

Relações Internacionais

pesquisa, práticas e perspectivas

Sérgio Luiz Cruz Aguilar
Hevellyn Menezes Albres
(Org.)



**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

RELAÇÕES INTERNACIONAIS

SÉRGIO LUIZ CRUZ AGUILAR
HEVELLYN MENEZES ALBRES
(ORG.)

**RELAÇÕES INTERNACIONAIS:
PESQUISA, PRÁTICAS E PERSPECTIVAS**

Marília

2012



**CULTURA
ACADÊMICA** 
Editora

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS

Diretora:

Profa. Dra. Mariângela Spotti Lopes Fujita

Vice-Diretor:

Dr. Heraldo Lorena Guida

Copyright© 2012 Conselho Editorial

Conselho Editorial

Mariângela Spotti Lopes Fujita (Presidente)

Adrián Oscar Dongo Montoya

Ana Maria Portich

Antonio Mendes da Costa Braga

Célia Maria Giacheti

Cláudia Regina Mosca Giroto

Marcelo Fernandes de Oliveira

Maria Rosângela de Oliveira

Mariângela Braga Norte

Neusa Maria Dal Ri

Rosane Michelli de Castro

Ficha catalográfica

Serviço de Biblioteca e Documentação – Unesp - campus de Marília

R382 Relações Internacionais: pesquisa, práticas e perspectivas / Sérgio Luiz Cruz Aguilar, Hevellyn Menezes Albres (org.). – Marília : Oficina Universitária ; [São Paulo] : Cultura Acadêmica, 2012.
272 p. : il.

ISBN 978-85-7983-240-6

DOI: <https://doi.org/10.36311/2012.978-85-7983-240-6>

1. Geopolítica. 2. Comércio exterior. 3. Diplomacia. 4. Relações internacionais. I. Aguilar, Sérgio Luiz Cruz. II. Albres, Hevellyn Menezes.

CDD 327

Editora afiliada:



Associação Brasileira de
Editoras Universitárias

SUMÁRIO

Apresentação	7
ENSAIOS	
Presença do Historiador nos Estudos de Relações Internacionais <i>Clodoaldo Bueno</i>	15
Geopolítica e Forças Armadas na América do Sul: Impasses e Desafios do Século XXI <i>Eurico de Lima Figueiredo</i>	29
A Relevância dos Organismos Internacionais <i>João Clemente Baena Soares</i>	41
Princípios e Valores na Política Externa Brasileira na Era Lula <i>José Augusto Guilhon Albuquerque</i>	53
Pesquisa em Relações Internacionais no Brasil: Passado, Presente e Perspectivas <i>José Flavio Sombra Saraiva</i>	67
A América Latina e o Mundo: Conflitos, Movimentos Sociais e a Questão Ambiental no Contexto das Relações Internacionais <i>Teresa Isenburg</i>	79

ARTIGOS

Organizações Regionais como Mantenedoras e Construtoras da Paz: Porque Tanta Ansiedade? <i>Andrea de Guttry</i>	97
Capacidade Civil e as Operações Africanas de Apoio à Paz <i>Cedric de Coning</i>	125
Carybé e Vilaró: Identidades, Redes e Representações entre Brasil, Argentina e Uruguai <i>Eliane Garcindo de Sá</i>	147
Las Cumbres Empresariales China-América Latina: Aportes y Evolución (2007-2011) <i>Fernando Reyes Matta</i>	165
China y la Expansión Occidental: Estructura de Clases, Imperialismo e Intervención Estatal en Perspectiva Histórica <i>Gustavo Enrique Santillán</i>	183
China y Occidente: Dos Modelos de Desarrollo para los Países Latinoamericanos <i>José Luis Valenzuela Alvarez</i>	203
Kant e o Cosmopolitismo <i>Rafael Salatini de Almeida</i>	229
Gestão Intercultural nas Relações Comerciais Brasil-China <i>Suzana Bandeira; Rafael Guanaes</i>	245
Sobre os Autores.....	267

APRESENTAÇÃO

O desenvolvimento da sociedade contemporânea tem como uma de suas características a internacionalização, com superação dos limites do Estado Nacional. Isto implica em oportunidades, mas também em desafios. Em um sistema internacional anárquico e complexo, o Estado-nação e as instituições multilaterais convivem com uma série de atores globais e têm que lidar com uma gama enorme de temas que vão do desenvolvimento aos direitos humanos, do meio ambiente à segurança, do comércio às migrações, e assim por diante. É neste cenário complexo que o estudo das Relações Internacionais vem ganhando cada vez mais importância, alcançando o *status* de uma disciplina autônoma no amplo escopo das Ciências Humanas.

O campo das Relações Internacionais, ao procurar se aprofundar na análise de estruturas, processos, instituições, atores e normas presentes no sistema internacional, tem que interagir e se apoiar em diversas áreas como Ciência Política, História, Economia, Direito, Sociologia, Antropologia e Geografia, dentre outras. Seu estudo implica no entendimento e utilização de teorias e modelos de análise sobre as relações entre Estados, a organização do

poder mundial, a interação entre países e blocos, a atuação de organizações internacionais (governamentais e não-governamentais), a dinâmica dos conflitos e os atores que influenciam nos processos e estruturas no âmbito do sistema internacional.

Nesse contexto, a Semana de Relações Internacionais aparece somando esforços na construção da área das Relações Internacionais no Brasil. Evento acadêmico criado em 2003, a Semana se consolidou por sua periodicidade e projeção acadêmica. Ao longo desses nove anos vem procurando contribuir com reflexões conceituais relevantes na área para o fortalecimento do estudo das Relações Internacionais nos níveis de graduação e pós-graduação. Desde a primeira edição, contou com a participação de profissionais e acadêmicos do Brasil e do exterior, cujas contribuições resultaram na publicação de livros e anais.

A 9ª Semana de Relações Internacionais foi promovida pelos Conselhos dos Cursos de Relações Internacionais da UNESP (Campus de Marília e de Franca) e pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, com apoio dos departamentos de Sociologia e Antropologia (DSA) e de Ciências Políticas e Econômicas (DCPE) da Faculdade de Filosofia e Ciências, Campus de Marília.

Foi eleito como tema “Relações Internacionais: Pesquisa, Práticas e Perspectivas”. Sua amplitude tem relação com a própria abrangência das Relações Internacionais. Buscamos, a partir de tal escolha, aproveitar a oportunidade de reunir professores, diplomatas, profissionais, pesquisadores e alunos, para promover o intercâmbio de ideias e experiências, a apresentação e a discussão sobre a pesquisa que se desenvolve no Brasil e no mundo, algumas práticas importantes das Relações Internacionais e as perspectivas da área. Ao expor diferentes tendências teóricas e metodológicas, almejamos encontrar respostas para problemas complexos e plurais frequentemente submetidos nos vários ambientes de atuação do internacionalista. O tema selecionado foi abordado em conferências, mesas redondas, minicursos, sessões de cinema e oficinas. Serviu, também, de inspiração para a maioria dos trabalhos apresentados no âmbito dos seminários temáticos.

A presente obra é o resultado das atividades realizadas durante a Semana, apresentadas na forma de contribuições originais (ensaios e artigos) dos participantes do evento. O livro foi dividido em duas partes, cada qual com os respectivos textos dispostos em ordem alfabética de seus autores.

A primeira sessão do livro contempla ensaios, escritos originalmente para apresentação oral no evento e, em decorrência disso, guardaram o tom coloquial. O primeiro ensaio, *Presença do Historiador nos Estudos de Relações Internacionais*, é de autoria do professor Clodoaldo Bueno (UNESP). O texto, abarcado pelo eixo temático da pesquisa, focaliza a análise na abordagem histórica das Relações Internacionais no Brasil. Nesse intento, trata da evolução da disciplina História Diplomática, relacionando-a com a emergência posterior da História das Relações Internacionais.

O professor Eurico Figueiredo (UFF) abordou a *Geopolítica e Forças Armadas na América do Sul: impasses e desafios do século XXI*. O texto trata conceitualmente do tema geopolítica, tomando como recortes a América do Sul e o Brasil, incorporando ainda a dimensão das Forças Armadas. Além da discussão conceitual, este ensaio traz a reflexão sobre alguns impasses e desafios contemporâneos, acrescentando sua contribuição às perspectivas para o cenário internacional.

O terceiro ensaio, *A Relevância dos Organismos Internacionais*, é de autoria do Embaixador João Clemente Baena Soares. Neste texto são apresentadas diversas reflexões sobre a atual configuração do sistema internacional, com análises feitas da perspectiva privilegiada de um *policy maker*. Ademais, o ensaio se estende nas perspectivas das Relações Internacionais do Brasil, discutindo possibilidades de arranjo do sistema internacional e o papel das Organizações Internacionais nessa tarefa.

O professor José Augusto Guilhon Albuquerque (USP) apresentou o ensaio *Princípios e Valores na Política Externa Brasileira na Era Lula*. Inserido no âmbito das práticas de Relações Internacionais, o texto se preocupa com questões metodológicas referentes à formulação e aplicação da política externa brasileira. Tendo como recorte o governo de Luis Inácio Lula da Silva, mas avançando no governo da presidente Dilma Rousseff, o autor analisa a forma de inserção e o impacto dos princípios e valores na política externa.

Pesquisa em Relações Internacionais: passado, presente e perspectivas foi o tema apresentado pelo professor José Flávio Sombra Saraiva (UnB). Inserido no debate sobre a pesquisa em Relações Internacionais no Brasil, o texto parte de dados essenciais sobre o surgimento desse campo de estudo para, em seguida, analisar as temáticas de pesquisa, considerando avanços, dificuldades e áreas

prioritárias. Por último, apresenta um balanço das primeiras décadas da pesquisa em Relações Internacionais no país, indicando caminhos para sua consolidação.

Completando o primeiro bloco, a professora Teresa Isenburg (Milão), apresenta o ensaio intitulado *A América Latina e o Mundo: conflitos, movimentos sociais e a questão ambiental no contexto das Relações Internacionais*. O texto discute se existem problemas ambientais de importância prioritária em escala global e questiona a abrangência de tal entendimento e sua forma de tratamento no sistema político-diplomático internacional. Aborda a questão ambiental, a Conferência sobre o Meio Ambiente do Rio de Janeiro e os acordos dela decorrentes, por conta de uma sucessão de cenários que se fizeram presentes no sistema internacional.

A segunda parte do livro contém artigos produzidos pelos palestrantes da 9ª Semana. O primeiro deles, *Organizações Regionais como Mantenedoras e Construtoras da Paz: porque tanta ansiedade?* é de autoria do professor Andrea de Guttry (Pisa). O texto discute a tendência atual de descentralização na execução de operações de manutenção e de construção da Paz no sistema das Nações Unidas, com crescente participação de Estados e Organizações Internacionais, apresentando as motivações desses atores em desempenhar um papel mais importante em busca da paz e as consequências associadas a essa tendência.

O artigo seguinte trata, também, das operações de paz, tema de destaque na 9ª Semana. O pesquisador do Centro Africano para a Resolução Construtiva de Disputas (ACCORD), Cedric de Coning, aborda em *Capacidade Civil e as Operações Africanas de Apoio à Paz* o papel dos civis na manutenção da paz, concentrando a análise no projeto das forças de pronto-emprego da União Africana. Nesse recorte, são discutidas as funções civis identificadas, bem como a formação, o recrutamento e a mobilização de pessoal para preenchimento dos cargos civis nas operações de paz.

Em *Carybé e Vilaró: identidades, redes e representações entre Brasil, Argentina e Uruguai*, a professora Eliane Garcindo de Sá (UERJ) traz reflexões sobre os demarcadores da geopolítica nacional/internacional, considerando registros da produção cultural num sistema planetário globalizado. Em suas duas tomadas, sobre o argentino Caribé e o uruguaio Vilaró, são discutidos não apenas a trajetória dos artistas, mas também diferentes aspectos da identidade brasileira e das fronteiras globais.

O quarto artigo, do Embaixador chileno Fernando Reyes Matta, é intitulado *Las Cumbres Empresariales China-América Latina: aportes y evolución (2007-2011)*. Esse é o primeiro de uma série de textos que trata da China, ator cada vez mais relevante no sistema internacional, outro tema de destaque na 9ª Semana de Relações Internacionais. O autor trata especificamente das conferências empresariais entre a América Latina e a China a partir da sua concepção, o papel da CEPAL e do BID nesses fóruns, para concluir que ainda não são claras as metas e os resultados desses esforços.

Em seguida, temos o artigo *China y la Expansión Occidental: estructura de clases, imperialismo e intervención estatal en perspectiva histórica*, do professor Gustavo E. Santillán (Córdoba). O texto discute a questão da ascensão chinesa e sua relação com os demais Estados-nação no sistema internacional. Para tanto, adota a perspectiva da academia sul-americana, fazendo uma análise histórica que engloba os níveis social, político e econômico.

O professor chileno José Luis Valenzuela apresenta o artigo *China y Occidente: dos modelos de desarrollo para los países latinoamericanos*. O texto também é englobado nos estudos sobre a China e guarda profundo diálogo com os anteriores. A partir dos conceitos ocidental e chinês de desenvolvimento e de país desenvolvido, e do confronto entre eles, o autor discute se aquele eleito pela China seria ou não adequado para a América Latina.

O artigo seguinte, do professor Rafael Salatini (UNESP), tem como título *Kant e o Cosmopolitismo*. O texto traz uma reflexão sobre a importante e contemporânea discussão sobre o cosmopolitismo. A temática é desenvolvida a partir do pensamento tardio de Immanuel Kant, adotando uma perspectiva tanto histórica ou teleológica quanto jurídica.

Encerrando a obra, temos o texto *Gestão Intercultural nas Relações Comerciais Brasil-China* escrito por Suzana Bandeira e Rafael Guanaes. O artigo é voltado para as relações empresariais internacionais, destacando a importância da gestão intercultural. São apresentadas reflexões sobre as relações comerciais entre empresas brasileiras e empresas e instituições chinesas, destacando alguns aspectos culturais da China cuja compreensão é fundamental para o sucesso dessas relações.

A diversidade de temáticas abordadas reflete nossa expectativa de contemplar, de alguma maneira, a gama de espectros da pesquisa e da

prática nas Relações Internacionais. Esperamos que esta obra possa contribuir para o aprofundamento dos estudos e da reflexão sobre temas das Relações Internacionais e que, por meio destes ensaios e artigos, surjam ideias e, principalmente, questões que instiguem novas pesquisas, agucem os debates, e nos permitam pensar, analisar e compreender melhor os conceitos, as categorias, os modelos e as práticas que norteiam o cenário internacional.

Sérgio Luiz Cruz Aguilar
Hevellyn Menezes Albres
(Organizadores)

ENSAIOS

PRESENÇA DO HISTORIADOR NOS ESTUDOS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Clodoaldo Bueno

No início dos anos 1980 publiquei pequeno texto sobre “História e teoria das relações internacionais: nota conceitual”, numa época em que esta área era pouco cultivada na academia. Nas duas últimas décadas, nomeadamente, as Relações Internacionais ganharam projeção nas universidades e na grande mídia nacional e internacional. Mesmo assim, algumas das questões que levantei na ocasião, sobretudo no que se refere às fontes, ainda persistem. Na presente comunicação retomo algumas delas, adaptadas ao tempo e à circunstância, procurando não fugir dos objetivos desta mesa. Cumpre-me consignar que o Prof. Antonio Carlos Lessa, da Universidade de Brasília, contribuiu para a manutenção de meu interesse pelo tema, o que se traduz na promessa de produzir, mais adiante, um texto conceitualmente abrangente destinado aos estudantes de graduação.

A DELIMITAÇÃO DOS CAMPOS

Sem querer entrar fundo no debate acerca da autonomia das Relações Internacionais como disciplina, será necessário traçar, mesmo que resumidamente, seu histórico a fim de aclarar alguns conceitos e vislumbrar os limites da atuação do historiador e do cientista político.

A História Diplomática corporificou-se no século XIX como evolução da História dos Tratados (que remonta ao século XVI) e adquiriu notável vigor após a Primeira Guerra, em virtude do esforço desenvolvido pelos historiadores na busca das “causas” do conflito. A História Diplomática abrangia, além do estudo específico das guerras, tudo o que fosse de ordem estritamente internacional: os atos emanados das chancelarias, eventos como as conferências, e os tratados (MEDINA, 1973, p. 37-39).

Essa História Diplomática evoluiu para a História das Relações Internacionais, denominação hoje consagrada e sobre a qual não pairam dúvidas a respeito de seu conteúdo. Esta afirmação não implica negar a existência e a importância da História Diplomática. A diferença entre uma e outra reside no tipo de enfoque que é dado ao assunto analisado. Os limites da História Diplomática confinam-se nas atividades desenvolvidas pelas chancelarias, isto é, nas relações de Estado a Estado. Tal abordagem não satisfaz ao historiador com preocupações de totalidade, pois ela circunscreve sua análise aos acontecimentos, sem buscar os fatores profundos que os influenciam, situados em níveis inferiores aos acontecimentos. É neste sentido que a História das Relações Internacionais ultrapassa os limites do estritamente internacional.

Os estudos de história internacional tiveram grande avanço no período entre guerras graças, sobretudo, aos trabalhos de Pierre Renouvin e Arnold Toynbee. Na década de 1930, os estudos de Relações Internacionais passaram a estabelecer conexão entre política internacional e política interna e a valorizar, além da tradição, os fatores de ordem política, econômica, geográfica, demográfica, psicológica. A análise histórica deixou de cingir-se apenas ao que se passava ao nível das chancelarias para levar em alta linha de conta o que Renouvin denominou de “forças profundas”, isto é, as forças emanadas dos fatores acima enunciados e que subjazem ao evento internacional, por natureza político, de “curta duração”, na linguagem de Braudel.

Mas a História das Relações Internacionais não parou por aí. Pretende-se erigi-la em disciplina autônoma, como o fez Jean-Baptista Duroselle, discípulo de Renouvin, ao destacar a História das Relações Internacionais da História propriamente dita, atribuindo a aquela o estudo de “[...] tudo o que se refere às relações entre grupos de um a outro lado das fronteiras nacionais.” (apud MEDINA, 1973, p. 41-43). Para Duroselle, as Relações Internacionais comportam o estudo das relações entre Estados (“política exterior”) e as relações entre grupos não estatais através das fronteiras nacionais (o que ele denominou de “vida internacional”).

Outro autor francês de prestígio, Raymond Aron (1979), concebeu as relações internacionais como “relações entre nações” ou entre “unidades políticas”. Aron, todavia, reconheceu a importância da política interna na medida em que ela exerce influência sobre as relações que se processam entre as unidades políticas autônomas. Stanley Hoffman não vê possibilidade teórica de tratar os problemas internos e externos isoladamente: os objetos das relações internacionais são “[...] os fatores e atividades que afetam a política exterior e o poder das unidades básicas em que está dividido o mundo.” (HOFFMANN, 1963, p. 22, 24, 37).

Há, como se vê, certa unanimidade em estabelecer distinção entre política exterior e história das relações internacionais, atribuindo a esta, como já foi dito, caráter abrangente, para envolver as relações entre as unidades políticas, valorizando fatores de qualquer natureza, desde que tenham poder de exercer influência sobre as relações entre aquelas unidades.

Importa, nesta altura, estabelecer a distinção entre História das Relações Internacionais, campo próprio do historiador, e Teoria das Relações Internacionais ou Relações Internacionais propriamente ditas, objeto de estudo do cientista político. Não obstante a interdisciplinaridade própria da História e das Ciências Sociais, de modo especial no caso em exame, em que ocorre entrelaçamento com a História Política, impõe-se a necessidade de fazer uma tentativa de delimitação dos respectivos campos.

Para Manuel Medina, a distinção entre História das Relações Internacionais e Teoria das Relações Internacionais é clara. Esta última ocupa-se dos fenômenos internacionais em geral, enquanto que História das Relações Internacionais oferece uma visão parcial daqueles fenômenos.

Para ele, a História das Relações Internacionais - bem assim como a política internacional e a política exterior - constitui-se em “disciplina auxiliar”, embora indispensável, para o estudo das relações internacionais (MEDINA, 1973, p. 142). Emilio Cárdenas Elorduy, neste sentido, também menciona a história “[...] como instrumento ou como enfoque no estudo da realidade internacional.” (CÁRDENAS ELORDUY, 1971, p. 7).

À Teoria compete estudar a estrutura e a evolução do conjunto da sociedade internacional, caracterizada pela integração de unidades políticas independentes e pela ausência de poder central. A sociedade internacional constitui-se em sistema e as unidades políticas, em subsistemas. Os subsistemas interagem, formando uma sociedade, na qual as relações existem não só “[...] entre os representantes das unidades políticas autônomas, mas também entre indivíduos e grupos particulares, através das fronteiras estatais.” (MEDINA, 1973, p. 150-151).¹

A realidade do objeto de estudo do teórico das Relações Internacionais e do historiador destas relações é a mesma, mas existe separação conceitual entre ambos. A História ocupa-se do singular, do concreto, do irreversível, submetido à força do tempo. A teoria preocupa-se com o presente e busca o comum em situações diversas; estabelece generalizações e tipificações. Via de regra, o historiador, queira ou não, tem uma teoria que subjaz ao seu trabalho, notada na sua narrativa. O teórico adota o caminho inverso: utiliza-se da narrativa histórica para demonstrar sua teoria (MEDINA, 1973, p. 175-176).

Os cientistas políticos, não obstante reconhecerem que a História das Relações Internacionais tenha atingido, com Renouvin e Duroselle, o estágio de disciplina “autônoma” devido ao nível de seus trabalhos, em geral colocam-na numa posição subalterna, instrumento para a Teoria. Admitem a impossibilidade de o estudo teórico das Relações Internacionais prescindir da História, mas o passado é colocado numa situação idêntica a imenso laboratório a serviço da teoria, isto é, o equivalente à experimentação nas ciências naturais (CÁRDENAS ELORDUY, 1971, p. 7; MEDINA, 1973, p. 176). Assim concebida, a História das Relações Internacionais, assim como

¹ É frequente reservar o termo subsistema para os agrupamentos regionais. Assim, a expressão sistema internacional designa o conjunto da sociedade internacional e sistema nacional as unidades políticas independentes. Preferimos usar, em nossos estudos, as expressões no sentido aqui exposto por entendermos se mais lógico e porque contribui para evitar confusão.

outras disciplinas históricas, é também classificada como “auxiliar” da Teoria das Relações Internacionais (MEDINA, 1973, p. 187-188).

A este propósito, qual a posição dos dois clássicos da nossa disciplina, Renouvin e Duroselle? Cientes de que os exemplos históricos foram e são utilizados como apoio às reflexões dos teóricos, e sem negar o valor dos estudos que eles fazem, nem mesmo da utilização que é feita da História, ressalvam que

[...] em vez de procurar na história um elemento da sustentação a conceitos já elaborados, acreditamos fosse mais sensato investigar o passado, a fim de estabelecer as constatações permitidas pelo estudo dos documentos; poderemos assim, é certo, fornecer materiais ou motivos de reflexão aos teóricos das relações internacionais, mas levamos a cabo nossas pesquisas sem nos deixar guiar por este tipo de preocupações. (RENOUVIN; DUROSELLE, 1967, p. 7-8).

Para ambos, “é a ação dos Estados que se acha no centro das relações internacionais”. Isto porque não obstante o estudo das relações internacionais abrangerem relações entre povos e indivíduos, intercâmbio de produtos, serviços, ideias, influência de formas de civilização, tais relações não podem ser vistas de modo isolado das que existem em nível dos Estados, pois estes, no mais das vezes, é que regulam, limitam e/ou orientam tais relações. O Estado, desta forma, está no centro de suas análises: “o estudo das relações internacionais aplica-se principalmente a analisar e a explicar as relações entre comunidades políticas organizadas no âmbito de um território, a saber, entre os Estados” (RENOUVIN; DUROSELLE, 1967, p. 5-6).

A primazia do Estado não significa para os autores, contrariamente ao que à primeira vista possa parecer, confundir História das Relações Internacionais com História Diplomática. A distinção entre ambas lhes é nítida. Sem descartar o valor da segunda (que se ocupa das ações do governo), vista até mesmo como indispensável, não reconhecem, todavia, sua suficiência na construção de explicações. É necessário ir mais adiante e analisar as “condições geográficas, os movimentos demográficos, os interesses econômicos e financeiros, os traços da mentalidade coletiva, as grandes correntes sentimentais”, pois estas são “as forças profundas que formaram o quadro das relações entre os grupos humanos e, em grande parte, lhes determinaram o caráter”. A busca da identidade de tais forças não implica a desvalorização da ação do homem de Estado, pois este ao decidir ou planejar não as negligencia. Ocorre uma relação dialética, pois

elas o influenciam e lhe impõem limites a serem respeitados (RENOUVIN; DUROSELLE, 1967, p. 5-6).

Ao introduzir e valorizar as “forças profundas” (podem-se, aliás, usar expressões correspondentes), corporifica-se, nos estudos elaborados pelos dois autores franceses, uma História das Relações Internacionais ao nível de disciplina elaborada e distinta da História Diplomática.

Uma constante na obra desses autores é a repulsa a qualquer tipo de explicação mecanicista. Vale a pena insistir neste ponto. Há autores que levam o mecanicismo a tal extremo que chegam a anular por completo a ação do homem de Estado, como o faz Krippendorff, para quem o sistema internacional, produto da Revolução Industrial, possui

[...] demarcação de relações e padrões de relações fixos, face aos quais a figura do grande estadista se reduziu cada vez mais à de funcionário de situações constringentes pré-determinadas, malgrado o folclore e o prestígio que o palco da política internacional pretensamente proporciona. (KRIPPENDORFF, 1979, p. 24).

Para Renouvin e Duroselle, ao contrário, “[...] estudar as relações internacionais sem levar em alta linha de conta concepções pessoais, métodos, relações sentimentais do homem de Estado, é negligenciar um fator importante, às vezes essencial.” (RENOUVIN; DUROSELLE, 1967, p. 6). Nessa mesma linha antimecanicista, insistem na particularidade de cada situação concreta. A análise deve ser feita caso por caso, pois os móveis da ação variam conforme a época e o lugar, ora predominando os fatores econômicos, ora os políticos, ora os geográficos, para ficarmos nos mais gerais (RENOUVIN; DUROSELLE, 1967, p. 480). Tais fatores, geralmente, não aparecem isolados, mas sim de tal maneira urdidos que não há como o analista estabelecer hierarquia entre eles ou privilegiar um sobre os restantes. Ademais, há muito a ser feito ainda em termos de história propriamente dita, não sendo permitido, em muitos casos, alçar grandes vôos teóricos devido à falta de informação (RENOUVIN; DUROSELLE, 1967, p. 471-480).

Que dizer, então, no caso específico do Brasil, ainda carente de pesquisa histórica básica no campo das relações internacionais? Só depois de se empreender razoável restabelecimento do passado poder-se-á teorizar com relativa margem de segurança. Não é recomendável ao historiador –

mormente aquele que não se adapta ao trato constante com as fontes – tentar teorizar afanosamente sem o suficiente apoio em pesquisa arquivada. Sejamos um pouco modestos e não queimemos etapas com muita sofreguidão.

A partir do exposto, estão bem definidas as posições do historiador e do cientista político. O que se afigura ultrapassada é a tentativa de dar o caráter de “auxiliar” à História no momento em que se elabora uma teoria. “Ciências auxiliares” não existem. O que não se configura ciência é técnica, esta sim “auxiliar”. Esta segunda hipótese não se aplica à História por motivos que dispensam demonstração. Seria mais correto falar em interdisciplinaridade. Ao historiador das relações internacionais não é permitido ignorar os trabalhos dos teóricos das relações internacionais, mesmo porque o conhecimento do funcionamento do sistema internacional e a absorção de conceitos que eles utilizam são fundamentais para a análise do historiador. De igual modo, toda teorização em nível de Ciência Política que prescindir de uma perspectiva histórica, que não for estribada em sólida informação do passado, corre o risco de ruir ao primeiro sopro. O concreto histórico, solidamente estabelecido, pode, até, desmontar esquemas interpretativos dotados de rígida coerência interna.

No Brasil, há cerca de cinco décadas, havia ainda um ranço com a História Diplomática, que em grande medida explica o desinteresse da academia pela História das Relações Internacionais, pois, não raro, confundiam-na com a velha disciplina que cuidava da história dos tratados. Mesmo após a reforma universitária iniciada pela Lei Federal 5.540 (1968), que reestruturou os cursos de pós-graduação de modo a criar um sistema nacional, não surgiu sequer um que abrigasse uma área de concentração reservada à História das Relações Internacionais. A Universidade de São Paulo (USP), por exemplo, ao adaptar sua pós-graduação em História ao regime novo instalou apenas duas áreas - História Econômica e História Social – que persistem até hoje. Por efeito de modismos, a História Política era relegada a segundo plano, identificada por aqui erroneamente apenas com história dos acontecimentos, dos reis, gestões presidenciais, batalhas..., uma história, enfim, desprovida de charme e importância. Assistia-se à primazia do econômico e do social na análise dos processos históricos. As poucas dissertações e teses na área de História das Relações Internacionais não tinham onde se enquadrar; eram acolhidas em área correlata ou afim com o tema analisado, como a História Econômica, Geografia ou Ciência Política.

A partir da queda do muro de Berlim e da autodissolução da União Soviética, o triunfo da economia liberal, a intensificação do processo de globalização, e a formação do MERCOSUL, o interesse pelas Relações Internacionais e pela respectiva disciplina ganhou nova dimensão, com repercussão nas universidades. Hoje existe uma plethora de cursos no país, concentrados no Sudeste, mas presentes em todas suas regiões. Os novos cursos atendem a uma demanda de grupos paulatinamente mais abrangentes, pois os assuntos internacionais, até pouco tempo discutidos em círculos restritos passaram a ser preocupação mais ou menos generalizada, na medida em que as fricções internacionais localizadas carregam em potencial o perigo da internacionalização.

Até a passagem da década de 1980 para 1990 a bibliografia brasileira sobre relações internacionais era escassa. Em termos de manuais, havia apenas dois disponíveis só em bibliotecas, os de Hélio Vianna e Delgado de Carvalho, de boa qualidade, mas centrados nas questões de limites e nos grandes conflitos internacionais. A carência de pesquisa em História das Relações Internacionais levou, e ainda leva, não raro, ao aparecimento de textos carentes de lastro empírico, elaborados normalmente por estudiosos de fora da área. Existem artigos, algumas teses e dissertações apoiados em grande medida em textos precedentes, o que acaba induzindo seus autores a descambar para o lugar-comum ou para aceitação de conceitos, sem questionamentos ou controle, que, não obstante, por falta de algo melhor, contribuem para transformar, à custa de repetições, explicações mal fundamentadas em quase axiomas.

A falta de pesquisa histórica documental contribui para o surgimento de análises descoladas da realidade, criando-se um mundo que só existe nos textos, onde se fala e se analisa com sofisticação teórica e vocabular o que poderia estar acontecendo ou que se gostaria que acontecesse. O mundo real, frequentemente, surpreende os analistas das questões internacionais do presente no momento em que surgem rupturas, quando não erupções, não esperadas. Pode, também, ocorrer que grandes vaticínios caiam por terra sem produzir os resultados que se imaginavam.

Utilizemos um exemplo. Há alguns textos de brasileiros e argentinos sobre integração regional que valorizam o tratado de 1915 envolvendo Brasil, Argentina e Chile, o famoso Tratado do ABC. Atribuem-lhe o *status* de marco na história dos países signatários. No entanto, a pesquisa cuidadosa esclarece

que o tratado nunca entrou em vigor porque seu trâmite de aprovação não foi completado. Com frequência, vincula-se o tratado de 1915 com o ABC do Rio Branco. Mas são coisas distintas. O ABC do Barão tinha objetivo diverso daquele de 1915 e não se consolidou em tratado porque ele o abandonou em razão de as relações Brasil e Argentina estarem atravessando momento difícil à época por causa da presença de Estanisláo S. Zeballos - figura de expressão da corrente argentina antibrasileira - na chefia da chancelaria do país vizinho.

O ABC de 1915, por sua vez, insere-se na conjuntura da Primeira Guerra Mundial, iniciada no ano anterior. Os Estados Unidos, ainda neutros no conflito, assinaram tratados pacifistas com vários países. O Brasil assinou com eles o vigésimo do gênero em julho de 1914. É verdade que as relações Brasil-Argentina voltaram a um ponto ótimo, sobretudo após a mediação, mesmo malograda, que ambos fizeram nas Conferências de Niágara Falls (Canadá, 18 de maio a 1º de julho de 1914), juntamente com o Chile, na crise das relações dos Estados Unidos com o México em decorrência de efeitos colaterais da revolução iniciada no país latino em 1910. Por um breve momento o ABC passou a ser um ator internacional. Na esteira de tais acontecimentos, nosso ministro das relações exteriores Lauro Müller viajou para Buenos Aires, onde assinou junto com os ministros das relações exteriores da Argentina e do Chile o Tratado Pacifista de 1915. O tratado foi ratificado pelos legislativos do Brasil e do Chile. Na Argentina, o Senado o aprovou rapidamente, mas não passou na Câmara e, portanto, o tratado não chegou a entrar em vigor.

O texto negociado era o mesmo dos tratados pacifistas que os Estados Unidos firmaram com os outros países. Segundo testemunho do embaixador da França em Buenos Aires, o governo argentino acolheu a proposta brasileira apenas por uma questão de alta cortesia, nada mais do que isso, por considerar o tratado irrelevante. No Brasil, a iniciativa de Lauro Müller recebeu severa crítica interna, chegando a ser considerada fiasco diplomático, até porque já havia tratado de arbitramento bilateral em vigor com a Argentina. Para que firmar outro da mesma natureza? - perguntava-se - que incluía também questões de guerra e de paz e envolvia o Chile. Em um tratado tripartite sempre havia a possibilidade de agrupamento de dois votos contra um. O Tratado seria inútil, portanto. E todo ato inútil em diplomacia é ato perigoso porque se tem que manifestar ao desenvolver e assumir compromissos que

não teriam a menor importância, mas que poderiam ser invocados mais tarde pela outra parte em uma situação adversa (CALÓGERAS, 1987, p. 502).

Pode-se, portanto, questionar os eventuais efeitos do tratado de 1915 na construção da amizade Brasil-Argentina. Seus efeitos podem ter sido contrários ao que se propala hoje, contrariando parte da opinião da época. No entanto, à custa de repetições e citações criou-se um mito a mais a nos induzir a equívocos de interpretação. O exemplo foi aqui trazido apenas para realçar a necessidade de o pesquisador controlar as informações que utiliza. A maneira de se fazer isso é dialogar com mais de um autor e, o que é o melhor, buscar as fontes geradas na época estudada e aferir as interpretações correntes. O alerta é necessário para se evitar atitudes temerárias tal como a de fundamentar, às vezes até um capítulo todo, em um único autor, seja por falta de acesso às fontes documentais, seja por viés ideológico ou por ser o tema pouco estudado. Infelizmente, tal comportamento de risco tem sido cada dia mais frequente na academia. O controle das fontes é, como as outras, etapa fundamental numa pesquisa histórica séria.

A distância das fontes, a ausência de espírito crítico ou a adesão ideológica frequentemente produzem danos irreparáveis à interpretação do passado, pois podem levar a negociações desvantajosas em decorrência da falta de informação histórica válida, circunstância que cria, às vezes, culpas, remorsos e retaliações entre povos. O texto histórico bem feito justifica-se por si só, mas é, também, matéria prima do cientista político, do internacionalista, do diplomata, do negociador, do jornalista. Uma vez aceito isso, pergunta-se por que ainda são relativamente escassos os bons textos de pesquisa histórica básica, apesar dos avanços do período recente?

A resposta comporta algumas explicações e estas tanto agem isoladamente quanto em conjunto. Em primeiro lugar, porque produzir um texto de história das relações internacionais é trabalhoso e apresenta dificuldades próprias que afugentam aqueles que estão à procura do tema certo, com bibliografia disponível, fontes mapeadas e um orientador à disposição. Dificuldades existem em qualquer pesquisa, mas vencê-las é edificante, pois dá ao pesquisador sensação de vitória e disposição para fazer o melhor. Entre aquelas dificuldades, a que mais espanta o iniciante diz respeito ao acesso às fontes. No que se refere ao Arquivo Histórico do Itamaraty o que se diz é mais mito do que realidade. O arquivo é bem organizado, o mais

importante da área na América Latina, conta com funcionários prestativos, embora em pequeno número. A internet abriu possibilidades inimagináveis para o pesquisador. Há inúmeros arquivos, cujos documentos estão, no todo ou em parte, digitalizados.

Outra demanda que o trabalho em relações internacionais impõe a quem a ele se dedica é a aquisição de boa cultura na área de História, pois será impossível chegar a bom termo sem conhecer os processos históricos internos. Isto é exigência da moderna história das relações internacionais, pois não existe política externa que não seja face interna da mesma realidade. E o Estado é o principal ator do meio internacional.

OS PASSOS RECENTES

Na História, as questões do passado e do presente estão imbricadas. Os assuntos internacionais atuais que chamam a atenção da opinião pública provocam demandas de especialistas e, assim, o historiador acaba adquirindo, tanto quanto o cientista político e o internacionalista, oportunidade de socializar seus conhecimentos e opiniões na grande mídia. Vários historiados foram docemente capturados por ela e dela não mais se apartaram. O historiador que se rende à sedução da mídia, com frequência perde seu recato intelectual para se tornar uma espécie de “clínico geral” nas relações internacionais, falando e escrevendo sobre tudo desde às questões do Oriente Médio aos problemas de integração.

