatura. **Estudios Socio-Jurídicos**, v. 18, n. 1, p. 13-53, 2016.

SCHEIN, G.; MIHÁLYCSA, E. Invisible war. **World Literature Today**, v. 91, n. 1, p. 23, 2017. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.7588/worllitetoda.91.1.0023>. Acesso em: 17 jul. 2021.

SERNA, N. R. Fleeing cartels and maras: international protection considerations

and profiles from the Northern Triangle. **International Journal of Refugee Law**, v. 28, n. 1, p. 25-54, 2016.

SILVA ÁVALOS, H. The United States and northern tier: Central America's the ongoing disconnect. **Inter-american dialogue: central america security working paper**, 2014.

TABLANTE, C.; MORALES ANTONIAZZI, M. (eds.). Impacto de la corrupción en los derechos humanos. Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétano, 2018.

THE WORLD BANK. **Report N.º 56781-LAC**. [S.l.: s.n.], 2010.

VILLAFUERTE SOLÍS, D. Seguridad y control geopolítico: crónica de la iniciativa para la prosperidad del Triángulo Norte de Centroamérica. **Revista CS**, n. 24, p. 91-118, ener./abr. 2018. doi.org/10.18046/recs.i24.2506

ZAITCH, D.; ANTONOPOULOS, G. A. Organised crime in Latin America: an introduction to the special issue. **Trends in Organized Crime**, v. 22, n. 2, p. 141-7, 2019.

ZUÑIGA, L. Desafíos institucionales de la colaboración policial-militar: el Triángulo Norte. **Revista Latinoamericana de Seguridad**, v. 12, n. 12, p. 83-96, 2012.



8. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DEPENDÊNCIA: UMA ANÁLISE DOS CONFLITOS CONTRA O EXTRATIVISMO MINERAL NA AMÉRICA DO SUL²⁰²

Carolina Cepeda Másmela²⁰³

*“OS FILÓSOFOS LIMITARAM-SE A INTERPRETAR O MUNDO DE
DIVERSAS MANEIRAS; O QUE IMPORTA, PORÉM, É MODIFICÁ-LO”*

Karl Marx, Teses sobre Feuerbach — XI

INTRODUÇÃO

Por que falar das teorias da dependência na segunda década do século XXI? O que podem ajudar a entender e a transformar? Bem, poder-se-ia argumentar que a América do Sul mudou desde a década de 1960 e que o tempo das teorias da dependência já passou. Entretanto, este capítulo afirma

202 Traduzido por Daniella Motta da Silva. Email: daniellamottadasilva@gmail.com.

203 Professora Assistente do departamento de RRII, Universidade Javeriana — Bogotá; e-mail: carocep@gmail.com

que estas são relevantes e uteis para compreender uma parte dos assuntos políticos e econômicos latino-americanos, entre eles o extrativismo mineral e os conflitos dele derivados. Reconhece-se, em conformidade com Robert Cox (1981, p. 128), que “a teoria sempre é para alguém e para algum propósito”,²⁰⁴ portanto esta análise não é indiferente aos compromissos políticos explícitos dos teóricos da dependência e compartilha da necessidade de propor um debate nestes termos.

As teorias da dependência são pertinentes na segunda década do século XXI para compreender e analisar os conflitos socioambientais que se derivam do aprofundamento das atividades do extrativismo mineral na região desde o ano 2000. Estas se dão em um contexto de mudanças climáticas que, do ponto de vista de muitos acadêmicos e divulgadores, requer para sua amenização da superação do modo de produção capitalista. Neste sentido, reivindicar a pertinência destas teorias também implica reconhecer as discussões contemporâneas ao entorno de assuntos como o desenvolvimento sustentável, o capitalismo e as relações assimétricas entre Estados e sociedade na política internacional.

O capítulo se inicia com uma contextualização das oportunidades que existem para a realização de uma transição energética, condição necessária para amenizar as mudanças climáticas, e os obstáculos que esta pode representar aos territórios e às comunidades onde ocorre a exploração de minerais e metais necessários para isto. Toma-se por ponto de partida a informação sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e os diagnósticos realizados pelo Banco Mundial e o *International Resource Panel* das Nações Unidas a respeito das oportunidades e obstáculos para a atividade do extrativismo mineral.

A segunda seção do capítulo oferece um mapeamento dos conflitos socioambientais na América do Sul, levando em conta que é a sub-região que mais concentra metais e minerais necessários à referida transição (WORLD BANK, 2017). Tomando por ponto de partida a informação do *Environmental Justice Atlas-EJATLAS*, uma base de dados criada, administrada e difundida pela Universidade de Barcelona que é alimentada pelas próprias comunidades afetadas e por Aquelas organizações que serviram como intermediárias entre estas e outros atores como o Estado, Organizações Internacionais e ONGs internacionais.

Este trabalho reúne os conflitos até julho de 2018 e classifica a

204 “[...] la teoría siempre es para alguien y para algún propósito”.

informação sobre problemáticas e atores envolvidos de maneira ampla, tentando respeitar a especificidade das narrativas dos sujeitos que as fizeram, mas sem perder a oportunidade de agrupá-las em categorias mais gerais que permitiram identificar processos e comportamentos mais transversais na região (SARTORI, 1994).

Na terceira seção, apresenta-se um diálogo entre as teorias da dependência e contribuições contemporâneas que podem se enquadrar dentro da corrente do pós-desenvolvimento (ESCOBAR, 2012b), com a finalidade de mostrar a necessidade de recuperar debates e proposições sugeridas pelas primeiras que se mostram pertinentes para analisar estes conflitos e os desafios adicionais que apresenta a transição energética. Mostra-se como o debate atual sobre o capitalismo e o desenvolvimento não é novo e retoma-se, de forma bem mais implícita, muitas das discussões dependentistas sobre temas como desenvolvimento, exploração e valor.

Finalmente, o capítulo conclui enfatizando que a emergência atual das mudanças climáticas exige uma revisita às contribuições dos teóricos da dependência, em consonância com debates e discussões contemporâneos, na busca de alternativas de produção, consumo e organização.

1 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, MUDANÇA CLIMÁTICA E TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

Em 22 de abril de 2016, foi firmado o Acordo de Paris na sede da Organização das Nações Unidas (ONU) em Nova Iorque. Até junho de 2020, de acordo com informações da *United Nations Climate Change*, 189 países haviam ratificado o acordo; entre eles, Colômbia, Venezuela, Equador, Peru, Bolívia, Paraguai, Chile, Argentina, Uruguai e Brasil. Seus três objetivos centrais se resumem em manter o aumento da temperatura abaixo de 2°C, até atingir 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais; aumentar a capacidade de adaptação aos efeitos negativos das mudanças climáticas; e, promover a resiliência ao clima e um desenvolvimento com baixas emissões de gases do efeito estufa, situando os fluxos financeiros em um nível compatível com isto (NACIONES UNIDAS, 2016, art. 2).

Estes objetivos estão alinhados com o marco de desenvolvimento sustentável da agenda 2030, adotada formalmente em 2015. De forma que, o acordo integra as dimensões locais, nacionais e globais, e leva em conta aspectos centrais para alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), como os direitos humanos, o direito à saúde, os direitos dos povos indígenas,

o direito ao desenvolvimento, a igualdade de gênero e a equidade internacional (NACIONES UNIDAS, 2016). Também reconhece as diferenças que existem entre os países desenvolvidos e os países menos desenvolvidos, assim como certa diversidade nas visões sobre a natureza e a necessidade de impulsionar uma noção de justiça climática. Não obstante, seus projetos centrais e os mecanismos que propõe para alcançar as metas mostram uma ênfase na compreensão que têm de mudança climática, como um problema de toda a humanidade, que requer uma direção universal fundamentada nas capacidades dos países desenvolvidos para atuar e guiar os países em desenvolvimento, como se pode observar em seu artigo 9. Esta leitura está muito mais em consonância com uma perspectiva antropocênica, que entende as mudanças climáticas como uma transformação global derivada das ações humanas, cuja gestão requer ações tanto globais como locais (ULLOA, 2017).