Em termos de perspectivas, só gostaria de chamar atenção para a carência de estudos históricos sobre as relações bilaterais do Brasil com seus vizinhos. Tem saído livros de boa qualidade – como são, por exemplo, os de Francisco Doratioto sobre Brasil-Paraguai – mas é um campo ainda em aberto, no qual persistem lacunas. O desconhecimento da alma, dos conceitos políticos e culturais das nações com as quais se trata põem nossos negociadores em desvantagem.

Os norte-americanos deram-nos exemplo quando estimularam os estudos sobre o Brasil a partir de 1964, nomeadamente. Patrocinaram teses sobre nosso país, sobretudo as dos chamados “brasilianistas” e criaram centros de documentação brasileira. Não há melhor maneira de se conhecer determinado povo do que estudar sua história. Esta ensina muito, por vezes

até permitindo conhecer-lhe o comportamento, que reflete visões de mundo e idiossincrasias. No Brasil, até por preconceito ou falta de modismo, deixou-se de estudar a história de países do continente, com os quais se mantiveram e mantêm relações bilaterais relevantes. Até recentemente pouco se estudava nas universidades brasileiras, nas disciplinas de História da América, a história dos Estados Unidos em prol da ênfase na história da América de fala espanhola, em parte explicada por razões românticas, indicando um distanciamento emocional daqueles. Os estudantes de graduação terminavam seus cursos mais bem informados, por exemplo, sobre a história da Venezuela, Colômbia, Nicarágua, Cuba e seus movimentos políticos, do que sobre os Estados Unidos, país hegemônico do continente e nosso principal parceiro internacional desde fins do século XIX. O funcionamento detalhado da democracia americana, com seu bipartidarismo de fato, interessa-nos de perto, pois suas mudanças internas afetam nossas relações bilaterais em mais de um sentido.

Estudar a história de determinado país não significa estar a lhe dar provas de amor. Procurar entender o processo da Independência norte-americana, nos seus aspectos políticos e econômicos, por exemplo, não significa que se esteja adotando atitude encomiástica. Se um determinado país é um *global player* de peso ou é parceiro importante para o Brasil, devemos estudá-lo, nos aspectos político, comercial ou cultural. Felizmente, nos dias atuais têm sido dados passos promissores tanto pelo historiador quanto pelo cientista político. Nesse sentido a UNESP apresenta bom exemplo no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para estudos sobre Estados Unidos (INCT-INEU), coordenado pelo Professor TulloVigevani, seu idealizador.

REFERÊNCIAS

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 1979.

BUENO, Clodoaldo. História das Relações Internacionais: conceituação e fontes. In: MEMÓRIA da II Semana de História. Franca: UNESP, 1981. p.117-127.

CALÓGERAS, Pandiá. *Ideias políticas de Pandiá Calógeras*. Introdução, cronologia, nota biográfica e textos selecionados por Francisco Iglesias. Brasília, DF: Senado Federal; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1987.

CÁRDENAS ELORDUY, Emilio. El camino hacia la teoría de las relaciones internacionales. *Revista Mexicana de Ciencia Política*, México, n. 63, p. 5-23, jan./mar. 1971.

DUROSELLE, Jean-Baptiste (Dir.). *La politique étrangère et ses fondements*. Paris: A. Colin, 1954.

HOFFMANN, Stanley H. *Teorias contemporaneas sobre las relaciones internacionales*. Tradução espanhola de M. D. Lopez Martinez. Madrid: Tecnos, 1963.

KRIPPENDORFF, Ekkhart. *História das relações internacionais*. Tradução de A. Zilhão. Lisboa: Antídoto, 1979.

MEDINA, Manuel. *La teoria de las relaciones internacionales*. Madrid: Seminários y Ediciones, 1973.

RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introdução à história das relações internacionais*. Tradução de Hélio de Souza. São Paulo: Difusão Européia, 1967.

GEOPOLÍTICA E FORÇAS ARMADAS NA AMÉRICA DO SUL: IMPASSES E DESAFIOS DO SÉCULO XXI¹

Eurico de Lima Figueiredo

O Brasil é uma surpresa, uma surpresa positiva. A evolução que aconteceu lentamente na Europa, aqui foi muito rápida. O Brasil moderno em que vivemos tem 80 anos. O país que poderia ser considerado uma grande fazenda na década de 1930 é hoje a sexta economia do mundo, caminhando em largos passos para ocupar a posição de quinta.

Socialmente as mudanças não foram menos expressivas. Há 80 anos, vivia-se em uma sociedade sem degraus, com poucos em cima e muitos na base da pirâmide, sendo rarefeitas as chamadas classes médias. Nos dias que correm são cada vez mais densas e expressivas as classes médias, com extensão do porte da classe trabalhadora brasileira. No campo, apesar de todos os entraves, e uma reforma agrária que tem muito no que avançar, processa-se o que Darcy Ribeiro um dia preconizou como uma “Revolução Verde”. Brasil, celeiro do mundo...

¹ Texto preparado após revisão da gravação da palestra ministrada pelo autor, proferida de improviso, como substituição à mesa redonda que, com o mesmo título acima, estava programada para ocorrer na mesma data, horário e local e que, por motivos supervenientes, não pôde ser realizada. O texto procurou manter, na medida do possível, o tom coloquial que caracteriza as falas em situações como essas.

No plano político, se há 80 anos éramos o país das oligarquias, hoje a complexidade das relações que caracterizam o sistema político do país, levaram à Presidência da República um metalúrgico, Luis Inácio Lula da Silva. No último quarto de século, com a exaustão do ciclo militar, em 1985, vem sendo instituída uma república que, apesar de todos seus problemas, afirma-se cada vez mais. As modificações ocorridas no país foram, então, de caráter estrutural, em curto espaço de tempo.

Mas o que mais fascina é poder olhar o futuro. Dizia Oswald de Andrade que a imaginação é tudo. Aproveitemos a ocasião e vamos supor que estamos em torno de uma grande tábua redonda. Troquemos ideias sobre o futuro, evidentemente, utilizando as lições do passado e a análise do presente.

Nessa conversa, começemos pelo medo, um medo hobbesiano. Hobbes dizia que, ao nascer, sua mãe havia parido gêmeos: ele mesmo e o medo. Pensem-nos, então, por um lado, em um mundo hostil, com cautela hobbesiana. Por outro lado, firmemos a esperança como mote de vida. Pensando assim, essa palestra poderia ter como subtítulo “a dialética da esperança e do medo”.

Primeiro, esperança. Comparemo-nos, por exemplo, com o grande irmão do Norte, os Estados Unidos. Somos totalmente diferentes, não temos nada a ver com eles. Precisamos, aliás, afirmar em nossas mentes essa diferença. A nossa integração nacional *não* foi feita com dois instrumentos fundamentais que lá prevaleceram. O primeiro foi a guerra de conquista, de invasão, em direção ao México. Não será possível entendermos os Estados Unidos sem os estados do Texas, Califórnia ou Arizona, conquistados a ferro e sangue. O segundo foi a expansão do capitalismo, que permitiu a compra de territórios como Louisiana, Flórida e Alaska, dentre outros. A grande nação norte-americana resultou, em muitos aspectos, dessa combinação entre a guerra de conquista e o poder econômico.

Nós não somos assim. Experimentamos a violência na construção de nossa nacionalidade, por certo. Somos violentos, mas não gostamos de falar sobre isso, o que é um dado interessante no que se poderia chamar de “modo brasileiro de pensar”. É impossível explicar a história brasileira sem violência, inclusive porque na própria questão da nação está a questão da violência. No entanto, não empreendemos guerras de conquista na região que habitamos.

Não foi também através da compra de outros territórios que construímos o tamanho de nosso país, com exceção do Acre, no início do século passado.

As graves distorções sociais que convivem com o país desde sua descoberta, poderiam ter levado à ruptura da ordem política, já que elas separavam os brasileiros mais ricos, pequena minoria, dos mais pobres, imensa maioria. Isso, entretanto, não aconteceu, tendo se mantido íntegro o território que é o quinto maior do mundo, contando com quase o dobro da extensão da União Europeia. Cabe ressaltar, aliás, que a distância entre ricos e pobres vem sendo encurtada, nos últimos 16 anos, por políticas de Estado, de governos de dois partidos distintos. De fato, nesse período incorporou-se um novo país dentro do país, com uma emergente classe média, com cerca de 30 milhões de pessoas, contingente populacional equivalente a duas vezes o do Chile, três vezes o de Portugal, ou a vários países do Leste Europeu, como a Hungria, Bulgária, Eslováquia, Sérvia, somando-se a população de todos eles.

E por que há esperança com medo? Porque hoje temos um mundo sob ameaças, crises econômico-financeiras, recessão, moratórias. Países que sobem e países que descem, ciclos de depressão e de expansão econômica. Por exemplo, quem poderia dizer 60, 50 ou até mesmo 20 anos atrás, que teríamos no mundo hoje a pujança chinesa? Há 30 anos ninguém diria que ocorreria a queda do muro de Berlim, muito menos o colapso da União Soviética.

São então ameaças econômicas, que, dinamicamente, reconfiguram o sistema de relações internacionais. Não podemos entender esse sistema se não entendermos o que está por baixo dele, o sistema de relações econômicas no plano global. Temos que entender a economia mundial, para entender o sistema de relações internacionais. E a emergência da China, mas também da Índia e do Brasil, reconfiguram esse sistema, para não falar do papel da “nova” Rússia.

Mas o mundo de nossos dias convive com ameaças não só econômicas. Há as ameaças naturais, terremotos, maremotos, inundações, camada do ozônio, escassez da água. Ameaças energéticas, porquanto se sabe que o ciclo do petróleo está com os dias contados. Ameaças políticas. Elas estão por toda parte. Golpes, contragolpes, soberania nacional em declínio, estados falidos. Ameaças culturais: xenofobia, etnicismo, racismo, limpeza étnica, discriminação, fundamentalismos a pretexto de combater os fundamentalismos. Além de revoluções, guerras, guerras civis, guerras de

quarta geração, intervenções multinacionais, terrorismos, contraterrorismos, operações militares como *peacekeeping* e *peace-enforcement* (ou combinações entre as duas), insurgências, contra-insurgências.

Esse pano de fundo, traçado em linhas tão gerais quanto sucintas, serve como introdução menos trivial ao tema de hoje, “Geopolítica e Forças Armadas na América do Sul: impasses e desafios do século XXI”. Abordaremos o assunto na ordem dos termos propostos. Primeiro, breves considerações sobre a Geopolítica o que, entre nós, já envolve certo grau de dificuldades. Depois, América do Sul e Forças Armadas, e, finalmente, os impasses e os desafios.

Consta que o conceito de “Geopolítica” foi cunhado pelo sueco Johan Rudolf Kjellén (1844 / 1922), aluno do grande Friedrich Ratzel (1844 / 1904). As ideias de Kjellén influenciaram o mundo de seu tempo e muitos chamam atenção para a penetração delas nas concepções nazistas preconizadas por Adolf Hitler. O ditador germânico teria sido também influenciado por outro geopolítico, o inglês Sir Halford John Mackinder (1861 / 1947). Este, por sua vez, influenciou o geopolítico norte-americano Nicholas J. Spykman (1893 – 1943), que, para muitos, alimentou com sua obra a posição dos Estados Unidos no decorrer da Guerra Fria. Entre nós, Golbery do Couto e Silva (1911 / 1987) tornou-se mundialmente conhecido como uma das fontes da chamada Doutrina da Segurança Nacional. Falaremos sobre ele mais adiante.

Em Ratzel, não havia determinismo geográfico, ao contrário do que muitos no seu tempo advogaram. Claro, o território e a avaliação das suas potencialidades eram valiosos. Se o território era mais rico em recursos naturais, se possuía mais água, se era rico em minérios, contava com maior potencialidade para o seu desenvolvimento. A localização dos países era igualmente dimensão que deveria ser levada em devida consideração. Um território rico, mas com baixa densidade na sua organização política e econômica, em face de um país grande e rico, dotado de vontade política, poderia ser incapaz de desenvolver por si só suas riquezas. O menor e menos dotado política e economicamente teria problemas com o grande.

Kjellén apresentou visão muito típica daquela época, organicista e evolutiva. Ou seja, a Geopolítica deveria ser entendida como um organismo, onde a “Geografia Física” seria inseparável do que, mais tarde, seria chamado de “Geografia Humana”. Ele chamava atenção para a relação orgânica entre o

homem e a terra, entre o espaço e a humanidade, entre a geografia e a história. Esse tipo de pensamento ganhou força após a Primeira Guerra Mundial, principalmente em um país que mudou o mundo, a Alemanha.

A Geopolítica da época apresentava a ideia do espaço vital, refletindo as condições da situação alemã. No Ocidente, a Alemanha competia com as duas grandes potências do continente, a França e a Grã-Bretanha; no Oriente, a grande Rússia; e a Alemanha espremida entre as duas frentes. A conquista do espaço alemão passava, então, pela sua afirmação como potência nacional no centro da Europa. Dominando-se o centro da Europa, onde se radicava o centro de gravidade das relações políticas e econômicas na época, poder-se-ia dominar o mundo. Isso em nome do sangue, ou seja, da excelência da capacidade alemã que vinha do seu gene, da singularidade da mente alemã que era reprimida, tolhida, não podia se expressar.

Com a derrota do nazi-facismo, irrompeu crítica forte à Geopolítica. No plano ideológico, a esquerda alegava que a disciplina, nas suas linhas dominantes, parecia não mais servir para explicar o mundo pós-guerra mundial. Além disso, não se esquecia de como algumas de suas ideias e conceitos tinham sido apropriados por Hitler e seus seguidores. Mas, para a direita, elas continuaram servindo, - e muito! No Brasil, ganhou destaque, como já adiantado, o trabalho do General Golbery do Couto e Silva. Não se entenderá 1964 sem ler de sua autoria Planejamento Estratégico (1955) e Geopolítica do Brasil (1966).

A Geopolítica do general Golbery dividia o mundo entre Ocidente e Oriente. Um Ocidente agasalhado sob a força centrífuga dos Estados Unidos e o Oriente no campo gravitacional da União Soviética. Evidentemente era uma lógica geopolítica forçada. Porque, por exemplo, o Japão, que é do Oriente, estava ideologicamente no Ocidente. Ou seja, a Geopolítica do general apresentava tinturas fortemente ideológicas no quadro da Guerra Fria.

As concepções do general instrumentalizaram no Brasil e, de resto, em grande parte da América do Sul, uma ideologia ou doutrina, como se queira, da segurança nacional, baseada no confronto do Ocidente com o Oriente. Nessa visada, o comunismo era entendido como invasão da nossa identidade ocidental. Os comunistas e seus aliados eram subversivos e precisavam ser combatidos na forma (e na lógica!) do “inimigo interno”.

A Geopolítica, colocada nos termos tão brevemente descritos acima, já no período do regime inaugurado em 1964, foi logo combatida pelos que se opunham a nova ordem. Nessa linha a Geopolítica foi paulatinamente substituída em muitos círculos acadêmicos, pela expressão “Geografia Política”, que passou a ser preferida em relação à contração “Geopolítica”. Hoje, com o passar do tempo, afastados os fantasmas do passado, a expressão passou a circular novamente nos meios acadêmicos brasileiros na sua acepção geral, que jamais perdeu, sua razão de ser.

A Geopolítica configura, atualmente, área de conhecimento multidisciplinar que relaciona as questões políticas às propriamente geográficas, tais como espaço físico (localização, território); posse de recursos naturais; população; topografia; clima; ecologia. Seu amplo espectro de interesses é da maior importância na análise das relações internacionais e estratégicas e também não menos importantes na análise de cada país.

E, nesse ponto, para a geopolítica, para a América do Sul e para o Brasil ganha força a expressão “Forças Armadas”. Um resumo da República brasileira apresenta: 1889 - Golpe Militar; 1889-1894 - República da Espada dos Marechais Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto; 1894-1930 - República Oligárquica, com duas revoltas militares expressivas, a de julho de 1922 e o Movimento Tenentista entre 1924 e 1927; 1930 – golpe, consagrando o movimento que derrubou a República Velha; 1932 - a chamada Revolução Paulista, com tentativa de contragolpe; 1935 - tentativa de golpe da esquerda, a Intentona Comunista; 1937 - Estado Novo, golpe de Vargas; 1938 - tentativa de contragolpe à direita, sob a égide do integralismo; 1945 – golpe militar apeando Vargas do poder.

Entre 1945 e 1964, nós tivemos quatro presidentes eleitos, sendo três civis e um militar. O Marechal Eurico Gaspar Dutra conseguiu completar seu mandato, janeiro de 1946/janeiro de 1951. Getúlio Vargas, seu sucessor eleito pelo voto direto, cometeu suicídio antes de completar seu período. Entre Getúlio Vargas e o próximo presidente eleito, Juscelino Kubitschek, tivemos graves crises institucionais. Morto Vargas, assumiu o seu Vice, Café Filho. Um ano e pouco depois de sua posse, ele ficou doente, teve um infarto, e não pôde voltar. Assumiu Carlos Luz, presidente da Câmara, que tentou dar um golpe, visando impedir a posse de Juscelino Kubitschek, mas acabou contra-golpeado pelo então Ministro da Guerra, o Marechal Lott.

Coube a Nereu Ramos, presidente do Senado, dar a posse a JK sob estado de sítio. Kubitschek governou com relativa paz, mas enfrentou duas revoltas militares, Jacareacanga e Aragarças. Veio o quarto presidente eleito constitucionalmente, Jânio Quadros, que renunciou, após breve permanência no cargo, possivelmente visando o golpe civil. O vice do presidente Jânio Quadros, João Goulart, foi impedido de assumir o cargo, na medida em que se encontrava no exterior na ocasião da renúncia do Presidente. Ocorreram resistências à sua posse, principalmente por parte dos seus ministros militares.

Por casuísmo implantou-se, pela primeira vez na história do país, o parlamentarismo, um *arreglo* achado pelas elites políticas e a “Junta Militar”, que praticamente havia assumido o poder após a saída de Quadros. O parlamentarismo não vingou e, em janeiro de 1963, ocorreu a volta do regime presidencialista, após realização de plebiscito. Em março de 1964 veio o golpe militar. Em 18 de dezembro de 1968, contragolpe, o golpe dentro do golpe, com o AI-5, impedindo-se que o Vice Presidente Pedro Aleixo, com o falecimento do titular, Marechal Costa e Silva, tomasse posse. De 1968 até os anos finais do governo Médici, o Brasil viveu os chamados “Anos de Chumbo”, Araguaia, etc. Nas regiões conflagradas viveu-se a beira da guerra civil, com encontros mortais.

A partir de 1974, com governo de Ernesto Geisel, o país passou a viver processo de mudança política implementada “de cima”, isto é, pelo *establishment* no poder. Foi a abertura política. Formou-se a partir desses anos o que literatura a respeito do período denominou como “sociedade civil”. Ela nasceu forte no bojo das lutas políticas, encorpou-se gradativamente. Os professores, por exemplo, que nunca se organizaram, passaram a fazê-lo. Os estudantes dispunham de um instrumento como a UNE, mas não seus mestres. Foi somente no quartel final dos anos 70 do século passado que passaram a ser instituídas as associações docentes em todo o Brasil. Em 1985 ocorreu a quebra do ciclo militar, respeitada a via constitucional, dentro do possível.

Essas breves anotações, aqui desenvolvidas “a toque de caixa”, servem para mostrar que não se pode entender a história da República sem as Forças Armadas. Mas o que aconteceu no Brasil aconteceu em toda América do Sul, não se podendo, é claro, deixar de atentar para singularidade dos diferentes casos. Mas a extensão, a profundidade e a importância do protagonismo político dos estamentos militares ocorreu em toda a região.

A partir dos anos de 1980 as coisas começaram a mudar. O Brasil, o Cone Sul, o mundo andino, a região começou a mudar. As lideranças políticas tiveram que aprender com a história que eles mesmos faziam. Em primeiro lugar, no país e na América do Sul não ocorreu a fragmentação política; o continente permaneceu intacto. Não surgiu uma segunda Bolívia, Argentina, um terceiro Paraguai. Não surgiu um segundo, terceiro ou quarto Brasil. Havia se conseguido, afinal de contas, manter a integridade estatal, não obstante a tensão político-ideológica e a despeito das graves crises sociais. Em segundo lugar, passou-se a entender melhor, no quadro do Estado democrático de direito, a importância da cooperação civil-militar. Não existe caso na História de um grande país que não fundamente sua soberania nesta cooperação.

A cooperação civil-militar se dá em duas direções. Uma, no âmbito da ciência e tecnologia, porquanto não se pode dispor de Forças Armadas eficientes e preparadas sem o aporte tecno-científico na formação de uma indústria de defesa. Sem ele não se pode aspirar autonomia política em face dos países mais poderosos. Outra, mais difícil e complexa, se dá na formação de pensamento estratégico próprio que seja formulado e se desenvolva com nossas próprias cabeças.

Permitam-me aqui, mesmo que com certa trivialidade, precisar o termo “estratégico”, que é muito largo e empregado em muitas acepções. Na área dos Estudos Estratégicos o foco dos estudos e pesquisas concentra-se na análise do papel militar no cenário nacional e internacional. Tal foco comporta dois objetos, a defesa nacional e a segurança do país. É inviável, nesse sentido, entender-se o sistema de relações internacionais sem a dimensão estratégica. É igualmente inviável a análise estratégica sem suas interfaces e conexões internacionais, especialmente com o sistema de segurança internacional.

O sistema de segurança internacional é um sistema complexo, e que, em última análise assenta-se no poderio militar. O órgão que decide pela paz ou pela guerra, pelo menos no sentido formal, é o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Permitam-me a crua caricatura: seus membros permanentes sentam-se à mesa das conversações armados até os dentes, todos eles contam com arsenais nucleares para bancar suas posições políticas.

E quanto aos desafios e os impasses? O impasse pode ser logo colocado: o Brasil quer a integração da América do Sul, mas será que a América do Sul

quer a integração? Na verdade, o impasse pode estar dentro de nós mesmos. Se observarmos a literatura aberta e escondida, manifesta e latente - e na nossa área é necessária a capacidade de se ler nas entrelinhas dos documentos -, uma dada posição propõe a manutenção dos vínculos de sempre com os Estados Unidos e a Europa (Inglaterra, França, Itália, Espanha e até Portugal, mas também com os Países Baixos). Proclamam: foi com esses vínculos que chegamos onde estamos, a posição lisonjeira que hoje ocupamos no cenário internacional.

Outra posição defende visão multilateral, sem foco privilegiado, sem se atrelar a esta ou aquela região, a este ou aquele país. Implica em pragmatismo comercial e diplomático. Uma terceira posição, uma espécie de variante da anterior, defende multilateralismo, mas com ênfase nas relações bilaterais. Por exemplo, o Brasil só chegaria ao Conselho de Segurança se fizesse aliança especial com os Estados Unidos, recuperando tradicional parceria. Outra, defende a manutenção de vínculos meramente comerciais com a América do Sul, tendo em vista que o país dela se afasta cada vez mais em termos de volume econômico. A integração, nesse sentido, a opção pela América do Sul, obrigaria o Brasil a oferecer cada vez mais, para receber cada vez menos. As eventuais compensações de ordem política não compensariam o ônus econômico.

Outros propugnam outra posição ainda. Somos a sexta economia do mundo. Segundo os dados do FMI de 2010, o nosso PIB naquele ano era de mais de dois trilhões de dólares, hoje maior que o da Itália e do Reino Unido, já bastante próximo da França. A posição melhor seria, nesse contexto, a luta anti-hegemônica para afirmar uma nova hegemonia. O Brasil deveria, assim, concentrar suas forças para preparar-se para ocupar a melhor posição nessa nova ordem que se avizinha.

Finalmente, outra argumenta que nada disso está certo. O Brasil, pela capacidade de gerar o mercado interno que gerou e, inclusive, superar a crise de 2008 como superou, através dos incentivos às suas próprias peculiaridades internas, deve voltar-se cada vez mais para dentro. Há um continente a conquistar que somos nós mesmos. Não obstante a necessidade de se reconhecer a força dos processos globalizantes, o Brasil deve voltar-se, cada vez mais, para si mesmo, devido a seu porte continental, pela riqueza que tem, pelo mercado interno que se alarga a cada dia. Principalmente agora quando está perto da auto-suficiência energética e aumenta, cada vez mais, sua capacidade de exportação.

A América do Sul é tão somente uma das opções, ante o leque de oportunidades apresentado. É a opção deste palestrante. O que significa a região para nós, os brasileiros? Significa que é aqui que se encontra nosso *habitat* histórico, é na região que se conforma o nosso espaço geopolítico. Nós estamos aqui para sempre, formamo-nos para aqui ficar, assim como nossos vizinhos. Formamos, muito mais que qualquer outro maciço comunitário, identidade histórica muito próxima. Espanhóis e portugueses, nossos pais históricos, vieram da mesma Península Ibérica, são primos. A nossa sensualidade, nossa maneira de perceber, de sentir as sensações do mundo, é próxima. Formamos espaço culturalmente homogêneo, onde são faladas apenas quatro línguas. Na realidade, apenas duas, portuguesa e espanhola, uma vez que as outras duas - inglesa (Guiana) e holandesa (Suriname) – são línguas oficiais de pequenos países.²

Essas rápidas pinceladas já servem para contrastar a região em que vivemos, por exemplo, com a Europa, um continente onde cerca de cinquenta países guerrearam durante toda sua história. Uma integração regional, inclusive, que é dita, mas não aconteceu, como podemos observar com os acontecimentos que lá se desdobram durante o transcorrer deste ano de 2011. Mais ainda, porque não se trata tão somente de cinquenta países, mas de países que, até hoje, experimentam fraturas culturais internas. Ao pensarmos na Espanha, pensamos nos bascos. Se pensarmos no Reino Unido, pensamos no País de Gales, na realidade um país muito pequeno dentro do Reino Unido, onde se fala o galês, além de outras línguas do chamado grupo céltico. Pensamos na Irlanda...

Temos, em suma, essa origem comum e, com o passar do tempo, construímos somatório de riqueza que não pode ser desprezado. Se somarmos os volumes econômicos do continente veremos que estamos chegando a um PIB em torno de quatro trilhões de dólares e com uma população rarefeita. Hoje a renda per capita na região é de algo em torno de 17 mil dólares, o que não é pouca coisa. Certo, há ainda as outras regiões americanas, cada uma com suas particularidades geopolíticas. Há a América Central, a América Insular e a América do Norte (Estados Unidos, México e Canadá). Em todas elas é forte a influência norte-americana. Mas me parece que é exatamente por causa desse desenho geopolítico que surge a União das Nações Sul-

² A Guiana Francesa é considerada território francês e, assim, não goza de soberania, não pode se integrar à região por vontade própria.

Americanas (UNASUL). Pensar e agir supondo que há ainda possibilidades de, pela união de todos os países do continente, deter-se massa política e econômica para fazer frente a países e/ou centros mais poderosos, visando, com maior autonomia, os melhores objetivos e interesses do continente.

Nesse contexto, o primeiro impasse da América do Sul comporta duas alternativas. Ou se submete a uma tradição que diz que aqui é uma área dos Estados Unidos e da Europa ou, ao contrário, assume-se protagonismo em relação ao próprio destino. E essa alternativa passa por uma cooperação cada vez maior entre os países da região, indicando a busca de sua futura integração como e enquanto uma comunidade sul-americana. Repito para efeito de ênfase. Parece-me que, em suas linhas básicas, foi esse o pensamento que levou à criação da União das Nações Sul-Americanas.

Quanto aos desafios relativos ao complexo “América do Sul/ Forças Armadas”, eles são vários, mas me permito indicar apenas três. O primeiro diz respeito ao necessário ajuste entre a retórica e a prática, o que é sempre um problema sério na tradição sul-americana. Uma coisa é o que falamos, outra coisa é o que fazemos. E nós sabemos que a ideologia não está no que se diz, mas no que se faz.

Os dados concretos existem. Em maio de 2008 foi criada a União Sul-Americana (UNASUL). Em dezembro de 2008, foi instituído o Conselho de Defesa da UNASUL, havendo consenso de que a região precisava dispor de seu próprio dispositivo de defesa e segurança. Em maio de 2011 surgiu o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), primeiro órgão permanente do Conselho de Defesa do bloco, sediado em Buenos Aires. Todas essas iniciativas tiveram como base o forte apoio do Brasil.

A formação de pensamento estratégico próprio, que não se fundamente em teorias importadas, calcadas em perspectivas que não podem e nem devem ser as nossas, não se dará da noite para o dia. A universidade será chamada a cumprir sua tarefa, sopitando preconceitos, generosamente com olho no futuro. De igual modo será significativa a colaboração militar na empreitada. Na verdade, não bastarão leis e decretos que obriguem a subordinação castrense às instituições democráticas. Leis e decretos impõem pensamentos, conquistam mentes e corações, constroem legitimidade, levam à aceitação espontânea do poder político.

O segundo desafio diz respeito à montagem da Base Industrial de Defesa da América do Sul (BIDAS). Isso implica em desenvolvimento de ciência e tecnologia para a área estratégica. Mas antes do agir, deve vir o pensar, fundamento da análise crítica. Será preciso saber o que se quer e não se tem, tendo em vista as necessidades, em particular do Brasil e, em geral, do continente, a luz dos cenários prováveis. Planos de defesa requerem o exame percuciente do sistema de segurança internacional. Estamos ainda no início da marcha; o tempo urge; há de se correr.

O terceiro desafio se coloca no plano das vulnerabilidades sociais que permeiam a região. Como o Brasil, o gigante do Sul, ele mesmo vitimado por um passado de injustiças sociais que vêm de longe, deve lidar, por exemplo, com um país como a Bolívia, tão carente e necessitada de tudo? A distância do Brasil para os Estados Unidos hoje é de sete vezes em termos de volume econômico. A diferença do Brasil para o Chile é de cerca de dez vezes e em relação à Bolívia de quase cem vezes.

Como faremos isso tudo? Não há respostas de colete. Não há soluções prontas e acabadas. Havendo, entretanto, noção de rumo em relação aos objetivos pretendidos, deverá prevalecer o ensaio e erro. No século XX lançamos as bases do grande país que nós vivemos, apesar de todas suas deficiências, que são inúmeras. Desafio maior será a construção de uma grande América do Sul no século XXI. Nesse processo será de vital importância, mas não única, a participação do engenho e da arte dos que lideram a nação brasileira no Estado democrático de direito.

A RELEVÂNCIA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

João Clemente Baena Soares

Prendemos apresentar algumas ideias, impressões e reflexões sobre o mundo em que vivemos e sobre a possibilidade de organização dos interesses no âmbito internacional.

Por volta dos anos de 1980, quando exercemos a Secretaria Geral do Ministério das Relações Exteriores, incomodava-nos muito a crítica que se fazia ao Itamaraty. Dizia-se que o Itamaraty era uma torre de marfim, que havia interesses corporativos e que não se abria ao diálogo. O desejo de abrir ao diálogo existiu sempre, mas não havia interlocutores com os quais estabelecer esse diálogo. Dez anos depois, ao retornar ao Brasil, percebi outro panorama muito mais animador. As condições haviam mudado de maneira significativa. Nas universidades como as de Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro, pioneiras, multiplicavam-se os cursos de Relações Internacionais, e o interesse em acompanhar a realidade externa.

Exemplo vigoroso é esta 9ª Semana, a série de temas abordados, a preocupação com a pesquisa, tudo isso indica um avanço, um progresso admirável

nessa área. Estamos em um encontro de agentes da paz. Todos aqueles que se dedicam às Relações Internacionais, aqueles que iniciam as suas trajetórias, aqueles que estão mais à frente, aqueles que já encerraram a sua trajetória, mas continuam ligados ao assunto, são todos agentes da paz. Emociona-me saber que o Centro Acadêmico do Curso de Relações Internacionais da UNESP – Campus de Marília se chama Sérgio Vieira de Mello. Ele foi exemplo de um agente da paz que sacrificou a própria vida na realização da sua missão.

Margaret MacMillan, na página 102 da tradução brasileira de seu livro *Paz em Paris*, publicado pela Editora Nova Fronteira em 2004, reproduz o seguinte pensamento de Harold Nicholson, conhecido diplomata e autor britânico que participou da Conferência de Paris em 1919, ao encerrar-se a Primeira Grande Guerra:

Partimos para Paris não só para dar fim à guerra, mas para buscar uma nova ordem para a Europa. Não preparávamos a paz e sim a Paz Eterna. Pairava no ar o halo de missão divina. Teríamos que permanecer alertas e nos manter rigorosos, corretos, ascéticos. Porque estávamos por fazer coisas grandes, permanentes, nobres. (MacMILLAN, 2004, p. 102).

Continuamos nós essa busca da paz, embora sem o halo de missão divina. Também em condições muito desfavoráveis, porque vivemos momentos exasperados da cultura da hipocrisia nas Relações Internacionais. Há vários exemplos, mas talvez o principal hoje é o que está acontecendo no Norte da África. Movimentos louváveis, generosos de jovens pela liberdade, pela oportunidade, pela mudança de gerações, enfrentam líderes, ditadores, ou que foram ditadores por quarenta, trinta anos. Mas o curioso é que só agora as maiores potências admitiram o fato de que essas pessoas são ditadores. Porque antes eram dirigentes de Estados com interesses estratégicos, eram parceiros estratégicos, como o Egito de Mubarak.

Hoje não são mais. Acabou o regime Gadaffi. Ainda não se estabeleceu a democracia na Líbia, que será um processo bastante longo e penoso. Mas os especialistas e técnicos em petróleo franceses e ingleses já ocupam a indústria petrolífera daquele país. Afinal são os vencedores, com os mísseis da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), cuja missão era proteger os civis conforme resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Mas o real objetivo era outro, e foi alcançado. A estabilidade

política, a reconstrução do país, a construção da democracia, isso tudo fica para depois. Igualmente fica em segundo plano a harmonização dos interesses de 140 tribos que habitam a região e a construção da paz interna.

O Egito ainda tem em seu caminho um governo militar de transição. A Síria não tem petróleo e, portanto, está a salvo da OTAN, deve derrubar seu ditador com meios próprios, possivelmente uma guerra civil. E os outros Estados autoritários, Arábia Saudita, Yemen e o Bahrein? Para não falar dos Estados da África ao sul do Saara. Por exemplo, a Costa do Marfim, onde houve uma guerra civil com milhares de mortos, enquanto o Conselho de Segurança e a OTAN se preocupavam com a Líbia. Também poderíamos trazer alguns outros exemplos para mostrar que a cultura da hipocrisia está em todo lugar, todo o tempo. Em relação ao meio ambiente, há um esforço notável para resultados pífios porque não se reconhece que o sistema é predatório. O que precisa ser feito é corrigir os excessos e os erros do sistema nessa matéria.

Meu propósito é fornecer alguns apontamentos sobre a organização da comunidade internacional no mundo contemporâneo e os organismos internacionais. A efervescência das transformações, inovações, desafios e perplexidades atuais dão caráter de urgência a qualquer esforço na tentativa de compreensão. Como obter respostas para angústias criadas por circunstâncias anteriormente desconhecidas? Como disciplinar a vida internacional na paz e na democracia?

Cada pós-guerra, ou seja, cada final de conflito mundial moderno inspirou manifestações idealistas. A “guerra para acabar com todas as guerras” em 1919. A paz definitiva para “transformar espadas em arados” em 1945. Esses elevados e magnânimos propósitos não foram realizados, mas houve consequências benéficas. Os Estados concordaram com a criação de organismos internacionais, como Liga ou Sociedade das Nações (SDN) e a Organização das Nações Unidas (ONU), às quais confiaram a manutenção da paz e da segurança internacionais. O objetivo central não foi atingido. Entretanto, as atividades dos organismos de vocação universal trouxeram resultado importante na área da cooperação internacional.

Ainda no século XIX foram criadas entidades, como a União Postal Universal e a União Internacional de Telecomunicações e, em 1919, a Organização Internacional do Trabalho. O que havia de novo na SDN era

a possibilidade ou a crença de poder construir uma sociedade internacional motivada e organizada, bem como desestimular o uso da violência bélica como instrumento de política - veja-se a condenação da guerra no Pacto Briand-Kellog de 1928. E fazer prevalecer também a solução pacífica de controvérsias.

Contudo, na estrutura e no funcionamento da SDN impôs-se a realidade do poder por cima das metas idealistas. Ao lado de uma Assembleia igualitária, estabeleceu-se um Conselho restrito. Neste, havia a representação permanente de cinco grandes potências: Império Britânico, Estados Unidos, França, Itália e Japão, aos quais se associavam outros quatro membros designados pela Assembleia: Brasil, Bélgica, Espanha e Grécia. Como se vê, a crise atual do Conselho de Segurança da ONU tem antecedentes.

O Conselho, na prática, transformou-se. Os Estados Unidos não ratificaram o pacto da SDN e a Alemanha foi admitida em 1926 de forma permanente. Isto resultou na retirada do Brasil não apenas do Conselho quanto da própria organização em 1927. O espírito de Genebra não resistiu à realidade do poder, a SDN debilitou-se. Até que, em 1946, realizou sua última assembléia e, em 1947, transferiu para as Nações Unidas as responsabilidades que tinha, assim como os bens imobiliários em Genebra. A sede europeia da ONU ocupa os edifícios originalmente construídos para a SDN.