Apesar disso, a noção de Antropoceno, com a qual o Acordo se alinha, não está isenta de críticas. Jason Moore (2017) a define como a era em que a humanidade estabelece uma relação moderna com a natureza, partindo da lógica cartesiana-newtoniana-lockiana em cujos pilares se encontram a ciência, a propriedade privada e a separação sociedade-natureza (HARVEY, 2016). Normalmente suas origens remontam à Grã-Bretanha durante a revolução industrial, momento a partir do qual a humanidade, entendida como um todo, acometeu coisas terríveis à natureza e deveria deixar de cometê-las (MOORE, 2017, p. 595). Esta perspectiva desconhece as distintas capacidades e graus de responsabilidades de sociedades diversas na situação das mudanças climáticas.

Dentro das ações para buscar essas soluções, enfatizadas, tanto no Acordo de Paris, quanto na Agenda 2030, se encontra a necessidade de explorar e desenvolver fontes de energia alternativas aos combustíveis fósseis, que permitam uma transição para uma menor emissão de gases do efeito estufa com a finalidade de alcançar o primeiro objetivo do Acordo.

Nesta busca, de acordo com o Banco Mundial, ocorrerá um incremento na demanda por metais e minerais que contribuam para o desenvolvimento de alternativas energéticas. Em seu relatório sobre o papel crescente dos metais e minerais em um futuro de baixo carbono (2017), identifica-se a energia solar, a energia eólica e as baterias de armazenamento de energia como as fontes alternativas mais suscetíveis ao crescimento, cujo desenvolvimento aumenta a demanda por metais e minerais específicos: alumínio, cobalto, cobre, minério de ferro, chumbo, lítio, níquel, manganês, metais do grupo da platina, terras raras (cádmio, molibdênio, neodímio, índio), prata,

aço, titânio e zinco.

Na satisfação dessa demanda, a América do Sul tem um papel central. Chile, Brasil, Peru, Argentina e Bolívia concentram as maiores reservas de cobre, minério de ferro, prata, lítio, alumínio, níquel, manganês e zinco (WORLD BANK, 2017). Isso significa que o desenvolvimento dessas alternativas depende da exploração bem-sucedida destes minerais e metais, localizados na região, o que também representa grandes desafios e problemas na medida em que estas atividades geram diversos conflitos derivados dos danos ambientais e humanos que estão associados a elas.

Da mesma forma, a atividade extrativa destes metais e minerais também acarreta outras problemáticas. Tanto o Banco Mundial (2017) quanto o Painel Internacional de Recursos das Nações Unidas (IRP) (2020) reconhecem que as atividades extrativistas são intensivas no uso de recursos como água e terra, fato que pode acarretar problemas para os territórios e para as comunidades neles presentes. Identicamente, muitos destes metais e minerais tendem a estar concentrados em regiões ou países específicos, onde prevalece o conflito social nas áreas de extração devido a falhas administrativas, falta de presença dos Estados, legados de degradação ambiental, impactos negativos na saúde humana, conflitos trabalhistas e danos aos ecossistemas, que muitas corporações de mineração deixaram em suas atividades prévias (SOVACOOOL *et al.*, 2020).

O avanço para a transição energética requer uma atividade extrativista que seja capaz de superar tais legados e conflitos. Corporações de mineração, governos e organizações internacionais reconhecem tal cenário, e estas últimas fazem recomendações com vistas a melhorar o panorama. O Banco Mundial (2017) foca-se na necessidade de ter melhor informação e tentar solucionar os conflitos sociais que possam aparecer. Para tanto, incentiva a:

- 1) realizar um mapeamento dos minerais nos países em desenvolvimento;
- 2) fomentar o diálogo entre os governos e a sociedade civil nos países ricos destes recursos;
- 3) melhorar as antecipações sobre os preços e comportamentos de forma a melhorar a informação sobre localização dos metais e minerais; e
- 4) construir redes de atores envolvidos, como comunidades, corporações, governos locais etc., e desenvolver uma consciência sobre a magnitude do fenômeno.

O IRP, por outro lado, argumenta que “há um crescente reconhecimento

que o setor extrativista bem administrado pode ter um papel positivo na promoção de um desenvolvimento de base ampla e na transformação estrutural das economias”²⁰⁵ (IRP, 2020, p. 6). Assim, de acordo com o mesmo painel, é possível encontrar uma relação direta entre o extrativismo e o êxito dos ODS, afirmando que este gera uma série de oportunidades da seguinte maneira:

Quadro 3 – Conquista dos ODS e extrativismo mineral

Oportunidade criada pelo extrativismo	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
Aumento da receita via impostos, royalties e dividendos.	1) Pôr fim a pobreza em todas as formas em todo o mundo.
Desenvolvimento e diversificação econômica por meio de financiamentos de tecnologia e infraestrutura necessárias às atividades extrativistas.	9) Indústria, inovação e infraestrutura.
Novas oportunidades de trabalho e capacitação para as comunidades que podem contribuir para a redução das desigualdades.	8) Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.
A necessidade de gerenciar com responsabilidade os impactos do extrativismo na paisagem devido à sua alta demanda por água e terra.	6) Garantir a disponibilidade de água e sua gestão sustentável e saneamento para todos.
	15) Gerir de forma sustentável as florestas, lutar contra a desertificação, deter e inverter a degradação das terras e frear a perda da biodiversidade.
Novos problemas ambientais derivados da intensidade de energia e emissões de gases do efeito estufa, tanto da extração quanto do uso posterior dos produtos de mineração.	7) Garantir o acesso a uma energia acessível, segura, sustentável e moderna para todos.
	13) Adotar medidas urgentes para combater as mudanças climáticas e seus efeitos.
Resolução de conflitos entre empresas e comunidades, ou sua contenção, respeitando os direitos humanos e apoiando as decisões das comunidades no desenvolvimento extrativista.	16) Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas.

Fonte: Elaboração própria com informação do IRP (2020)

Neste sentido, o IRP (2020) propõe novo enfoque para o trato com a mineração, ao que denomina *Sustainable Development Licence to Operate* (SDLO), que leva em consideração as dimensões ambiental, econômica e social da atividade, dos territórios e dos atores parte. Insiste-se na

205 “hay un creciente reconocimiento que el sector extractivo bien manejado puede tener un papel positivo en la promoción de un desarrollo de base amplia y en la transformación estructural de las economías”.

necessidade de diferenciação entre os minerais para a exploração e os outros para consumo local, como os materiais de construção, que geram um maior impacto ao meio ambiente e que tendem a ser omitidos do debate global sobre extrativismo (FRANKS, 2020).

Este enfoque tem por base três princípios fundamentais: contribuir para que a indústria extrativista responda a visões compartilhadas e alinhadas com os planos de desenvolvimento dos territórios onde são desenvolvidas as atividades; incluir a gestão de recursos dentro da cadeia de valor, contanto que se parta de um enfoque que os integre; e, integrar assuntos locais, nacionais e internacionais, para ir além do enfoque da responsabilidade social das corporações, baseado em noções mais liberais de caridade (KALDOR, 2005), e atingir assim um esquema mais claro de governança ambiental global.

Tanto o documento do Banco Mundial (2017) quanto o do IRP (2020) partem da premissa de que a mineração gera oportunidades para que distintas comunidades superem alguns de seus problemas mais agudos como pobreza, desigualdade e conflitos frequentes, ao passo que gera o aprofundamento de problemas ambientais, sociais, econômicos, culturais e políticos. Entretanto, estes últimos afirmam que podem ser superados por meio de esquemas de governança global ou que, por meio da resolução de conflitos, podem se transformar em plataformas para trabalhar em aspectos-chave no âmbito da Agenda 2030, como a gestão sustentável da biodiversidade ou a promoção de sociedades justas e pacíficas.

Neste sentido, há um reconhecimento parcial dos problemas derivados do extrativismo mineral, na medida em que estes são identificados como oportunidades-chave para trabalhar dentro da agenda de desenvolvimento sustentável. Contudo, o relatório de 2020 do IRP, da mesma forma, omite outros ODS que podem encontrar mais que oportunidades nas atividades extrativistas devido aos efeitos e conflitos que, de acordo com as comunidades afetadas, geram.

Quadro 4 – ODS e problemáticas nos conflitos ambientais

Objetivo de Desenvolvimento Sustentável	Problemáticas derivadas do extrativismo
2) Pôr fim a fome, alcançar a segurança alimentar e melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável.	Contaminação de fontes de água
	Acesso a fontes de água
	Mudanças nos padrões de cultivo, pesca e pecuária
	Danos ao ecossistema
	Utilização do território

Objetivo de Desenvolvimento Sustentável	Problemáticas derivadas do extrativismo
3) Garantir uma vida saudável e promover o bem-estar para todas as idades.	Danos ao ecossistema
	Danos à saúde humana
	Contaminação de fontes de água
	Acesso a fontes de água
	Contaminação ambiental
4) Garantir uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.	Territórios indígenas
	Territórios afrodescendentes
	Utilização do território
	Deslocamento
5) Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.	Territórios indígenas
	Territórios afrodescendentes
	Direitos trabalhistas
	Deslocamento
	Propriedade da terra
10) Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.	Contaminação de fontes de água
	Danos ao ecossistema
	Contaminação ambiental
	Acesso a fontes de água
	Turismo
	Mineração artesanal
	Desmatamento
	Danos à saúde humana
	Direitos trabalhistas
11) Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.	Acesso a estradas
	Contaminação ambiental
	Danos ao ecossistema
	Reparação ambiental
	Royalties
	Atores armados ilegais
12) Garantir padrões de consumo e produção sustentáveis.	Repressão aos protestos sociais
	Mudanças nos padrões de cultivo, pesca e pecuária
	Utilização do território
	Manejo de resíduos
	Acesso a fontes de água
14) Conservar e usar de forma sustentável os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.	Contaminação de fontes de água
	Acesso a fontes de água
	Contaminação de fontes de água
	Danos ao ecossistema

Fonte: Elaboração própria com informações do EJATLAS e da agenda 2030.

Tomando por ponto de partida a informação do EJATLAS, é impossível identificar uma série de problemáticas que estão presentes em muitos dos projetos de prospecção e exploração de metais e minerais na região. Tal ponto será analisado com mais detalhes na seção seguinte, porém será anunciado de forma geral no quadro 4 com a finalidade de ilustrar quais

assuntos problemáticos resultam das atividades extrativistas e frente a qual ODS podem representar um obstáculo.

Por exemplo, o acesso e a contaminação de fontes de água representam obstáculos para os ODS 2, 3, 10, 11, 12 e 14, na medida em que representam ameaça direta para a sobrevivência da espécie humana e do território, não somente em termos biológicos, mas sim igualmente culturais, sociais, ancestrais, políticos e econômicos. Assim, mesmo quando a agenda de desenvolvimento sustentável representa um avanço (ao reconhecer as mudanças climáticas como um problema global e mostrar os paradoxos que entram na busca por fontes alternativas de energia dependente de atividades extrativistas), ela segue sem questionar a noção de desenvolvimento em si que, além de ser ou não ser sustentável, implicou o estabelecimento de relações de subordinação e exploração, não somente entre os países como também entre sociedades e comunidades (GUDYNAS, 2014; KLEIN, 2010).

Não obstante, a realidade Sul-americana, que não é distinta das outras regiões do Sul, indica que existem grandes tensões entre as atividades extrativistas, a sobrevivência das comunidades e territórios, e o respeito à direitos ancestrais. O reconhecimento destas tensões implica, em muitos casos, superar a lógica moderna cartesiana-newtoniana-lockiana que mercantiliza e negocia a natureza (HARVEY, 2016), abrindo mais espaço para a economia de mercado (HARVEY, 2007a).

Neste sentido, é importante obter um mapeamento mais detalhado dos conflitos socioambientais que se apresentaram na América do Sul. Da mesma forma, é importante se perguntar até que ponto estes conflitos, sua gestão e as respostas que requerem para sua solução, necessitam de um questionamento ou uma transgressão ao próprio sistema capitalista sustentado na acumulação e crescimento econômico.

2 CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NA AMÉRICA DO SUL

O extrativismo mineral não é uma atividade nova na América Latina; tem se desenvolvido desde dos tempos de colônia e é um dos mecanismos de inserção regional na economia e no comércio internacional (FRANK, 1972b). Daí então que os conflitos sociais e econômicos que são derivados de tal atividade não sejam novos e que em muitos casos estejam vinculados a problemáticas estruturais da região, como a propriedade sobre a terra, o reconhecimento de direitos de comunidades indígenas e afrodescendentes, e os direitos coletivos. No entanto, em alguns municípios de tradição mineradora, esta atividade tem

sido amplamente aceita pelas comunidades que a integram dentro de sua vida cotidiana, posto que, gera postos de trabalho de forma direta e indireta, como nos casos das minas de carvão no departamento de Magdalena e de níquel no departamento de Cesar na Colômbia, ou nas minas de cobre das províncias de Coquimbo e Atacama no Chile.

Muitos destes conflitos se intensificaram desde o ano 2000, devido ao *boom* das commodities (SVAMPA, 2012), ao mesmo tempo que novos conflitos eclodiram pela chegada de corporações de mineração — em sua maioria transnacionais — que começaram a desenvolver novos projetos de prospecção e exploração. Os dados que se apresentam na continuação foram obtidos do EJATLAS e têm uma orientação: fazer o relatório nesta base de dados implica que as comunidades afetadas a conhecem ou que têm aliados que o fazem, igualmente, devem contar com os recursos humanos e materiais que permitam acessá-la.

É muito provável que não se possa dar conta da totalidade dos conflitos que existem na sub-região ou das dinâmicas que esses possuem, mas se reconhece seu valor enquanto houver uma porta de entrada para se obter uma radiografia mais ou menos ajustada, a partir da qual se pode começar a conhecer o processo político mais complexo que existe por detrás.

Relatam-se 169 conflitos na sub-região, que compreendem todos os países exceto o Paraguai e distribuem-se da seguinte forma:

Tabela 4 – Número de conflitos mineiros na América do Sul 2018

País	Conflitos
Colômbia	50
Peru	35
Argentina	24
Chile	22
Brasil	17
Bolívia	9
Equador	9
Guiana	1
Uruguai	1
Venezuela	1

Fonte: Elaboração própria com dados do EJATLAS

Os conflitos são variados e não estão associados exclusivamente a uma problemática. Ao revisar as descrições oferecidas pelo EJATLAS, é possível observar que em um mesmo conflito existem várias problemáticas, como, por exemplo, a contaminação de fontes de água, os direitos dos povos indígenas e

a repressão de protestos sociais. Esse é o caso da mina San Cristóbal em Potosí, Bolívia, dedicada a exploração de prata, chumbo e zinco, onde os conflitos giram em torno do deslocamento, gestão de resíduos, acesso a fontes de água e direitos trabalhistas. O mesmo acontece com a Mina Antamina no departamento de Ancash, Peru, onde a exploração de prata, cobre, molibdênio e chumbo envolve conflitos relacionados com a repressão de protestos sociais, a propriedade da terra, a contaminação ambiental e os danos à saúde humana.