Em poder desses fatos, podemos fazer um breve levantamento dos esforços históricos da comunidade internacional no caminho da paz. Não se pode dizer que esse empenho foi totalmente vão. Além de plantar as sementes das Nações Unidas, a SDN deixou entidades de cooperação criadas ou reorganizadas em matéria de saúde, economia e cultura. A herança mais importante terá sido a Corte Permanente de Justiça Internacional criada nos anos 1920, transformada depois na Corte Internacional de Justiça de Haia. Outros pontos igualmente importantes são: a estrutura das Nações Unidas; a procura da universalidade; os objetivos enfaticamente reiterados de paz e segurança; a ênfase na solução pacífica de controvérsias; a criação da figura do servidor internacional independente de seu país de origem.

A SDN não pôde evitar a guerra, ela própria foi vítima da violação do Direito Internacional por parte dos que eram membros da organização. Alguns exemplos: a invasão da China pelo Japão e da Etiópia pela Itália, a expansão europeia pela Alemanha, a ocupação da cidade de Dantzig que

estava sob a proteção e administração da Sociedade das Nações. Todos esses fatos foram realidades do poder que acabaram por debilitar e matar a própria instituição. O ímpeto de organização da paz partiu da SDN para desenvolver-se na ONU, mas as concessões ao poder permaneceram como preço a pagar. Esse preço se manifesta no Conselho de Segurança com a existência do veto para seus membros permanentes. Os passos dados pela SDN foram tímidos e o território conquistado foi reduzido.

As Nações Unidas conseguiram contribuir para o progresso das ideias originais, ainda que não da maneira e na forma desejadas. A descolonização é uma de suas obras mais positivas, outra é o debate econômico dos temas de desenvolvimento, organização do comércio e cooperação técnica. Sua evolução tem alcançado áreas não previstas na Carta de São Francisco como, por exemplo, as operações de manutenção da paz. Toda a sequência das longas conferências temáticas mundiais é testemunho em favor da ONU. As preocupações prioritárias com os direitos humanos completam o quadro favorável.

Acrescentamos, ainda, a promoção e a defesa da democracia. A Carta das Nações Unidas não fala dessa matéria, nem pede como condição para aceitar novos membros o respeito pela democracia. A Carta pede tão somente que os países sejam amantes da paz e que aceitem as obrigações da Carta. Alguém pode declarar-se inimigo da paz? Portanto, nós temos hoje mais de 190 membros nas Nações Unidas. Em tempo recente a ONU incorporou muitas iniciativas que têm a ver com o processo democrático, com decisões não previstas em São Francisco. Uma das razões desse fenômeno foram as ações desbravadoras da Organização dos Estados Americanos (OEA) nesse campo, a ONU, então, trilharia caminhos abertos pela organização regional.

Há uma multiplicidade de temas e de áreas de ação dos organismos internacionais na atualidade. A intensificação da cooperação internacional é positiva e adequada às modernas condições tecnológicas que tanto aproximam os povos. Existem novos atores no cenário internacional, alguns nem tão novos, mas com presença renovada e ampliada: empresas de alcance internacional, global, Organizações Não Governamentais e o próprio indivíduo como sujeito de Direito Internacional Público.

Novos esforços ocupam o noticiário ao organizar alguma harmonia de interesses em torno de temas importantes para a vida de todos nós, as

chamadas “grandes conferências”. Em relação ao meio ambiente, em 2012 teremos, vinte anos depois, um retorno daquela grande conferência que reuniu uma centena de chefes de Estado e de Governo no Rio de Janeiro. O que vamos trazer como resultado, como inventário desses vinte anos? Por ora, entendemos que esse inventário seja positivo, embora tímido.

A multiplicação desses encontros é da maior relevância, embora de escassos resultados, como temos visto. A retórica dos discursos e documentos assinados recolhe muitos aplausos. Mas onde estão os progressos no campo jurídico, onde estão as obrigações vinculantes para os Estados? Esses são problemas que continuam a nos aborrecer. Onde estão as mudanças práticas de comportamento para prevenir as catástrofes anunciadas? Onde estão os recursos para os projetos ambiciosos?

Mas não devemos com essa visão pouco otimista ignorar um aspecto, o resultado político de ter a sociedade internacional convocada e presente para debater essas grandes questões. O que mais ressalta nesse quadro é a resistência dos Estados mais poderosos em aceitar textos vinculantes e obrigações. Sobre os esforços da sociedade internacional, continuam a prevalecer de forma determinante os egoísmos nacionais. Os acordos ou não são ratificados ou são submetidos a declarações interpretativas que restringem ou alteram seu conteúdo.

Hoje, existe algo novo, a opinião pública internacional como fruto da interdependência entre os países. Nas diferentes regiões, a opinião pública procura organizar-se da melhor forma que pode para apresentar seus pensamentos, opiniões, propostas e protestos. E esse crescimento da opinião pública internacional é evidente.

O que faremos para determinar a prevalência do Direito nas relações entre os Estados e os demais atores? Há nas universidades centros de pensamento com interesse e tenacidade para informar, explicar e divulgar o Direito Internacional e sua importância na vida de cada cidadão. No âmbito das Nações Unidas, a Comissão de Direito Internacional existe desde 1947, prevista no artigo 13 da Carta. A Comissão cumpre sua tarefa há mais de 60 anos e com resultados altamente positivos. Um deles é o Tribunal Penal Internacional, criado pelo Estatuto de Roma, que muito deve às propostas da Comissão de Direito Internacional.

A criação da Corte acabou com os tribunais *ad hoc*, estabelecidos pelo Conselho de Segurança e que têm uma base jurídica pelo menos discutível. Nos casos de Ruanda, Iugoslávia e Serra Leoa o Conselho agiu *ultra vires*, com interpretação extensiva do capítulo 7 da Carta da ONU. Reconhecemos que o objetivo não deixa de ser importante, temos que reagir com firmeza diante de delitos, dos crimes contra a humanidade, ninguém favorece a impunidade.

Para reagir adequadamente, abre-se este caminho, o do Tribunal Penal Internacional da Haia, que merece o apoio da comunidade internacional. No outro extremo, um tribunal belga algum tempo atrás atribuiu a si mesmo jurisdição universal; no nosso entender esse seria um retrocesso. A Corte Internacional encontra-se em pleno funcionamento e recebe aplausos por sua atuação. Entretanto não está isenta de críticas. Esperava-se que fosse uma corte independente. Não é. E aqui vem o preço que se paga à realidade do poder. A Corte está vinculada ao Conselho de Segurança. Caso este decida por qualquer razão que um processo não pode prosseguir, a Corte deve interromper seus trabalhos. Além disso, para sua aprovação na Conferência Diplomática de Roma, os defensores do Estatuto tiveram que aceitar a inclusão de exceções que agridem o princípio da universalidade de aplicação.

Em matéria de crimes de guerra, genocídio ou crimes contra a humanidade não se aceitam soluções seletivas. Não conhecemos nenhum exemplo, e acreditamos que jamais haverá, de um crime cometido por nacionais dos países membros permanentes do Conselho de Segurança que tenham sido julgados pelo Tribunal Penal Internacional. Isso também serve, ainda que em nível menor, como exemplo do exercício do poder. Há pouco tempo, uma autoridade americana admitiu publicamente ter utilizado métodos de tortura condenados pelo Direito Internacional, e nada aconteceu.

Conseguiremos a prevalência do Direito Internacional na organização de uma sociedade de paz e democracia? Lograrão os organismos internacionais de competência geral, universais ou regionais, realizar suas metas? Entre avanços e recuos, entre constrangimentos e audácias, o saldo mostra algum progresso. A questão é como acelerar esse progresso. Aventuramo-nos a dizer que encontramos resposta na preservação da utopia. Utópico foi o zelo dos que pretendiam reorganizar o mundo em São Francisco e em Bretton Woods. Foi utópica toda a dedicação regional, tanto em nosso continente quanto

em outras partes do mundo, para criar organismos e agências de integração. Utopias realizadas. Pagou-se um preço, como sempre se paga, o preço político.

Há uma novidade, como já mencionamos, a opinião pública internacional. Se conseguirmos motivar a opinião pública dentro de nossos países, poderemos agir internacionalmente com o mesmo fim: o fortalecimento do Direito Internacional e o respeito aos organismos internacionais. Claro que é difícil. Vivemos tempos distintos no mundo contemporâneo. Existem sociedades que já vivem nos avanços e vanguardas do século XXI e há outras que ainda lutam para sair da Idade Média, senão da Idade da Pedra. Como conseguiremos trazer os retardatários e associá-los ao empenho de realizar a paz e a democracia? Talvez com uso dos recursos da moderna tecnologia possamos acelerar o seu tempo.

Outro ponto que desejamos comentar é que temos em nossa região a Organização dos Estados Americanos (OEA), criada pela Carta de Bogotá. A Carta foi aprovada durante um movimento popular chamado de “Bogotazo”, portanto nasceu na violência para acabar com a violência. A Carta e seus protocolos são excelentes documentos, a questão é que pouca gente a lê e menos gente ainda a entende em todo o seu potencial. Essa é outra questão que nós também poderíamos debater e pesquisar. Há uma excelência de textos e uma deficiência de ação com base nesses mesmos textos. Há uma diferença entre o que fundamenta nossa atuação política e essa mesma política.

Nas considerações de paz e segurança, já tivemos algum tempo de análise. Mas as organizações internacionais avançaram em outras áreas, OMC, UNCTAD, Banco Mundial, FMI. E muitos asseguram que estão em sua feição definitiva, mas julgamos que não. Acreditamos que, como as Nações Unidas, esses organismos requerem imediata reforma política. Há 16 agências especializadas da ONU que realmente justificam para alguma parte da opinião pública a presença da organização, OMS, FAO, ACNUR, OACI, além de outras a que já nos referimos.

Com a multiplicação de organismos de integração – União Europeia, MERCOSUL, UNASUL, CARICOM, Grupo Andino, Sistema Econômico Centro-Americano - há todo um esforço associativo presente nas organizações internacionais. Há organizações para tratar de matérias novas ou nem tão novas no seio das Nações Unidas, como os direitos humanos. E também há

movimentos com objetivo de apoio mútuo e cooperação. Os países se reúnem em grupos – G20, G8, G4, BRICS, que não podem senão buscar uma coordenação e depois trazê-la para um ambiente mais amplo, de organismos internacionais mais abrangentes.

Não acreditamos em governo mundial, não seria uma construção democrática. Acreditamos sim no fortalecimento, reforma e utilização de todo o potencial dos organismos de que já dispomos. Também não acreditamos que haja organismos técnicos. Quando os Estados se reúnem, existe necessariamente uma condição política. Não é verdadeiro, por exemplo, dizer que uma reunião da OACI, que trata da Aviação Civil, é essencialmente técnica, já que as decisões tomadas dependem da harmonização dos interesses políticos dos Estados.

Um caso especial é o da OTAN, um pacto militar surgido no contexto da Guerra Fria que vem se transformando, de modo acelerado no período mais recente, na polícia do mundo. Por sua própria decisão, modificou seu conceito estratégico e agora tem alcance universal. Portanto, ela se considera capaz e justificada para executar ações militares em qualquer parte do mundo. Há ações da OTAN com ou sem a autorização do Conselho de Segurança da ONU. Temos exemplos mais evidentes de malogros dessas ações como nos casos do Afeganistão e do Iraque. Qual o papel desse pacto militar no mundo contemporâneo? Como se justifica sua presença, resquício da Guerra Fria?

E nós também temos em nossa região um resquício da Guerra Fria, o chamado Tratado de Assistência Recíproca, Tratado do Rio. Esse tratado nasceu com objetivo de defesa de nosso continente contra eventuais interesses comunistas. Ele continua como um morto a quem ninguém dá sepultura, não serve para mais nada. Nesse sentido, outro tema de pesquisa seria: qual o conceito de defesa neste momento? Há vários núcleos pensando isso. Na própria OEA há uma comissão fazendo a análise das novas exigências da defesa do hemisfério. A UNASUL também tem seu núcleo de pensamento sobre o tema. É muito importante refletir sobre isso. Daqui a pouco teremos a OTAN vindo atuar no pré-sal. Não faltam motivos e, se faltarem, cria-se alguns. O que interessa é a ambição, a necessidade econômica de dominação.

Algumas palavras caíram em desuso. Devemos recuperá-las. Perderam seu conteúdo do passado, mas continuam definindo situações. Esse

momento de euforia de derrubada de ditadores e crescimento do número de países democráticos é saudável, sem dúvida. Porém, não é definitiva, não vai persistir diante de interesses econômicos que, estes sim, ainda não se modificaram. Estes são os que precisam ser pesquisados, examinados, definidos para decidirmos o que fazer.

O Brasil sempre teve o multilateralismo como um dos esteios de sua diplomacia. Todos os organismos a que nos referimos tiveram o Brasil como sócio-fundador. Se examinarmos de perto a atuação do Brasil, veremos um saldo extremamente positivo, e esta é outra sugestão de pesquisa. Por exemplo, a questão das missões de paz nas Nações Unidas. Desde a primeira grande operação, no contexto da nacionalização do Canal de Suez, e depois na questão do Congo, o Brasil esteve presente. Desde então, o Brasil apóia esses esforços da ONU em prol da manutenção da paz, conceito que evoluiu para construção da paz. Não temos porque não nos alegrar com o comportamento de nosso país no ambiente internacional. Somos declaradamente e comprovadamente favoráveis ao multilateralismo como caminho para a harmonização de interesses. Isso tudo, naturalmente, sem subestimar as relações internacionais bilaterais.

Concluindo, perguntamos: e a paz? Citamos um autor francês que teve seu momento de glória sendo mais esquecido recentemente, Anatole France. No início do século XX, esse autor disse o seguinte:

A paz universal se realizará um dia, não porque os homens se tornaram melhores (não é permitido esperá-lo), mas porque uma nova ordem de coisas, uma ciência nova, novas necessidades econômicas, hão de impor-lhes o estado pacífico, assim como outrora as próprias condições da sua existência os punham e os mantinham no estado de guerra. (FRANCE, 1907, p. 297, tradução nossa).

Achamos importante que ele tenha dito isso no começo do século passado, porque, se examinarmos mais de perto, algo nesse sentido está acontecendo. Vemos todos os dias essa nova ciência trazendo novas soluções, bem como somos testemunhas dia a dia de novas necessidades econômicas. Justifica certa esperança de que vamos chegar ao estado de paz.

REFERÊNCIAS

FRANCE, Anatole. Pour la paix, pour la liberté. *The New Age*, London, n. 678, p. 297, 5 Sep. 1907. Disponível em: <<http://dl.lib.brown.edu/pdfs/1140813708952817.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2011.

MacMILLAN, Margaret. *Paz em Paris: a Conferência de Paris e seu Mister de encerrar a Grande Guerra*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

PRINCÍPIOS E VALORES NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA ERA LULA

José Augusto Guilhon Albuquerque

Neste artigo proponho-me a sugerir algumas precauções metodológicas na abordagem dos princípios e valores evocados na formulação e operação da política externa, usando o caso do Brasil, na era Lula, para ilustrar sua aplicabilidade. Começo reiterando a distinção geralmente aceita entre as duas principais concepções teóricas sobre as funções dos princípios e dos valores na política externa.

Com base nessa distinção, sugiro que os princípios e valores evocados na política internacional são fatos e, como tal, não devem ser descartados, mas, ao contrário, merecem uma análise mais aprofundada. Em seguida, tento mostrar que a atual política externa brasileira perdeu credibilidade nos últimos anos por ter ignorado, ao longo da última década, tanto os princípios quanto os valores tradicionalmente associados com sua formulação e operação.

Finalmente, passo em revista casos concretos de ações externas que vêm configurando um novo perfil, intervencionista, de nossa política externa, com o objetivo de analisar os princípios em que se apóia e os valores que evoca.

O resultado dessa análise aponta para um recurso continuado a princípios adotados *ad hoc* e frequentemente incompatíveis entre si, o que corrói um dos pilares da credibilidade de uma política externa, sua previsibilidade.

PRINCÍPIOS E VALORES

É preciso, antes de tudo, deixar claro o que estou entendendo por princípios e valores nas relações sociais. Não pretendo tratar de teorias e ideias, muito menos de intenções e sentimentos íntimos, mas de fatos observáveis. Enquanto fatos, princípios e valores, só se manifestam na ação individual e só podem ser observados nos resultados dessa ação.

Ou se trata de princípios que supostamente mobilizam a ação, ou de valores evocados para justificá-la. Em termos sumários, podemos dizer que há duas maneiras opostas e mutuamente excludentes de definir seu papel nas relações sociais. Para uns, os princípios evocados na ação são o fator que a desencadeia e, ao mesmo tempo, dirige-a para uma meta conscientemente assumida. Para outros, princípios nada mais são do que uma justificativa para a ação que, na realidade, é dirigida para um resultado esperado, e não pelo princípio que supostamente a motiva.

Na primeira hipótese, princípios e valores determinam a tomada de decisões em política externa, definindo as metas a serem atingidas e as ações a serem adotadas. Observá-los e analisá-los seria, portanto, o instrumento mais valioso para compreender e explicar a política externa adotada por um Estado.

Na hipótese alternativa, para os que acreditam que princípios são apenas justificações *a posteriori* de ações e objetivos, tampouco os princípios e valores podem ser desconsiderados, já que estão presentes na formulação e operação da política externa. Embora a ação não seja dirigida por eles, mas sim pelos resultados esperados, formuladores e operadores de política externa, ao mesmo tempo em que buscam resultados e tratam de atingir objetivos, almejam também justificar o caráter legítimo de sua ação. E para isso evocam princípios e se referem a valores.

Assim sendo, podemos afirmar que, independentemente das crenças predominantes nas duas grandes correntes das Relações Internacionais – realista e idealista - a função legitimadora dos princípios no processo de formulação e

operação da política externa torna-os parte integrante desse processo. Que esse papel seja o de uma força mobilizadora que a orienta *a priori* ou o de um mero discurso que a justifica *a posteriori*, analisar princípios e valores não deixa de ser relevante. Reitero, portanto: “A diplomacia pode ser silenciosa ou bombástica, discreta ou espalhafatosa, mas nunca é muda”. Por isso, sempre fala, com maior ou menor ênfase, de princípios e valores, tanto para a comunidade interna como para o público externo, doméstico e internacional.

O apelo a valores estabelecidos confere consistência e previsibilidade, proporciona um terreno conhecido e, portanto confortável, como fonte de legitimidade. Com isso, a diplomacia não é forçada a esgrimir sempre novos argumentos para exibir credenciais de legitimidade e eficácia. Nada é, ao contrário, mais vulnerável do que inovar, pois obriga a lutar em duas frentes, para provar que os princípios em voga já não se aplicam e, além disso, provar a eficácia dos novos, antes mesmo que sejam postos em prática.

O ÔNUS DA PROVA

A primeira precaução metodológica que posso sugerir é: nunca dê as costas para os princípios e os valores evocados na política externa de um país. Porque, como vimos acima, não é possível estudá-la sem analisar os princípios manifestados em sua formulação e os valores evocados em sua justificação. Assim sendo, devemos considerar com cautela redobrada qualquer análise de política externa que não leve em consideração os princípios e valores nela implicados.

Outra precaução metodológica mais geral é sempre assumir o ônus da prova. Que intenções existem, todos sabemos. Que intenções sempre inspirem as ações, e que estas visem sempre à expressão de valores, resta provar. Formuladores de política externa têm certamente intenções próprias, nem sempre coincidentes com aquelas que eles expressam, e seus operadores certamente adotam valores, tampouco sempre coincidentes com os objetivos almejados. Mas seria pouco cauteloso, do ponto de vista metodológico, atribuir um nexos causal entre as intenções e crenças de um ator e os resultados observáveis de sua ação.

O ônus da prova consiste, portanto, em sempre mostrar, com base na análise de fatos observáveis – tais como intenções expressas ou inferidas, princípios evocados, valores expressos, ações adotadas e resultados alcançados –

que o vínculo entre eles é de causa-efeito, se é que algum vínculo existe. Podemos aplicar esta precaução metodológica à análise da política externa, dizendo que seria um erro ignorar que os atores responsáveis pela formulação e operação da política externa pensam e agem e suas ações produzem efeitos na realidade. Mas seria um erro ainda maior assumir a existência de uma cadeia de causalidade que vai de seus pensamentos aos efeitos de suas ações, que não possa ser demonstrada por meio da análise dos fatos envolvidos nesse processo.

Isso nos leva a formular uma nova precaução metodológica. A primeira adverte contra o risco de desprezar o exame de valores e princípios na análise de política externa. Uma precaução mais geral recomenda submeter qualquer nexos causal entre princípios e resultados da ação ao teste da realidade dos fatos. Com base nisso é forçoso renunciar a qualquer tentativa de determinar, *a priori*, o papel desempenhado por princípios e valores em cada caso particular.

A controvérsia sobre o papel das ideias na política externa – especialmente aquelas expressas em princípios e valores – gira em torno das motivações e dos propósitos de seus formuladores e operadores. Cada uma dessas categorias suscita soluções simetricamente opostas, formando duas “escolas”: a wilsoniana, supostamente motivada por princípios e cujo propósito seria a expressão de valores, e a *Realpolitik* movida, ao contrário, pela necessidade, em busca da satisfação de interesses.

A observação sistemática da política internacional permite levantar a hipótese de que a política externa de todos os países tende a combinar orientações compatíveis com ambas as tradições. Tudo se passa como se os responsáveis pela formulação e operação de política externa gostassem de retratar suas próprias linhas de ação, como sendo exclusivamente decorrentes da fidelidade a princípios e na busca da preservação de valores, enquanto seus adversários agiriam atraídos pela necessidade imediata e mobilizados para satisfazer interesses.

Isso nos leva a formular uma última precaução metodológica: nunca abandone a análise de uma política externa realmente existente, em troca de princípios e valores universais, dos quais se pretenda deduzir a política externa em geral. Extrair a essência da política de um país com base em conceitos

teóricos de orientação realista ou idealista não é uma tarefa apenas fútil, mas, sobretudo, enganosa.

PRINCÍPIOS E VALORES NA DIPLOMACIA DA ERA LULA

É sob a proteção desse conjunto de precauções que pretendo avançar no árduo terreno da política externa brasileira nos últimos nove anos, a diplomacia da era Lula. O ângulo escolhido - a continuidade da adesão a princípios e valores na política externa do governo atual e de seu antecessor - justifica-se pela prioridade dada à projeção de poder no Continente e à obtenção e consolidação de uma posição de relevância global nesse período, bem simbolizada pelo grau de empenho de nossa diplomacia na busca ininterrupta de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CS).

A alusão, tácita ou ostensiva, à justeza de adotar uma política de poder em nossa diplomacia tornou-se recorrente e se refletiu, entre outras coisas, no peso da agenda internacional pessoal do Presidente Lula em relação ao conjunto de suas funções como Chefe do Executivo. Princípios tradicionalmente evocados para justificar a política externa brasileira - tais como a não-intervenção em questões domésticas de terceiros países ou a autodeterminação dos povos, ou valores mais recentemente incorporados, como a proteção dos direitos humanos e das instituições democráticas - foram frequentemente atropelados por referências explícitas ao puro pragmatismo na diplomacia, no sentido mercantilista mais estreito.

Assim, cada vez que causou estranheza o apoio aberto a regimes autoritários, especialmente em circunstâncias de repressões sangrentas à oposição – como, por exemplo, o Irã, Cuba e, no governo atual, Síria e Líbia - o Itamaraty e o Planalto divulgaram comentários sobre a suposta pujança do comércio bilateral. Repetindo uma das frequentes *boutades* do Presidente Lula, dois dos secretários de Direitos Humanos da Presidência (com *status* de ministro de Estado) em visitas à China, explicaram a ausência de qualquer comentário sobre as violações de direitos humanos naquele país, alegando que na casa de amigos não se fala em coisas desagradáveis.

Quando a adoção de ações de política externa se inspira abertamente na política de poder, e chega a negar ou menosprezar o papel de quaisquer

princípios ou valores, corre-se o risco de operar uma política externa degenerada, destituída de princípios, ou apoiada em princípios *ad hoc* e incompatíveis entre si. Como consequência, abre-se mão de um eficiente instrumento de poder que resultaria do emprego inteligente de princípios e valores em política externa. O menosprezo total aos princípios afeta gravemente a coerência das linhas de ação, que são um ingrediente essencial da previsibilidade, sem a qual a credibilidade externa se esvanece.

Assim sendo, examinar-se o grau de continuidade entre a política externa do governo Dilma e do anterior é relevante para avaliar se a ruptura com seus princípios tradicionais agrava ou reduz o risco de perda de sua credibilidade.

Com o início da nova administração em 2011, cresceram as especulações sobre os rumos que teria a política externa brasileira – tão estreitamente associada à *persona* do ex-presidente Lula – nas mãos de sua sucessora, a presidente Dilma Rousseff. As razões para isso eram várias, e geralmente relevantes. Do ponto de vista pessoal, em quase oito anos de atuação no primeiro escalão do governo Lula, a maior parte dos quais em função comparável à de um primeiro-ministro, a nova presidente não demonstrou grande interesse pela política externa, ao contrário das questões domésticas, que pareciam absorver todo o seu afincamento.

Lula, ao contrário, que já era uma estrela no cenário internacional na qualidade de líder sindical pragmático e apolítico antes mesmo da criação do Partido dos Trabalhadores, estreou na política externa como presidente eleito. Seu futuro Assessor Especial de Política Externa foi mandado à Venezuela como enviado pessoal do presidente eleito durante a crise provocada por um golpe contra Hugo Chávez, e desempenhou um papel crucial na recuperação de seu poder. Além disso, Lula foi recebido sem pompa, mas com grande circunstância pelo presidente Bush, numa iniciativa inédita nas relações entre os dois países; deixou vazar que era candidato ao Prêmio Nobel da Paz, com grande expectativa de ser agraciado; lançou a candidatura de um cardeal brasileiro ao papado, na sucessão de João Paulo II; propôs-se a liderar um grande projeto global de combate à fome, inspirado no programa Fome Zero, que em seguida foi totalmente reformulado em vista de seu fracasso.

Dilma Rousseff, entretanto, já se encontrava na posição de suposta herdeira, contando os quatro últimos meses para deixar o governo e entrar

em campanha, quando Lula estendeu para ela o tapete vermelho no palco global. Em cenário meticulosamente planejado, Lula a designou para chefiar a delegação do Brasil em uma conferência internacional sobre mudanças climáticas, na qual o governo brasileiro e o próprio Lula tinham-se preparado para desempenhar um papel protagonista.

O então presidente deveria chegar a Copenhague, a sede da Conferência, apenas para cancelar o documento final, deixando a cena inteiramente para a então candidata Dilma Rousseff exibir suas credenciais de presidenciável. Mas a então ministra da Casa Civil teve um desempenho aquém do esperado, provocando mais tensão do que entendimento na delegação brasileira e dando declarações precipitadas que tiveram que ser corrigidas por Lula.

Durante a campanha eleitoral, as questões de política externa, como é a norma no Brasil, permaneceram praticamente fora da agenda dos candidatos e só se manifestaram de forma negativa, colocando Dilma e o governo na defensiva. Apenas duas questões com relação direta ou indireta com a política externa foram levadas à arena eleitoral. O candidato da oposição, José Serra, fez acerbas críticas à política de favorecimento ao presidente Evo Morales, da Bolívia, por supostamente negligenciar qualquer iniciativa para pressionar o governo do país vizinho no sentido de conter o contrabando de cocaína para o Brasil. Também foram feitas críticas à posição brasileira de apoiar o programa nuclear iraniano e de opor-se a qualquer tipo de condenação ou sanção àquele país por violações aos direitos humanos.

Ambas tiveram ampla repercussão no eleitorado, particularmente no que diz respeito à condenação à lapidação, pela justiça iraniana, de uma viúva acusada de adultério, que mais tarde teria a acusação mudada para homicídio do falecido marido. As críticas exploravam a reação negativa da opinião pública ao apoio ostensivo do presidente Lula ao regime iraniano, a sua pretensão de interferir nas pressões do Conselho de Segurança da ONU sobre Teerã e a suas tentativas de bloquear a adoção de sanções contra o regime.

Uma agravante para o mal estar na opinião pública foi o sarcasmo com que Lula se manifestou sobre a lapidação da iraniana, ecoando atitude semelhante quando tratou a revolta popular contra a suposta fraude na reeleição

do presidente Ahmadinejad como choro de perdedores. Dilma absteve-se de repetir seu mentor político, mas também evitou destoar abertamente.

Depois da posse de Dilma, foi possível observar na política externa brasileira uma tentativa aparente, e ainda tímida, de retornar às suas orientações tradicionais. Em seu esforço para recuperar a credibilidade perdida em consequência de iniciativas destituídas de princípios e sem fundamento nos valores estabelecidos de nossa diplomacia, Dilma anunciou algumas correções de rumo de que trataremos mais adiante.

Esse retorno não é fácil nem pode ser apenas *pro forma* e, sobretudo, não basta limitar-se a apaziguar a opinião pública doméstica. A afirmação de princípios e a evocação de valores na política externa têm por objeto ostentar previsibilidade para conquistar credibilidade entre as chancelarias e junto à opinião internacional. Não basta, portanto, declarar, para efeito interno, que a prioridade da atual política externa brasileira é a proteção dos direitos humanos ou reverter alguns votos simbólicos.

Por essa razão, proponho-me a examinar o grau de continuidade, e de aderência a princípios e valores, da política de ingerência em terceiros países na política externa do governo atual e do anterior. Primeiro, vamos analisar a política de reconhecimento de terceiros países.

Estritamente falando, o reconhecimento de um governo como representante legítimo de outro Estado ocorre em duas circunstâncias: quando a sucessão governamental é percebida como estando fora dos padrões previstos, ou quando se trata de um novo Estado. Em ambos os exemplos, o reconhecimento pode seguir princípios e expressar valores, ou ser efetuado caso a caso, sem nenhuma referência a ambos.

Para encurtar uma longa história, podemos dizer que, ao longo da Guerra Fria, a diplomacia brasileira evoluiu de uma posição rigidamente principista, estritamente alinhada na polarização Leste-Oeste, para uma posição pragmática, baseada no princípio da governabilidade. Neste último caso, o governo brasileiro não estabelecia um processo formal de reconhecimento, em casos de sucessões mediante ruptura institucional, reconhecendo implicitamente os novos governos que demonstrassem capacidade para exercer a autoridade governamental.

Não adotávamos, nesse período, a “doutrina de Caracas” - vigente na Venezuela desde o restabelecimento da normalidade democrática, após a derrubada do ditador Marcos Pérez Jiménez - que consistia em congelar as relações diplomáticas com países cujo governo fosse originário de golpe de Estado, antes de conceder um reconhecimento formal, baseado numa avaliação das credenciais constitucionais do novo regime. A política adotada pelo Brasil, ao contrário, permitia reconhecer os regimes de fato, alinhados conosco no Ocidente, ao passo que não reconhecíamos formalmente os países comunistas. Enquanto isso, com a outra mão, reconhecíamos “governos no exílio” como a Letônia e a Estônia, que mantinham até representação consular no Rio de Janeiro.

Ou seja, adotávamos o princípio do alinhamento político ideológico para uns, e o princípio da governabilidade para outros. Até que o pragmatismo acabou se impondo, sobretudo a partir da chamada Política Externa Independente, introduzida no governo Jânio Quadros (1960-1961) e retomada no chamado Pragmatismo Responsável do governo Ernesto Geisel (1974-1979).

O rápido abandono do alinhamento puramente ideológico pelo princípio da governabilidade foi profundamente reforçado pela convergência deste último com o princípio da não-intervenção e com o valor da autodeterminação - seu primo-irmão, por assim dizer - os quais, no seu conjunto, formavam a espinha dorsal, tanto da Política Externa Independente quanto do Pragmatismo Responsável.

Esse foi o período áureo da política externa brasileira, fonte de orgulho do Itamaraty, e modelo idealizado, até hoje, pelos formuladores de uma política externa de esquerda, encantados com a sua aparente coerência entre princípios, valores e objetivos, e sua prática supostamente transparente. Embora não tendo sido renegado formalmente, o princípio do reconhecimento de países terceiros com base na governabilidade-de-fato foi, na prática, relegado e, apesar da conjunção “autodeterminação-não-intervenção” nunca ter sido formalmente revogada, caiu em total desuso ao longo dos anos 1990.

Nesse período, estávamos em plena onda de redemocratização na América Latina e assistíamos a uma reversão da política dos Estados Unidos (EUA), de um intervencionismo aberto pró-regimes autoritários, para um intervencionismo brando pró-democracia. Esses fatores contribuíram para

que surgisse, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), um movimento em prol de uma política mais proativa da organização, com a inclusão de uma “cláusula democrática”. Apesar da reticência inicial dos países mais resistentes a qualquer intervenção nos negócios internos de seus membros, como o Brasil e o México, a Carta da OEA foi reformada, abrindo caminho para a adoção de um dispositivo que previa um mecanismo rápido de reação da entidade em casos de ruptura aparente dos preceitos constitucionais.

A Carta Democrática Interamericana, um estatuto bastante completo e preciso na definição da democracia, de suas condições de funcionamento, proclamando sua essencialidade na constituição do sistema interamericano, só foi adotado em 2001. Mas os anos 1990 foram marcados por grande ativismo da OEA e de alguns de seus países membros, como o Brasil e os Estados Unidos, em intervenções diplomáticas firmes em casos de tentativas de golpe de Estado, especialmente na América do Sul.

O primeiro caso em que o Brasil se envolveu ostensivamente, rompendo com sua longa tradição de não-intervenção nos assuntos domésticos, foi a tentativa de golpe contra o Presidente do Paraguai, Juan Carlos Wasmosy, em 1995. Quando já se dispusera a entregar o poder ao comandante do Exército, o general golpista Lino Oviedo, Wasmosy foi praticamente sequestrado pelos embaixadores do Brasil e dos EUA, que não lhe deram tréguas enquanto não voltou atrás e resistiu, com sucesso, ao golpe.

Ambas as embaixadas ameaçaram os golpistas, mais ou menos publicamente, com sanções políticas e econômicas, no que foram seguidos, posteriormente, pelo então Secretário Geral da OEA, César Gaviria, ex-presidente da Colômbia. Em 25 de junho de 1996, dois meses exatamente após o fracasso do golpe, o MERCOSUL adotou uma cláusula democrática inspirada na da OEA, prevendo igualmente sanções econômicas e suspensão do país membro cujas instituições democráticas fossem objeto de ruptura.

Esta foi a primeira ruptura total com o princípio da não-intervenção, que passou a ser substituído pelo princípio do “dever de ingerência”. Mas outros vieram. Ainda no governo Fernando Henrique o Brasil se envolveu mais duas vezes em tentativas (abortadas) de golpe no Paraguai e no Peru. No governo Lula ocorreram intervenções na Venezuela, na Bolívia (três vezes), no Equador, no Haiti e em Honduras. Quanto ao valor da autodeterminação,

que obviamente não é sempre compatível com o “dever de ingerência”, ficou em segundo plano em todos esses casos.

Tão ou mais emblemático do que o caso do Paraguai – em que o antigo paradigma foi rompido – é o do Haiti. Em primeiro lugar, porque a intervenção ocorre em um país de escasso interesse econômico ou político para o Brasil, e numa região não incluída no espaço vital de projeção do poder nacional. Em segundo lugar, porque se trata de uma intervenção militar, em que o Brasil desempenha o papel de tropa de ocupação. De fato, até então o Brasil tinha aceitado participar apenas de missões de manutenção, mas nunca de imposição da paz, no caso legitimada por motivações humanitárias de proteção da população civil.

Trata-se da questão de saber se nos encontramos diante de um novo paradigma, baseado no princípio do dever de ingerência e orientado para os valores da democracia, como na Carta da OEA, ou para a proteção da vida e dos direitos humanos, como o princípio evocado no caso do Haiti e das grandes intervenções multinacionais do pós-Guerra Fria, como na Bósnia, no Kosovo, e na Líbia, ou ainda no combate à proliferação nuclear e ao terrorismo internacional, como no Iraque e no Afeganistão.

Creio que podemos examinar o intervencionismo brasileiro na era Lula, comparando alguns casos exemplares. Um primeiro caso a examinar seria o da Bolívia e do Equador. Na Bolívia, dois presidentes foram sucessivamente removidos à força e um terceiro impedido de governar por movimentos de insurreição. O governo Lula se eximiu, e em nenhum momento invocou o dever de intervenção para salvaguardar as instituições democráticas ou a proteção de vidas e dos direitos humanos. No Equador, o presidente acossado pelos revoltosos se refugiou na Embaixada Brasileira que, ao contrário de apoiá-lo a resistir ao golpe, como no Paraguai, tratou de removê-lo de Quito, tornando o golpe fato consumado.

Com base nesses dois casos de ingerência, poderíamos levantar a hipótese de que a política externa brasileira estivesse abandonando o dever de ingerência embutido na cláusula democrática, para explorar um novo paradigma. Tal paradigma consistiria em combinar o princípio da governabilidade – já que os três presidentes da Bolívia e o do Equador estavam à beira de perder o controle da ordem interna – com o dever de ingerência,

desta vez para apoiar as rebeliões populares, em vez de apoiar as instituições democráticas. Com efeito, na Bolívia, o governo Lula deu forte apoio político ao líder revoltoso, Evo Morales, e precipitou a queda do presidente do Equador, ao removê-lo de Quito a bordo de um avião da Força Aérea Brasileira.

Entretanto, se a política adotada nesses dois casos fosse expressão desse suposto paradigma, o Brasil não teria apoiado política e economicamente presidentes vítimas de golpe como ocorreu na Venezuela e em Honduras. Tampouco estaria tentando preservar a continuidade do regime assadista na Síria, cujas credenciais democráticas e humanitárias estão fora de questão, ou recusando-se a reconhecer o novo governo líbio.

Outro caso é o do Haiti, um Estado praticamente falido, tendo passado por longos e sucessivos períodos de instabilidade e conflitos civis e, nesta última circunstância, ocupado unilateralmente pelos EUA com apoio da França. O Brasil aceitou render as tropas de ocupação, cobrindo com o manto de legitimidade da ONU a intervenção militar anterior, com objetivos bastante complexos, compatíveis com a doutrina bushiana do *State building*: estabilizar o país; pacificar e desarmar grupos guerrilheiros e rebeldes; promover eleições livres e informadas; e formar o desenvolvimento institucional e econômico do Haiti, conforme o mandato da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH)

Analogamente, se o princípio do dever de ingerência aplicado à intervenção no Haiti expressasse um paradigma, primeiro estaria às antípodas do paradigma de não-intervenção e autodeterminação supostamente aplicado nos Andes. Além disso, por coerência, a política adotada pelo governo Dilma com relação aos conflitos na Líbia e na Síria seria radicalmente diferente.

No caso destes dois países, o Brasil não apoia a intervenção militar, nem a imposição de sanções, apesar de reconhecer formalmente a matança perpetrada pelos governos – o que implica a renegação implícita do dever de ingerência. Muito menos se sente motivado para se envolver militarmente no conflito. E, ademais, diante da iminência da derrocada do regime kadafista, ressuscita o princípio longamente defunto da governabilidade para abster-se de reconhecer o novo governo *de facto*.

Em sua justificativa para recusar o reconhecimento do Conselho Nacional de Transição líbio (CNT), os princípios evocados colidem

frontalmente com o tratamento dado à Autoridade Palestina (AP). As alegações do governo Dilma contra o reconhecimento do CNT são de que seria precipitado, uma vez que os rebeldes ainda não são capazes de manter a governabilidade; de que, em caso de derrota militar de Kadafi, uma condição necessária seria a formação de um governo de união nacional; e de que o reconhecimento do novo regime pelo Brasil teria como condição prévia seu reconhecimento pela ONU.

No caso da AP, em gritante contraste, o Brasil reconheceu unilateralmente um governo sabidamente incapaz de garantir a governabilidade em parte considerável de seu território; encontra-se nas antípodas de um governo de união nacional; e cujo reconhecimento pela ONU ainda se encontra na dependência de um veto provável no CS. Quanto à exigência de formação prévia de um governo de união nacional, trata-se de uma inovação engenhosa do Itamaraty. A inusitada fórmula poderia reclamar uma vaga analogia com o princípio tradicional na política externa brasileira da resolução dos conflitos internacionais pela via pacífica das negociações diplomáticas, de acordo com o moto: “negociar até o esgotamento de todos os meios diplomáticos”.

O que o Itamaraty desconsidera, ao evocar esse argumento, é que a intervenção contra o massacre da oposição pelo regime kadafista não foi motivada por um conflito internacional, mas, ao contrário, intrinsecamente doméstico. É fato que Kadafi, a exemplo de todos os demais chefes de regimes autoritários em todo o Norte da África e no Oriente Médio, culpou uma improbabilíssima coalizão das potências ocidentais com a Al Qaeda pela insurgência que se convencionou chamar de Primavera Árabe. Se a origem do conflito é doméstica, a única razão para alegar a existência de um conflito internacional seria a decisão do CS da ONU de intervir em um conflito doméstico. Assim sendo, caracterizar uma intervenção da ONU, amparada em Resolução do CS, como um conflito “internacional”, em que o CS seria parte em pé de igualdade com o Estado sob intervenção, implica negar a legitimidade da ONU e a razão de ser do CS.

Mais que isso, cada vez que, esgotados os meios de negociação diplomática, o CS autorizasse uma intervenção, ou mesmo a aplicação de sanções, esse princípio da primazia da negociação e do consenso poderia ser evocado para exigir que as sanções e intervenções fossem suspensas até esgotar

os meios diplomáticos para sanar o novo conflito suscitado pela Resolução. E assim sucessivamente, até a exaustão. Seria a opção preferencial pelo impasse.

Uma conclusão possível dessa multiplicidade de paradigmas é que a continuidade entre a política externa do governo anterior e a do atual é grande, enquanto o empenho na reversão de sua perda de credibilidade é duvidoso. De fato, os primeiros movimentos da política externa da presidente Dilma não permitem determinar para onde se inclina a espinha dorsal da diplomacia da era Lula, e muito menos seu paradigma.

O princípio da governabilidade, o princípio do alinhamento ideológico, ou o princípio do dever de ingerência são alternadamente evocados de forma explícita ou implícita. Os valores em que se inspira tanto têm sido a democracia, a defesa da vida e dos direitos humanos, a manutenção da ordem doméstica de terceiros países, a busca sem trégua da liderança, como a proteção dos negócios privados, esta última veementemente evocada para explicar o apoio a regimes tirânicos e a abstenção do Brasil em casos de violação maciça de direitos humanos. Ainda é difícil afirmar se é o caso de uma ausência oportunística de paradigma ou simplesmente de um pragmatismo anômico.

O tempo e, com ele, a ocorrência de novos estudos seriam indispensáveis para estabelecer se, na ausência de um paradigma coerente e bem estabelecido de princípios e valores, a política externa do governo Dilma obedece a um padrão de alinhamento no que concerne à ingerência externa. O que podemos observar até agora é que, se existe um padrão, ele consiste em opor-se, com frequência, às posições adotadas pelas grandes potências ocidentais e, em menor grau, a todos os membros permanentes do CS, inclusive a Rússia e a China. Para comprová-lo rigorosamente, ainda se faz necessária uma investigação mais aprofundada e por um período mais longo.

PESQUISA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL: PASSADO, PRESENTE E PERSPECTIVAS

José Flavio Sombra Saraiva

Sendo o tema a pesquisa em Relações Internacionais, dividimos o texto em três pontos, circunscrevendo as observações sobre pesquisa em Relações Internacionais no Brasil.

Na primeira parte, abordaremos os dados essenciais, elementos para as interpretações que podem ser múltiplas. São dados que estão disponíveis nas séries, nos documentos, naquilo que vem sendo gestado na avaliação da produção de conhecimento científico em Relações Internacionais no Brasil. Na segunda parte, faremos uma pequena discussão, mais qualitativa, sobre as temáticas de pesquisa, avanços, dificuldades e áreas prioritárias. A terceira e última parte será uma espécie de anotação de perspectiva, um balanço sobre a pesquisa em Relações Internacionais no país.

As Relações Internacionais se inscrevem em uma área crescente no Brasil e começa a se deslocar das áreas tradicionais da produção das Ciências Humanas e Sociais nas universidades públicas federais, no sistema de avaliação qualitativo e quantitativo da produção de conhecimento. Essa assertiva

se baseia nos últimos relatórios produzidos pelos comitês de avaliação da Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) das áreas Antropologia, História, Geografia, Sociologia, Direito, bem como Ciência Política e Relações Internacionais.

Foi publicado em outubro/novembro de 2010 o balanço trienal do desenvolvimento dos programas de pós-graduação do país. Foram classificados na métrica da CAPES a produção científica, suas relações com áreas de concentração e linhas de pesquisa dos programas, a articulação quantitativa e qualitativa da participação dos professores doutores dos núcleos centrais dos programas, a qualidade das publicações nas revistas classificadas como A1 ou A2 no Qualis.

Também foi avaliada a articulação dos livros publicados em relação aos quesitos qualificados como produção intelectual de alta, média e baixa qualidade, além de vários outros elementos de métrica institucional e da produção qualitativa das teses e dissertações. Em síntese, uma métrica, um processo e um projeto estratégico que honra as ciências do Brasil no mundo. É, portanto, uma métrica na qual os colegas físicos, químicos, engenheiros, matemáticos, os produtores de conhecimento em Relações Internacionais no Brasil e todos os que produzem ciência e trabalham em programas de pós-graduação de qualidade nesse país estão submetidos.

Foram feitas consultas a esse material, além de entrevistas com avaliadores e produtores desses relatórios. A publicação dos estágios de cada área, no sítio da CAPES na internet, é também ilustrativo para quem deseja se interar desse mecanismo de acompanhamento da evolução da ciência nacional. É algo que distingue o Brasil não apenas de seu entorno regional, mas em relação a várias partes do mundo.

As Ciências Humanas no Brasil têm, há 45 anos, uma evolução importante na classificação e na indexação da produção científica no país, resguardada historicamente no papel da CAPES, que é uma agência de avaliação e de fomento vinculada ao Ministério da Educação. No que tange à evolução das Relações Internacionais, chama atenção nos dados levantados pela CAPES a elevação quantitativa na produção acadêmica bem como na criação de programas de pós-graduação em Relações Internacionais em diferentes partes do Brasil, apesar de certa concentração no centro-sul do país.

Alguns desses programas podemos chamar de “puro sangue”, ao tratarem especificamente e exclusivamente da área de Relações Internacionais, enquanto outros, híbridos, alguns ainda ancorados na tradição da Ciência Política. Uns possuem âncoras no estudo da formação das relações internacionais do Brasil, particularmente os mais antigos. Possuem, em geral, tradição própria, com maior autonomia decisória em relação ao léxico anglo-saxônico das Relações Internacionais. Outros se concentram em defesa e segurança internacional ou no Direito Internacional. Boa parte desses cursos oferece disciplinas calcadas na experiência anterior ou concomitante de Ciências Políticas.

O fato novo, no entanto, é que a área de Relações Internacionais vem crescendo exponencialmente, bem acima da média da Ciência Política e das demais áreas das Ciências Humanas, a indicar uma tendência de evolução de interesse positivo em torno da inserção internacional do Brasil. Isso oscila dos grandes temas globais, das relações entre o interno e o externo, ao comércio internacional, às instituições internacionais, bem como o novo papel do Brasil no mundo complexo que vivemos, entre tantos outros temas. De acordo com os índices aplicados pela CAPES, as Relações Internacionais estão, de fato, superando áreas tradicionais das Ciências Humanas como a Sociologia, a Antropologia e a História.

Há uma segunda observação acerca dos dados consultados. Existem hoje 13 programas específicos de pós-graduação em Relações Internacionais no Brasil, quando eram dois apenas na década de 1990. Há, portanto, novas estruturas acadêmicas produzindo cientistas e estudiosos nesse campo. Eles englobam 13 mestrados *stricto sensu* e quatro doutorados, sendo que um quinto doutorado acaba de ser encaminhado para sua regulamentação na CAPES.

Os doutorados são, por ordem de criação, os existentes na Universidade de Brasília (UnB), na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/Rio), o Programa San Tiago Dantas de Relações Internacionais que engloba a Universidade Estadual Paulista (UNESP), a Universidade de Campinas (UNICAMP) e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), e o da Universidade de São Paulo (USP). O quinto doutorado que está nascendo é o da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/Minas). Na década, em torno de 50 teses de doutorado foram defendidas sob a rubrica Relações Internacionais. O acumulado de dissertações de mestrado

nas décadas de 1990 e 2000, sobretudo com o aumento de criação desses programas, chegou à cerca 500 dissertações defendidas.

Os programas, direta ou indiretamente, mantêm duas revistas científicas classificados na métrica da CAPES como A2 ou A3, portanto, nenhuma delas tem ainda a classificação maior, A1. São elas: *Revista Brasileira de Política Internacional* e *Contexto Internacional*. Nessa área das revistas científicas, uma novidade surgiu em julho de 2011 por meio de um documento muito apreciado pela métrica da CAPES e pela ciência brasileira. São, entre os índices submetidos à Física, Matemática, Ciências Humanas em geral, os índices do *Journal Citation Reports* (JCR), com o seu famoso e internacional “fator de impacto” das revistas científicas internacionais.

Existem mais de 50 índices para classificar revistas científicas internacionais, com impacto científico na formação de ciência, tecnologia, etc. O *Journal Citation Reports* (JCR) publica o índice de maior prestígio entre os cientistas no mundo. Esse fator de impacto de uma revista científica interessa às universidades, sejam elas localizadas em Sidney, na Virgínia, no Chile, em Tóquio, ou no Brasil, sendo um índice de classificação de revistas muito antigo e muito importante.

Na área de Ciências Humanas existem 20 revistas brasileiras, entre Saúde e Ciências Humanas, dentre elas a *Revista Brasileira de Psiquiatria, Saúde Pública, Revista de Enfermagem da USP* e *Saúde Coletiva*. Há duas revistas que publicam temas de Ciência Política e Relações Internacionais. Uma delas é a *Revista Dados*, muito conhecida e tradicional, e a única mais próxima a nós no Brasil que tinha fator de impacto nas Ciências Humanas. Em 2009, a *Revista Brasileira de Política Internacional* (RBPI) chegou próximo à *Revista Dados* em fator de impacto e em 2010 a ultrapassou no mesmo critério. A RBPI é uma revista de Relações Internacionais e tende a alcançar o índice A1 no sistema Capes.

Estes exemplos são interessantes para mostrar que, apesar dos dados poderem ser escolhidos ou rejeitados, há uma emergência quantitativa, mas também qualitativa, no desenvolvimento da pesquisa de Relações Internacionais no Brasil, o que parece importante e positivo. Associado a isso, é interessante destacar o nascimento da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) em 2005. Esta foi a primeira associação exclusiva de

Relações Internacionais, destacando-se de outras das Ciências Humanas, como a Associação Nacional de História (ANPUH), que celebrou seu 50 anos a pouco tempo, como a Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), ou a Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), entre outras.

A ABRI tem sido um lugar importante no movimento de pesquisadores *seniors* em Relações Internacionais, sobretudo na condição de sócios plenos. O 3º Encontro da Associação, ocorrido em julho de 2011, no campus da Universidade de São Paulo contou com 612 *papers*, apresentados por professores, pesquisadores e estudantes de mestrado e doutorado. São números que catapultam de um Encontro para outro e que exprimem um crescimento quantitativo impressionante.

A leitura desses *papers*, resultados de pesquisas já finalizadas ou ainda em andamento, permite verificar duas características. Uma diz respeito à extraordinária diversidade temática no tratamento da pesquisa de Relações Internacionais no Brasil. A pesquisa teve uma origem diplomática e de política exterior em sua fase inicial, com autores dos anos de 1940 e 1950. Porém, moveu-se nos anos da globalização para uma forte diversidade temática, de assuntos que não emanam daquilo que chamamos “inserção internacional do Brasil”, sobretudo das transformações globais e seu impacto na sociedade brasileira. Dessa forma, tratam de temas de meio ambiente, reformas de governança global, instituições internacionais, defesa, segurança internacional e muitos outros. Há, portanto, uma crescente diversificação que chama muito a atenção.

Uma segunda característica, que ainda não sabemos como compor conceitualmente, estaria ligada a uma certa tendência de abandono original das fontes epistemológicas, dos campos originários geradores da área da pesquisa. Por exemplo, na área da Economia observam-se poucos trabalhos tratando de econometria e muitos tratando de Economia Política. Essa tendência pode ser observada nos doutorados do Programa San Tiago Dantas, da PUC/Rio e da UnB. As pesquisas concentram-se não na econometria internacional, mas sim na Economia Política Internacional, voltada para a formação do sistema global ou as assimetrias de instituições internacionais econômicas e sua adaptação ao mundo em que vivemos.

Outro ponto importante foi o florescer de seminários múltiplos na última década. A UNESP realizou em 2011 a 9ª Semana de Relações Internacionais. O Programa San Tiago Dantas realizou o seu 3º Encontro de Estudantes de Pós-Graduação, um encontro de seus professores e estudantes, mas também de estudantes de outras instituições de ensino. Estudantes do Brasil inteiro realizam e participam de eventos diversos com os mais diversos nomes. Nessa década de 2001 a 2010 levantamos pelo menos 78 eventos do Acre ao Rio Grande do Sul e deste ao Rio Grande do Norte.

Há movimentos extraordinários que não são propriamente de produção de pesquisas novas, mas uma socialização da pesquisa, com uma enorme presença de professores. Esse foro chamado Encontro Nacional dos Estudantes de Relações Internacionais (ENERI) realizou sua 16ª edição em Brasília e prepara a seguinte para 2012 em Florianópolis. Organizado por estudantes de graduação, mas com a participação de um grande número de professores que apresentarem suas teses, seus livros e suas pesquisas.

Outros números também importantes do ponto de vista quantitativo são referentes à disseminação dos resultados de pesquisa em coleções e em livros de textos. A primeira coleção brasileira didática a socializar partes dessas pesquisas, dessa adaptação, ou da literatura internacional com nossos próprios conhecimentos gerados nessa interação foi a coleção publicada na segunda metade dos anos 1990 – Economia Política Internacional, História das Relações Internacionais, Cultura e Poder - editadas sob patrocínio da Petrobrás, com o Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) e a Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG) do Ministério das Relações Exteriores. A partir dela, uma quantidade de coleções de Relações Internacionais frutificou em universidades públicas e em casas editoriais.

Associado a isso, o Encontro de Graduação em Relações Internacionais, realizado em Belo Horizonte em 2010, pela ABRI, reuniu 40 coordenadores dos programas de ensino de Relações Internacionais do Brasil. Se pensarmos que existia apenas um programa em 1975, um em 1980, um em 1985, dois em 1989, três em 1991 e cinco em 1994 e que hoje são quase cem cursos de Relações Internacionais em campus isolados, centros universitários ou universidades, particulares ou públicas, tudo isso expõe grande animação à comunidade de Relações Internacionais que se forma no Brasil.

Esses cursos necessitam de professores de Relações Internacionais. Um estudo feito pela ABRI, entendendo que esses cursos têm entre oito a dez professores (mas muitos têm um número maior), estão localizados nas fronteiras do Brasil, na Amazônia e em regiões periféricas, e que há o aproveitamento de professores de outras áreas para as Relações Internacionais, permite afirmar que já teríamos hoje cerca de 850 a 900 professores brasileiros de Relações Internacionais. Afastaram-se, vários deles, das aulas nos cursos de Administração, Economia, Direito Internacional e convergiram seus interesses e concentração para a área específica de Relações Internacionais.

Quanto às temáticas de pesquisas, ainda não há um balanço comparado qualitativo. Mas, com base nos relatórios da CAPES, podemos apresentar algumas impressões. A primeira é um certo vício, sobretudo das novas gerações, pelo “estrangeirismo encabulado”. Esta é uma tendência muito forte de buscar na literatura internacional, especialmente do *mainstream* anglo-saxão, as explicações e o raciocínio das Relações Internacionais. E, portanto, uma espécie de importação acrítica de conceitos e léxicos. É lexical, é conceitual e é um imperativo teórico.

Parece já haver certa reversão dessa subserviência metodológica para retorno à confiança epistemológica e axiológica, portanto de valores, no que é o produzir Relações Internacionais em um país continental imenso, com história e inserção internacional próprias, chamado Brasil.

O segundo ponto advém do esforço que já se nota de superação do desprezo das novas gerações da leitura crítica das tradições brasileiras na construção de conceitos próprios de Relações Internacionais. Estamos substituindo gradualmente o *made in outside* pelos autores brasileiros e incluindo o ponto de vista do escrutínio de algumas dessas categorias analíticas que teriam para nós um ambiente talvez mais amplo para se desenvolver nos estudos de Relações Internacionais. Um pouco, também, os autores dos países vizinhos, da literatura chilena, argentina, mexicana. Agora chegam os textos chineses. E em alguma medida, também, a dinâmica da produção de conceitos em Relações Internacionais em outras paragens que são hoje observadas com muito interesse pelas escolas do Sul que florescem.

Uma releitura da opção teórica a Escola Inglesa ofereceu em determinado momento, mesmo no Brasil, inspiração para uma alternativa à

própria escola do realismo, do liberalismo e dos pós-liberalismos das escolas americanas de Relações Internacionais. A Escola Inglesa, com um caminho próprio, um *middle course*, como aquele que foi adotado na evolução de Martin Wight, Adam Watson, passando por Hedley Bull, e que pouco se estudava no Brasil, animou a ideia de que podíamos ter escolas nacionais e regionais de Relações Internacionais.

Mas também outras escolas, outras tradições, outras origens axiológicas e epistemológicas em alguma medida foram abandonadas na taxonomia das teorias de Relações Internacionais, mas que estamos também observando e ensinando em nossas aulas de Teoria das Relações Internacionais nos cursos de graduação desse país. Vários deles merecem urgente reformulação.

Mas tudo isso é evolutivo, contraditório, dialético e há, evidentemente, temas de grande interesse. Nos anos 1990, observando as teses e os livros, os temas se ligavam a governança global e regimes. Podemos dizer que houve uma “febre” de regimes nos anos 1990, em que a maior parte das teses fazia referência a teoria dos regimes. Da mesma forma destacou-se a temática da globalização, na forma positiva, altaneira, sendo preciso que Fernando Henrique Cardoso lembrasse, em 1998, que ela também era assimétrica, em seu famoso discurso do Colégio do México.

Verificou-se um desprezo pela segurança internacional nos anos 1990. Não se escrevia muito acerca desse tema no país, como se não houvesse preocupação com conflitos e guerras, as tais regularidades históricas das Relações Internacionais sempre lembradas pelos autores franceses Pierre Renouvin e J. B. Duroselle. O estudo mesmo da tradição específica da Escola Francesa, e sua eterna esperança de que um pequeno ciclo de paz seria substituído pelo terror da guerra do Iraque, Afeganistão, guerras preventivas.

O renascimento de ângulos nacionais e regionais mostra-se promissor no estudo da política externa do Brasil e dos estudos acerca das novas formas de governança global que se ensaiam. O retorno de estudo da política externa, não só como política externa em si, mas como inserção da sociedade brasileira nas complexidades globais, é caminho que se desenha fértil.

Da mesma forma, surgem com destaque os temas das empresas brasileiras no mundo. E as ameaças a sua interação competitiva. O Brasil já era um país que vinha internacionalizando suas empresas, mas não

tínhamos teses sobre o assunto. Esse renascimento foi muito importante, com uma dinamicidade no movimento dos trabalhos voltados para essas novas possibilidades da inserção altaneira no mundo sincrético que temos nas primeiras décadas do século XXI.

Um aspecto não tão positivo, mas que está pesando muito na escolha dos objetos das teses de doutorado e das dissertações dos mestrados, trata-se do que chamamos de “espetacularização” das Relações Internacionais no Brasil. Um motivo para tal “espetacularização” das Relações Internacionais é relacionado ao crescimento e renovação de sua “comunidade”. Os velhos professores são escassos (podemos contar cerca de 20 professores de Relações Internacionais que militavam nos seus livros nos anos 1970 e 1980 nesse país). Formou-se, então, um *gap* entre essa velha geração e as novas dinâmicas naturais do “crescimento fulgurante” das Relações Internacionais no Brasil.

A esse fato, associa-se a emergência da grande mídia, sobretudo da televisão, ampliando a “espetacularização” em seus telejornalismos, com pessoas que não são da área de Relações Internacionais, ou que aparentemente conhecem apenas modestamente os conceitos, os autores e as obras na área, particularmente do pensamento brasileiro de Relações Internacionais, mas se aproveitam da televisão para comentar as profundidades de temas como a Guerra do Iraque ou a intervenção na Líbia. Pessoas que nunca estudaram a África, que nunca escreveram um artigo a respeito da história dos povos árabes, mas que se aproveitam a brecha da mídia ou são por ela cooptada. Pouca pesquisa em geral é feita nas teses e dissertações disponíveis em nossas universidades e programas de pós-graduação em Relações Internacionais. Há, no Brasil, e não só aqui, desequilíbrio enorme entre o estudo comprometido e a “espetacularização” ao estilo CNN.

Esse fato é importante e preocupante na medida em que influencia nas opções de estudo e de pesquisa, direcionando para um campo fácil, onde se emite uma opinião com base na leitura de poucos documentos, caracterizando não uma verdadeira pesquisa, mas um “achismo”, uma animação fantástica. Dessa forma, há necessidade de estudarmos um pouco mais esse *gap* entre socialização dos estudos na opinião pública e a pesquisa clássica de Relações Internacionais. Os resultados dos quatro programas que produzem teses doutorais há mais de uma década, cujos autores, em grande medida, não estão na vida diplomática, nem nas empresas multinacionais ou nos organismos internacionais, nem desejam ser âncoras da CNN do Brasil, são pouco

ouvidos porque são pouco procurados ou porque já estão atarefados com as responsabilidades do dia-a-dia nos grupos universitários.

Outro movimento que entendemos ser importante, e que está acontecendo na prática, é o deslocamento do pensamento diplomático para o acadêmico das Relações Internacionais no Brasil. Há desproporção na contribuição do diplomata aposentado na discussão das Relações Internacionais. A contribuição deles é importante, mas como objeto de estudo. A produção de conhecimento de Relações Internacionais é maior que a opinião diplomática, embora esse seja importante na configuração da explicação. Não se deve esquecer que os diplomatas estão vinculados a certas raízes de origem política, com conexões e opções e, normalmente, transmitem uma opinião depois que se afastam da chancelaria, por meio de suas consultorias. A produção de ciência é outra coisa, exigindo um esforço bastante mais duro, mais difícil e mais prolongado, na métrica científica, nas tradições conceituais da área.

Deve haver, então, um cuidado, porque esse debate ideológico é importante e interessante apenas como um pano de fundo ou entendimento dos interesses em jogo. Não convém transformar a fonte no conhecimento. As duas coisas são diferentes. A pesquisa em Relações Internacionais deve cumprir os quesitos tradicionais da pesquisa científica universal, com conceitos e comprovações, com hipóteses e afastamento do sujeito em relação ao objeto, com a comprovação empírica, um conceito axiologicamente plausível, epistemologicamente demonstrável e eficaz.

Concluimos, portanto, com as seguintes ideias. O campo do estudo das Relações Internacionais tardou a se institucionalizar no Brasil, embora a pesquisa em Relações Internacionais seja antiga, remontando ao nascimento do próprio Estado brasileiro. A institucionalização foi posterior ao mundo anglo-saxão e posterior ao mundo latino-americano. Daí carregarmos muita dependência do ângulo diplomático para analisar a inserção internacional do Brasil, o que é um equívoco porque o país anda por si e a diplomacia é apenas parte dele. Os atores são múltiplos, são globais, movem-se em diferentes tabuleiros e a diplomacia perdeu seu papel anterior. Encolheu.

A inserção internacional do Brasil é da sociedade brasileira, do Estado brasileiro no seu conjunto, de suas empresas, dos brasileiros no

mundo, em ambiente de grande complexidade. A inserção internacional de um país emergente como o Brasil é um conceito bastante superior ao de política externa, e bem maior ainda que a arte diplomática desempenhada pelo importante serviço diplomático que temos no país. As inserções são da sociedade em seu conjunto. Então, não se pode subordinar esse debate às opiniões dos que foram chanceleres, aos que querem ser ou aos que já foram e querem voltar. O debate acadêmico é feito na academia e não convém que exportemos nossa obrigação acadêmica e de formação da opinião pública aos diplomatas nem aos âncoras das redes CNN do Brasil.

Dessa forma, deve haver o retorno às fontes, aos objetos precisos, aos estudos pontuais, específicos e empíricos. Mas devemos saber passar esse conhecimento de forma organizada pelas publicações e participação do debate internacional, como fazem os professores de Relações Internacionais nos Estados Unidos, na Inglaterra, na Rússia, etc. Continuamos sem ter nesse país bons estudos sobre nossos vizinhos, ou sobre o norte da África. A China chegou e ainda sabemos pouco. As empresas brasileiras no mundo não são ainda bem entendidas.

Apesar de novas teses e grupos de estudo, ainda estamos engatinhando nesses temas. Temos que voltar aos arquivos, porque o Brasil não foi inventado hoje. A formação do entendimento da política externa brasileira tem algo a ver com a história. Temos que olhar o mundo a partir de nós, como sempre fizeram povos como os russos, os chineses e os franceses, com sua escola própria, tradicional, de Renouvin e Duroselle. Usar o exemplo da percepção inglesa de que havia uma redenção em uma governança superior à Guerra Fria, com o conceito de sociedade internacional engendrado pelo *British Committee on the Theory on International Relations*, entre as décadas de 1960 a 1980 e que foi muito importante como contra-discurso às teoria da Guerra Fria, seja o realismo ou o liberalismo em forma institucional.

Finalmente, devemos fazer um grande esforço editorial em torno da inovação. Precisamos ampliar a lateralidade dos meios de divulgação de pesquisas novas, por que elas estão chegando. Há estudos doutorais excepcionais, mas um livro demora quatro ou cinco anos para chegar às livrarias, e temos poucas revistas científicas de Relações Internacionais no Brasil. Temos que avançar com mais organização e coordenação entre nós.

A AMÉRICA LATINA E O MUNDO: CONFLITOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E A QUESTÃO AMBIENTAL NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Teresa Isenburg

As perguntas às quais tentaremos responder com esta contribuição são as seguintes: a primeira é se estamos na presença de problemas ambientais em escala planetária de incidência tal que temos que considerá-los prioritários (McNEILL, 2002). Se, como julgamos, a resposta a este quesito resultar afirmativa, desta provém outras duas interrogações: se tal análise é compartilhada no âmbito do sistema político-diplomático internacional e se a ação se dá de modo adequado¹ em relação a ela. Trataremos os temas indicados olhando especificamente para a área europeia e no interior desta, para a Itália.

Achamos que, ainda que tenham passado quase vinte anos, seja correto partir da Conferência do Rio de 1992 (UNITED NATIONS, 1993) e das “direções de fundo” a partir dela desencadeadas. Destacamos o conceito de direções de fundo, direções estas certamente vagas, todavia,

¹ Os relatórios anuais do Worldwatch Institute que com o título *State of the World*, sucedem-se por mais de um quarto de século, são bons pontos de observação para acompanhar estes temas e a interpretação deles no decorrer de um período médio.

importantes para as convenções mais formalizadas e, além disso, arautos de muitos conflitos. Naquela ocasião, os dois nós considerados prioritários e hierarquicamente de nível superior foram a mudança climática (Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas – *United Nations Framework Convention on Climate Change* – UNFCCC) e a biodiversidade, também objeto de convenções.

Em um segundo nível, apresentavam-se as temáticas das florestas, desertificação e da destruição dos habitats. Como é evidente, essas questões estão estreitamente ligadas às primeiras, também na especificidade delas. Parece-nos que até hoje, é possível continuar a se apoiar neste quadro de referência, ao qual, é oportuno, à luz de situações mais recentes, acrescentar outros dois elementos: os oceanos e as suas dinâmicas complexas e a questão urbana.

Se as primeiras relacionam-se às prioridades da Rio-92, a segunda diz respeito à realidade em fase de intensa e rápida evolução (ou involução) - isto é, a formação de numerosos ecossistemas artificiais ou antrópicos de elevado teor específico ou marca ecológica; as megalópoles pobres em exponencial multiplicação no assim chamado “Sul do Mundo”; e ecossistemas cujo governo ou gestão delinea horizontes não somente desconhecidos mas que são objeto de pouquíssima reflexão em termos de previsão.²

Como é sabido, o Rio de Janeiro foi o ponto de partida, o qual, todavia, não deu início a um caminho destinado a desenvolver-se de modo continuado em direção a uma meta. O motivo disto deve ser pesquisado no contexto internacional. A conferência Rio-92, em junho de 1992, realizou-se em um momento muito específico dos eventos mundiais. Foi um período de breve duração, mas de prolongadas consequências.

Iniciou-se com a queda do muro de Berlim (19 de novembro de 1989) e prosseguiu com a implosão da União Soviética (26 de dezembro de 1991). No fim do bipolarismo, as correlações de força internacionais não foram capazes de dar prosseguimento a uma redefinição formal das relações internacionais ancoradas em um sereno multilateralismo com as oportunas intervenções da engenharia diplomática que teriam sido necessárias.

Poder-se-ia começar pela reforma das Nações Unidas, ou melhor, do seu Conselho de Segurança. A reforma poderia ocorrer no ramo mais decididamente

² Ver DAVIS, 2006 e os relatórios da agência Habitat das Nações Unidas.

militar, com a formação das tropas de capacetes azuis sob o comando direto da ONU, ou numa ação radical para impor uma redução dos armamentos e a proibição da maior parte desses, ou ainda, numa nova elaboração conceitual do significado da manutenção da paz³ por meio de objetivos e instrumentos sociais e ambientais. Nada disso aconteceu, e talvez a nebulosidade pelo qual foram envolvidos os acontecimentos de 1989 a 1991, torna difícil entender, de modo claro, quem teve nas mãos o controle desses episódios.

Talvez seja melhor mover a análise, tanto causal como temporal, para o que aconteceu a partir de tais eventos. Além disso, anteciparemos a periodização daqueles acontecimentos em pelo menos uma década, isto é, voltando a Revolução Iraniana de 1978-1979.

É naquele fato revolucionário, no sentido de uma substituição de classe no controle político e, portanto, o seguir econômico e diplomático de um país, que se inicia o principal redesenho dos equilíbrios (ou dos desequilíbrios) mundiais: intervenção militar soviética no Afeganistão, reformas econômicas na República Popular da China, guerra de longa duração Irã-Iraque. Não estamos enfeitiçados pelo termo (e muito menos pelo conceito, no seu significado inicial) de geopolítica, mas neste caso, parece-nos útil recorrer ao mesmo.

De fato, julgamos que na reflexão corrente tenha-se, não raramente, a tendência a subestimar o peso, exatamente geopolítico, do Irã. Este peso era muito claro para Alexandre Magno, como é confirmado por meio de muitos fatos: por exemplo, a determinação da fronteira inter-imperial entre o Império Otomano e o Império Persa; a competição, ainda inter-imperial, entre a Grã-Bretanha e a Rússia czarista que, em parte, resolvia as próprias intrigas exatamente em Teerã; ou o simples dado de que a Conferência de Teerã (28 de novembro – 1 de dezembro de 1943) tenha acontecido antes da Conferência de Yalta (4-11 fevereiro de 1945). Além disso, o próprio Halford Mackinder⁴ na sua construção de cenários estratégicos, tinha percebido nitidamente o papel de ponte de comando do bloco euro-asiático (HOPKIRK, 2004).

Ao terremoto revolucionário iraniano, estão ao lado e seguem alguns eventos (não queremos afirmar que sejam “respostas”, pois nos parece querer dar uma racionalidade e pré-vidência a situações, provavelmente, muito mais

³ Ver o interessante artigo de MEGORAN, 2011, e o debate que o seguiu.

⁴ Ver a importante resenha com mais artigos de AGNEW, 2011.

fluidas nas quais, também não jogam pouco o acaso e as coincidências): a reforma econômica chinesa estabelecida na terceira sessão do XI Congresso do Partido Comunista Chinês (dezembro de 1978), a intervenção militar soviética no Afeganistão (24 de dezembro de 1979), a terrível guerra Irã-Iraque (setembro de 1980 - agosto de 1988). De todos estes três fatos derivam rios de mudanças que vão longe. Para os dois primeiros, os acontecimentos são bastante conhecidos na informação corrente.⁵

Paramos um pouco, no entanto, no terceiro, frequentemente esquecido pela reflexão corrente, mesmo que rico em bibliografia. Trata-se de uma guerra, digamos assim, por procuração. Algo diferente com relação à tradição do bipolarismo e da Guerra Fria, quando as duas fileiras apoiavam os próprios aliados nas guerras deles (dos aliados). Neste caso, ao contrário, um Estado foi empurrado (provavelmente com grande satisfação) para fazer uma guerra cuja evolução (mesmo antes do resultado) trouxe vantagem a uma constelação de terceiros clientes.

O Ocidente e ao fundo, pelo menos no período inicial, também a União Soviética (URSS), teriam tido outro meio ou uma melhor opção para inserir-se em um tabuleiro estratégico sobre o qual rapidamente aconteciam mudanças que os excluía? O custo em vidas humanas foi elevadíssimo para ambas as partes, fala-se em um milhão e meio de jovens chamados a lutar e que nunca mais voltaram pra casa. O custo ambiental também foi enorme por meio dos derramamentos e combustão de hidrocarbonetos, de agentes químicos e de bombas de todos os tipos. E nos perguntamos por que os responsáveis diretos e ocultos por aquele imenso delito não foram citados nos tribunais internacionais tão atentos aos crimes contra a humanidade? Procurando, podem-se encontrar nomes e sobrenomes dos responsáveis individuais por ações fora das fronteiras da legitimidade do Direito Internacional.

Creemos que o conflito Irã-Iraque tenha tido a função de remeter sujeitos marginalizados ao centro da cena. Isto pré-anuncia um comportamento destinado a repetir-se nos anos que viriam, isto é, quando existem mudanças radicais, o Ocidente recorre à guerra, não importando se direta ou heterodireta. O significado desta ação é que a mudança é esvaziada de seu sentido,

⁵ Para informações pontuais, consultar *Keesing's record of world events*, disponível em <http://www.keesings.com>, nas diversas edições.

que pode ser reformador da ordem mundial, deslocando a atenção (e os corpos) para o campo militar.

Destacamos o termo Ocidente porque não compartilhamos o acento frequentemente calcado na direção prevaiente e quase solitária dos Estados Unidos. Essa é mais corretamente vista como a orientação Estados Unidos-Europa, referindo-nos com esta última, tanto aos países específicos dela como à Comunidade Europeia/União Europeia (CE/UE). Sem esta conjunção - por vezes tal como é; outras vezes com característica mais sutil de convergência ou também com, aparentemente, sinal da competição; às vezes (por parte da CE/UE), com o traço da desleal e infeliz imobilidade - o caminho da prática militar e bélica não teria sido e não é percorrível.

Acrescentamos que o aporte deletério ao quadro já grave vem do apagar-se da mobilização política dos movimentos sociais europeus e americano contra as guerras promovidas pelos respectivos governos. Depois da mobilização que envolveu 110 milhões de cidadãos, em escala mundial, para exprimir o repúdio à agressão ao Iraque em março de 2003, a capacidade de opor-se com números significativos e condicionantes parece esfumada.