Partindo de uma revisão das descrições dos 169 conflitos, foi possível identificar 25 problemáticas específicas, como aparecem no gráfico anterior. Para fins analíticos, estas se agrupam em quatro grandes assuntos:

- 1) sobrevivência humana e do território;
- 2) democracia e instituições;
- 3) economia e infraestrutura; e
- 4) segurança (ver quadro a seguir).

Esta classificação, certamente, reconhece que há algumas problemáticas que diluem os limites entre um assunto e o outro, como acontece com a propriedade sobre a terra, os direitos trabalhistas e a mineração artesanal, que colocam em evidência os encontros que existem entre democracia e modelos econômicos.

Quadro 5 – Classificação de problemáticas em conflitos socioambientais

Assunto	Sobrevivência humana y do território	Democracia e instituições	Economia e infraestrutura	Segurança
Problemáticas	Contaminação de fontes de água; Mudanças nos padrões de cultivo, pesca e Pecuária; Danos ao ecossistema; Utilização do território; Contaminação ambiental; Aceso a fontes de água; Danos à saúde humana; Gestão de resíduos; Desmatamento.	Territórios indígenas; Consulta prévia; Direitos trabalhistas; Repressão a protestos sociais; Deslocamento; Territórios afrodescendentes; Reparação ambiental; Irregularidades na concessão.	Propriedade da terra; Royalties; Turismo; Mineração artesanal; Aceso a estradas; Deslizamentos de terra.	Mineração ilegal; Atores armados ilegais.

Fonte: Elaboração própria

A partir da observação destes dados é possível afirmar que existe uma articulação entre assuntos e problemáticas, que obriga a buscar alternativas plurais, capazes de incluir as várias dimensões que se revelam. Nessa busca é

importante ressaltar as particularidades dos conflitos, derivadas em muitos casos dos contextos locais e nacionais; isto é, os sistemas políticos em que estão imersos, as tradições da atividade extrativista, o modelo econômico e as trajetórias de organização e mobilização social.

Nesse momento, sem querer ignorar essas particularidades que, também, excedem os objetivos deste capítulo, é possível afirmar que existem alguns elementos comuns nos conflitos. Esse é o caso das condições materiais em torno da produção e da força de trabalho, assim como diante dos efeitos que estes dois elementos têm sobre outras dimensões da vida humana como a saúde. Da mesma forma, o território em si aparece como um eixo de conflito e de lutas, no qual não apenas intervêm comunidades alinhadas com uma visão de mundo ocidental-moderna, como também aparecem outras formas de conhecimento e outros saberes como os dos povos indígenas, afrodescendentes e camponeses (ESCOBAR, 2012b, 2012a).

Este primeiro traço dos conflitos ressalta a pertinência das propostas dependentistas de Cardoso e Faletto (1984) e Frank (1970b, 1972b) para compreender os grupos ou as classes sociais e os interesses que estes podem ter no século XXI. Entretanto, põe em evidência a necessidade de ampliar o marco com a finalidade de incluir outras formas de conhecimento, que intervêm nas disputas pelo território e ao entorno do trabalho, mostrando a pertinência de aproximações críticas frente ao capitalismo e a modernidade, e suas noções de desenvolvimento e progresso (GUDYNAS, 2014; KLEIN, 2014; SVAMPA, 2012; ULLOA, 2017).

A diversidade dos conflitos socioambientais também se dá pela interação de diferentes atores. As corporações de mineração são o ator com a participação mais frequente nos conflitos da sub-região, seguidas pelas autoridades estatais cujo caráter não é monolítico. Em alguns casos aparecem representantes de diferentes ramos do poder e de distintos níveis de governo com posições diversas: algumas vezes são antagonistas das comunidades e, em certa medida, aliados das corporações; outras são aliados das mesmas comunidades e estabelecem interações mais complexas com outros atores.

Isso acontece no caso da Mina La Colosa no departamento de Tolima na Colômbia, onde uma posição favorável à exploração de ouro foi adotada pelo governo nacional, mas uma atitude mais conciliadora foi adotada pelo poder judicial, e uma de solidariedade com a comunidade foi adotada pelo governo departamental.

É interessante observar a presença de organizações ambientalistas e especializadas, que não só se dedicam a temas ligados ao meio ambiente,

como também a temas que se articulam com assuntos como direitos humanos, propriedade sobre a terra e consultas prévias, como a ONG de Justiça na Colômbia ou da *Interamerican Association for Environmental Defence* (AINDA) no continente.

Estes são atores fundamentais e tentem a desempenhar um papel de intermediários (MCADAM; TARROW; TILLY, 2001; REITAN, 2007; ROSSI, 2017) entre as comunidades afetadas e outros atores com capacidade de incidência na política, como as autoridades estatais, as organizações internacionais, outras organizações especializadas e solidárias e outras comunidades afetadas. Neste processo, geram-se pontes mediante a difusão de informação entendida como dados, discursos e práticas organizacionais e de mobilização social.

No caso das corporações de mineração, é importante destacar que suas práticas são transnacionais (SKLAIR, 2003) e variam de acordo com os contextos institucionais nacionais e locais onde estejam operando. De acordo com o EJATLAS e com informação disponível em diferentes sites da web, verifica-se que a maioria das corporações que realizam atividades de exploração e prospecção em mineração na América do Sul são canadenses, como a Teck, que opera na Mina Quebradablanca em Tarapacá, Chile, e sul-africanas, como a Anglo American com presença na Mina Quellaveco em Moquegua, Peru. Também participam corporações norte-americanas, australianas, suíças, britânicas e chinesas, junto com algumas Sul-americanas. Estas últimas aparecem em mais de 15 conflitos, gerando questionamentos sobre a divisão Norte-Sul nestas atividades, ainda que algumas aproximações preliminares sugiram que são corporações subsidiárias de corporações transnacionais do Norte, fato pelo qual é importante indagar-se sobre isso em trabalhos futuros.

Ao revisar os recursos envolvidos nas atividades destas corporações, muitas coisas importantes são descobertas. Primeiramente, os conflitos são desencadeados nas atividades de prospecção, exploração, transporte de recursos e desenvolvimento de infraestruturas para a atividade da mineração. Em segundo lugar, os recursos explorados são vários: aço, areia, carvão, cobre, coltan, estanho, fosfato, gemas (esmeraldas, diamantes etc.), lítio, madeira, materiais de construção (calcário, cascalho etc.), metais raros, minério de ferro, molibdênio, níquel, ouro, prata, chumbo, urânio, vanádio e zinco, entre outros que aparecem somente em 1 dos 169 conflitos.

E, em terceiro lugar, em um mesmo conflito pode haver atividades de prospecção ou exploração de até cinco recursos diferentes, como no caso

da Mina Bajo la Alumbreira, operada por Glencore (Suíça) em Catamarca, Argentina, onde as atividades de prospecção e exploração de prata, cobre, ouro, molibdênio e manganês propiciaram a contaminação de fontes de água. O mesmo ocorre no caso de Bolívar, no Equador, onde a companhia Curimining (Canadá) iniciou atividades de exploração de ouro, prata, cobre, chumbo e zinco em 2007, gerando conflitos com a população em torno dos direitos trabalhistas e da repressão a protestos sociais.

Há, por outro lado, 84 conflitos cuja atividade está dedicada unicamente a prospecção ou exploração de somente um recurso. A maioria destes casos se encontram relacionados com a prospecção e exploração de ouro (30), concentradas na Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana e Peru; cobre (14), na Bolívia, Chile, Equador e Peru; e carbono (13) no Brasil, Chile, Colômbia e Venezuela.

Os conflitos em zonas de prospecção e exploração de ouro estão relacionados, em sua grande maioria, com a contaminação de fontes de água, seguidos por aqueles ligados a mudanças nos padrões de cultivo, pecuária e pesca, mineração ilegal e danos ao ecossistema. As atividades relacionadas com a prospecção e exploração de carbono, por outro lado, vêm a desencadear a maioria de seus conflitos relacionados aos danos ao ecossistema e utilização do território, enquanto as centradas no cobre os desencadeiam frente às mudanças nos padrões de cultivo, pesca e pecuária, além da utilização do território.