Entre 1989 e 1991, amadurece o complexo processo da implosão do sistema político dos países com economia planificada que promete uma pradaria sem fronteiras para o pasto do comércio neoliberal e para a privatização de bens e riquezas infinitas, diante do vento da esperança difundida pela possibilidade de uma nova orientação internacional iluminada pelo multilateralismo com os seus corolários de colaboração e, quem sabe, partilha. Nesse momento, o Ocidente repete a escolha de uma década antes - ou seja, bloquear o possível caminho com as ruínas da guerra, ainda naquela plataforma giratória de controle que encontra a sua junta no Golfo Pérsico ou arábico e de lá se difunde em direção ao Oriente e ao Ocidente. Isso em uma área bem mais vasta, aquela que, com uma feliz expressão, Xavier de Planhol, em uma de suas densas e complexas obras, chama de "*Les nations du Prophète*", expressão que colhe tanto os aspectos de unidade como aqueles de distinção (PLANHOL, 1993).⁶

Já estava claro no decorrer e no final da Primeira Guerra Mundial, que naqueles lugares, os centros fortes do poder mundial não queriam perder

⁶ Ver também BERQUE, 1978.

o controle, quando as potências da Intesa, tiveram traída a esperança, talvez a utopia, da Nação Árabe (GAIA, 1991). Os frutos envenenados daquela estação, as fronteiras minadas traçadas pelos lápis vermelhos dos oficiais e dos governadores (ISENBURG, 2009) permaneceram suspensos e à espera, prontos para serem revitalizados nos momentos considerados oportunos por alguns.

Aquele fato paradigmático entre Iraque e Kuwait que em 1913 tinha cancelado a precedente união no Império Otomano, no interior da província de Bassora, voltará a ser útil para motivar o ataque do primeiro, em direção ao segundo, no dia 2 de agosto de 1990. Desse episódio, amadurecido nas tramas dos serviços secretos e da diplomacia oculta (TONELLO, 1993; COOLEY, 2005), o Ocidente trouxe justificativas para desencadear, entre 17 de janeiro de 1991 e 28 de fevereiro de 1991, a primeira, ou melhor, a segunda guerra do Golfo. Muito foi escrito com relação a isso e também neste caso, talvez alguns dos protagonistas, sobretudo entre os assim chamados “vencedores”, deveriam ter sido vistos através da lente de aumento dos tribunais internacionais.

A Conferência do Rio-92, acontece neste mesmo período, efetivamente em junho de 1992, isto é, alguns meses após o fim formal da intervenção bélica no Golfo, com o seu resultado de cláusulas-cabestro impostas ao Iraque. Mas a preparação do encontro, nos meses precedentes, coincide exatamente com a fase da provocação, do desencadear e então da capitalização do conflito, bem como das grandes perturbações russas. A diplomacia americana e a europeia estavam inteiramente imersas naquele contexto e imaginamos que uma conferência ambiental não provocaria, em quase nada, o interesse delas. Além disso, há quase vinte anos atrás, a preocupação com as complexas consequências, mesmo econômicas, das alterações climáticas eram somente muito parcialmente compartilhadas, frequentemente, consideradas uma concessão intelectual por grupos marginais que possuíam certa visibilidade.

O quadro geral de referência explica porque no Rio tenha sido possível fazer tanta coisa. É exatamente graças a uma presença moderada (e provavelmente pouco interessada) dos EUA e da CE, dedicados a outras questões e, como os fatos demonstraram, com posições diferentes com relação àquelas que prevaleceram no Rio. Para não falar da URSS, envolvida na voraz transição em direção ao “mercado”. A Rio-92 foi, portanto, o expoente da

diplomacia ambiental internacional; o encontro de Johannesburg de 2002 não teve a mesma tensão nem os mesmos resultados e o percurso de Kyoto não é, sabidamente, privado de sofrimentos (BAILEY, 2010).

Enquanto o delírio de onipotência do mundo unipolar (privamos de qualquer matiz auto-irônica sempre tão útil), ia desaparecendo em silenciosa evanescência, sem que fosse substituído por uma nova e compartilhada estrutura pluripolar, a gestão formal do mundo ia adiante através de duas estradas paralelas e distintas: aquela militar do Ocidente e aquela dos acordos regionais ou transversais de outros sujeitos.

Que o cancelamento do projeto unipolar seja fruto, sobretudo da refinada estratégia chinesa é algo evidente e conhecido.⁷ Parece que a contraposição entre a visão ocidental do mundo, filha de um componente religioso centrado na contraposição entre bem e mal, impossível de ser administrado, mas somente resolvido ou sanado com a guerra e aquela da cultura chinesa embebida no pensamento confuciano do aprimoramento através da prática do estudo e de elaborações compensatórias, viu, nesta fase, um extraordinário resultado da segunda. Todavia, o Ocidente parece não conhecer, por se opor à mudança, caminhos diferentes daqueles da beligerância, não obstante a evidência de seu danoso conjunto.

Limitamo-nos a uma lista esquemática e incompleta da sequência das principais guerras ocidentais sucessivas à primeira (segunda) Guerra do Golfo. Toda a primeira metade dos anos 1990 foi dominada por terríveis conflitos na área iugoslava. Para a Eslovênia a experiência bélica foi “somente” por poucos dias, de 27 de junho a 8 de julho de 1991. Todavia, aquele pequeno fogo já dizia que havia sido aceso um perigoso estopim que a diplomacia teria tido a obrigação de apagar imediatamente. Mas não foi assim: ao estopim foi dada a lenha e o horror dominou soberano entre os componentes da Federação Iugoslava, semeando ódio e fazendo vítimas de 1992 a 1995.

Como corolário da estratégia regional, em 1999, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) interveio em apoio ao Kosovo, bombardeando a Sérvia por 78 dias, de 24 de março a 10 de junho. Isso para, naturalmente, chegar aos eventos maiores ou seja, a intervenção no

⁷ É útil, independentemente de compartilhá-la ou não, a reflexão de TAYLOR, 2011. Para uma análise diferente, à qual vale a pena prestar atenção, podem ser lidas as numerosas intervenções de Samir Amin, facilmente encontradas na internet.

Afeganistão, a partir de 7 de outubro de 2001 e no Iraque que começou em 20 de março de 2003.

Essas duas “coisas”, já que não encontramos o termo mais adequado para dar nome a ações que vão além de qualquer direito, parecem não ter concebível fim. A ocupação do Afeganistão está quase para celebrar dez anos, quase o dobro da Segunda Guerra Mundial. Enfim, em 19 de março de 2011, começou a ação militar na Líbia, particularmente equívoca e de baixo perfil político-moral. A respeito destes fatos, dispõe-se de ampla e ótima bibliografia facilmente encontrada.

Queremos apenas colocar em evidência alguns pontos que combinam contextos e tempos muito diferentes. No plano formal, para dar cobertura a muitas destas operações, a interpretação do Direito Internacional foi frequentemente forçada, ou melhor, esmagada, e adquiriu crédito o conceito de “guerra humanitária”, um paradoxo talvez aceitável na expressão poética, mas funesto e ridículo no mundo real. No plano territorial, o êxito alcançado foi aquele de fragmentar unidades estatais anteriormente de média dimensão, em uma poeira de *pocket states*, absolutamente abaixo de qualquer limiar de auto-sustentabilidade. Este processo atingiu o seu ápice na ex-Iugoslávia, mas paira como um fantasma ou espada de Dâmocles também em outros lugares, como por exemplo no Iraque e na Líbia.

Mesmo onde esta ameaça não apareceu, as formas institucionais e políticas impostas aos países ocupados giram em torno de modalidades de representação étnico-tribal. Sobretudo no Afeganistão, este modelo desestabilizante cobre o sistema eleitoral, assim chamado de representativo. Sempre em nível territorial, a estratégia militar escolhida foi e é aquela da máxima destruição possível das infra-estruturas civis por meio dos bombardeios absolutamente sobredimensionados e desproporcionais com relação às forças “adversárias” a serem derrotadas. O objetivo de tal estratégia, que não tem nenhuma relação com questões de segurança, é o de abrir o território à penetração econômica compulsiva e dependente, no momento da reconstrução. O caso mais vergonhoso, neste sentido, foi o do Iraque.

No que diz respeito à estratégia paralela de outros grandes países, aquela dos acordos regionais ou transversais, gostaríamos de lembrar de dois em particular: um, naturalmente, é o grupo político e de cooperação

formado por Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC), transformado em BRICS em 2011, com a incorporação da África do Sul; o outro, a Organização para a Cooperação de Shangai, talvez menos famoso na informação corrente.

Se o primeiro tem um caráter mais marcadamente econômico, o segundo foi centralizado nos temas da segurança regional, incluindo o terrorismo, terreno de caça cujo comando os Estados Unidos reservaram só para si, para pôr, por meio deles mesmos, os próprios aliados numa posição subordinada e dependente. Destaca-se que a soma da população dos países que aderiram (Rússia, China, Cazaquistão, Quirguistão, Uzbequistão, Tajiquistão) e daqueles observadores (Índia, Irã, Paquistão, Mongólia), junto à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), hospeda metade do total mundial e também, ou talvez sobretudo, metade das reservas de gás natural e de petróleo do planeta.

Um discurso à parte deveria ser feito para a África subsaariana. Esta foi alvo, no âmbito do prolongamento da competição pós-colonial entre potências ocidentais naquele território, de formas particularmente cruéis de exasperação das diversidades culturais para promover uma beligerância mantida por forças militares e paramilitares. Há alguns anos, a influência da China e em menor escala, do Brasil, está modificando muitas realidades econômicas, sociais e culturais. Nosso inadequado conhecimento daquele mundo nos impede de ter interpretações bem fundamentadas com relação ao mesmo. Limitamo-nos a destacar, por um lado o caráter específico das relações em fase de construção naquela área e por outro, a repetição de um modelo já manifestado em outro lugar, isto é, aquele da segmentação dos Estados, evidente especificamente com a independência do Sudão do Sul. Difícil dizer se divisões se repetiram em outro lugar, com todos os elementos equívocos e heterodiretos que levam consigo, ou se seria um caso isolado.

Nessa sucessão de cenários, coloca-se a Conferência do Rio e o caminho que dela procede. Pode-se perguntar se existe fundamento para organizar a reflexão associando os dois temas ou se seria mais oportuno isolar o tema ambiental ou colocá-lo ao lado de outros aspectos da realidade mundial. Portanto, consideramos útil, explicar os motivos que nos levaram a falar, unindo guerra e ambiente, especificando que para o segundo termo, limitamo-nos à mudança climática.

Pessoalmente, fazemos parte do grupo daqueles que julgam que esteja acontecendo um processo de modificação climática produzida pela ação antrópica (FERRARA; FARRUGGIA, 2007) e que esse leva à formação de uma paisagem somente parcialmente compatível com as modalidades de assentamento humano que hoje prevalecem. Com todo o respeito pelos negacionistas, julgamos persuasivo o conjunto de informações que parece documentar uma forte aceleração, com relação aos tempos inicialmente previstos para a mudança. Isto coloca uma urgência inadiável em assumir decisões e promover, nos limites do possível, ações de contenção.

Ainda que objeto de críticas competentes (HANSEN, 2010), avaliamos positivamente o método de trabalho do *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC)⁸ que através da colaboração conjunta de pesquisadores de especializações e países diferentes, explica a situação com base nos conhecimentos científicos obtidos e compartilhados para poder apresentar ao decisor político um quadro organizado sobre a matéria.

E é nesta passagem da tabela do IPCC àquela insubstituível das decisões políticas que se verifica um estreitamento que corre o risco de estrangular com um nó todo o percurso. De fato, parece existir uma incompatibilidade entre o método multilateral dos cientistas e a fragmentação diplomática dos governos, exasperada pelas lacerações bélicas. Em suma, o ambiente é urgente, no nosso modo de ver, não é um obstáculo secundário nos ventos de guerra que sopram desde janeiro de 1991, ou melhor, desde setembro de 1980, impulsionados principalmente pela concepção ocidental do mundo.

Não é nossa intenção percorrer novamente os conhecidos conteúdos específicos do caminho do acordo de Kyoto⁹, mas somente trazer à luz alguns aspectos qualificadores do mesmo e alguns momentos de ruptura com relação ao projeto inicial. Do ponto de vista teórico e se quisermos, ideológico,

⁸ Ver o site <http://www.ipcc.ch/>.

⁹ Limite-me a indicar as datas do percurso: 1988- com indicação do G7 foi organizado, sob a égide de algumas agências das Nações Unidas, o trabalho do IPCC; 1992- foi assinada no Rio de Janeiro a Convenção sobre as Mudanças Climáticas; 1997- 160 países assinaram o Protocolo de Kyoto; 2001- na Conferência das Partes (COP 7) de Marrakesh foi dada muita força aos mecanismos flexíveis; 2005- janeiro entra em atividade o Sistema de Comércio de Emissões (UE/ETS); 2005- 16 FEVEREIRO, entra em vigor o Tratado, depois a ratificação por parte da Rússia; 2007- o IPCC publica o seu IV relatório; 2008- entra em atividade o Comércio Internacional de Emissões (IET); 2008- começam as negociações para o pós Kyoto.

uma primeira expressão significativa é o reconhecimento, expresso no Rio, de responsabilidades comuns mas diferenciadas, uma fórmula elegante para sintetizar uma inteira visão do mundo.

A responsabilidade pela mudança climática é comum. O dicionário diz que a palavra comum significa “que é de todos ou que se refere a mais pessoas”, não utilizando o termo internacionalmente, mas outros, de conotação moral. Todavia, o halo de genericidade, que parece cercar uma condição de potência, ao primeiro relance de ética, é imediatamente mitigado por um contrapeso que leva a atenção para o plano material, esclarecendo “mas diferenciando”. E ao diferenciar, torna obrigatório dar nomes às coisas e às categorias. É com esta lógica que nasce a lista dos Anexos I e II com a identificação pontual dos Estados, sobre os quais, em primeiro lugar, recai a obrigação de agir e o ônus dos custos econômicos.

O processo da Revolução Industrial, centrada na utilização das fontes de energia fósseis, é visto como um fato unitário do ponto de vista temporal (dois séculos) e compacto do ponto de vista territorial (o assim chamado Norte do mundo). Portanto, escolhe-se um afastamento muito diferente daqueles mais difusos que seguem as divisões políticas. Ao contrário, desloca-se a atenção para os modelos produtivos e energéticos, vistos criticamente.

Em uma interpretação que ligava o passado ao futuro e que raciocinava em longo prazo, em contra-tendência com relação ao mito imperante da imediatez do *overnight* financeiro, a mensagem daquela breve fórmula era subversiva, para quem sabia e queria entender além do que estava escrito. As contas do passado também são pagas enquanto que para o futuro, o modelo “energívoro” e fóssil, principal artífice da alteração da composição química da atmosfera com a passagem em dois séculos de 280 a 388 ppm (partes por milhão) de CO₂ equivalente¹⁰, não tinha alguma prospectiva. Portanto, não surpreende que a trilha de Kyoto não tenha se transformado em uma estrada e que, ao contrário, foi cheia de obstáculos, pegadinhas, curvas bruscas em U.

Ainda que não seja óbvio identificar pontualmente quem modificou a estrada, pode-se facilmente entender os interesses convergentes e associativos que giram em torno das fontes de energia fóssil, do carvão ao

¹⁰ Durante o século XX o nível médio das emissões de carbono era de algumas centenas de milhões de toneladas/ano, subiu para 3000 em 1960, 6000 em 1994, 7200 em 2005, aumentado em muito na última década. O fator de conversão carbono/dióxido de carbono é 3,37.

nuclear, passando pelo petróleo e o gás. Certamente são os países mono-exportadores de hidrocarbonetos; sem dúvida, os grupos econômicos com diferentes especializações tecnológicas (prospecção, meios de transporte, indústria química, redes de distribuição) que operam no setor; a seguir os *lobbies* financiados por diferenciadas correntes para influenciar os poderes institucionais, etc.

Os mecanismos utilizados para impedir o percurso de Kyoto foram fundamentalmente dois: a erupção do mercado com o complexo sistema dos mecanismos flexíveis que podem ser simbolicamente representados pela Bolsa do Carbono, inexoravelmente colocada na *City* de Londres; e a chamada “cumplicidade” pelos assim chamados países emergentes para desarmar o perigoso precedente de não mais considerar o passado próximo que, ao contrário, é muito presente. Ao fundo, ecoava e trazia não pouca preocupação, uma das palavras de ordem dos movimentos ecológicos: quem polui, paga.

Alguns seguramente perceberam que colocar em discussão o modelo energético podia ter consequências revolucionárias, isto é, podia determinar a limitação de grupos detentores de riquezas enormes com vantagem para outros grupos, a eventual substituição de extratos sociais dominantes por outros e a redução do poder de certos Estados a favor de outros. Um papel não secundário ao bloquear o nascimento da reflexão sobre a hipótese da passagem de uma economia fóssil a outra “descarbonizada” e sua eventual aplicação na prática, teve o guerrear que há vinte, ou melhor, há trinta anos, incendeia o planeta.

Acreditamos que essas longas décadas de guerra devem ser avaliadas unitariamente, sem se exceder no esforço de encontrar uma explicação precisa e satisfatória para cada episódio. O recurso ao instrumento (ou mercadoria?) da guerra por parte do Ocidente teve e tem como objetivo, evitar a mudança: manter o *status quo ante* na matriz energética é um bom método para alcançar o escopo. De fato, a história da humanidade pode ser inteiramente interpretada através dos sistemas energéticos sucessivamente elaborados ao longo da linha do tempo. Fluxos e balanços energéticos também estão em condições de explicar os sistemas sociais consecutivamente ativados. No fundo, também a escolha por recriar a produção escravista às portas do capitalismo e de mantê-lo em vida por mais de três séculos, foi motivada por uma opção energética.

O lugar no qual, todas as vezes, é colocada a mercadoria guerra, é o ponto de maior fraqueza no interior dos espaços considerados estrategicamente significativos. Uma fraqueza sobretudo cultural em condições de assegurar “lenha” abundante para alimentar a propagação do incêndio do conflito e ao mesmo tempo, em condições de não negar aparentes justificativas.

Este é um elemento comum que se reencontra nas guerras diretas e hetero-diretas do Ocidente que envolvem a área Iraque-Irá-Afeganistão assim como a ex-Iugoslávia. Enquanto isso, cultiva-se a rejeição em respeitar e apreciar as diversidades culturais e, ao mesmo tempo, elas são carregadas de significados negativos atribuindo-lhes etiquetas como: etnia, fundamentalismo, terrorismo, fanatismo. Além disso, investe-se uma parte em denominações que elogiam, como “o despertar árabe”. Reforça-se, deste modo, o papel performativo da linguagem ampliada pela resposta da mídia em excesso. A opção militar para dominar o mundo é inconciliável com a construção de uma vasta e paciente trama diplomática para conter o desequilíbrio ambiental, em primeiro lugar (mas não somente) aquele climático.

Resumimos, esquematicamente, os pontos de contraposição: na presença de conflitos ou de guerras de amplo raio, o esforço diplomático internacional é necessariamente destinado a por fim a esses; a opção bélica canaliza os investimentos e a pesquisa em direção ao setor dos armamentos subtraindo dinheiro a ser aplicado na conversão energética e na inovação tecnológica em tal setor¹¹; as atividades bélicas poluem diretamente com a explosão de bombas tóxicas e com a frequente destruição de estruturas industriais que derramam produtos químicos que deveriam permanecer confinados; o silêncio sobre o fato de que exatamente os locais físicos da presença militar (bases, polígonos de tiro e de experimentações, depósitos de resíduos químicos e nucleares, indústrias de armamentos) são porções de território nos quais se acumulam elementos tóxicos desconhecidos e fora de controle porque submetidos ao nefasto segredo militar.

E ainda seria possível continuar. Por exemplo, inteiras gerações de homens e mulheres jovens foram subtraídas de uma formação adequada e

¹¹ Em 2010 as despesas militares mundiais chegavam a 1.630 bilhões de dólares com um incremento de 1,3% com relação a 2009 e de 50% com relação a 2001. O incremento concentrou-se principalmente nos EUA. Dados detalhados sobre as despesas militares e em armamentos são consultáveis nos anuários e nas publicações do instituto de pesquisa SIPRI de Estocolmo, ativo por mais de meio século.

destinadas a tarefas bélicas ao invés de civis, com o silêncio de muitos mortos. O resultado desses vinte anos é que nada ou quase nada de sistemático foi feito em cinco décadas para dar andamento a orientações que limitem a mudança climática de origem antrópica. No momento, especialmente depois da explosão e da renovação da crise econômica a partir de 2008, tal tema escorregou e foi parar no fundo da agenda diplomática mundial.

Alguns elementos positivos podem ser tirados em escalas diferentes daquela planetária: muitos Estados inseriram, seriamente, a política ambiental na prática de governo. Brasil e China, deste ponto de vista, são importantes tanto pelas escolhas feitas como pelo peso das suas dimensões. Estão se formando redes de conexão entre poderes locais para ações de redução das emissões, por exemplo, entre o Estado da Califórnia e o Estado de São Paulo, ou no âmbito da coordenação entre as administrações de cidades milionárias.

Gostaríamos de concluir com a descrição material de um lugar que nos parece que resume bem o efeito da sinergia negativa na convergência de alguns dos elementos que foram recordados. Como foi lembrado, em 1999, a OTAN interveio contra a Sérvia e a favor da província do Kosovo com prolongados bombardeios. A maior parte dos ataques realizados partiu da base de Aviano, localizada na Itália norte-oriental. Uma guerra, dizia-se, para proteger a população civil local, em particular, a minoria de origem albanesa e de religião (para quem a esta adere) muçulmana. Como é sabido, o resultado da operação foi a destruição física do território sérvio e das suas infra-estruturas, além de um *vulnus* profundo no direito internacional.

Depois da Resolução 1244, de 10 de junho de 1999, do Conselho de Segurança que punha aquele território sob a administração provisória das Nações Unidas, na prefeitura de Urosevac, junto à fronteira com a Macedônia, foi construída a mais imponente base militar americana no exterior, depois do conflito do Vietnã. São 360 hectares aparelhados de acordo com o estilo de vida americano, incluindo um restaurante *Burger King*, em condições de hospedar 7000 homens em um *bunker* fortificado e murado. A licitação milionária da construção e da gestão foi atribuída à *Kellogg Brown & Root Services Corporation*, subsidiária texana da *Halliburton* que coloniza o Iraque depois da tolice de 2003.

O objetivo da base é o de proteger o oleoduto AMBO que deveria levar o petróleo do Mar Cáspio ao Mar Negro e ao Mar Adriático através de um percurso que excluísse a Rússia. No dia 17 de fevereiro de 2008, o Kosovo declarava, unilateralmente, a própria independência. Foi reconhecido por 77 países, 22 dos quais da União Europeia mas permanece em situação indefinida com relação à diplomacia internacional. É difícil neste, como em outros casos, decifrar se a guerra foi feita pelo petróleo ou se o petróleo justifica a guerra (HARVEY, 2006; GREGORY, 2010). Claro que, o resultado é a construção de uma poderosa fortaleza de suporte à economia do carbono.

O que é certo é que uma bela colaboração para um sistema descarbonizado desenharia outro planeta. As condições técnicas estão amadurecidas, o dinheiro não falta caso se retorne a uma economia material em vez de financeira¹², e abre-se um cenário emocionante para as gerações futuras.

REFERÊNCIAS

- AGNEW, J. et al. Reading Gerry Kearns' Geopolitics and Empire: the Legacy of Halford Mackinder. *Political Geography*, Oxford, n. 1, p. 49-58, Jan. 2011.
- BAILEY, I. Copenhagen and the new political geographies of climate change. *Political Geography*, Oxford, n. 3, p. 127-129, Mar. 2010.
- BERQUE, J. *De l'Euphrate à l'Atlas*. Paris: Simbad, 1978. 2 v.
- COOLEY, J. K. *L'alleanza contro Babilonia*. Milano: Elèuthera, 2005.
- DAVIS, M. *Il pianeta degli slums*. Milano: Feltrinelli, 2006.
- FERRARA, V.; FARRUGGIA, A. *Clima: istruzioni per l'uso*. Milano: Edizioni Ambiente, 2007.
- GAJA, F. *Le frontiere maledette del Medio Oriente*. Milano: Maquis, 1991.
- GREGORY, D. War and peace. *Transactions of the Institute of British Geographers*, London, v. 135, n. 2, p. 154-186, Apr. 2010.
- HANSEN, J. *Tempeste*. Milano: Edizioni Ambiente, 2010.
- HARVEY, D. *La guerra perpetua*. Milano: Il Saggiatore, 2006.

¹² É sempre útil ter uma escala de referência: o PIB mundial é de 74 bilhões de dólares, as bolsas recolhem 50 trilhões de dólares, os títulos 95 trilhões e os derivados 466 trilhões. Ou ainda, em média os primeiros dois bancos de cada país valem mais do que o respectivo PIB nacional. Por exemplo, os ativos do UBS e do Crédit Suisse são 4,7 vezes o PIB da Suíça, enquanto Unicredit e Intesa equivalem ao PIB italiano.

- HOPKIRK, P. *Il grande gioco*. Milano: Adelphi, 2004.
- ISENBURG, T. Seminando denti di drago. In: FIAMINGO, C.; GIUNCHI, E. *Muri confini passaggi*. Milano: Giuffrè, 2009. p. 1-19.
- MCNEILL, J. R. *Qualche cosa di nuovo sotto il sole*. Torino: Einaudi, 2002.
- MEGORAN, N. War and peace? *Political Geography*, Oxford, n. 4, p. 178-189, May 2011.
- PLANHOL, X. de. *Les nations du Prophète. Manuel géographique de politique musulmane*. Paris: Fayard, 1993.
- TAYLOR, P. J. Thesis on labour imperialism: how communist China used capitalis globalization to create the last great modern imperialism. *Political Geography*, Oxford, n. 4, p. 175-177, May 2011.
- TONELLO, F. *Progetto Babilonia*. Milano: Garzanti, 1993.
- UNITED NATIONS. *Report of United Nations Conference on Environment and Development*. New York, 1993. 3 v.

ARTIGOS

ORGANIZAÇÕES REGIONAIS COMO MANTENEDORAS E CONSTRUTORAS DA PAZ: PORQUE TANTA ANSIEDADE?¹

Andrea de Guttry

INTRODUÇÃO

As operações de manutenção da paz (*Peacekeeping Operations - PKO*) e, posteriormente, as operações de construção da paz (*Peacebuilding Operations – PBO*)² foram “inventadas” pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, quando a Organização foi pioneira neste tipo de operação de campo, estabelecendo a Operação de Supervisão da Trégua - *UN Truce Supervision Operation* (UNTSO) no Oriente Médio cujo papel era monitorar o acordo de armistício entre Israel e seus vizinhos árabes. Desde então, a ONU executou mais de 60 operações semelhantes em todo o mundo, com resultados variados e às vezes controversos.³

Um período de pico para as operações de manutenção da paz da ONU foi de 1989 a 1994, quando a Organização autorizou um total de vinte novas missões, elevando o número de mantenedores da paz de 11.000

¹ A versão original em inglês deste texto foi traduzido para o português pelo organizador Sérgio Luiz Cruz Aguilar, com revisão de Hevellyn Menezes Albres.

² Também encontrada na tradução para o português como consolidação ou edificação da paz (nota do organizador).

³ Ver JETT, 1999; KRASNO, HAYES, DANIEL (Ed.), 2003; DURK, 2006; SITKOWSKY, 2006 e BELLAMY; WILLIAMS, 2010.

para 75.000. Nas últimas décadas, em resposta ao aumento da demanda por missões mais profissionais e complexas e, considerando as mudanças da realidade internacional, a ONU iniciou um processo interessante e importante que visa avaliar criticamente os resultados alcançados e desenvolver novas propostas para melhorar a qualidade e a eficácia de suas operações de campo. Para este fim, mudanças significativas foram feitas em várias áreas-chave: procedimentos na tomada de decisão, incluindo a delicada questão da definição do mandato; cadeia de comando; treinamento do pessoal envolvido; preparação de uma capacidade sofisticada de reação rápida; reorganização das estruturas da ONU dedicadas às operações de manutenção e de construção da paz; e esclarecimentos sobre os aspectos financeiros.

Este trabalho tão valioso foi codificado em vários documentos. Estes incluem o Relatório de 1992 do Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU) “Agenda para a Paz, Diplomacia Preventiva, Pacificação, e Manutenção da Paz”⁴; o Relatório do Painel sobre Operações de Paz das Nações Unidas (Relatório Brahimi), de 2000⁵; o relatório do Painel de Alto-Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, de 2004, intitulado “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada”⁶; a Resolução 60/1 da Assembleia Geral, de 2005, “Resultados da Cimeira Mundial”; o relatório do SGNU de 24 de fevereiro de 2006 sobre o financiamento das operações de manutenção da paz das Nações Unidas⁷; a “Doutrina Capstone - as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas: Princípios e Diretrizes”, de 2008⁸; o documento mais recente elaborado pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz “Uma Nova Agenda de Parceria - Traçando um Novo Horizonte para Manutenção da Paz das Nações Unidas”⁹ e seus relatórios de implementação

⁴ Ver documento UN. A/47/277 - S/24111, 1992.

⁵ Ver o documento UN. A/55/305-S/2000/809, 2000.

⁶ Ver o documento UN. A/59/565, 2004.

⁷ Ver o documento UN. A/60/69, 2006. Nesse documento o Secretário-Geral delineou, entre outras coisas, uma estratégia de reforma intitulada “Operações de Paz 2010”, que estabelece as normas e procedimentos para permitir que o Departamento de Operações de Manutenção da Paz - *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) apóie a manutenção da paz ao longo da próxima década.

⁸ O documento está disponível em: <http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2011.

⁹ O documento está disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2011.

subsequentes; e o Relatório de 2010 do SGNU intitulado “Estratégia Global de Apoio no Campo”.¹⁰

A situação descrita, em que a ONU foi, indiscutivelmente, o principal - senão o único – agente envolvido, mudou dramaticamente nas últimas duas décadas, e o papel quase monopólico da organização universal nesta área tem sido seriamente desafiada pelas organizações regionais e pela chamada coalizão *ad hoc* de Estados¹¹. Esta nova realidade, com uma boa presença, por vezes excessiva, das entidades interessadas e disponíveis para executar Operações de Manutenção/Construção da Paz, apresenta novos desafios e novas oportunidades para a comunidade internacional como um todo, e para os Estados que requisitam o desdobramento de uma operação de manutenção da paz.

Neste contexto, o presente artigo, depois de ter definido o seu âmbito, apresenta algumas estatísticas confirmando a tendência atual para “descentralizar” a execução de operações de Manutenção/Construção da Paz, discute por que o interesse dos Estados e das organizações internacionais regionais em participar e/ou desempenhar um papel importante na manutenção da paz tem aumentado, e descreve as consequências (positivas e negativas) associadas a essa tendência.

ESCLARECIMENTOS TERMINOLÓGICOS

Como passo preliminar, afigura-se essencial limitar precisamente o âmbito dessa contribuição, que tratará, principalmente, das tendências recentes em operações de Manutenção/Construção da Paz. A necessidade de esclarecimentos terminológicos surge da confusão imensa, e às vezes surpreendente, no uso e abuso ainda mais frequente dos termos. Manutenção da paz, construção da paz, consolidação da paz, imposição da paz, imposição regional da paz, estabelecimento da paz, etc., são conceitos muitas vezes utilizados de forma comum, como se todos fossem sinônimos. Não é o caso, uma vez que cada tipo de operação tem suas próprias características que se diferem fortemente umas das outras.

¹⁰ Ver o documento UN. A/64/633, 2010.

¹¹ Também chamada de coalizão *ad hoc* dos interessados (*ad hoc coalitions of the willing*).

Argumenta-se que a confusão terminológica existente é criada deliberadamente, e os Estados e as organizações regionais, muitas vezes, preferem caracterizar as missões de uma forma específica, sabendo que a opinião pública pode aceitá-las, acolhê-las ou rejeitá-las, dependendo de como são apresentadas. Não há dúvidas, na realidade, que, enquanto as operações de Manutenção/Construção da Paz são extremamente populares e, geralmente, contam com grande apoio da mídia e da opinião pública, outras missões como as operações de imposição da paz são menos populares e não desfrutam de apoio significativo entre as pessoas comuns em todo o mundo. A confusão terminológica tem se tornado ainda mais complexa devido ao fato de que as operações de campo com base em pré-requisitos e características idênticas são rotuladas de maneira diferente em diferentes continentes. Como exemplo, podemos lembrar que a expressão “operações de manutenção da paz” para identificar missões com determinadas características é típica do sistema da ONU, enquanto em outras regiões operações quase idênticas, se realizadas em nível regional, são chamadas de “operações de gestão de crises” (no continente europeu) ou “operações de apoio à paz” (no continente africano).

Por todas estas razões, parece importante definir melhor a tipologia das missões relevantes para este trabalho, ou seja, operações de Manutenção/Construção da Paz. A fim de fazê-lo, utilizaremos a terminologia da ONU, já que esta organização tem empreendido sérios esforços de esclarecimento para superar os problemas acima mencionados. De acordo com o documento “Princípios e Diretrizes de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas”, de 2008, em grande parte inspirado no relatório “Agenda para a Paz” de 1992, já mencionado, adotado pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz e pelo Departamento de Apoio de Campo (*Department of Field Support - DFS*), as duas operações são definidas da seguinte maneira¹²:

Manutenção da paz é uma técnica destinada a preservar a paz, embora frágil, onde a luta foi interrompida, e para auxiliar na implementação dos acordos alcançados pelos pacificadores. Ao longo dos anos, a manutenção da paz tem evoluído a partir de um modelo essencialmente militar de observação de cessar-fogo e a separação de forças depois de guerras inter-estados, a incorporar um modelo complexo de muitos elementos - militares, policiais e civis - que trabalham juntos para ajudar a lançar as bases para a paz sustentável.

¹² Disponível em: <http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2011.

enquanto

Construção da Paz envolve uma série de medidas direcionadas para reduzir o risco da decaída ou reincidência do conflito, por meio do reforço das capacidades nacionais em todos os níveis de gestão de conflitos, e para estabelecer o fundamento para o desenvolvimento da sustentabilidade da paz. Construção da paz é um complexo processo de longo prazo, para criar as condições necessárias para uma paz sustentável. Ela funciona por abordar as causas profundas e estruturais de conflitos violentos de uma forma abrangente. As medidas da construção da paz tratam de questões centrais que afetam o funcionamento da sociedade e do Estado, e procuram aumentar a capacidade do Estado para realizar de forma eficaz e legítima suas funções essenciais.

Essas definições em uso pelo DPKO e pelo DFS, também serão usadas neste artigo, pois elas nos permitem destacar as características-chave de operações de manutenção da paz e de construção da paz (que são úteis em diferenciá-las das outras operações): a implantação é decidida somente após um acordo de cessar-fogo entre as diversas facções, e somente se houver um pedido específico por todas as partes envolvidas no conflito (seja este um conflito civil ou internacional); e a missão será “neutra” e não tomará partido de qualquer das facções envolvidas no conflito.

Estas são as características comuns entre a manutenção da paz e a construção da paz, mas deve-se ressaltar que as principais diferenças entre essas duas categorias de missões estão relacionadas com o seu mandato e com a época de sua implantação (em qualquer caso, somente depois que um cessar-fogo tenha sido acordado). Em termos gerais, as operações de manutenção da paz são implantadas imediatamente após o cessar-fogo, enquanto as operações de construção da paz são frequentemente implantadas numa fase posterior, quando a situação de segurança no (s) país(es) é menos tensa.

Finalmente, o mandato de uma operação de construção da paz aborda questões centrais que afetam o funcionamento da sociedade e do Estado, e visa aumentar a capacidade deste de realizar suas funções essenciais de forma eficaz e legítima. Já o mandato de uma operação de manutenção da paz é geralmente menos ambicioso, uma vez que visa, principalmente, preservar a paz em curto prazo e auxiliar na implementação dos acordos alcançados pelas partes envolvidas no conflito.

ENTIDADES IMPLANTANDO OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO/CONSTRUÇÃO DA PAZ: FATOS E TENDÊNCIAS

Durante o verão de 2011 havia mais de 50 operações de Manutenção/Construção da Paz implantadas no mundo: 26 eram lideradas pela ONU (14 operações de manutenção da paz e 12 operações de construção da paz); as demais não eram lideradas pela ONU (20 eram administradas por organizações regionais, quatro por coalizões *ad hoc* de Estados, e uma dirigida conjuntamente pela ONU e a União Africana, a UNAMID no Sudão). Não há números precisos conhecidos, mas a mão de obra envolvida nestas operações é estimada em cerca de 500.000 militares (cerca de 100.000 trabalhando em operações da ONU e o restante em operações não conduzidas pela ONU em locais como Iraque, Afeganistão e Kosovo); cerca de 50.000 policiais (15.000 trabalhando em operações de Manutenção/Construção da Paz), e cerca de 30.000 civis (cerca de 15.000 trabalhando com a ONU).

Várias entidades envolvidas (ou se preparando para se envolverem) em operações de Manutenção/Construção da Paz são organizações regionais e/ou sub-regionais: União Africana, Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD), Organização dos Estados Americanos (OEA), Liga Árabe, Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), União Europeia (UE), Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), etc.