Assim, levando em consideração que a maioria dos conflitos se apresentam em projetos em que existem atividades de prospecção e exploração de mais de um recurso, é importante fazer uma revisão em todos os casos. O ouro segue sendo o recurso cuja prospecção ou exploração gera o maior número de conflitos (78), seguido pelo cobre (60), a prata (40) e o molibdênio (24). Outros recursos, como carvão (16), materiais de construção (8), chumbo (8) e zinco (8), enquanto outros, como a areia (4), lítio (3), fosfato (3) e urânio (2), estão presentes em menos de 15. Isto mostra, novamente, a conflitividade associada à exploração daqueles metais e minerais necessários para a transição energética.

Ao revisar as problemáticas associadas à prospecção e exploração de ouro, cobre, prata e molibdênio, presentes em um número maior de conflitos, encontra-se uma centralidade da contaminação das fontes de água e mudanças nos padrões de agricultura, pesca e pecuária. Ademais desta coincidência, há algumas particularidades nos projetos associados a cada um dos quatro recursos que valem a pena ser mencionadas.

No caso das prospecções e explorações de ouro, os conflitos são diversos devido à pluralidade de problemáticas que estes incluem. As mais frequentes são contaminação de fontes de água (32), mudanças nos padrões de cultivo, pesca e pecuária (15) e danos ao ecossistema, todas enquadradas pela sobrevivência da espécie humana e do território; problemáticas como a consulta prévia (13) e os territórios indígenas (11) se vinculam com a democracia e instituições.

Outros assuntos que demandam relevância, ainda que em um grau bem menor, são relacionadas com a economia e a infraestrutura em conflitos derivados da mineração artesanal (8), propriedade da terra (7) e royalties (4); ao final, aparecem conflitos relacionados com a presença de atores armados ilegais (3) e o desenvolvimento de atividades de mineração ilegal (8).

No caso do cobre, também há um predomínio das problemáticas associadas com a sobrevivência humana e do território, como demonstram as problemáticas de mudança nos padrões de cultivo, pesca e pecuária (21), utilização do território (16) e contaminação ambiental (10). As problemáticas enquadradas dentro dos assuntos de democracia e instituições aparecem em segundo lugar, como a consulta prévia (10), repressão de protestos sociais (9) e territórios indígenas (9), enquanto as enquadradas dentro da economia e infraestrutura, bem como segurança, aparecem com menor recorrência.

A prata se comporta de maneira similar, com um predomínio de problemáticas ligadas à sobrevivência humana e do território, seguidas de aquelas ligadas à democracia e às instituições. Cabe ressaltar que não aparecem conflitos ligados ao tema da segurança, como no caso dos outros três recursos. O caso do molibdênio há um predomínio, inclusive maior, das problemáticas vinculadas com a sobrevivência humana e do território sobre as demais.

Assim, é evidente que os limites entre uma e outra categoria de assuntos são difusos e fluídos, devido, fundamentalmente, à interação que existe entre as problemáticas e os efeitos que podem ter umas sobre as outras. Desta forma, por exemplo, a contaminação de fontes de água, ou a limitação do acesso a essas, acarretam consequências imediatas e palpáveis para a comunidade; esta reage frente a tal situação fazendo uso de seus recursos institucionais, que incluem o direito à organização e a protestos, a revisão do processo de concessão de licenças, ou a reivindicação de mecanismos como a consulta prévia, ou o direito ancestral de povos indígenas e afrodescendentes do território.

Dependendo da resposta de interlocutores, como as autoridades estatais e as corporações de mineração, os conflitos podem se solucionar ou se aguar; o caminho tomado pode envolver outros atores, como organizações especializadas ou organizações ambientalistas. Por isso que é importante conhecer o vínculo que se constrói entre diferentes problemáticas e atores, que os atribui conteúdo e os obriga a buscar enfoques plurais na construção de alternativas.

Alguns destes enfoques poderão se alinhar com as noções de desenvolvimento sustentável e com a resposta do IRP de SDLO. No entanto, é provável que outros as transbordem devido à sua natureza capitalista e antropocênica, que os impede de questionar o modo de produção capitalista e reconhecer as desigualdades e subordinações que se derivam deste em um processo de longo prazo. Nesta busca de alternativas, surgem contribuições pertinentes realizadas no marco das discussões Capitaloceno/Antropoceno, em diálogo com alguns elementos da teoria da dependência.

3 CAPITALISMO, MUDANÇAS CLIMÁTICAS E ALTERNATIVAS

A diversidade dos conflitos derivados das atividades de mineração na América do Sul sugere que existe uma pluralidade de visões acerca do extrativismo sustentadas por diferentes grupos humanos, cujas relações e práticas com a natureza não são homogêneas. Assim, é necessário contar com uma aproximação teórica que permita compreender essa diversidade; uma necessidade que pode ser suprida pela proposta do Capitaloceno, em contraposição ao Antropoceno, que realizam Jason Moore (2017, 2018) e Donna Haraway (2016).

O capitaloceno se define como “a era do capital”. A era histórica moldada pela acumulação infinita de capital”²⁰⁶ (MOORE, 2017, p. 596), na qual aquelas “coisas ruins” que a humanidade causa à natureza são produto das relações de produção e exploração capitalista. Isto implica duas coisas a partir da argumentação de Moore (2017):

- 1) Rompe com a visão homogeneizante do Antropoceno segundo a qual a humanidade se compreende como uma unidade única, ao mostrar as relações de exploração e desigualdade que ocorrem entre diferentes comunidades humanas;
- 2) Ressalta que nem todas as sociedades humanas tiveram sempre a mesma relação de subordinação e exploração da natureza e que existem

206 “[...] la era del capital. La era histórica moldeada por la acumulación sin fin de capital.”

maneiras que implicam ontologias relacionais (ULLOA, 2017), cujas práticas e conhecimentos poderiam abrir espaço para se ter melhor compreensão do mundo e buscar alternativas (HARAWAY, 1988; 2016).

No sistema capitalista, a divisão humanidade-natureza caracterizada pela violência, que também envolve a expulsão de muitos humanos de seus lares e da categoria de humanidade em uma prática denominada *Cheap Nature* (Natureza Barata). Este processo pressupõe “não apenas a acumulação e organização de corpos humanos, mas também determina seu valor através do binômio Humanidade/Natureza”²⁰⁷ (MOORE, 2017, p. 688). Isto é, um processo de depreciação fundamental para que o capitalismo alcance sua expansão, na medida em que permite difundir a ideia de que é possível fazer qualquer coisa com a natureza por meio da redução do custo do trabalho, direta ou indiretamente, como se este não merecesse respeito nem dignidade (MOORE, 2017).

Este é um ponto de convergência com o trabalho de Ruy Mauro Marini, que mostra como a relação recente que estabeleceu a economia latino-americana com o mercado mundial acarretou uma produção orientada para este mercado, e não para um mercado interno, que, portanto, depende do primeiro para sua realização. Dessa maneira, a capacidade interna de consumo passou para um segundo plano e a população trabalhadora contava apenas como força de trabalho para a produção e não como uma força consumidora (MARINI, 1973, p. 132).

Na América Latina, também, era possível explorar a mão de obra sem se preocupar com a substituição devido às mesmas dinâmicas sociais e políticas mundiais: “a existência de reservas de mão de obra indígena (como no México) ou os fluxos migratórios derivados do deslocamento de mão de obra europeia, provocados pelo progresso tecnológico (como na América do Sul), permitiram aumentar constantemente a massa trabalhadora até princípios do século”²⁰⁸ (MARINI, 1973, p. 134).