Entre estas, a União Europeia tem sido uma das mais ativas, demonstrando um interesse específico e capacidade de organizar operações multifacetadas, operações de campo complexas e multidimensionais em várias partes do mundo¹³. Apenas em 2000, no Conselho Europeu de Feira, a UE decidiu se envolver nestas operações e desenvolver os aspectos civis da gestão de crises em quatro áreas prioritárias: policiamento, reforço do estado de direito, reforço da administração civil e proteção civil. As capacidades específicas nestes quatro campos poderiam ser utilizadas no contexto das missões autônomas dirigidas pela UE, ou no contexto de operações dirigidas por organizações líderes, tais como a ONU ou a OSCE. A ênfase na participação ativa da UE nestas operações foi formalmente restabelecida no recente artigo 17 do Tratado da União Europeia¹⁴ que afirma:

¹³ Leia mais sobre o assunto em GRECO; PIROZZI; SILVESTRI, 2010.

¹⁴ Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:PT>>

1. A política externa e de segurança comum abrange todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política de defesa comum, que poderá conduzir a uma defesa comum, se o Conselho Europeu assim o decidir [...]
2. As questões a que se refere o presente artigo incluem missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz.

Além disso, a fim de permitir à União Europeia assumir as suas responsabilidades de gestão de crises em toda a extensão, o Conselho Europeu (Nice, dezembro de 2000) decidiu estabelecer várias estruturas permanentes, políticas e militares. Algumas delas são: o Comitê Político e de Segurança - *Political and Security Committee* (PSC), o Comitê Militar da União Europeia - *European Union Military Committee* (EUMC), o Estado-Maior da União Europeia - *European Union Military Staff* (EUMS), a Capacidade Civil de Planejamento e Conduta - *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC), e o Comitê para os Aspectos Cíveis do Gerenciamento de Crises - *Committee for Civilian Aspects of Crisis Management* (CIVCOM). Essas estruturas contribuem com tarefas específicas e mandatos para a formação e a implementação das operações de campo da UE. Com cerca de vinte missões em três continentes, o papel da UE no provimento de segurança está se expandindo rapidamente (MERLINGEN; OSTRAUSKAITE, 2006).

Outra entidade com grande interesse em Manutenção/Construção da Paz tem sido a União Africana (UA). Esta organização regional tem dado uma atenção política para a Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA), e tem utilizado recursos humanos e financeiros para a sua concepção e implementação. A característica central da APSA é a preparação para o pronto emprego de operações de apoio à paz lideradas pela UA.

Finalmente, não se pode deixar de notar que nas últimas duas décadas um novo tipo de “prestador” de manutenção de paz apareceu na cena internacional repentinamente, ao lado da tradicional presença da ONU e do recente aumento nas operações lideradas por organizações regionais: a coalizão *ad hoc* de Estados (por vezes chamada “coalizão de interessados”) ou até mesmo um único Estado.

Embora uma das primeiras operações significativas de Manutenção/Construção da Paz conduzidas por um grupo de Estados tenha sido implementada em 1981, quando a Força Multinacional e Observadores - *Multinational Force and Observers* (MFO) foi desdobrada com um mandato ambicioso¹⁵ ao longo das fronteiras entre Israel e Egito, apenas mais recentemente esta nova tendência está se tornando popular. Hoje existem várias operações de Manutenção/Construção da Paz conduzidas de forma totalmente independente por coligações *ad hoc* que, por vezes, têm a tarefa de dar apoio e trabalhar em estreita coordenação com missões de Manutenção/Construção da Paz da ONU operando na mesma área.

Exemplos de tais missões são a ISAF¹⁶ no Afeganistão (cooperando com a UNAMA); a Força Internacional de Coalizão no Iraque (cooperando com a UNAMI); a KFOR no Kosovo (cooperando com a UNMIK e a EULEX), e as forças francesas na Costa do Marfim (cooperando com a UNOCI). A quantidade de pessoal envolvido neste novo tipo de operações de Manutenção/Construção da Paz tornou-se muito significativa, cerca de 400.000 pessoas, principalmente militares, estão atualmente desdobradas neste quadro.

Comparando a situação e os dados atuais com os existentes há 20 anos, é evidente que durante as últimas duas décadas houve um aumento significativo no número de missões dirigidas por entidades/coalizões que não a ONU. Enquanto no passado a Organização quase monopolizou o campo de operações de Manutenção/Construção da Paz, a situação tem mudado dramaticamente e esse “mercado”, sem dúvida, tornou-se multipolar, com muito mais agentes do que no passado. As razões para esta mudança e suas consequências serão tratadas nos parágrafos seguintes.

¹⁵ O mandato da MFO, desde o início da Missão, é: operação de postos de controle, patrulhas de reconhecimento e postos de observação ao longo da fronteira internacional, de uma Linha e Zona determinadas; verificação periódica da implementação das provisões do Anexo I do mandato, a ser realizadas pelo menos duas vezes por mês salvo acordo em contrário pelas Partes; verificações adicionais dentro de 48 horas após o recibo de um pedido de qualquer das Partes; assegurar a liberdade de navegação através do Estreito de Tiran. Sob o Arranjo Acordado, assinado em 1 de setembro de 2005, o MFO assumiu a responsabilidade adicional de monitorar a implantação de Guardas de Fronteira ao longo do lado egípcio da fronteira entre Egito e Gaza, na parte norte da Zona C. A MFO monitora, também, a Força da Guarda de Fronteiras, verificando se a implantação é consistente com os termos acordados entre o Egito e Israel (alterada em 11 de julho de 2007), incluindo o número estipulado, características e localização de pessoal, armas, equipamentos e infra-estrutura dessa Força.

¹⁶ *International Security Assistance Force*.

AS RAZÕES PARA O CRESCENTE INTERESSE EM SE TORNAREM FORNECEDORES DE MANUTENÇÃO/CONSTRUÇÃO DA PAZ

A tendência descrita acima foi desenvolvida principalmente nas últimas duas ou três décadas e é frequentemente analisada em estreita conexão com as consequências do fim da Guerra Fria. Diversas organizações internacionais, e não apenas aquelas dedicadas a fornecer segurança, como a OTAN e a União da Europa Ocidental (UEO), foram solicitadas, ou mesmo forçadas, a reconsiderar suas estratégias e redefinir seus mandatos pela queda súbita, e quase inesperada, dos regimes comunistas em diversos países da Europa Central e Oriental. Naqueles anos, o conceito de segurança, seja nacional ou internacional, passou por uma grande mudança, e vários agentes internacionais tiveram que reformular suas estratégias de segurança nacional e internacional.

Um exame mais detalhado das discussões internas e dos eventos que caracterizaram várias das organizações regionais relevantes durante aqueles anos, demonstra claramente que quase todas elas consideravam como prioridade ter uma presença mais significativa e atuante nas áreas de Manutenção/Construção da Paz nos anos seguintes. Essas discussões, por vezes, resultaram na revisão formal dos estatutos e tratados que definem os mandatos dessas organizações, por exemplo, as inovações introduzidas no Tratado da UE. Em outros casos, novos tratados internacionais foram adotados para ampliar o mandato da organização, por exemplo, os vários tratados assinados no continente africano.¹⁷ Em um número limitado de outros casos, por exemplo a OTAN, nenhuma alteração nos tratados foi considerada possível ou recomendável e, portanto, o objetivo de ampliar o mandato foi exercido apenas por meio de documentos políticos, adotados no mais alto nível, indicando as novas prioridades da própria organização.

Qualquer que seja o mecanismo escolhido para ampliar o mandato, a fim de incluir a participação ou implementação de operações (incluindo, mas não limitado a, operações de Manutenção/Construção da Paz), o resultado foi muito significativo. Isso porque o número de organizações legitimadas, legal ou politicamente, para tornarem-se fornecedoras ativas dessas operações aumentou de forma acentuada. Neste contexto, deve-se notar que durante

¹⁷ Ver, por exemplo, *ECOWAS 1999 Protocol - Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution and Peace-keeping and Security*, bem como o *2001 ECOWAS Protocol A/SP1/12/01 on Democracy and Good Governance* que complementou o Protocolo de 1999.

esses anos vários Estados até então considerados “consumidores de segurança” de repente transformaram-se em “provedores de segurança”, oferecendo seus serviços em todo o mundo em uma área na qual durante um longo período a ONU tinha se empenhado ativamente de forma quase exclusiva.

As razões para este novo e maior interesse das organizações regionais e coalizões *ad hoc* de Estados em prover operações de manutenção da paz são múltiplas: a necessidade de encontrar um novo e crível papel mudou o cenário internacional; o desejo de “mostrar a bandeira” e tornar a organização mais visível; o desejo de responder à crescente pressão da opinião pública, horrorizada com certos eventos que ocorrem em países distantes, com o pedido de uma atuação eficaz na suspensão dos massacres; a necessidade de buscar, através destas operações, interesses-chave nacionais (ou regionais) na política externa (por exemplo, para proteger áreas e países ao longo das fronteiras das organizações/coalizões enviadas, para evitar invasão maciça de refugiados e imigrantes ilegais).

A NATUREZA MUTÁVEL E AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DAS MISSÕES CONTEMPORÂNEAS DE MANUTENÇÃO/CONSTRUÇÃO DA PAZ

Enquanto novos agentes internacionais estavam se preparando para o engajamento ativo nas operações de Manutenção/Construção da Paz, elas passavam por grandes mudanças, algumas tão significativas que colocavam em dúvida se os pilares tradicionais nos quais as essas operações foram baseadas ainda existia. Na primeira vez em que foram implantadas, as operações de manutenção da paz e depois as de construção da paz baseavam-se, como apresentado anteriormente, em três pilares básicos: um cessar-fogo foi assinado, todos os Estados (no caso de um conflito armado internacional) ou todas as partes envolvidas (no caso de uma guerra civil) manifestaram o seu consentimento para a implantação da operação; e a operação foi conduzida de forma imparcial, ou seja, sem o objetivo de favorecer qualquer das partes envolvidas.

Essas regras foram respeitadas por um longo período até muito recentemente. Mas houve mudanças drásticas no ambiente em que operações de Manutenção/Construção da Paz são requisitadas a serem estabelecidas, no mandato da missão, na maneira em que a operação deve cumprir o mandato e num dos pilares que as operações têm sido tradicionalmente construídas.

a) As alterações no ambiente em que as operações de Manutenção/Construção da Paz são estabelecidas

Enquanto que as primeiras operações de manutenção da paz foram estabelecidas, principalmente, em lugares onde um conflito armado internacional havia ocorrido, em tempos mais recentes as operações foram implantadas, principalmente, ao final de guerras civis. Esse cenário diferente resultou num impacto significativo sobre as atividades dos líderes da missão e suas relações com as partes locais interessadas (DIEHL; DRUCKMAN, 2009).

b) As alterações no mandato das operações de Manutenção/Construção da Paz

No período inicial das operações de manutenção da paz as tarefas eram principalmente ligadas a atividades tipicamente militares como o monitoramento do cessar-fogo, o desarmamento e a desmobilização das forças militares, a facilitação da troca de prisioneiros de guerra, etc. Após o fim da Guerra Fria, no entanto, essas tarefas aumentaram e se diversificaram. Novas tarefas como o monitoramento dos direitos humanos, prestação de assistência humanitária, proteção de civis, trato de deslocados internos e refugiados, DDR¹⁸, reforma do setor de segurança, capacitação, etc., são mencionadas na maioria dos mandatos recentes destas operações (MURPHY, 2007).

Um sinal claro da crescente relevância deste “mandato expandido” é a refletida na decisão da ONU de criar a Comissão de Consolidação da Paz - *Peacebuilding Commission*, com as resoluções 60/180 da AGNU e 1.645, de 20 de dezembro de 2005, do Conselho de Segurança. As Nações Unidas, especificamente, determinaram a este novo órgão: congregar todas as partes relevantes para angariar recursos e aconselhar as estratégias integradas propostas para o pós-conflito, a construção da paz e a recuperação; ajudar a garantir financiamento confiável para atividades de recuperação rápida e investimento financeiro sustentado em médio e longo prazo; e desenvolver as melhores práticas para lidar com questões que surgem nas áreas da política, segurança, ajuda humanitária e desenvolvimento, em colaboração com os vários agentes nessas áreas.

A consequência imediata da expansão do mandato foi a necessidade de ter mais recursos humanos diversificados envolvidos nestas operações.

¹⁸ Desarmamento, Desmobilização e Reintegração.

Tradicionalmente, apenas os militares estavam envolvidos em atividades de manutenção da paz. Mas, com a expansão do mandato, novas categorias de recursos humanos, incluindo civis e policiais, se tornaram essenciais para sua implementação.

A ONU e as organizações regionais enfrentaram um enorme desafio para encontrar e recrutar milhares de civis capazes de realizar, de uma forma profissional, todas as novas tarefas atribuídas às operações de campo. Numa primeira fase, organizações de envio encontraram de fato dificuldades substanciais no recrutamento de novas categorias de pessoal. Em tempos mais recentes, no entanto, a situação tem melhorado constantemente devido a várias decisões estratégicas adotadas por essas organizações.

Neste contexto, vale à pena recordar algumas medidas que contribuíram significativamente para melhorar esta situação: a organização de oportunidades de formação específica para esse pessoal; a criação de listas mundiais e regionais para facilitar a identificação de ofertas e demandas; o estabelecimento de perfis específicos de trabalho; a consolidação de uma nova arquitetura de Manutenção/Construção da Paz para refletir o papel dos diferentes componentes; uma divisão de trabalho mais bem definida entre os vários componentes; os esforços para definir e aplicar uma cultura organizacional comum com base no conhecimento recíproco e num novo espírito de equipe.

O mandato ampliado das operações de manutenção da paz contribuiu para o desenvolvimento das chamadas “operações multifuncionais” ou “operações complexas” envolvendo o pessoal de uma grande variedade de nacionalidades, experiências, disciplinas e culturas profissionais.¹⁹

c) Novas tendências na maneira em que as operações de Manutenção/Construção da Paz da ONU são realizadas

As operações de Manutenção/Construção da Paz têm sido tradicionalmente consideradas fundamentais para consolidar a confiança recíproca e monitorar o respeito efetivo do cessar-fogo entre as partes que o assinam. Para esse fim, soldados eram geralmente armados apenas com armas

¹⁹ Veja mais sobre o assunto em CELLAMARE, 1999.

leves a serem utilizadas exclusivamente para autodefesa, ou seja, no caso em que os mantenedores da paz fossem atacados.

Nas últimas décadas, operações de manutenção da paz foram implantadas em países onde a segurança permaneceu como uma questão crítica. Como essas operações tradicionais foram repetidamente confrontadas (na ex-Iugoslávia ou em Ruanda, por exemplo) com grandes violações dos direitos humanos sem ter os meios para detê-las, a ONU decidiu lançar uma “nova geração” de operações chamada terceira geração (também conhecida como operação “muscular” de manutenção da paz)²⁰. Em tais casos, integrantes do componente militar de uma operação são autorizados a usar a força, não apenas se forem diretamente atacados, mas sempre que necessário, como último recurso, a fim de cumprir o mandato da missão.

Na maioria das resoluções mais recentes que prevê a implantação de uma nova operação de manutenção da paz para uma área problemática, o CSNU tem autorizado a operação a “[...] usar todos os meios necessários, dentro dos limites da sua capacidade nas áreas onde suas unidades estão implantadas, para cumprir seu mandato” (UN, Res. 1925/2010). O CSNU autorizou as operações a cumprirem o mandato dessa forma na MONUSCO (Congo) e na UNOCI (Costa do Marfim), dentre outras. Em outros casos, que serão o foco da nossa atenção no próximo tópico, o CSNU autorizou as organizações regionais e/ou coalizões *ad hoc* a cumprirem um mandato de manutenção da paz da mesma forma.

Por uma questão de clareza, deve-se ressaltar que na realidade o uso da força pelas tropas de manutenção da paz além dos casos de autodefesa tem sido bastante raro. Um dos casos mais recentes em que as forças de manutenção da paz da ONU, e de fora da ONU, tiveram que claramente recorrer à força além da autodefesa, foi na Costa do Marfim em 2011, quando ambas, a UNOCI e as forças francesas Licorne estacionadas naquele país, participaram ativamente nas operações militares contra as forças leais do então presidente Laurent Gbagbo, que terminaram com a prisão do próprio Gbagbo em 11 de abril de 2011.

Além da questão das formas “tradicionais” ao contrário das formas “musculares” de executar um mandato, também pode haver diferenças significativas no nível de intrusão, ou seja, na forma como o mandato é

²⁰ Ver mais sobre o assunto em FRULLI, 2001 e em FINDLAY, 2002.

implementado. Dependendo da maneira específica que o mandato é elaborado, as tarefas de uma operação de manutenção da paz podem ser realizadas de uma maneira muito suave. Por exemplo, usando orientação, monitoramento e assessoria técnica que implicam um papel mais ativo dos agentes locais, enquanto o pessoal internacional executa suas funções de forma mais contida.

Por outro lado, o mandato pode também solicitar que a operação seja executada de uma forma muito intrusiva envolvendo até mesmo, em situações específicas, a substituição dos agentes locais (as chamadas “missões de substituição”). Isso implica em que a organização implementadora substitua fisicamente as autoridades locais durante um determinado período, assumindo todas as funções relevantes tradicionalmente realizadas pela administração pública²¹. Um modelo semelhante foi aplicado em Kosovo pela Operação UNMIK. No primeiro período de suas atividades, o número de civis que trabalhavam com a missão era extremamente alto em comparação com outras operações de Manutenção/Construção da Paz da ONU. Mas, executar uma operação desse tipo era muito caro, devido ao grande número de funcionários recrutados pela missão, necessários para realizar todas as tarefas atribuídas.

d) Uma nova abordagem: manutenção da paz sem o consentimento do Estado anfitrião?

Nos últimos tempos, uma mudança significativa nas características-chave de Manutenção/Construção da Paz tem sido observada. Referimo-nos ao fato de que já houve dois casos (um relacionado ao Sudão e o outro à Somália) em que o Conselho de Segurança da ONU decidiu lançar, ou autorizar o lançamento, de operações de manutenção da paz sem o pedido ou o consentimento prévio do país anfitrião²². No caso do Sudão, o CSNU, a

²¹ Ver mais sobre esse assunto em CAPLAN, 2005; AZNAR GOMEZ, 2008 e WILDE, 2008.

²² As duas resoluções do CSNU são, respectivamente, 1706/2006 com respeito à Somália e 1725/2006 com respeito ao Sudão. Na Resolução 1725/2006 o CSNU decidiu “autorizar o IGAD os Estados Membros da União Africana estabelecerem uma missão de proteção e treinamento na Somália, a ser revista após um período inicial de seis meses pelo Conselho de Segurança com um resumo pelo IGAD, com seguinte rascunho do mandato sobre os elementos relevantes do mandato e conceito de operações especificadas no Plano de Implantação para IGASOM: (a) Monitorar o progresso das Instituições Federais de Transição e da União dos Tribunais Islâmicos na concretização dos acordos alcançados em seu diálogo; (b) Para garantir a livre circulação e passagem segura de todos os envolvidos com o processo de diálogo; (c) Manter e monitorar a segurança em Baidoa; (d) Proteger os membros das Instituições Federais de Transição e do Governo, bem como sua infra-estrutura-chave; (e) Treinar as forças de segurança das Instituições Federais de Transição para permitir-lhes garantir sua própria segurança e para ajudar a facilitar o restabelecimento das forças de segurança nacional da Somália.

fim de apoiar a implementação rápida e efetiva do Acordo de Paz de Darfur, decidiu expandir o mandato da missão a ser implantada e “[...] convida, pois, o consentimento do Governo de Unidade Nacional para essa implantação [...]”. (UNITED NATIONS, Res. 1706/2006).

Esta nova tendência, embora atualmente ainda bastante isolada na prática da ONU, merece um comentário por conta de seu impacto potencial. O pedido/autorização do(s) Estado(s) anfitrião(ões) para a implantação da missão era tradicionalmente considerado, como mencionado anteriormente, uma das pré-condições básicas em que a própria noção de Manutenção/Construção da Paz se baseava. A decisão de executar uma operação sem o consentimento do Estado anfitrião arrisca transformar a natureza da missão. Esta poderia ser percebida, localmente, como uma *operação de imposição da paz*, porque a decisão relevante foi tomada sem o necessário consentimento prévio do Estado local.

Esta provavelmente não era a intenção precisa do CSNU no momento em que adotou as duas resoluções concernentes ao Sudão e a Somália. Vale ressaltar que no caso da Somália a implantação efetiva da missão nunca ocorreu, enquanto que no caso da missão em Darfur a implantação por meio do “mandato expandido” ocorreu apenas em um estágio posterior, quando o consentimento do Estado anfitrião tinha sido obtido.

Com base nesses dois casos, parece aconselhável a abordagem cautelosa do caráter inovador desta nova tendência no Conselho de Segurança da ONU. O que parece muito claro é que a decisão do CSNU de iniciar ou autorizar o desdobramento de uma operação de Manutenção/Construção da Paz sem que o Estado anfitrião tenha (ainda) garantido seu consentimento deve ser visto como um meio de colocar este Estado sob pressão política, acelerando assim o consentimento. Outro elemento enfaticamente decisivo, confirmando que esta prática recente não se afasta significativamente da anterior, é o fato de que, na verdade, a implantação das missões em ambos os casos nunca ocorreu, ou foi adiada até que o consentimento fosse obtido. Esta é uma clara indicação de que o CSNU não queria debilitar as regras básicas em que as operações de Manutenção/Construção da Paz são construídas.

OPERAÇÕES REGIONAIS DE MANUTENÇÃO/CONSTRUÇÃO DA PAZ E A ONU: UM RELACIONAMENTO EM CONSTANTE EVOLUÇÃO

O novo cenário descrito anteriormente afetou seriamente a ONU, uma vez que a organização enfrentou uma situação sem precedentes. Se, no passado, a ONU era o único provedor de Manutenção/Construção da Paz, em tempos mais recentes foi desafiada por novos “concorrentes” com o objetivo de substituí-la na prestação deste tipo de serviço²³. Em um primeiro momento a ONU ignorou esta nova realidade. Mais tarde, porém, mudou sua atitude e tentou ver o novo desafio como uma oportunidade.

Antes de entrar em detalhes sobre a evolução do relacionamento entre a ONU e as organizações regionais na área de operações de Manutenção/Construção da Paz, é prudente considerar brevemente os aspectos mais gerais das modalidades dessa cooperação tal como previsto na Carta da ONU.

Durante a conferência internacional em São Francisco, que discutiu e aprovou a Carta da ONU, a questão do relacionamento entre a ONU e organizações regionais já havia recebido atenção especial. Em 1945, os redatores da Carta mostraram uma abordagem muito inovadora para este problema, especialmente se considerarmos que, naquela época as organizações regionais eram inoperantes e quase inexistentes. A Carta da ONU contém um artigo importante que lida com esta questão especificamente. O artigo 52²⁴ afirma que

1. Nada na presente Carta impede a existência de acordos regionais ou agências em lidar com assuntos relativos à manutenção da paz e segurança internacionais, que são apropriadas para ação regional, desde que tais acordos ou agências e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas.

2. Os membros das Nações Unidas que entrarem em tais acordos ou que constituírem tais agências, empregarão todos os esforços para alcançar a solução pacífica das controvérsias locais mediante os referidos acordos regionais ou por tais agências regionais antes de encaminhá-los ao Conselho de Segurança.

²³ Um bom exemplo disto pode ser tirado dos eventos que ocorreram no continente europeu: enquanto no passado haviam várias operações da ONU implantadas (especialmente nos Bálcãs), passo a passo, eles foram substituídos por missões lideradas pela UE (por exemplo na Bósnia e em Kosovo). Isto às vezes aconteceu sem problemas com a plena concordância das duas instituições (ONU e UE), como na Bósnia, mas às vezes tem havido atritos e tensões, como no caso do Kosovo, onde hoje em dia duas Missões Internacionais (UNMIK e EULEX Kosovo) são implantadas com mandatos semelhantes. Sobre as razões desta situação única consulte ainda GUTTRY, 2007.

²⁴ Disponível em: <<http://www.un.org/en/documents/charter>>. Acesso em: 10 jul. 2011.

3.O Conselho de Segurança estimulará o desenvolvimento da solução pacífica de controvérsias locais mediante os referidos acordos regionais ou por tais agências regionais por iniciativa dos Estados interessados ou pela referência do Conselho de Segurança.

O primeiro parágrafo indica claramente que a ONU não tinha atitudes negativas para com as organizações regionais, desde que, é claro, elas não entrassem em conflito com a sua Carta. Mas, mais importante ainda, o artigo 52 vai além desta declaração preliminar de co-existência amistosa. Os parágrafos 2 e 3 indicam claramente que as organizações regionais devem ser o fórum primeiro e preferencial para a resolução pacífica de disputas locais, que só devem ser encaminhadas ao CSNU se essa primeira tentativa não tiver êxito (WALTER, 2009).

Caso haja a necessidade de uma operação de imposição da paz (uma questão que está além do escopo deste estudo), a Carta esclarece, no artigo 53, que estas operações podem ser realizadas por organizações regionais, mas somente com a autorização prévia do Conselho de Segurança da ONU e sob a sua autoridade²⁵. Em outras palavras, há uma indicação clara na Carta que as organizações regionais devem desempenhar um papel significativo na cooperação com o CSNU no domínio difícil e sensível de proteger e promover a paz e a segurança.

Para garantir uma coordenação adequada das atividades, o artigo 54 da Carta da ONU afirma ainda que “[...] o Conselho de Segurança em todos os momentos deverá ser plenamente informado das atividades desenvolvidas ou projetadas no âmbito de acordos regionais ou por agências regionais para a manutenção da paz e da segurança internacionais”.²⁶

É precisamente neste contexto mais geral que toda a questão do relacionamento entre a ONU e organizações regionais na área das operações de Manutenção/Construção da Paz tem de ser abordada e examinada.

Quando a tendência de organizar operações regionais de Manutenção/Construção da Paz começou, a ONU tinha uma atitude que poderia ser

²⁵ Art. 53 da Carta da ONU: “O Conselho de Segurança utilizará, quando for o caso, tais acordos ou entidades regionais para uma ação coercitiva sob sua própria autoridade. Nenhuma ação coercitiva será, no entanto, levada a efeito de conformidade com acordos ou entidades regionais sem a autorização do Conselho de Segurança [...]”.

²⁶ Disponível em: <<http://www.un.org/en/documents/charter>>. Acesso em: 10 jul. 2011.

interpretada como reconhecimento implícito desta nova realidade. Em vários casos, a Organização não expressou qualquer opinião sobre esta nova situação.

Numa fase posterior, a ONU empreendeu uma séria e extensa reflexão interna sobre como lidar com esta nova tendência. Como resultado, concentrou seus esforços para melhorar a qualidade e a eficiência de suas operações de Manutenção/Construção da Paz. Vários documentos e relatórios foram adotados nas duas últimas décadas, sugerindo inovações e mudanças importantes para tornar o sistema da ONU mais competente e eficiente na execução dessas operações. Os principais foram os já citados anteriormente.

Em tempos mais recentes, o relacionamento entre o sistema da ONU e as organizações regionais na área de Manutenção/Construção da Paz tem sido reforçado por uma nova prática pela qual o Conselho de Segurança adota formalmente resoluções *ad hoc* em que “autoriza” as organizações regionais (e/ou coalizões *ad hoc*) a implantar uma operação de manutenção da paz em uma determinada área. Este foi o caso, por exemplo, em duas operações: a KFOR dirigida pela OTAN e seus parceiros no Kosovo (autorizada pela Resolução 1244/1999 do CSNU), e a ISAF atualmente dirigida pela OTAN e seus parceiros no Afeganistão (autorizada pela Resolução 1386/2001 do CSNU).

Esta prática merece alguns comentários. Em primeiro lugar deve ser enfatizado que em todos os casos os Estados anfitriões manifestaram seu acordo para a implantação da operação. Este é um aspecto importante que indica claramente que as operações autorizadas são de manutenção da paz e não de imposição da paz, sendo essas últimas realizadas contra a vontade de um Estado. Em segundo lugar, a base jurídica na qual o CSNU fundamentou sua decisão de autorizar a implantação de uma operação de manutenção da paz regional é geralmente encontrada no Capítulo VII. Na verdade, na maioria dos casos, o CSNU explicitamente faz referência a este capítulo da Carta da ONU como base legal da resolução. Em terceiro lugar, o pedido para obter autorização do CSNU antes de implantar uma operação de manutenção da paz regional (ou uma coalizão *ad hoc*) se origina da organização de envio, e não do(s) Estado(s) anfitrião(ões), embora geralmente o pedido formal seja apresentado pelo(s) Estado(s) anfitrião(ões).

Este procedimento apresenta algumas características únicas que merecem análise jurídica adicional. Como princípio geral, a organização de

envio não seria obrigada, formalmente falando, a obter a autorização prévia do CSNU desde que, como sempre tem acontecido até agora, o(s) Estado(s) anfitrião(ões) solicite(m) a implantação. Em outras palavras, a operação de manutenção da paz executada por uma organização regional pode ser legalmente implantada sem qualquer autorização prévia do CSNU sempre que haja um pedido específico feito, ou consentimento dado, pelas autoridades competentes do(s) Estado(s) anfitrião(ões) interessado(s). Por outro lado, se uma autorização para implantar é feita formalmente à ONU, isso implica, argumentando em termos estritamente legais, que a missão não pode ser implantada até que seja autorizada pelo CSNU. Tudo isso destaca o fato de que há um elemento contraditório nesta prática internacional, e isso não é fácil de explicar.

O conceito de “autorização” implica em que a atividade para a qual ela é pedida não pode ser realizada a menos que a autorização seja formalmente recebida. Um bom exemplo disso é oferecido pela regra que comanda a implantação de operações de imposição da paz das organizações regionais. A legalidade dessas operações só existe, de acordo com a formulação explícita do artigo 53 da Carta da ONU, se a organização regional obtiver autorização prévia do próprio Conselho de Segurança.

A implantação de uma operação regional de imposição da paz sem a autorização prévia do CSNU estaria claramente em conflito com a Carta da ONU e, portanto, seria ilegal. Mas a aplicação destas conclusões ao caso em apreço, ou seja, operações de manutenção da paz, estaria em clara contradição com a opinião geral, difundida e aceita jurídica e politicamente segundo a qual o consentimento/pedido do(s) Estado(s) anfitrião(ões) é suficiente para a implantação de uma operação de manutenção da paz, e nenhuma outra autorização necessita ser obtida por qualquer das partes.

Verificando com mais atenção as missões para as quais a autorização prévia do CSNU foi pedida, parece que isso ocorreu principalmente (se não quase exclusivamente) no caso de implantação de operações de manutenção da paz “musculares”, ou seja, para aquelas em que foi solicitado o emprego de todos os meios necessários para cumprir o mandato, incluindo o uso da força, se necessário. Mesmo nesses casos, o consentimento do Estado anfitrião seria suficiente para legitimar a implantação da operação regional de manutenção da paz. Portanto, devemos buscar as razões para a solicitação de uma autorização prévia do CSNU em outros lugares. As explicações se apresentam a seguir:

- a) o desejo de ter uma “bênção política” formal da comunidade internacional que pode ser útil para evitar que a organização de implantação seja percebida como um interventor não neutro (embora, neste caso, uma resolução do CSNU expressando o apoio político para a organização de envio - sem qualquer referência à noção de “autorização” - serviria a esse propósito, evitando as complicações decorrentes do pedido de uma “autorização” formal);
- b) o desejo da organização de envio/coalizão de cooperar plenamente e coordenar com a ONU (formalmente falando, esse objetivo poderia ser alcançado, uma vez mais, por meio de uma resolução na qual o CSNU expressaria o seu apoio político para as instituições de implantação e sua prontidão em cooperar com ela);
- c) a necessidade de levar em consideração e/ou acomodar a opinião pública dos Estados-membros da organização de envio/coalizão, na suposição de que uma operação de manutenção da paz sob a égide da ONU é mais popular e mais facilmente aceita pela opinião pública do que outros tipos de operações administradas por uma organização de envio/coalizão;
- d) o desejo de ter a ONU mais intimamente associada com a missão desde o começo, talvez com a ideia de solicitar que ela, em um estágio posterior, substitua a operação regional por uma operação própria da Organização (isso ocorre com frequência, um caso recente está relacionado ao Chade e à República Centro-Africana);²⁷
- e) o desejo de evitar o impacto negativo da reação potencial do Estado anfitrião se for necessário fazer uso da força além da autodefesa.

Neste último caso, o Estado local pode ser facilmente tentado a retirar o consentimento que tinha dado à organização de envio/coalizão para implantar a operação de manutenção da paz, especialmente se a força tiver sido dirigida contra o seu próprio pessoal e/ou apoiadores. Em tais circunstâncias, a legalidade da implantação da missão internacional estaria sob estrita vigilância, e a missão seria, muito provavelmente, solicitada a deixar o país. A fim de

²⁷ Em 2007 o CSNU decidiu (Resolução 1778/2007) implantar uma operação de Manutenção da Paz no Chade e República Centro Africana (MINURCAT) e autorizou, na mesma Resolução, a implantação da EUFOR Chade/CAR, a operação militar da União Europeia com mandato para proteger os civis em perigo e até mesmo o pessoal da ONU. Na Resolução 1861/2009 o Conselho de Segurança decidiu ampliar o mandato e sua Operação MINURCAT e transferir a ele a tarefa anteriormente atribuída à EUFOR Chade/CAR.

evitar esta situação, o que representaria uma grande derrota para a organização de envio/coalizão, a existência da resolução autorizadora do CSNU poderia representar um argumento legal para ser usado em reação a esse pedido do(s) Estado(s) anfitrião(ões). A organização de envio poderia argumentar que a legalidade de sua presença nesse Estado é baseada na autorização dada pelo CSNU e, portanto, a missão permaneceria até a expiração da autorização. A autorização aumentaria a credibilidade da missão, e poderia ser usada como uma ferramenta em quaisquer negociações com o Estado anfitrião, sendo significativamente reduzida a base de negociação desse Estado.

Num outro modelo de cooperação entre as Nações Unidas e as organizações regionais na área de Manutenção/Construção da Paz, a ONU decidiu oferecer alguma assistência às organizações regionais (incluindo a assistência financeira, apoio logístico e político, compartilhamento de informações relevantes, etc.). Embora o nível de cooperação tenha variado significativamente, dependendo da situação específica, o papel da ONU foi bastante limitado e na maioria dos casos, quase invisível, o que tornou este modelo não muito atraente para a própria Organização.

Finalmente, em alguns casos, os relacionamentos foram claramente afetados por algum nível de desconfiança recíproca. Referimo-nos aos casos em que a ONU decidiu enviar uma missão a um país em que uma operação de manutenção da paz já estava sendo executada por uma organização regional/coalizão. O que confere a “natureza especial” nas operações de manutenção da paz da ONU em tais casos, está relacionado com o mandato da missão em si, de monitorar o comportamento e as atividades dos mantenedores da paz enviados pela organização regional.²⁸

DA COMPETIÇÃO PARA A COOPERAÇÃO? NOVOS MODELOS DE COORDENAÇÃO E DIVISÃO DO TRABALHO NA EXECUÇÃO DAS MISSÕES DE MANUTENÇÃO/CONSTRUÇÃO DA PAZ ENTRE OS PRINCIPAIS AGENTES INTERNACIONAIS ENVOLVIDOS.

Depois de um período em que as relações entre a ONU e as organizações regionais foram bastante estáticas no desdobramento de

²⁸ Este foi o caso, por exemplo, do UNOMIG (Missão da ONU na Geórgia). De acordo com a Resolução 937/1994 do CSNU, o mandato da missão incluía “... (b) Observar a operação da força de manutenção da paz da CEI no quadro da implementação do Acordo”.

operações de campo internacionais, como descrito anteriormente, nos últimos anos tem havido inovações e mudanças substanciais que representam um desvio considerável em relação a forma tradicional da interpretação de cooperação mútua. É nossa opinião que o relacionamento entre a ONU e organizações regionais nesta área específica deixou de ser “competitivo” para ser “cooperativo”. Existem duas principais inovações, ambas com um impacto significativo sobre a eficácia e eficiência das operações de manutenção da paz.

A primeira inovação representa uma tentativa de encontrar uma solução crível e realista para um dos grandes problemas encontrados durante operações de manutenção da paz recentes, a questão de garantir segurança da população local, autoridades locais e membros da operação. Nos últimos anos a questão da segurança atingiu importância fundamental na maioria das operações, mais frequentemente, nas que foram implantadas em áreas com problemas significativos.

Uma maneira de enfrentar esta situação tem sido autorizar os mantenedores da paz a utilizar todas as medidas necessárias para lidar com a situação (incluindo, como visto acima, o uso da força além da autodefesa). Esta escolha não tem sido sempre muito bem-sucedida, especialmente nas áreas que apresentam problemas significativos de segurança. Da mesma forma, nos casos em que o componente militar da operação da ONU apresentava um número excessivo de contingentes nacionais, em razão das diferenças (treinamento, educação, armamento disponível, etc.) existentes entre os contingentes, e da dificuldade na organização de uma cadeia de comando eficiente.

Considerando esses aspectos, a ONU decidiu, em vários casos recentes, “terceirizar” o componente de segurança da missão para uma organização regional. Este foi o caso, por exemplo, na Costa do Marfim (a UNOCI e as forças francesas Licorne); em Kosovo (a UNIMK e a KFOR - executadas pela OTAN); no Afeganistão (a UNAMA e a ISAF - executadas pela OTAN); no Iraque (a UNAMI e as Forças da Coalizão Internacional, sob a coordenação dos EUA); no Chade e na República Centro-Africana (a MINURCA e a EUFOR Chade e a RCA executadas pela UE), etc.