Vários teóricos da dependência (CARDOSO; FALETTTO, 1984; FRANK, 1972a; MARINI, 1973) convergem ao apontar que a inserção da América Latina no comércio internacional se deu por intermédio de produtos primários

207 “[...] no sólo la acumulación y organización de cuerpos humanos, sino asignar su valor a través del binario Humanidad/Naturaleza.”

208 “[...] la existencia de reservas de mano de obra indígena (como en México) o los flujos migratorios derivados del desplazamiento de mano de obra europea, provocados por el progreso tecnológico (como en Sudamérica), permitieron aumentar constantemente la masa trabajadora hasta principios de siglo.”

como os alimentos, os metais preciosos e outras matérias primas, cujo preço está abaixo dos bens manufaturados ou das tecnologias. Tal fato conduziu a um intercâmbio desigual que resulta em uma condição de dependência, analisada por Andre Gunder Frank (1970b, 1972a) por meio da passagem da América Latina do colonialismo ao imperialismo e que não se superou por intermédio das políticas de industrialização promovidas na região.

Estas políticas foram promovidas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe-CEPAL na busca por desenvolvimento para as economias latino-americanas, nas quais o Estado teve um grande protagonismo (PREBISCH, 1983). Partindo de sua perspectiva, as políticas de industrialização acompanhadas por uma reforma agrária real e processos de integração regional contribuiriam para romper a dependência. Entretanto, no início, o processo foi favorecido por um ambiente internacional que levou os poderes centrais e as corporações transnacionais a se concentrarem nos assuntos do Norte, mas a fase terminou com o fim da guerra da Coreia, em 1953, quando estas corporações reencontraram a América Latina e instalaram indústrias subsidiárias. Assim, a visão desenvolvimentista da CEPAL não permitiu romper com a situação de dependência, mas, ao contrário, propiciou uma situação de desenvolvimento industrial dependente (CARDOSO; FALETTI, 1984; MARINI, 1973).

Todavia, este contexto gera questionamentos sobre o valor da natureza na passagem da colônia ao imperialismo e no início da transição energética. David Harvey (2016) argumenta que, se existem alegações a favor de dar à natureza valor monetário diante do fato de o dinheiro ser o critério universal, é importante reconhecer que isto é problemático. Os preços monetários supõem “coisas” intercambiáveis e sujeitas aos direitos de propriedade, algo que só funciona com a natureza em uma ontologia de caráter cartesiano-newtoniano-lockiano que é, em outras palavras, a que permitiu que se chegasse a atual crise das mudanças climáticas. Da mesma forma, adverte-se que uma perspectiva monetária reduz tudo à gestão instrumental e que o dinheiro não é capaz de representar a complexidade dos desejos, aspirações, paixões e valores humanos, criando um vácuo moral.

Neste sentido, Moore adverte que a palavra “valor” tem um duplo significado, tanto em inglês quanto em espanhol, designando, ao mesmo tempo, coisas valiosas e noções de moralidade. No entanto, esta ideia de valor, em seu duplo sentido, se anula no Capitaloceno devido ao fato de que a exploração da força de trabalho depende da apropriação do trabalho/energia não

pagos que entregam mulheres, natureza e colônia; ou seja, de sua desapropriação do valor nos dois sentidos propostos (MOORE, 2018).

Assim, portanto, a relação de valor no capitalismo implica a exploração (a apropriação da mais-valia) e a apropriação do trabalho não remunerado, que compreende: trabalho, energia e vida. Desta maneira, a América Latina, da mesma forma que outras ex-colônias, entra na equação com toda a sua natureza, incluindo os humanos que foram destituídos de humanidade, os povos sem história (WOLF, 2005), e forja uma relação de dependência na qual a chave está em sua exploração para a produção de bens e funcionamento do capitalismo.

A exploração da força de trabalho e a precariedade do mercado de trabalho são reconhecidas pelas teorias da dependência (FRANK, 1972a; MARINI, 1973) como condição necessária para o desenvolvimento capitalista, razão pela qual é necessária a manutenção das relações de dependência para seu adequado funcionamento.

Nisto as dimensões políticas e culturais são fundamentais. Tanto Moore (2017; 2018) quanto Harvey (2016) enfatizaram o poder estatal e o conhecimento científico para a apropriação e exploração dos novos territórios, motivo pelo qual compreender os conflitos derivados da extração de mineração na América do Sul implica reconhecer três elementos determinantes. Em primeiro lugar, a região faz parte deste “novo mundo” (MOORE, 2018) fundamental para a criação da *Cheap Nature*, e sua vinculação com o comércio internacional e a economia internacional a colocam em uma relação de dependência em um duplo sentido: os centros do capitalismo recorrem de sua existência e da perpetuação de sua condição, ao passo que as classes dirigentes e dominantes da região recorrem dessa vinculação para manter seu status político.

Em segundo lugar, os metais e minerais necessários para a transição energética têm um valor que transcende a transação monetária, na medida em que são determinantes para reduzir os efeitos das mudanças climáticas, mas representam também uma ameaça à sobrevivência humana e do território nas zonas de mineração. Isto demonstra um paradoxo que não tem uma solução fácil, caso se siga na tentativa de resolver partindo de um marco antropocênico baseado na lógica cartesiana-newtoniana-lockiana (HARVEY, 2016).

Em terceiro lugar, dentro de um cenário de transição energética, a América do Sul segue ocupando um lugar subordinado na relação com o resto do mundo, já que sua contribuição se reduz aos minerais e metais que podem ser explorados; não se leva em conta as distintas cosmovisões que podem ter

distintos grupos e comunidades, cujas relações com a natureza estão dadas por ontologias mais relacionais (ESCOBAR, 2012a; KLEIN, 2014; SVAMPA, 2012), que podem ser fundamentais na busca de alternativas frente às mudanças climáticas.

4 CONCLUSÃO

A atual emergência das mudanças climáticas exige revisitar as contribuições dos teóricos da dependência, contribuições estas que estão longe de agonizar ou morrer (BEIGEL, 2006). Sua vigência está associada a debates contemporâneos que emergiram em torno de noções como o desenvolvimento sustentável e o Antropoceno, que convidam a construir alternativas de produção, consumo e organização.

Nessa tarefa, é importante reconhecer alguns elementos comuns das avaliações dependentistas, que constituem um ponto de partida e um complemento fundamental para o avanço de processos contestadores dentro do Capitaloceno:

- 1) a necessidade de entender o desenvolvimento, o capitalismo e a dependência como resultados de processos históricos nos quais interveem agentes e estruturas, e não como condições dadas das sociedades do norte e das do sul;
- 2) a importância das situações particulares associadas às condições econômicas estruturais, configuração de forças sociais, interesses e interações de grupos para levar a cabo uma análise destes processos; e
- 3) o reconhecimento do desenvolvimento capitalista como um fenômeno global que necessitou de espaços e formas que não eram explicitamente capitalistas para ter lugar, produzindo, por outro lado, um desenvolvimento desigual em si mesmo (HARVEY, 2007b; MORTON, 2007).

O poder político e o conhecimento se evidenciam hoje (HARVEY, 2016; MOORE, 2018) quando organizações internacionais como o Banco Mundial e a organização das Nações Unidas insistem na necessidade de ter mais e melhores informações sobre as reservas de metais e minerais indispensáveis para a transição energética.

No marco do desenvolvimento sustentável também é necessária a apropriação da natureza, via conhecimento e poder político, para a expansão capitalista, em uma versão adaptada para seu funcionamento, mas fundamentada na produção e exploração da *Cheap Nature*. Por isso, é

importante compreender os conflitos atuais e investigar soluções, procurar por soluções alternativas para além dos estreitos marcos antropocênicos; para transformar o mundo é necessário conhecer e compreender a realidade porque, como advertiu Vania Bambirra (1978, s.f.): “ser marxista é ser criador, não um mero repetidor de textos; é saber utilizar o método dialético para fazer uma análise concreta de uma situação concreta.”.²⁰⁹

209 “[...] ser marxista es ser creador, no un mero repetidor de textos; es saber utilizar el método dialéctico para hacer un análisis concreto de una situación concreta.”