A implantação dessas operações (quase sempre “operações musculares”) geralmente é autorizada em uma resolução do Conselho de Segurança da ONU que também define seu mandato exato. Deve-se enfatizar que a organização

regional irá proporcionar seus “serviços de segurança” de forma autônoma, não ficando sob o controle da operação de manutenção da paz correspondente da ONU, ou seja, o relacionamento é baseado em cooperação.

As tarefas atribuídas à organização regional são, em geral, aquelas relacionadas com a proteção dos civis locais, dos grupos especialmente vulneráveis, como os deslocados internos, refugiados, a proteção dos membros da missão e da infra-estrutura da ONU e, às vezes, até mesmo a proteção do componente militar da missão, onde existir. Por exemplo, a UNMIK, a UNAMA e a UNAMI não têm nenhum componente militar significativo e dependem fortemente da segurança proporcionada pelas organizações regionais co-desdobradas nos respectivos países.

Este modelo de “terceirização” do componente militar para outro agente internacional, seja uma organização regional ou uma coalizão internacional, apresenta vantagens e desvantagens. Entre as vantagens está o nível de segurança prestado pelas organizações regionais/coalizões, que certamente é maior neste novo modelo. Os envolvidos nestas operações são bem treinados, equipados e organizados, permitindo-lhes executar suas atividades em um nível quase ideal.

Por outro lado, este modelo pode produzir efeitos positivos apenas se houver perfeita coordenação entre a agenda política da missão da ONU e a organização regional que gerencia o componente de segurança. Se este não for o caso, a arquitetura institucional será extremamente frágil e há o risco da missão da ONU ficar, *de facto*, sob o controle da organização regional que lhe proporciona a segurança. Em circunstâncias onde a segurança é a questão principal, não deve haver dúvida sobre quem deve ter a última palavra e quem realmente detém o poder e toma as decisões. Este é certamente o ponto fraco deste modelo de cooperação entre a ONU e organizações regionais na execução de operações de manutenção da paz.

A segunda inovação é baseada em uma abordagem estratégica totalmente diferente e implica na execução conjunta entre a ONU e a organização regional de uma operação de manutenção da paz. Até agora, os exemplos mais significativos são a junção das Nações Unidas e da OEA na

Missão Civil Internacional no Haiti (MICIVIH), que foi implantada em fevereiro de 1993, e da Operação Híbrida das Nações Unidas - União Africana em Darfur (UNAMID)²⁹. No caso dessa última, iniciada no final de julho de 2007, vários especialistas fizeram análises e chegaram a conclusões diferentes sobre a sua eficácia e seu impacto no campo. De qualquer forma, deve ser ressaltado que a UNAMID é a primeira operação abrangente executada conjuntamente em um ambiente extremamente difícil pela ONU e a União Africana. Nossa opinião é que ainda é muito cedo para chegar a qualquer conclusão definitiva sobre o impacto deste tipo de cooperação entre a ONU e uma organização regional na área das operações de manutenção da paz.

No entanto, deve ser reafirmado que a cooperação mútua entre a ONU e uma organização regional na execução de uma operação deve ser entendida como uma tendência extremamente positiva e promissora que provavelmente será ainda mais ampliada e aplicada em missões futuras. As vantagens e melhorias trazidas por esta cooperação são significativas e susceptíveis de ter um impacto real no campo, para o benefício da população local que sofre as consequências negativas da instabilidade. Cooperação benéfica mutuamente, divisão do trabalho, um maior conhecimento da situação regional, a credibilidade dos agentes envolvidos, agentes regionais envolvidos mais significativamente na operação e em suas consequências, maior apoio político para a missão, uma abordagem mais harmoniosa entre os agentes internacionais relevantes, são apenas alguns exemplos das razões pelas quais o desdobramento conjunto irá provavelmente continuar a ser utilizado no futuro.

E isso apesar de que, pelo menos por enquanto, a avaliação dos resultados da experiência dos primeiros anos da junção da ONU- UA em Darfur não é totalmente positiva e destaca os problemas decorrentes das diferentes culturas organizacionais que muitas vezes torna difícil tomar a decisão certa no momento certo.

Mas o caminho a seguir no relacionamento entre a ONU e organizações regionais/coalizões na execução de operações de manutenção/

²⁹ A operação híbrida da União Africana/ONU em Darfur, referida pela sigla UNAMID, foi estabelecida em 31 de julho de 2007 com a adoção da Resolução 1769 do Conselho de Segurança. Em 30 de julho de 2010, o Conselho de Segurança prorrogou o mandato da UNAMID por mais 12 meses até 31 de julho de 2011 (Resolução 1935/2010 do Conselho de Segurança da ONU).

construção da paz parece já estar marcado: ele está se direcionando da competição para a cooperação, no interesse primário da população afetada.

REFERÊNCIAS

- AZNAR GOMES, Mariano. *La administración internacionalizada del territorio*. Barcelona: Atelier, 2008.
- BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D.; GRIFFIN, Stuart. *Understanding peacekeeping*. 2th ed. Cambridge: Polity Press, 2010.
- CAPLAN, Richard. *A new trusteeship?: the international administration of war-torn territories*. Londres: Oxford University Press, 2005.
- CELLAMARE, Giovanni. *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*. Torino: Giappichelli, 1999.
- DIEHL, Paul F.; DRUCKMAN, Daniel. Dimensions of the conflict environment: implications for peace operation success. *Journal of International Peacekeeping*, Leyden, v. 13, n. 1/2, p. 6-44, 2009.
- DURCH, William J. *Twenty-first-century peace operations*. Washington: United States Institute of Peace, 2006.
- ECOWAS. *Protocol relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution and Peace-keeping and Security*. Lome, 1999.
- ECOWAS. *Protocol A/SP1/12/01 on Democracy and Good Governance, Supplementary to the Protocol relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security*. Dakar, 2001.
- FINDLAY, Trevor. *The use of force in UN peace operations*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- FRULLI, Micaela. Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite e l'uso della forza. *Rivista di Diritto Internazionale*, Roma, v. 84, n. 2, p. 347-392, 2001.
- GRECO, Ettore; PIROZZI, Nicoletta; SILVESTRI, Stefano (Ed.). *EU crisis management: institutions and capabilities in the making*. Roma: Quadern i Istituto Affari Internazionali, 2010.
- GUTTRY, Andrea de. The European Union rule of law mission in Kosovo: remarks on its legality and its relations with UNMIK. *Diritto e Politiche dell'Unione Europea*, Torino, n. 3, p. 147-169, 2007.
- JETT, Dennis. C. *Why peacekeeping fails*. New York: St Martin's Press, 1999.

KRASNO, Jean; HAYES, Bradd C.; DANIEL, Donald C. F. (Ed.). *Leveraging for success in United Nations peace operations*. Westport: Praeger, 2003.

MERLINGEN, Michael; OSTRAUSKAITE, Rasa. *European Union peacebuilding and policing. Governance and the European Security and Defence Policy*. London: Taylor and Francis, 2006.

MURPHY, Ray. *UN peacekeeping in Lebanon, Somalia and Kosovo: operational and legal issues in practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

SITKOWSKY, Andrzej *UN peacekeeping: myth and reality*. Westport: Praeger, 2006.

UNITED NATIONS. *Charter of the United Nations*. New York, 1945.

_____. A/47/277 - S/24111. *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. New York, 17 Jun. 1992.

_____. A/55/305-S/2000/8092000. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations (The Brahimi Report)*. New York, 21 Aug. 2000.

_____. A/59/565. *A more secure world: our shared responsibility*. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, challenges and change. New York, 2 Dec. 2004.

_____. A/60/69. *Report of the UNSG on the financing of the United Nations peacekeeping operations*. New York, 24 Feb. 2006.

_____. A/64/633. *Report of the Secretary-General on the Global Field Support Strategy*. New York, 26 Jan. 2010.

_____. General Assembly. Resolution 60/1. *2005 World Summit Outcome*. New York, 2005.

_____. *United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines*. Peacekeeping Best Practices Section, Division of Policy, Evaluation and Training, Department of Peacekeeping Operations. New York, 2008. Disponível em: <http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2011.

_____. *A New Partnership Agenda. Charting a new horizon for UN peacekeeping*. New York, 2009. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2011.

_____. CSNU. Resolution 937/1994. New York, 28 Jul. 1994.

_____. CSNU. Resolution 1706/2006. New York, 31 Aug. 2006.

_____. CSNU. Resolution 1725/2006. New York, 6 Dec. 2006.

UNITED NATIONS. CSNU. Resolution 1925/2010. *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO)*. New York, 28 May 2010.

_____. CSNU. Resolution 1935/2010. New York, 30 Jul. 2010.

WALTER, Christian. Regional Arrangements and the United Nations Charter. In: WOLFRUM, Rüdiger (Ed.). *Max Planck Encyclopedia of public international law*. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 134-142.

WILDE, Ralph. *International territorial administration: how trusteeship and the civilizing mission never went away*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

CAPACIDADE CIVIL E AS OPERAÇÕES AFRICANAS DE APOIO À PAZ¹

Cedric de Coning

Este artigo pretende abordar o papel dos civis na manutenção da paz em geral, e introduzir o papel dos civis no contexto da Força Africana de Pronto Emprego - *African Standby Force* (ASF). Em particular, o texto aborda as funções civis que foram identificadas nas operações de paz, o recrutamento e a mobilização de pessoal para preencher esses cargos civis, bem como a formação desse pessoal para a ASF.

CAPACIDADE CIVIL E OPERAÇÕES INTERNACIONAIS DE PAZ

Quando a maior parte das pessoas se refere às operações de paz, elas pensam em soldados. Embora seja verdade que os soldados desempenham um papel importante na maioria das operações de paz, essa visão estereotipada muitas vezes resulta em um mal-entendido sobre a intenção central dessas operações.

¹A versão original em inglês deste texto foi traduzido para o português pelo organizador Sérgio Luiz Cruz Aguilar, com revisão de Hevellyn Menezes Albres.

Operação de paz é uma ferramenta de gestão de conflitos, e, portanto, envolve principalmente a diplomacia dentro de um processo político.

A segurança é uma parte necessária das operações de paz, mas não é suficiente para gerenciar um processo de paz, sendo importante apenas na medida em que há o impedimento do fazer e do construir a paz. A parte mais importante de qualquer operação de paz é a forma como ela gerencia os aspectos políticos do processo de paz. Não devemos, então, nos surpreender com o fato de que a maioria das operações de paz tenha uma vasta equipe dedicada aos aspectos políticos da missão.

Um dos desenvolvimentos mais significativos, mas muitas vezes esquecido, na manutenção da paz da Organização das Nações Unidas (ONU) foi sua transformação de missões lideradas por militares para missões multidimensionais lideradas por civis. O papel qualitativo de civis em operações de paz mudou de forma exponencial e, como resultado, o número de funções civis também aumentou consideravelmente. Atualmente, os civis representam aproximadamente 20% de todos os mantenedores da paz da ONU. Em 28 de fevereiro de 2010, a ONU tinha desdobrado em suas operações quase 22.000 civis, dentre os quais cerca de 8.000 eram funcionários internacionais da Organização.²

O Relatório do Secretário-Geral da ONU sobre a construção da paz, de junho de 2009, fornece um resumo útil das tarefas fundamentais que a ONU realiza nos processos de paz pós-conflito, a saber:

- Apoio à segurança básica - incluindo ações contra as minas; proteção de civis; desarmamento, desmobilização e reintegração; reforço do Estado de Direito; e início da reforma do setor de segurança;
- Apoio aos processos políticos - incluindo os processos eleitorais; promoção do diálogo inclusivo e a reconciliação; e desenvolvimento da capacidade de gestão de conflitos em níveis nacionais e subnacionais;
- Apoio à prestação de serviços básicos - como água e saneamento; saúde e educação primária; e apoio para o retorno e reintegração seguros e sustentáveis dos deslocados internos e refugiados;
- Apoio para restaurar as funções centrais do governo - em particular, administração pública básica e as finanças públicas, em níveis nacionais e subnacionais;
- Apoio à revitalização econômica - incluindo a geração de empregos e meios de subsistência (na agricultura, obras públicas, etc.),

² Ficha de dados do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO). Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/factsheet.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2010.

particularmente para os jovens e ex-combatentes desmobilizados, bem como a reabilitação de infraestrutura básica. (UNITED NATIONS, A/63/881-S/2009/304, p. 3).

Embora seja claro que algumas das tarefas identificadas no relatório do Secretário-Geral precisam do apoio dos componentes militares e policiais, o que é surpreendente para muitos observadores casuais, é que a maioria exige a capacidade civil. As operações de manutenção da paz da ONU costumavam ser operações militares apoiadas por um pequeno grupo de civis nas áreas política, administrativa e de logística. No contexto da ONU, no entanto, isso mudou por volta do fim da Guerra Fria, quando a organização deixou de atuar apenas no monitoramento do cessar-fogo interestatal para apoiar a implementação dos acordos de paz, após guerras civis ou conflitos intra-estatais.

Esta mudança fundamental na manutenção da paz da ONU levou as novas missões a irem muito além da utilização de conhecimentos militares dirigidos ao monitoramento de soldados e armas, oferecendo uma gama de serviços destinados a apoiar a implementação de um processo de paz global. As novas funções incluíam apoio contínuo às negociações políticas, aos processos de formulação constitucional, e às iniciativas de reconciliação nacional, como os diálogos nacionais e as comissões de verdade e reconciliação.

Significou também monitoramento de direitos humanos; apoio à criação de comissões de direitos humanos, à garantia de que novas constituições e leis estejam de conformidade com os padrões internacionais, aos processos eleitorais (educação dos eleitores, o recenseamento e formação eleitoral, orientação e apoio para às comissões eleitorais locais independentes); apoio para a restauração da autoridade do Estado ou o estabelecimento de serviços do Estado onde estes não existiam antes, especialmente no contexto do Estado de Direito; e apoio à vários aspectos da reforma do setor de segurança (*Security Sector Reform - SSR*) incluindo, especialmente, o desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR). Além disso, as operações de paz da ONU tipicamente incluem uma unidade de informação pública com recursos de imprensa, rádio e, por vezes, televisão, bem como unidades especializadas em lidar com proteção de crianças, gênero, HIV/AIDS, proteção de civis e exploração e abuso sexual.

Além destas numerosas categorias de pessoal, todas as operações de paz da ONU são apoiadas por um elemento de apoio à missão, que inclui

civis responsáveis pelas finanças, pessoal, logística, administração, engenharia, informática, e uma gama de outras funções de apoio.

O sistema de recrutamento para a manutenção da paz da ONU tem um banco de dados composto por 24 grupos ocupacionais, com mais de 400 cargos que abrangem tanto as categorias substantivas quanto as de apoio de pessoal civil (GOURLAY, 2006, p. 18):

As mudanças nas operações de paz resultaram em um aumento considerável das funções civis sendo que a ONU emprega agora mais mantenedores da paz civis do que todas as outras instituições multilaterais juntas. No início de 2010, a União Europeia (UE) empregava cerca de 2.000 funcionários civis, e a Organização para a Segurança Cooperação na Europa (OSCE) cerca de 3.000.³

Em comparação com as operações de paz da ONU, o número de civis em operações de paz africanas tem sido bastante limitado. Havia cerca de 50 funcionários civis na missão africana no Sudão (AMIS) e aproximadamente o mesmo número de civis na missão africana na Somália (AMISOM), em maio de 2010. Em comparação, a AMIS tinha uma força militar de cerca de 7.000 e AMISOM tem cerca de 5.500. Os civis, assim, constituíam aproximadamente um por cento das operações da União Africana (UA) em Darfur e na Somália.

As posições civis nestas operações da UA são muito semelhantes àquelas que encontradas em uma missão da ONU. Além do chefe de missão e seus funcionários, há um foco em assuntos políticos, direitos humanos, informação pública e apoio à missão.

Por outro lado, há uma percentagem relativamente elevada de africanos em operações de paz da ONU. De acordo com o documento *2010 Annual Review of Global Peace Operations*, havia nove países africanos entre os vinte maiores contribuintes para missões da ONU em 2009, a saber: Quênia (2º - 4,8%), Gana (7º - 2,9%), Serra Leoa (8º - 2,7%), Etiópia (10º - 2,3%), Nigéria (11º - 2,2%), Uganda (14º - 1,7%), Camarões (15º - 1,6%), Tanzânia (17º - 1,5%) e Costa do Marfim (18º - 1,3%).⁴ Além do pessoal internacional,

³ Correspondência por e-mail com professor Andrea de Guttry da Scuola Superiore Sant'Anna, 19 nov. 2009.

⁴ De acordo com a 2009 Annual Review of Peace Operations, os dez maiores contribuintes civis em 2008 eram: EUA (5.6%), Quênia (4.8%), Filipinas (3.6%), Canadá (3.5%), Índia (3.4%), Reino Unido (3%), Gana (2.6%), França (2.5%), Serra Leoa (2.4%) e Etiópia (2.3%). Os dez seguintes eram Nigéria, Sérvia, Austrália, Paquistão, Tanzânia, Uganda, Camarões, Alemanha, Croácia e Fiji (NEW YORK CENTRE FOR INTERNATIONAL

a ONU empregou 15.442 funcionários locais do serviço profissional e geral em missões da ONU e, destes, 10.109 eram africanos.⁵

Talvez seja útil olhar mais detalhadamente uma categoria profissional de funcionários. A função de assuntos civis é representada na maioria das missões da ONU, e visa à consolidação da paz em parceria com a administração civil e a sociedade civil do país anfitrião. No início de 2010, havia aproximadamente 500 agentes de assuntos civis implantados em todo o mundo em treze operações de manutenção da paz da ONU. Desse total, 40% eram da África, 25% das Américas, 10% da Ásia, 22% da Europa e 3% da Oceania (UNITED NATIONS, DPKO, 2010).

RECRUTAMENTO E IMPLANTAÇÃO

Em contraste com a UE e OSCE que fazem uso de funcionários cedidos, a ONU e a UA anunciam suas vagas, e qualquer indivíduo de um dos Estados-Membros pode se inscrever. Os países que dependem de funcionários cedidos experimentam a típica falta de especialistas civis, principalmente em certas categorias especializadas. Um sistema que depende da cessão de funcionários sofre com estes problemas porque a capacidade de pessoal e as políticas nacionais são refletidas e ampliadas na capacidade potencialmente disponível para missões multinacionais. Se há uma escassez de juízes do sexo feminino em nível nacional em um determinado país, isso será refletido nesse tipo de pessoal que o país pode oferecer para desdobramento internacional.

A ONU, geralmente, não vivencia escassez de candidatos, mas tem problemas com o processamento do grande número de inscrições que recebe (DE CONING, 2009a). A Organização recebe mais de 150.000 inscrições por ano para as funções civis de manutenção da paz (DURCH, 2004, p. 9). Como resultado desse elevado número de candidatos e o tempo que necessário para preencher uma vaga, por vezes, sofre com taxas relativamente altas de funções não ocupadas em suas missões. Em média, a taxa de funções para pessoal civil internacional que ficaram vagas nas operações da ONU entre 2005 e 2008

COOPERATION, 2009).

⁵ De acordo com o *2010 Annual Review of Peace Operations* as missões africanas eram: MONUC (2613); UNMIS (2555); UNAMID (2481); UNMIL (984); UNOCI (82); MINURCAT (398); BINUB (239) e MINURSO (157) (NEW YORK CENTRE FOR INTERNATIONAL COOPERATION, 2010).

foi de cerca de 22% (SOLLI, 2009, p. 11). Em algumas missões, os números são muito maiores, especialmente durante as fases iniciais. A Missão da ONU em Darfur (UNAMID) tinha, em 2008, uma taxa de funções sem serem ocupadas de 56%, a Missão da ONU no Sudão (UMMIS) tinha uma taxa de 40% em 2005 (SOLLI, 2009, p. 11), e a Missão da ONU no Afeganistão tinha uma taxa de 42% no início de 2010 (UNAMA, 2010).

A taxa de funções vagas nas operações de paz da ONU não é, com algumas exceções, causada por uma escassez de candidatos adequados. A problemática está relacionada com o tempo necessário para identificar, recrutar e desdobrar o pessoal adequado no campo. O número médio de dias para o processo de recrutamento em 2000-2001 foi de 275, e a estimativa para 2002-2003 foi de 200. Em 2004, este valor foi relatado como sendo de 174 dias, mas “[...] desde o dia em que um anúncio de vaga começou a ser preparado até o dia em que uma decisão de seleção foi feita pelo chefe de departamento”, ao invés de quando o candidato entrou no sistema ONU (UNITED NATIONS, 2004, p. 5). Os cerca de 200 dias que o sistema de recrutamento leva para preencher uma vaga indica que o mesmo é inaceitavelmente lento e burocrático e que, evidentemente, não foi projetado para as necessidades específicas do contexto de operações de paz.

O Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU - *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) também sofre com a escassez de candidatos a cargos de gerência em nível sênior (P5 e acima), especialmente candidatos do sexo feminino. Isso porque as outras agências da ONU oferecem melhores condições que o DPKO, incluindo mais lugares onde o funcionário pode levar sua família (GOURLAY, 2006, p. 11). Atualmente, cerca de 30% dos civis em operações de paz da ONU são mulheres, mas infelizmente ainda há poucas ocupando cargos de liderança e posições de nível sênior (UNITED NATIONS, DPKO, 2009).

TREINAMENTO

O treinamento de civis para operações de paz tem sido, tradicionalmente, negligenciado. A maioria dos centros de treinamento de manutenção de paz concentrara-se em funções militares, e a maioria das missões concentrara-se internamente em treinamento de pessoal para apoio às missões.

No entanto, esta situação mudou consideravelmente na última década e meia, e há agora um número de centros na África, Ásia, Europa e América do Norte que se especializam em, ou fornecem treinamento para, civis.

Os centros de treinamento que se especializam em treinamento para a manutenção da paz têm uma associação internacional - Associação Internacional de Centros de Treinamento de Manutenção da Paz - *International Association of Peacekeeping Training Centres* (IAPTC). Nas reuniões anuais da IAPTC, acontecem também reuniões entre todos que se especializaram em treinamento de manutenção da paz para militares, policiais e civis. Os centros de treinamento civis se reúnem então, pelo menos uma vez por ano para trocar informações, compartilhar e coordenar novas iniciativas.

Há, ainda, grupos de treinamento africanos e europeus que se reúnem em suas próprias regiões. O Grupo Europeu de Treinamento (*European Training Group*) desenvolveu cooperativamente uma série de cursos padrão para pré-implantação de pessoal civil da UE e seus membros concordaram em compartilhar esses cursos entre si de modo que cada centro não ofereça os mesmos cursos. A Associação Africana de Treinamento de Apoio à Paz *African Peace Support Trainer's Association* (APSTA) firmou um acordo com a Comissão da UA, para apoiar as necessidades de treinamento da ASF. Já há, portanto, um bom grau de cooperação e coordenação em andamento entre a comunidade de treinamento civil.

O treinamento deve ocorrer antes do recrutamento, em preparação para o desdobramento, ou como introdução a uma missão. Um treinamento adicional durante a missão pode ser oferecido para melhorar habilidades ou para atender às novas necessidades anteriormente não abrangidas. A maioria dos centros civis acima referidos realiza cursos para civis antes do recrutamento. Alguns, como o Centro Alemão de Operações de Paz - *Zentrum für Internationale Friedenseinsätze* (ZIF), também são responsáveis pela gestão de uma lista de cidadãos que podem ser destacados para a UE e outras missões. Nestes casos, treinamento e listagem estão intimamente ligados.

Vários centros de treinamento na África oferecem um curso preparatório para mantenedores da paz civis, ou um curso básico mais geral aberto a todos os mantenedores da paz. A ONU e a UA também realizam um Curso de Liderança Sênior, que inclui civis.

A organização responsável pelo desdobramento (por exemplo, a ONU) também é, normalmente, responsável pelo treinamento inicial. Atualmente, todo o pessoal da ONU frequenta um curso antes do desdobramento no centro de treinamento em Brindisi – Itália. Em alguns casos, como a OSCE e outros, o treinamento é terceirizado e realizado por um dos centros de treinamento civil.

A maioria das missões de paz também oferece um curso introdutório para todos os novos funcionários. Este curso é, normalmente, conduzido pelo núcleo de treinamento da própria missão, mas já houve casos em que esses cursos foram realizados por centros de formação civil. A AMISOM, por exemplo, usou o Centro Africano de Resolução Construtiva de Disputas - *African Centre for the Constructive Resolution of Disputes* (ACCORD) para realizar um curso de iniciação para todos os funcionários de seu Quartel-General, em fevereiro de 2009. Em alguns casos, centros de treinamento civil também conduzem cursos durante a missão – ou seja, de treinamento de pessoal durante a operação para aprimorar certas habilidades, ou para desenvolver novas habilidades.

A AMBIGUIDADE DO CONCEITO CIVIL

O termo “civis” é definido pelos militares para se referir àqueles que não são “militares” e para distinguir os civis dos militares em tempos de guerra. A última distinção pode, às vezes, ser amplamente associada com o que consta do Direito Internacional Humanitário (DIH) entre combatentes e não combatentes, mas, na verdade, o DIH é muito mais sutil do que simplesmente distinguir civis de militares. Ele oferece ao pessoal militar, amparo legal ao se tornarem não-combatentes quando abandonam as armas, por exemplo, quando são feridos ou feitos prisioneiros de guerra. Prevê, também, que os civis sejam considerados combatentes quando são fundamentais para o esforço de guerra.

Se usarmos o conceito “civis não são militares”, então os civis num contexto de operações de paz podem incluir os trabalhadores de ajuda humanitária, a população local, o governo anfitrião, diplomatas estrangeiros, contratados internacionais, etc. No entanto, os mantenedores da paz civis a quem nos referimos neste estudo são uma categoria muito mais específica. São eles, nomeadamente, os civis que trabalham para uma operação de apoio

à paz da UA ou, por comparação, aqueles que trabalham para uma operação de manutenção da paz da ONU.

Outra forma de entender o termo “civil” pode ser aquele que se relaciona à, ou que são responsáveis pela, dimensão “civil” do processo de paz, diferente dos militares ou aqueles ligados com a dimensão da segurança. Civil, neste contexto, refere-se à forma como usamos e entendemos o significado do termo em conceitos como a administração civil, sociedade civil e assuntos civis.

A POLÍCIA CIVIL

Com o tempo, a identidade dos policiais em operações de manutenção da paz da ONU deixou de ser percebida como sendo mais próxima dos militares (fardados), para estar mais perto dos civis, por exemplo, quando se referiam a eles como Polícia Civil – *Civilian Police* (CIVPOL). Atualmente, os policiais têm se firmado com *status* próprio, sendo reconhecidos como um terceiro componente distinto. A ONU e a UA, por vezes, ainda fazem uma distinção entre o pessoal uniformizado e não uniformizado, mas normalmente reconhecem três componentes distintos, os militares, os policiais e os civis.

Para confundir ainda mais as coisas, alguns funcionários uniformizados, por exemplo, de defesa civil, pessoal de resgate, de combate a incêndio e assessores correcionais, são considerados civis. No contexto da UE, no entanto, a polícia é considerada como civil, e está incluída na abordagem de Gestão Civil de Crises da UE. No caso da União Africana, apesar da Política Quadro para a Dimensão Civil da ASF ter incluído uma seção sobre o componente policial da ASF, a Organização esclareceu não ver a polícia como parte do componente civil.

Neste artigo, seguiremos a distinção da ONU e da UA entre os componentes militares, policiais e civis. Assim, a polícia não é entendida como parte da dimensão civil. Isso porque a polícia é destacada para as operações de paz da ONU ou da UA em unidades formadas, ou como policiais individuais, mas todos eles permanecem ligados aos Estados de origem e vestem seus uniformes nacionais. Além disso, são destacados temporariamente - geralmente um ano - para as operações de paz da ONU ou da UA.

EFEITOS COLATERAIS E CONSEQUÊNCIAS NÃO-INTENCIONAIS

Há muitas questões inquietantes relacionadas com o papel de civis em operações de paz que fogem do âmbito direto deste estudo, mas pelo menos duas devem ser mencionadas antes de voltarmos nossa atenção para a dimensão civil da ASF.

A primeira diz respeito ao tipo de papéis civis que são apropriados nas operações de paz, e aqui as principais críticas dizem respeito às operações de paz que duplicam ou deslocam papéis que deveriam ser executados pelas autoridades locais e/ou outras agências civis, com mandatos adequados, tanto locais como internacionais (GHANI; LOCKHARDT, 2008).

Intimamente relacionada, para alguns países, está a questão do pessoal nacional. Nesse escopo, a crítica é que as operações de paz, e outros agentes externos, absorvem a maior parte da capacidade nacional existente, enfraquecendo e deixando pouco capacitadas as autoridades locais e a sociedade civil, contribuindo assim para a própria fragilidade do Estado, problema esse que as próprias operações de paz internacionais estão tentando resolver (PARIS; SISK, 2009). A UA teria que considerar estes dois aspectos com grande sensibilidade para evitar cometer alguns dos mesmos erros que a ONU e outros cometeram a este respeito.

O QUADRO POLÍTICO DA DIMENSÃO CIVIL DA ASF

Desde sua primeira conceituação, a ASF era para ser uma capacidade multidimensional com componentes civis, policiais e militares. Por exemplo, o artigo 13 do Protocolo do Conselho de Paz e Segurança -*Peace and Security Council* (PSC) determinou que a Força Africana de Pronto Emprego (ASF) deveria ser composta por componentes multidisciplinares civis e militares.⁶ O Protocolo vai além ao afirmar que a UA deve estabelecer e gerenciar centralizadamente uma lista de “administradores de missão” e “peritos civis” para lidar com direitos humanos,

⁶ O artigo 13(1) do Protocolo do CSP diz: “A fim de permitir que o Conselho de Segurança e Paz execute suas responsabilidades com relação ao desdobramento de missões de apoio à paz e intervenção nos termos do artigo 4 (h) e (j) do Ato Constitutivo, deverá ser estabelecida uma Força Africana em Alerta. Tal Força deverá ser composta de contingentes multidisciplinares em *standby*, com componentes civis e militares em seus países de origem e prontos para um rápido desdobramento assim que receberem o aviso apropriado”.

ajuda humanitária, governança, reconstrução e funções de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) em missões futuras.

O documento *Policy Framework for the Establishment of the ASF*, que serviu de base para a criação da ASF⁷, elaborou ainda mais as disposições do Protocolo do PSC, e serve como a posição comum africana sobre a criação da força de pronto emprego. O documento afirma, no parágrafo 2.1, que os componentes gerais para validar a capacidade de uma operação multidimensional de apoio à paz compreendem o seguinte: a capacidade política legítima para um mandato de missão no âmbito da Carta da ONU; uma capacidade de gestão multidimensional em nível estratégico; uma capacidade de gestão multidimensional em nível de Quartel-General de missão; e componentes para operações de paz multidimensionais. O documento também prevê uma “lista de peritos civis” para desempenhar tarefas de direitos humanos, humanitárias, governança, desmobilização, desarmamento, repatriação e reconstrução.

De acordo com o planejamento inicial, a ASF seria estabelecida em duas fases. A primeira fase (até 30 de junho de 2005) teve como objetivo estabelecer um Elemento de Planejamento - *Planning Element* (PLANELM) para a gestão de missões militares de assessoria e observação, enquanto as cinco regiões africanas estabeleceriam forças regionais de alerta até o nível de Brigada para adquirir capacidades para missões mais complexas. Para uma segunda fase (1º de julho de 2005 a 30 de junho de 2010), foi inicialmente previsto que, até 2010, a UA deveria desenvolver a capacidade de gerenciar operações complexas de manutenção da paz, enquanto as cinco regiões continuariam a desenvolver a capacidade de desdobrar um Estado-Maior para tais missões, envolvendo forças de manutenção de paz da UA/regionais. Isto foi posteriormente alterado para ser cumprido até 2015.

No entanto, foi decidido que a dimensão civil e a lista de peritos não eram uma prioridade da primeira fase “[...] porque os elementos humanitários, de desenvolvimento e de direitos humanos da ONU, que não necessitam de um mandato do Conselho de Segurança, poderiam ser desdobrados em conjunto com uma missão da ASF”. Na verdade, o projeto do documento

⁷ AFRICAN UNION. *Policy Framework for the Establishment of the ASF*. Exp/ASF-MS/2 (1). Foi adotada na Terceira Sessão do Estado-Maior de Ministros de Defesa Africanos em 15–16 de maio de 2003 e referendada pelos Chefes de Estado e Governo na Conferência de Maputo em julho de 2003.

UA Vision 2010 afirma que “[...] embora a polícia e outras capacidades civis formarão componentes importantes da ASF, devido à ausência de uma política detalhada relacionadas à polícia/civis, o foco neste momento deveria se dar, principalmente, nos aspectos militares [...]” (AFRICAN UNION, 2005).

O DESENVOLVIMENTO DE UMA POLÍTICA QUADRO PARA A DIMENSÃO CIVIL

Em 2006, o Departamento de Operações de Apoio à Paz – *Peace Support Operations Department* (PSOD) da UA decidiu que o desenvolvimento da dimensão civil da ASF estava muito atrasado, e iniciou um processo que implicava primeiramente no desenvolvimento de um quadro político para a dimensão civil da ASF. O Departamento convocou o Workshop de Técnicos Especialistas no Centro Internacional de Treinamento de Manutenção da Paz Kofi Annan, em Acra - Gana, entre 29 de agosto e 1º de setembro de 2006. O Workshop avaliou e complementou o primeiro rascunho do documento *Policy Framework for the Establishment of the ASF*, que foi posteriormente analisado na Reunião dos Ministros de Segurança e Defesa em março de 2008.

As linhas da Política Quadro baseavam-se em um pressuposto importante, a probabilidade de que as Operações de Apoio à Paz - *Peace Support Operations* (PSO) da UA operem em estreita cooperação com as Nações Unidas e que, em alguns casos, a ONU pode assumir a responsabilidade pelas PSO da UA (DE CONING, 2010a). O documento também reconheceu que a maioria dos mantenedores da paz africanos - civis, policiais, e militares - são treinados para serem destacados em missões tanto da UA quanto da ONU. A Política Quadro, portanto, teve como objetivo alcançar a coerência aproximada entre a UA e as estruturas de gestão integrada da ONU, bem como seus componentes policiais e civis, de modo a reforçar a capacidade das missões e de seus funcionários realizarem a transição entre a UA e a ONU, quando necessária.

A palavra-chave aqui pode ser “coerência aproximada”, pois a estrutura de gestão da UA e os componentes civis parecem ser mais semelhantes às estruturas de uma missão das Nações Unidas do que, por exemplo, às da UE ou da OSCE, sem ser uma cópia exata da estrutura da ONU. Isto porque há uma série de fatores que fazem com que missões da UA tenham que funcionar em circunstâncias diferentes das missões da ONU.

A diferença mais importante é a financeira. Enquanto operações de manutenção da paz da ONU são financiadas por meio do sistema de contribuição avaliada, as operações de paz da UA contam com contribuições voluntárias (DE CONING, 2010b). Um pressuposto fundamental presente na Política Quadro era, portanto, a probabilidade de que a UA tivesse de contar com componentes civis em números muito menores e, portanto, menos especializados do que geralmente são disponíveis para a ONU. Por exemplo, enquanto a UNMIS pode ter à sua disposição componentes separados de direitos humanos, proteção das crianças, proteção de civis e unidades de gênero, a AMIS tinha que concentrar todas estas funções em uma única unidade de direitos humanos.

A Política Quadro estabeleceu a base para uma estrutura de gestão multidimensional para as operações de paz da União Africana. Esta abordagem multidimensional tem sido comunicada pela experiência da ONU com operações de paz multidimensionais desde meados da década de 1990, bem como o desenvolvimento mais recente da abordagem integrada da Organização.

Assim, a fim de compreender a abordagem integrada da UA, é necessário primeiro um olhar mais profundo na abordagem integrada das Nações Unidas.

A ABORDAGEM INTEGRADA DA ONU

A natureza mutável das operações de manutenção da paz da ONU fez com que os responsáveis pela manutenção da paz, agora, tenham que trabalhar mais conectados do que antes com os responsáveis pelas áreas de assistência humanitária e o desenvolvimento, incluindo as agências relevantes da ONU. Isso porque todos os envolvidos se deram conta de que paz, segurança e desenvolvimento estão intimamente interligados. Combinar uma gama tão diversa de funções sob um quadro institucional provou ser uma tarefa difícil para a Organização (UVIN, 2002, p. 5). A fim de gerenciar essa interdependência no campo, a ONU desenvolveu o modelo de Abordagem Integrada que visa essencialmente reforçar a coerência entre a equipe que atua com o foco nas questões humanitárias e de desenvolvimento - *UN Country Team*, e os elementos da operação de paz, responsáveis pela paz e segurança (DE CONING, 2008).

O ex-Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, divulgou uma nota sobre missões integradas que descreve o conceito da seguinte forma:

Uma missão integrada é baseada em um plano estratégico comum e um entendimento compartilhado das prioridades e tipos de intervenções de programa que precisam ser realizadas em vários estágios do processo de recuperação. Através deste processo integrado, o sistema da ONU procura maximizar sua contribuição para os países emergentes de conflito, envolvendo suas diferentes capacidades de forma coerente e solidária. (UNITED NATIONS, 2005, § 4º).

As missões da ONU na Costa do Marfim (ONUCI), na República Democrática do Congo (MONUC), no Haiti (MINUSTAH), na Libéria (UNMIL) e no Sudão (UNMIS), todas têm estruturas de gestão integrada.

O Secretário-Geral da ONU Ban Ki Moon, reafirmou que a Abordagem Integrada é o princípio orientador para todas as situações de conflito e pós-conflito onde a ONU tem um *Country Team* e uma operação multidimensional de manutenção da paz, ou um escritório político ou de construção da paz – independentemente dessas missões serem estruturalmente integradas ou não (UNITED NATIONS, Decision 2008/24).

A decisão de 2008 do Secretário-Geral sobre a Abordagem Integrada afirma que ela exige

[...] uma visão compartilhada dos objetivos estratégicos da ONU, planejamento intimamente alinhado ou integrado, um conjunto de resultados acordados, prazos e responsabilidades na entrega de tarefas críticas para a consolidação da paz, e mecanismos aprovados de monitoramento e avaliação. (UNITED NATIONS, Decision 2008/24).

A abordagem integrada foi oficialmente aceita como a estrutura de missão escolhida pela ONU, e será a estrutura de gestão dominante para suas operações de paz complexas⁸ em curto e médio prazo, sendo provável que a União Europeia, a União Africana e outras organizações tentem aplicar algumas das suas principais características em suas próprias missões no futuro.

⁸ As operações de paz complexas da ONU são por natureza, multidimensionais, e suplementam as missões tradicionais de manutenção da paz com amplos componentes civis para monitorar eleições, treinar ou monitorar polícia, monitorar direitos humanos e providenciar apoio à administração de transição dentro de um contexto pós-conflito.

A ABORDAGEM INTEGRADA DA UNIÃO AFRICANA (UA)

A UA começou a adotar algumas das terminologias das missões integradas, tanto em suas missões quanto na Política Quadro da ASF. É importante, no entanto, distinguir entre as possibilidades de integração que existem dentro dos sistemas da ONU e da UA. Embora seja possível, em certas circunstâncias, integrar a função de Coordenador Residente/Coordenador Humanitário (CR/CH) em operações de paz da ONU para estabelecer uma “Missão Integrada”, é inconcebível que a função de CR/CH possa ser integrada com a UA, UE, Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ou qualquer outra operação de paz que não seja da própria ONU. Isso porque o mandato de coordenação humanitária e desenvolvimento foi confiado ao sistema onusiano (UNITED NATIONS, Resolution 46/182, 1992).

O oposto, no entanto, é possível e já foi feito nos casos do Kosovo e de Darfur. Em Kosovo, a UE ficou responsável por um pilar específico, sob a direção geral da Missão das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK). Em Darfur, a ONU juntamente com a UA operam uma missão híbrida, com a UA nomeada responsável pelo componente militar da força de manutenção da paz.

Isto não implica na impossibilidade de que o sistema de coordenação humanitária e de desenvolvimento da ONU trabalhe com as operações da UA, UE ou da OTAN. Tal cooperação vem ocorrendo em missões da UA (Darfur), UE (Chade e República Centro-Africana) e da OTAN (Afeganistão). No entanto, o ponto é que é inconcebível que elas possam ser “integradas” com o mesmo significado técnico que esse conceito implica no contexto do sistema da ONU.

Em vez disso, a integração no contexto da UA é usada em um sentido genérico para se referir à coordenação e cooperação multidimensional. Por exemplo, a Equipe de Planejamento de Missão Integrada - *Integrated Mission Planning Team* (IMPT) da UA refere-se a um mecanismo onde as funções de planejamento de militares, policiais e civis são combinadas em um único processo (AFRICAN UNION, 2008), em oposição à Força de Tarefa da Missão Integrada - *Integrated Mission Task Force* (IMTF), que se refere à união dos planejadores do DPKO da ONU e planejadores do Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas - *UN Development Group* (UNDG), do Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários

- *UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) e outras agências da Organização, ou seja, uma iniciativa de todo o sistema.

A “Integração” na UA em outros contextos que não sejam da ONU deve assim ser entendida como uma combinação de certas funções, normalmente a polícia, militares e civis (que inclui funções substantivas e de apoio à missão), em operações multidimensionais ou complexas.

A Política Quadro para a Dimensão Civil da ASF prevê um chefe civil da missão, que é chamado o Representante Especial do Presidente da Comissão da UA - *Special Representative of the Chairperson of the AU Commission* (SRCC). O SRCC pode ser apoiado por um ou mais vices, e/ou um Chefe de Estado-Maior. O SRCC lidera uma equipe sênior de liderança que consiste no SRCC, os vices SRCC, o Comandante da Força Militar, o Comissário de Polícia, os diretores dos departamentos civis e o Chefe da Missão de Apoio (DE CONING, 2010c).

A Política Quadro também prevê um Gabinete do SRCC e processos de apoio que permitem à coordenação da missão os mecanismos necessários de assegurar a coerência em uma missão de paz dessa natureza, incluindo um centro de operações - *Mission Operations Centre* (MOC) e células de análise - *Mission Analysis Cell* (MAC) e de planejamento e avaliação - *Mission Planning and Evaluation Cell* (MPEC). Além disso, a Política permite que a estrutura de gestão multidimensional do quartel general da missão seja espelhada, para fins de coordenação, nos níveis setoriais.

COMPONENTES PRINCIPAIS E DE APOIO

Os principais componentes civis previstos na Política Quadro incluem assuntos políticos, informações públicas, planejamento e coordenação, direitos humanos, de ligação humanitária, aconselhamento jurídico, conduta e disciplina, de proteção de gênero e da criança. Além disso, e dependendo do mandato, podem incluir funções relacionadas com o estado de direito; assuntos eleitorais; desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR); assuntos civis; e de reforma do setor de segurança (SSR). O número exato de pessoal, seu tempo de serviço e a estrutura dos principais componentes civis que serão necessários em qualquer Operação de Apoio à Paz serão conhecidos por meio do mandato e escopo da missão.

Além disso, todas as operações de apoio à paz da UA devem ter um componente de apoio responsável pela gestão financeira, de recursos humanos, logística, aquisições, engenharia, serviços de informação geográfica, informação, tecnologia e comunicações, transportes, equipamentos de propriedade dos contingentes⁹, segurança e de serviços de treinamento integrados para os componentes militares, policiais e civis da missão.

Os sistemas que permitem o apoio necessário para a dimensão civil da ASF incluem os documentos com a política e regras e orientações necessárias, juntamente com as políticas adequadas de recursos humanos necessárias para assegurar o recrutamento em tempo hábil de especialistas civis para as operações de paz da AU. Em particular, a Política Quadro destaca a importância de assegurar que os processos de recrutamento e de gestão da ASF se esforcem para atingir a meta relacionada à integração e sensibilidade de gênero, de modo a facilitar a aplicação do princípio de igualdade de gênero da UA e melhorar o impacto operacional das operações de paz africanas.

A Política Quadro também recomenda que a UA desenvolva uma política global de conduta e disciplina, com a definição clara de regras que devem incluir o desenvolvimento e disseminação de um Código de Conduta da UA por meio, dentre outros, de treinamento, bem como desenvolver mecanismos de investigação e procedimentos disciplinares.

O Departamento de Operações de Apoio à Paz (PSOD) da AU agiu conforme as recomendações da Política Quadro e tem se concentrado, especialmente, na necessidade de definir como os agentes civis experientes podem ser identificados, catalogados, treinados e desdobrados. Dois importantes *workshops* de desenvolvimento da Política aconteceram em 2008 e 2009. O *ASF Civilian Dimension Staffing, Training and Rostering Workshop*, que aconteceu em Kampala – Uganda, em 2008, e cujo relatório foi observado e colocado em prática na 6ª Reunião de Chefes de Estado-Maior de Defesa Africanos e dos Chefes de Proteção e Segurança, e o *ASF Civilian Component Technical Rostering Workshop*, realizado em Dar es Salaam – Tanzânia, em 2009.

Estes *workshops* definiram melhor quais as funções civis que são necessárias nas operações de paz da AU, e como elas devem ser identificadas,

⁹ São os equipamentos próprios trazidos pelas tropas e unidades de polícia dos países contribuintes para as operações de manutenção da paz para cumprirem as tarefas impostas pelo mandato.

treinadas e catalogadas na ASF. Com base nos modelos de missão apresentados, o *workshop* de Kampala recomendou que cada arranjo regional de pronto emprego desenvolva a capacidade de desdobrar 60 mantenedores da paz civis no prazo de 90 dias, e talvez posteriormente mais, à medida que a missão avance. Com base nestes 60 cargos que precisam ser preenchidos em nível regional, foram feitas propostas detalhadas para as cerca de 300 a 500 pessoas que precisam estar em cada lista regional de modo a garantir que as regiões tenham condições de desdobrar os, aproximadamente, 60 postos civis, se e quando for necessário.

Os *workshops* também fizeram recomendações quanto à estrutura e o *staff* dos elementos de planejamento civil das regiões, o treinamento e preparação dos especialistas civis, e com respeito à preparação de uma lista integrada ligando a UA aos acordos regionais de pronto emprego (DE CONING, 2009b).

CONCLUSÃO

Como discutido neste artigo, até esta data, um progresso inicial tem sido feito com o desenvolvimento da dimensão civil da Força Africana de Pronto Emprego (ASF). Uma Política Quadro foi desenvolvida e várias recomendações dela emanadas foram posteriormente implementadas. Atualmente sabemos exatamente quem são os civis que devem ser recrutados para os acordos regionais ASF. Sabemos quantos peritos civis precisamos, e que funções eles precisam realizar.

O Departamento de Operações de Apoio à Paz da UA desenvolveu uma visão geral do treinamento a que os mantenedores da paz civis precisam se submeter, antes de fazer parte da ASF e durante as operações de paz da UA. Também forneceu orientação detalhada para o desenvolvimento de um catálogo de pessoal civil de pronto emprego da ASF. Vários centros e institutos de treinamento de manutenção da paz têm treinado peritos civis, e muitos destes já foram destacados para as missões da UA no Darfur e na Somália.

Na preparação para o exercício Amani Africa, em novembro de 2010, a maioria das regiões da ASF realizou uma série de exercícios na carta, de postos de comando e de treinamento no terreno. Uma das observações preliminares desses exercícios é que, em comparação com os componentes policiais e militares, a dimensão civil da ASF está ainda atrás. O desafio mais

sério para a dimensão civil da ASF é o fato de que ela ainda está incluída na maioria das estruturas, planejamento e exercícios regionais como um complemento da ASF e não como uma parte integrada dela.

Parece haver duas razões que explicam o porquê da dimensão civil continuar marginalizada. A primeira é a falta geral de entendimento existente nas lideranças políticas dos Estados Membros da UA, no âmbito dos ministérios civis, dentro das instituições policiais e de defesa, e dentro dos Elementos de Planejamento da ASF sobre o que implica exatamente a dimensão civil. A segunda é que, no momento em que estes exercícios foram planejados e executados, nenhuma das regiões - com exceção da Força de Prontidão da África Oriental - tinha seu pessoal civil ou elementos de planejamento civil dedicados ao planejamento da dimensão civil da ASF.

A combinação de uma falta de compreensão geral e da falta de pessoal civil tem prejudicado a operacionalização da dimensão civil da ASF até agora. Desde então, tanto a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC) quanto a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) indicaram pessoal civil em seus respectivos elementos de planejamento.

Dessa forma, os passos mais importantes em que cada região deve se concentrar é o desenvolvimento de suas listas regionais de civis de pronto emprego, bem como o apoio ao treinamento desse pessoal.

REFERÊNCIAS

AFRICAN UNION. AU Commission (PSO Division). *Commission (PSO Division), draft discussion document*. Addis Ababa, Oct. 2005.

_____. *Policy framework for the civilian dimension of the African Standby Force*. Addis Ababa: African Union Peace Support Operations Division (PSOD), Mar. 2008.

_____. *Policy Framework for the Establishment of the ASF*. Exp/ASF-MS/2 (1). Maputo, Jul. 2003.

DE CONING, C. The United Nations and the comprehensive approach. *DIIS Report*, Copenhagen, n. 14, 2008.

DE CONING, C. *Civilian expertise: partnership to match supply to demand*. Paper presented in the IPI/GCSP's Cooperating for Peace: The Challenge and Promise of Partnerships in Peace Operations, 10–11 Dec. 2009a, Geneva, Switzerland.

_____. Implications of a comprehensive or integrated approach for training in United Nations and African Union peace operations. *Security in Practice*, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), n. 6, 2009b.

_____. The emerging UN/AU peacekeeping partnership. *Conflict Trends*, Durban, African Center for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD), v. 1, 2010a.

_____. The evolution of peace operations in Africa: trajectories and trends. *Journal of International Peacekeeping*, London, v. 14, n. 1/2, p. 6–26, Feb. 2010b.

_____. Mediation and peacebuilding: the role of SRSGs in UN integrated missions. Special edition on mediation in post-conflict peace operations. *Global Governance*, Boulder, v. 16, n. 2, p. 266–281, Apr./June 2010c.

DURCH, W. J. *Strengthening UN Secretariat capacity for civilian post-conflict response*. Paper prepared for the Centre on International Cooperation and the Government of Denmark's Meeting on Strengthening the UN's Capacity on Civilian Crisis Management, 8–9 June 2004, Copenhagen.

GHANI, A.; LOCKHARDT, C. *Fixing failed states, a framework for rebuilding a fractured world*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

GOURLAY, C. *Rosters for the deployment of civilian experts in peace operations: a DPKO Lessons Learned Study*. New York: UN, 2006.

NEW YORK CENTRE FOR INTERNATIONAL COOPERATION. *2009 Annual Review of Peace Operations*. New York: Centre for International Cooperation, 2009.

_____. *2010 Annual Review of Peace Operations*. New York: Centre for International Cooperation, 2010.

PARIS, R.; SISK, T. D. *The dilemmas of statebuilding, confronting the contradictions of postwar peace operations*. London: Routledge, 2009.

SOLLI, A. et al. Bottlenecks to deployment: the challenges of deploying civilian personnel to peace operations. *Security in Practice*, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), v. 3, 2009.

UNITED NATIONS. A/63/881-S/2009/304. *Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict*. New York, 11 Jun. 2009.

_____. DPKO. *Civil affairs*. Presentation on 25 May 2010. New York, 2010.

_____. DPKO *Fact sheet*. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/factsheet.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2009.

UNITED NATIONS. *Low-level panel, practical steps to a more effective and efficient United Nations*. New York, 2004. Disponível em: <www.lowlevelpanel.org>. Acesso em: 12 nov. 2009.

_____. General Assembly. *Resolution 46/182*. New York, 14 Apr. 1992.

_____. Secretary General. *Decision number 2008/24 – Integration*. New York, 25 Jun. 2008.

_____. Secretary General. *Note of guidance on integrated missions*. New York, 9 Dec. 2005.

_____. Secretary General. *Revised note of guidance on integrated missions*. New York, 17 Jan. 2006.

UNAMA. *Fact box*. Kabul: UN, 2010.

UVIN, P. The development/peacebuilding nexus: a typology and history of changing paradigms. *Journal of Peacebuilding and Development*, Washington, v. 1, n. 1, p. 5–25, 2002.

CARYBÉ E VILARÓ: IDENTIDADES, REDES E REPRESENTAÇÕES ENTRE BRASIL, ARGENTINA E URUGUAI

Eliane Garcindo de Sá

CENÁRIO

Se existe um campo em que o *habitus* privilegia a experiência internacional, esse é o campo dos artistas e dos intelectuais. Mesmo arraigada nas representações que criem ou definam identidades locais e nacionais, e no reconhecimento do produtor cultural na complexa rede que sustenta as práticas culturais contemporâneas, entre a criação *tout court*, o mercado e a consagração, essa afirmação do *habitus* se realiza na dimensão internacional do campo. Quanto mais internacional é o prestígio, mais alto é o capital simbólico de um produtor cultural.

Não se supõe, por certo, que esse capital se constitua sempre e obrigatoriamente com a matéria-prima dos registros de identidade cultural local ou nacional, mas certamente os campos e sub-campos e as redes que os operacionalizam têm registro geopolítico importante.

Uma vez que se constituem regiões hegemônicas na produção cultural, que definem parâmetros a partir dos quais a produção e o produtor

cultural estarão referenciados, o espaço da construção cultural se definirá em escala geopolítica, que pode oscilar entre o local, regional ou nacional ao internacional ou ao transnacional. Nesse contexto, o caráter universal da produção ganha uma conotação especial, uma vez que passa a se constituir a partir de referências determinadas por padrões e critérios tomados como universais. Isso não só por sua referência a temas, práticas ou circunstâncias que remetam à qualidade e condição humana, mas também por fatores que definam o que aponta, de acordo com demarcadores predominantes, os critérios, também mercadológicos, do que pode ser entendido como universal.

Por outro lado, a busca incessante de informações, focos e novidades amplia o horizonte do produtor cultural. Este, na verdade, não tem fronteira, quando não comprometido ou restringido por limites físicos muito específicos ou simbólicos, tomados como intransponíveis, ou marcos ideológicos, como no caso de nacionalismos exacerbados. Assim, a produção cultural sob regimes totalitários ou sob orientações religiosas restritivas, por exemplo, pode estar contida em limites bastante determinados.

A constituição de redes formadas por produtores culturais nesse campo, quase sempre ultrapassa limites regionais e/ou nacionais. Em torno de questões postuladas, afinidades intelectuais e artísticas, e mesmo de trajetos de cunho ideológico, organizam-se trocas importantes de conhecimento, legitimam-se postulações pela ampliação de espaços mais restritos. Muitas vezes, grupos localizados em busca de afirmação e reconhecimento, valem-se da adesão de referentes de outras regiões para alcançar seus objetivos. As formas de contato entre os pontos de uma rede se estabelecem de formas variadas que incluem contatos físicos, troca de correspondências e produtos – textos, livros, obras de arte, apresentações e indicações para cargos e funções, e constituição de estruturas organizacionais e institucionais ou informais de atuação.

Muitas vezes, o objetivo é mesmo construir uma rede que ultrapasse o âmbito local e afirme questões universais – que podem expressar-se em uma rede internacional. Por exemplo, uma rede de intelectuais e artistas de língua inglesa e portuguesa, de tradição colonial, de expressão geopolítica, como uma rede latino-americana. Algumas vezes, um postulado de referência epistemológica ou técnica é o fio condutor de uma ampla rede de adesões.

A busca de referências, raízes, elementos de comparação, ou reconhecimento de registros de identidades em um universo cultural dessa ordem, conformatado em um processo crescente de mundialização/globalização, permite aos produtores culturais, que se inserem nessas redes constituídas por interesses temático, técnico e organizacional, partilharem, comungarem “destinos” e “gêneses”, que ultrapassam limites geopolíticos de referência local ou nacional, reforçando, justificando e alimentando o caráter universal/internacional/transnacional das práticas, das produções e dos produtos forjados nesse trânsito. Uma vez que a rede se constitua com a participação de produtores de diferentes cidadanias oriundas de diversos Estados, estamos diante de situações que implicam em relações internacionais.

Aqui pretendemos apresentar uma sequência de tomadas fotográficas de uma trama, de uma rede em tessitura para incentivar nossas reflexões sobre os demarcadores da geopolítica entre o nacional/internacional, o que sustenta e demarca as Relações Internacionais, considerando registros da produção cultural num sistema planetário globalizado. Nosso foco é datado, o que nos remete à referência da historicidade dos objetos. Circunscrever objetos restringe o campo de visão, o que nos obriga a não desconsiderar o que ficou na sombra – outras possibilidades de ver e constituir o referido objeto-, mesmo que não possamos tratar, paralelamente, de todas elas. Nossa observação, consideramos, representa uma tendência constatada na prática do campo intelectual e artístico, dos produtores culturais, conforme enunciamos. Assim, parece justificada.

Selecionamos para nossos objetivos o protagonismo de dois atores, a saber: Hector Julio Paride Bernabó, o Carybé, e Carlos Páez Vilaró.

TOMADA 1: CARYBÉ

Chegaremos ao ponto que ninguém poderá falar, escrever, pensar, julgar, rimar, na Bahia, sem a presença imponderável e sutil de tal pintor. Chegaremos a uma espécie de simbiose imaginária, e daí por diante ninguém mais poderá distinguir nas ladeiras da cidade o que ali foi inventado pelos nossos avós ou pelos desenhos de Carybé [...] (FREITAS apud SILVA, 2009, p. 99).

Por que a Bahia? Carybé responde: “Porque gostei. Procurei para burro na América do Sul (o México eu não conhecia) e encontrei o Peru e a Bolívia, que como aqui são lugares de caldeamento, mas todos dois são muito sérios. A Bahia é alegre e por isso a escolhi.” (MATOS, 2003, p. 390).

Alguém perguntou a Carybé: “- O senhor nasceu na Bahia? Ele respondeu: - Não, minha senhora, não mereci.” (ARAÚJO, 2009, p. 19).

Héctor Julio Paride Bernabó, Carybé, nasceu em Lanús, Argentina, em 1911 e morreu em Salvador, Bahia, em 1997, cidade na qual viveu desde 1950. A aproximação com o universo brasileiro vem da infância. Brasileira era sua mãe. Sendo o pai italiano, Carybé passara parte da infância na Itália, antes de morar no Rio de Janeiro e voltar para a Argentina. Todo esse trânsito não permitiria uma previsão de pertença ao artista, cuja nacionalidade foi argentina de nascimento. Em 1957, se naturalizou brasileiro.

Foi, entretanto, sempre um viajante pelo mundo, por toda a vida. Seus cadernos de viagem testemunham seu olhar atento e observador, seu estranhamento sem estranhar toda e qualquer prática social. Pela América, foram muitas idas e vindas. Retorna ao Brasil, e participa, com Carlos Lacerda, na montagem, em 1946, da “Tribuna da Imprensa”. Em 1947, atua no “Diário Carioca” e volta à “Tribuna”, onde permaneceu até 1950. Nesse mesmo ano, muda-se para a Bahia, com uma bolsa do Governo do Estado, vinculada à Secretaria da Educação, então ocupada por Anísio Teixeira.

Em 1940, Carybé ilustrou e traduziu para o castelhano o texto *Macunaíma*, com um conjunto de imagens que mereceu aprovação de Mario de Andrade. É a primeira ilustração que produz para um autor brasileiro, sendo resultado de atitude espontânea, sem encomenda de autor ou editora. Na construção dos laços com o Brasil, a aproximação cultural e afetiva passa pela literatura. É *Jubiabá*, de Jorge Amado, a obra cuja leitura será decisiva na trajetória de Carybé. Sua fascinação pela obra de Mario de Andrade, *Macunaíma*, convive com a sedução pela Bahia, que descobre pela leitura do já referido *Jubiabá*, e que vem (re)conhecer, em 1938, a serviço do jornal *El Pregón*: “[...] quando leu ‘Jubiabá’ encasquetou que tinha que conhecer a Bahia, para ver quanto Jorge Amado tinha inventado.” (MENDONÇA, 2009, p. 25).

Providencialmente, recebeu, então, um convite do jornal para viajar e mandar textos e desenhos, em um roteiro que incluía Salvador. Ficou

nessa cidade por 6 meses. Neste momento o jornal faliu e Carybé deixou de receber seus salários. “Voltava, depois de seis meses de gostoso miserê, com os desenhos de minha primeira exposição individual e com a certeza de que meu lugar, como pintor, era na Bahia.” (CARYBÉ apud MENDONÇA, 2009, p. 25). Os objetos da produção, focados nas práticas sociais populares, parecem ter sido o elemento de atração para a transformação de Héctor Julio Paride Bernabó em Carybé; de argentino, em brasileiro.

No Brasil, muitos foram os personagens da literatura que ganharam visibilidade nas ilustrações de Carybé, como os de Jorge Amado e Rubem Braga. As ilustrações dos vários trabalhos sobre o povo, costumes e religião na Bahia, produzidas por Carybé fizeram dele, em muitos casos, mais co-autor do que ilustrador. Em 1952, fez os desenhos, a direção artística e ainda figuração no filme *Cangaceiro* de Lima Barreto, onde morreu na pele de um jagunço.

Na mesma década de 1950, Carybé realiza uma viagem com Rubem Braga pelo interior do Espírito Santo. A finalidade desta viagem era a produção de um guia do Estado, para a elaboração do qual tinham sido encarregados pelo então governador Jones dos Santos Neves. Carybé acabou por participar apenas da viagem pelo sul, mas, como resultado desta missão, se produziu, em 1981, *Viagem Capixaba de Carybé e Rubem Braga*, uma coletânea de crônicas de temática capixaba, onde foram registrados o congo, o caxambu, o ticumbi, o alardo, as culturas agrárias, as curiosidades e os saberes das gentes capixabas. Carybé e Rubem Braga entendiam que a riqueza desse universo é o que realmente interessaria para se conhecer, de fato, o Espírito Santo.

Em 1967, com o mesmo Rubem Braga publica *Carta a el rey Dom Manuel*, uma recriação da carta de Pero Vaz de Caminha ao rei de Portugal, para a qual produz as ilustrações.

Carybé se integrou ao projeto de uma geração, ultrapassou o âmbito nacional original na expressão da sua atividade artística, lançando um olhar agudo sobre o universo brasileiro. José Cláudio da Silva observa: “Não é sem razão que Mirabeu Sampaio diz: ‘Nasci e me criei aqui em Salvador’” – ele é da idade de Carybé, nascido no mesmo ano “[...] e posso lhe afirmar; na Bahia, não existia um negro, era uma coisa que ninguém tinha visto aqui, até a chegada de Carybé.” (SILVA, 2009, p. 98).

Da amizade pessoal e comunhão de interesses intelectuais e artísticos voltados para as expressões religiosas afro-brasileiras, salienta-se a parceria com Pierre Verger. Essa relação em torno da descoberta e do envolvimento com as expressões culturais de origem africana constituiu importante eixo na produção dos dois artistas e remete a experiências similares entre os chamados modernistas, mas aqui com uma característica muito peculiar. Não são tomadas apenas como novas fontes e recursos de ampliação do universo temático e plástico.

Essa é a forma através da qual estarão falando, predominantemente, daquilo que os mobiliza e dirige, o interesse como um eixo central em suas vidas. Sobretudo no caso de Carybé, estão fortemente vinculadas a expressões de vivências e experiências regionalistas tão marcantes na produção intelectual e artística no Brasil, no período, com ênfase nos aspectos e valores dos registros da cultura popular e das indagações e representações do que constituiria uma cultura brasileira.

A grande concentração de parcerias em publicações sobre estes temas permite a constatação de um eixo de interesses que sustenta a rede que se teceu entre brasileiros e estrangeiros, onde o papel desempenhado por Carybé evidenciou-se relevante. O interesse pela raiz africana marcante na Bahia levou-o ainda a Benin. Recentemente, foram publicadas as impressões dessa viagem.

Os temas voltados para o universo hispano-americano também são recorrentes e a atuação como ilustrador se estende, por exemplo, a obras de Gabriel García Marques. A referência a essa vertente da obra do artista tem como objetivo deixar evidente sua inserção numa perspectiva ampla de âmbito continental, que se manifesta paralelamente à que o vincula ao universo regional na Bahia. Registram-se, ainda, trabalhos voltados para a História do Brasil, remontando a uma versão narrativa tradicional, em que se pode situar, por exemplo, a “Fundação da Cidade de Salvador”, painel do Banco do Estado da Bahia e as ilustrações do livro, já citado, *Carta a el rey Dom Manuel*.

Foi, no entanto, o conjunto da obra de Carybé, entendida, para efeito dessa análise, como um grande repertório etnográfico, que fixou no imaginário social imagens do contexto da vida cotidiana na Bahia, dos elementos populares, de negros e mestiços, trazendo para o olhar do mundo uma representação determinada, sistemática, profusa, detalhada desse universo, como o

reconhecimento e o destaque atribuído a Carybé pelos seus contemporâneos, nesse papel de “desenhador” da Bahia, que demarcou nosso objeto de análise.

Em 1981, após 30 anos de estudos e observações, Carybé publica o livro *Iconografia dos deuses africanos no candomblé da Bahia*, pela Editora Raízes. Essa publicação, fruto de determinação e perseverança na pesquisa de um tema ao qual se dedicou até a morte, marca, na abordagem que procuramos para enfrentar nossa questão, um elemento definidor, qual seja o interesse definitivo de Carybé por um tema cuja possibilidade e âmbito de estudo o vinculou a uma região e a uma parcela da sociedade brasileira, à qual deu visibilidade, tornando-se referência para seus contemporâneos e transformando sua obra em registro de inestimável valor para qualquer estudo do tema. Em verdade, ficamos devedores para o tratamento desse tema à iconografia das artes plásticas de Carybé e fotográficas de Verger.

A chegada de Carybé à Bahia remete a uma intensa rede de contatos, cuja constituição se sustenta em algumas diretrizes comuns a intelectuais e artistas, sobretudo sul americanos e europeus. Estes ali se reúnem, em um momento especial, na continuidade de projetos e políticas culturais participam de um intenso movimento de produção cultural e resgate de expressões e registros que a modernidade suscitava como material de construção e ao mesmo tempo alterava na busca da superação do que a mesma modernidade imaginava inadequado.

Quando chega à Bahia, Carybé trazia, de Rubem Braga, para Anísio Teixeira, uma carta de apresentação tão cheia de elogios que Rubem disse:

‘Não abra, senão não vai ter coragem de entregar’. Anísio leu-a e deve ter ficado um momento sem saber o que fazer, Carybé em pé diante dele. A custo, a secretária encontrou um mapa colorido, ilustrado, que Anísio tinha guardado como exemplo, com vistas a futuros painéis nas escolas-modelo que estava construindo. Coincidência arretada: era uma folha de um *Calendário Esso* de autoria de Carybé. (SILVA, 2009, p. 113).

O Secretário da Educação concedeu ao apresentado uma bolsa de um ano de estada em Salvador para documentar em desenhos as festas e costumes da Bahia. Essa oportunidade é resultado de condições culturais e políticas de um processo que remonta aos anos de 1940, quando significativas mudanças alcançam, ali, não só o universo artístico.

A Bahia, especialmente Salvador, torna-se centro de atração. Os focos podem ser a Escola de Belas Artes ou a Universidade, esta a partir de 1946. A demanda de professores provoca um afluxo de intelectuais e artistas, que se juntam aos da terra. A criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - SPHAN redimensiona o patrimônio artístico e cultural na região. Muitos jovens que estudavam fora retornavam com o entusiasmo de redescobrir elementos da cultura local. Eram tempos de muralismo no México, e José Valladares, em *Museus para o Povo* (1946), divulgava sua experiência em museus nos Estados Unidos. Sobretudo em Salvador, começam a aparecer murais e painéis em edifícios públicos e privados.

Neila Maciel (2009), sustentada nos argumentos de Antonio Risério, atribui ao reitor da Universidade da Bahia, Edgard Santos, a responsabilidade por muitas mudanças no cenário artístico de Salvador. Antonio Risério, num estudo sobre a *avant-garde* na Bahia, denomina a figura do reitor como uma expressão da “era varguista”, inserindo o mesmo nas ideologias tenentistas e integralistas. Aponta também, o nacionalismo, o industrialismo e a reivindicação social como as linhas mestras do discurso tenentista.

Portanto, Edgard Santos seria, segundo Risério, um produto desses acontecimentos. Sua ação está inscrita neste horizonte de progresso cultural e modernização tecnológica da base getulista. Com a fundação da Universidade da Bahia, Edgard Santos teve como uma de suas metas para a capital soteropolitana, “reverter o quadro de estagnação econômica, desprestígio político e marginalização cultural”. Através de convites para ensinar nos cursos de Música, Dança (primeiro do Brasil), Teatro e Artes Plásticas, possibilitou a vinda de artistas de várias partes do mundo, plenos de ideias renovadoras e modernas (MACIEL, 2009, p. 3-4).

Sobre essa conjuntura tão pródiga e favorável é Carybé quem observa, em uma entrevista citada por Matos:

Ninguém sabia que estava movimentando nada, não, estava todo mundo trabalhando com entusiasmo. O cadinho mesmo foi o atelier de Mario, ali onde hoje é o Hotel da Barra. Todos éramos amigos, conversávamos muito, mas cada um trabalhava para o seu lado. A vinda de Mario dos Estados Unidos coincidiu com a de Carlos Bastos e Genaro da Europa. Poty e eu vínhamos do Sul. Depois coincidiu também que havia um grupo de arquitetos muito bons: Levi Smarscewski, Rebouças, Heitor Santana, que era calculista, mas se interessava muito. Empurrando o carro estavam

o Odorico e José Valladares e também tudo aconteceu no governo do velho Mangaba (Otávio Mangabeira), com Anísio Teixeira à frente da Secretaria da Educação e na Reitoria o Magnífico Edgard Santos. Conseguimos assim fazer obras públicas, murais. Foi quando Genaro fez o mural do Hotel da Bahia, que pela sua própria arquitetura chamou muita atenção na época. (MATOS, 2003, p. 391).

Em 1951, aparecia em *O Cruzeiro* uma reportagem de Odorico Tavares com fotos de Pierre Verger sob o título “Revolução na Bahia – O Movimento que renovou as Artes plásticas brasileiras”. Na mesma época, Geraldo Ferraz, crítico de arte apontava o “grande movimento artístico baiano”, nas páginas *do Correio da Manhã*. Os nomes dos artistas apontados: Mario Cravo, Carybé, Jenner Augusto, Genaro de Carvalho, Carlos Bastos, Poty, Rubem Valentim e Maria Célia Amado. O destaque: os grandes murais, a arquitetura e os murais do Hotel Bahia considerado o fulcro e o centro do movimento modernista na Bahia e o ponto de encontro da Geração 45.

O interesse que a Bahia desperta nesse momento tem impulsos tanto internos, entre eles ações e políticas estaduais, quanto externos, alguns de ordem política. Mas de ambos os lados se observa que a Bahia se transforma em especial foco de atração.

Os personagens estrangeiros que para ali convergem, são movidos por uma estimulante curiosidade e impulso realizador e renovador. As questões étnico-raciais e as expressões religiosas, entre as demais práticas culturais, as formas de convivência social atraem Donald Pearson, Roger Bastide, Ruth Landes, entre outros. Jean Paul Sartre e Simone de Beauvoir conhecem os mistérios dos terreiros de candomblé guiados por Carybé. Walter Smetak atende a convite de Karlheuter, e de sua presença resulta uma produção de instrumentos musicais, verdadeiras obras de arte sustentadas pelas práticas populares, além de composições e formação de profissionais. E esse não é o único legado que resulta da atuação desses músicos. Também a bailarina russa Yanka Rudzka se deixa seduzir pela terra e se reúne ao conjunto de produtores culturais que encontram na Bahia matéria, tema e condição de produzir.

Papel relevante desempenha Lina Bo Bardi, não apenas na arquitetura, mas na cenografia popular, na conceituação, na concepção e implementação de uma museologia renovada e pujante. Pode-se fazer registro

de duas referências que reúnem, em síntese, o trabalho de prolongado efeito na vida cultural brasileira, situada físico geograficamente em Salvador: o Teatro Castro Alves, projeto de Lina Bo Bardi, marco arquitetônico, cujo *hall* abriga extraordinário painel mural de Carybé. Também o Museu de Arte Moderna, marco não só arquitetônico, mas museológico, cercado pelo gradil de Carybé, cuja concepção e realização integram a arquitetura e a natureza circundante com tamanha leveza, que faz a estrutura de ferro flutuar em movimento.

A difusão dessa produção, não só em território nacional, mas internacionalmente, onde ganha referência de manifestação da cultura brasileira, aponta a Bahia como fonte de um rico e expressivo manancial de material investigativo e temático. Nesse contexto, se insere a vida e a obra de Carybé, que passa a ser considerado mais um baiano e se torna responsável pela construção de uma rica representação da Bahia e da “cultura afro”.

A rede de intelectuais e artistas que integra Carybé captura nosso próximo personagem.

TOMADA 2: CARLOS PÁEZ VILARÓ

En ese sentido, nadie como Carlos Páez Vilaró (1923) consiguió captar el embrujo y misterio emanados del piano, del chico y del repique, las lujuriosas cadencias de las contorsiones de las mulatas, las inocentes parodias epocales de las mamaviejas y de los abuelos y la destreza de los escoberos. Quizá la explicación de esa puntería de rescate étnico resida en que Paéz convivió con la raza y vivió en el Mediomundo, ese conventillo emblemático que jamás debió ser derribado (el crimen fue en el Sur, en su Sur, en 1977. (MÉRICA, 2003, p. 8).

Carlos Paez Vilaró era um artista multifacetado. Se expressa da pintura à colagem, misturando os mais variados materiais. Atua também na arquitetura, cuja principal realização é o conjunto *Casapueblo*, em Punta Ballena, Uruguai, que abriga seu ateliê, uma área de exposição, um hotel e se constitui em referência turística mundial.

A presença de Vilaró no Brasil é significativa. O *Curriculum* publicado em *Arte y parte* (VILARÓ; SALVÁ, 2005, p. 414-421) indica as seguintes atuações:

- Em 1955, apresenta uma exposição individual: *Festival de la moda de Paris a Rio. Dibujos de Francia y Bahia, no Hotel San Rafael en Punta del Este.*
- Em 1965, participa da Bienal Internacional São Paulo e recebe o prêmio de pesquisa por sua obra “Placart” e expõe na Galeria Astréia obras de pintura e cerâmica.
- Em 1970, expõe *Stand Art* no Museu de Arte Moderna de São Paulo, com apresentação de Vinicius de Moraes.
- Em 1971, expõe máscaras na Galeria Puebla, em São Paulo.
- Em 1979, expõe na Fundação Cultural de Brasília
- Exposições coletivas: Em 1951, participa da 1ª Bienal de São Paulo pela representação do Uruguai e em 1957 da bienal Pan-americana de Porto Alegre. Em 1960 no Museu de Florianópolis, com aquarelas, em 1973, em São Paulo, no