REFERÊNCIAS

NACIONES UNIDAS. **Acuerdo de París**. New York: United Nations Climate Change, 2016. Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/spanish_paris_agreement.pdf. Acesso em: 17 jul. 2021.

BAMBIRRA, V. **Teoría de la dependencia**: una anticrítica. México: Ediciones Era, 1978.

BAYART, J.-F. **Global subjects**. A political critique of globalization. Cambridge: Polity Press, 2007.

BEIGEL, F. **Vida, muerte y resurrección de las “teorías de la dependencia**. Buenos Aires: CLACSO: Crítica y teoría del pensamiento social latinoamericano, 2006.

BROWN, W. Neoliberalism and the end of liberal democracy. **Theory and Event**, v. 7, n. 1, 2003.

BROWN, W. American nightmare. Neoliberalism, neoconservatism and de-democratization. **Olitical Theory**, v. 34, n. 6, p. 690-714, 2006.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependencia y desarrollo en América Latina**. México: Sigo XXI editorias, 1984.

COX, R. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. **Millennium: Journal of International Relations**, v. 10, n. 2, p. 126-55, 1981.

CROUCH, C. **The strange non-death of neoliberalism**. Cambridge: Polity Press, 2011.

ESCOBAR, A. Más allá del desarrollo: postdesarrollo y transiciones hacia el pluriverso. **Revista de Antropologia Social**, v. 21, n. 1, p. 23-62, 2012a. Disponível em: <https://revistas.ucm.es/index.php/RASO/article/view/40049>. Acesso em: 18 jul. 2021.

ESCOBAR, A. **Una minga para el postdesarrollo**: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2012b.

FRANK, A. G. La inversión extranjera en el subdesarrollo latinoamericano. *In*: FRANK, A. G. **Capitalismo y subdesarrollo en América Latina**. México: Siglo XXI editores, 1970. p. 269-304.

FRANK, A. G. El desarrollo del subdesarrollo. *In*: FRANK, A. G.; PUIGGROS, R.; LACLAU, E. (eds.). **América Latina: ¿Feudalismo o Capitalismo? ¿Feudalismo o Capitalismo?**. Bogotá DC: Editorial la Oveja Negra, 1972a. p. 31-52.

FRANK, A. G. Feudalismo no: capitalismo. *In*: FRANK, A. G.; PUIGGROS, R.; LACLAU, E. (eds.). **América Latina: ¿Feudalismo o Capitalismo?** Bogotá DC: Editorial la Oveja Negra, 1972b. p. 11-29.

FRANKS, D. M. Reclaiming the neglected minerals of development. **The Extractive Industries and Society**, v. 7, n. 2, p. 453-460, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.exis.2020.02.002>

GUDYNAS, E. Sustentación, aceptación y legitimación de los extractivismos: múltiples expresiones pero un mismo basamento. **Opera**, v. 14, p. 137-159, 2014.

HARAWAY, D. Situated knowledges: the science question in feminism and the privilege of partial perspective. **Feminist Studies**, v. 14, n. 1, p. 575-599, 1988.

HARAWAY, D. **Staying with the trouble: making kin in the chthulucene**. Durham: Duke University Press, 2016.

HARVEY, D. **Breve historia del neoliberalismo**. Madrid: Akal, 2007a.

HARVEY, D. Neoliberalism as creative destruction. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 610, n. 21, p. 21-44, 2007b.

HARVEY, D. **The ways of the world**. Nueva York: Oxford University Press, 2016.

IRP. Mineral resource governance in the 21st century: gearing extractive industries towards sustainable development. **International Resource Panel**, 2020. Disponível em: <https://www.resourcepanel.org/reports/mineral-resource-governance-21st-century>. Acesso em: 17 jul. 2021.

KALDOR, M. **La sociedad civil global**. Una respuesta a la guerra. Barcelona: Tusquets, 2005.

- KARNS, M.; MINGST, K. **International organization**. Londres: Lynne Rienner, 2004.
- KLEIN, N. **La doctrina del shock**. Buenos Aires: Paidós, 2010.
- KLEIN, N. **This changes everything**. Capitalism vs the climate. New York: Simon, 2014.
- MARINI, R. M. **Dialéctica de la Dependencia**. Buenos Aires: Siglo del Hombre editoriales, 1973.
- MCADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. **Dynamics of contention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- MOORE, J. W. The capitalocene, part I: on the nature and origins of our ecological crisis. **The Journal of Peasant Studies**, v. 44, n. 3, p. 594-630, 2017.
- MOORE, J. W. The capitalocene, part II: accumulation by appopiation and the centrality of unpaid work/energy. **The Journal of Peasant Studies**, v. 45, n. 2, p. 237-79, 2018.
- MORTON, A. D. **Unravelling Gramsci**. Hegemony and passive revolution in the global political economy. Londres: Pluto Press, 2007.
- PREBISCH, R. Reflexiones sobre la integración económica latinoamericana. **Revista De Economía Y Estadística**, v. 6, n. 1, p. 175-88, 2013.
- REITAN, R. **Global activism**. Nueva York: Routledge, 2007.
- ROSSI, F. M. **The poor's struggle for political incorporation**. The piquetero movement in Argentina. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- SARTORI, G. Comparación y método comparativo. In: SARTORI, G.; MORLINO, L. (eds.). **La Comparación en las Ciencias Sociales**. Madrid: Alianza Editorial, 1994. p. 29-49.
- SKLAIR, L. **Sociología del sistema global**. Barcelona: Gedisa, 2003.
- SOVACOOOL, B. K.; ALI, S. H.; BAZILIAN, M.; RADLEY, B.; NEMERY, B.; OKATZ, J.; MULVANEY, D. Sustainable minerals and metals for a low-carbon future. **Science**, v. 367, n. 6.473, p. 30-3, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1126/science.aaz6003>

STEGER, M.; ROY, R. **Neoliberalism**: a very short introduction. New York: Oxford University Press, 2010.

SVAMPA, M. Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. **Osal**, n. 32, p. 16-38, 2012.

ULLOA, A. Dinámicas ambientales y extractivas en el siglo XXI: ¿es la época del antropoceno o del capitaloceno en Latinoamérica? **Desacatos**, n. 54, p. 58-73, 2017.

THE WORLD BANK. The growing role of minerals and metals for a low carbon future. **The World Bank**, 2017. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/207371500386458722/the-growing-role-of-minerals-and-metals-for-a-low-carbon-future>. Acesso em: 18 jul. 2021.

WOLF, E. **Europa y la gente sin historia**. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

SOBRE OS AUTORES

Arie Marcelo Kacowicz

Titular da Cátedra Chaim Weizmann de Relações Internacionais.

Professor de Relações Internacionais do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Hebraica de Jerusalém.

Autor, editor e coeditor de dez livros, incluindo *The Unintended Consequences of Peace: Peaceful Borders and Illicit Transnational Flows* (com Exequiel Lacovsky, Keren Sason e Daniel F. Wajner) (Cambridge University, 2021).

Co-editor com David Mares do volume editado *Routledge Handbook of Latin American Security* (Routledge, 2016).

Suas áreas de pesquisa incluem relações internacionais latino-americanas, globalização e governança global, estudos sobre a paz internacional e teorias de relações internacionais.

E-mail: arie.kacowicz@mail.huji.ac.il

Carolina Cepeda Másmele

Professora do Departamento de Relações Internacionais da Universidad Javeriana.

Cientista política e mestre em Estudos Políticos pela Universidade Nacional da Colômbia.

Doutora em Ciência Política pela Universidad de los Andes.

Suas áreas de pesquisa e ensino concentram-se em movimentos sociais e ação coletiva transnacional e na teoria das relações internacionais.

Publicou trabalhos sobre movimentos sociais, política antidrogas e o estado da disciplina na América Latina.

Seus estudos mais recentes incluem:

- MÁSMELA, Carolina Cepeda. Resistências. In: TICKNER, Arlene B.; SMITH, Karen (eds.). *Relações internacionais do sul global: mundos de diferença*. Londres: Routledge, 2020.

- MÁSMELA, Carolina Cepeda. *Coca, desemprego e dignidade: resistência entre o local e o global contra o neoliberalismo*. Bogotá: Editorial Javeriana, 2019.

E-mail: carocep@gmail.com

David R. Mares

Ph.D. Harvard University (1982).

Professor de ciência política na University da California, San Diego, onde também detém a cátedra do Instituto das Américas para Assuntos Interamericanos e é diretor de o Centro de Estudos Ibéricos e Latino-americanos.

Bolsista não residente de Estudos de Energia da América Latina no Instituto James A. Baker III de Políticas Públicas, Universidade Rice. Mares

Foi Professor Investigador do El Colegio de México (1980-82), Professor Fulbright da Universidad de Chile (1990) e Professor Visitante da Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais (FLACSO) do Equador (1995).

Membro do Conselho de Relações Exteriores, do Instituto Internacional de Estudos Estratégicos (IISS).

Membro Associado do Diálogo Interamericano.

Foi bolsista convidado na The Brookings Institution.

Foi bolsista visitante no Instituto Oxford para Estudos de Energia, Universidade de Oxford; no Weatherhead Center for International Affairs, da Harvard University e da School for Political Science (SciencesPo) de Aix en Provence, França.

Os interesses de pesquisa do Professor Mares incluem política energética latino-americana, conflitos e relações comerciais.

Autor/editor de doze livros. Suas publicações foram traduzidas para espanhol, português, chinês, italiano e francês.

E-mail: dmares@mail.ucsd.edu

Marcial A. Garcia Suarez

Doutor em Ciência Política.

Professor Associado na Universidade Federal Fluminense.

Foi pesquisador associado no International Security Program da Universidade de Harvad.

Coordenador do Grupo de Pesquisa em Política Internacional.

A sua área de pesquisa envolve Política Internacional, com especial foco nos temas que envolvem violência, tais como terrorismo, violência estatal, segurança pública, criminalidade.

Seu livro mais recente é:

· SUAREZ, M.; VILLA, R. D.; WEIFFEN, B. *Power dynamics and regional security in Latin América*. [S.l.]: Palgrave Macmillan, 2017.

E-mail: marcialgsuarez@gmail.com

Marília Carolina B. Souza Pimenta

Doutora em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), com estágio de pesquisa em Maxwell School, Syracuse University.

Pesquisadora do Moynihan Institute of Global Affairs, Institute for National Security and Counterterrorism, do NUPRI-USP e do IEEI-UNESP.

Coordenadora da Área Temática de “Ensino, Pesquisa e Extensão” da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)

Coordenadora da Área Temática de “Segurança Internacional e Defesa” da Associação Brasileira de Estudos da Defesa (ABED).

E-mail: profa.marilia.csouza@gmail.com

Miguel Pedro Gomes Balestreri

Professor da Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colômbia).

Doutor em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Complutense de Madrid (com graduação e mestrado pela Sciences-po Paris).

Sua pesquisa se concentra em mudanças institucionais e políticas, especialmente gestão pública e meio ambiente.

Apaixonado pela América Central, ele também trabalha na reforma do Estado a partir da governança multiescala.

E-mail: miguel.gomis@gmail.com

Rafael Duarte Villa

Professor Associado de Relações Internacionais do Departamento de Ciência Política e do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, Brasil.

Diretor do Centro de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo.

Seus artigos foram publicados em periódicos como *Contemporary Security Policy*, *Revista Brasileira de Política Internacional*, *Conflict, Security and Development* and *Latin America Politics & Society*.

Seus livros mais recentes são:

- SUAREZ, M.; VILLA, R. D; WEIFFEN, B. *Power dynamics and regional security in Latin America*. [S.l.]: Palgrave Macmillan, 2017;
- VILLA, R. D. *Segurança internacional: leituras contemporâneas*. Curitiba, PR: Intersaberes, 2020.

E-mail: rafaelvi@usp.br

Rut Diamint

Professora da Universidad Torcuato Di Tella.

Pesquisadora principal do CONICET.

Foi Chefe de Gabinete do Ministro da Defesa (2003-2005), assessora da Presidência Provisória do Senado Argentino (2006-2009), do Conselho Consultivo em Assuntos de Desarmamento, do Secretário-Geral das Nações Unidas (2013-2016).

É membro do Conselho Consultivo do Clube de Madrid.

Especializou-se em segurança regional e internacional, democracia, questões civis-militares e desarmamento.

Seus livros mais recentes são:

- Democratas ou Usurpadores. Uma análise dos líderes sul-americanos, coautora Laura Tedesco (2019).

- Sin Gloria. Política de defesa na Argentina democrática (2014).

E-mail: rutd@utdt.edu

Roberto Domínguez

Professor de Relações Internacionais na Suffolk University em Boston, Massachusetts.

Foi bolsista Jean Monnet do European University Institute em Florença e pesquisador do European Union Center of Excellence da University of Miami.

Tem doutorado pela Universidade de Miami.

Seu interesse de pesquisa atual é sobre governança de segurança regional comparada, governança de segurança na América Latina e Relações União Europeia-América Latina.

Algumas de suas publicações recentes incluem:

- External Powers in Asia — com Bjørnar Sverdrup-Thygeson — (em EU-Asia Security and Trade, Palgrave, 2020).

- Os Estados Unidos e a União Europeia — Joshua Weissman LaFrance — (em Oxford Research Encyclopedia, Politics. Oxford University Press, 2020).

- Resiliência na Modernização do Acordo Global UE-México (Análisis Carolina 45, 2020): Política Externa da UE para a América Latina (Palgrave, 2015).

- Global Governance in the United States (em Global Governance from Regional Perspectives: A Critical View, Anna Triandafyllidou, Oxford University Press, 2017).

Atualmente é um dos Editores Sênior da próxima Enciclopédia de

Política da União Europeia (Oxford University Press).

Contribuiu como consultor para projetos para o Parlamento Europeu, a Comissão Europeia, a Transparência Internacional e a Biblioteca do Congresso dos Estados Unidos.

E-mail: robdomri@yahoo.com

Sabine Kurtenbach

Cientista política, investigadora do Instituto Alemão de Estudos Globais e de Área (GIGA).

Professora honorária da Philipps Universität Marburg.

Seu interesse se concentra em pesquisas sobre paz e conflito, com ênfase especial nas transformações das sociedades do pós-guerra, com foco em tópicos como violência, segurança, juventude e reformas institucionais.

Do ponto de vista teórico, Sabine desenvolve suas pesquisas principalmente sobre teorias de paz e construção da paz e em teorias de mudança social e política.

Do ponto de vista empírico, sua experiência regional se concentra na América Latina com foco em estudos comparativos da área.

Sua pesquisa mais recente inclui um projeto financiado pela Associação Alemã de Pesquisa (DFG) sobre “Reforma do setor de segurança e estabilidade da paz pós-guerra”, com base em uma abordagem de métodos mistos, incluindo estudos de caso qualitativos e coleta de dados em grande escala.

Outro projeto em cooperação com a Fundação Friedrich Ebert analisa “As complicações da paz na Colômbia” como um estudo piloto para outros países da América Latina e da África.

E-mail: Sabine.Kurtenbach@giga-hamburg.de

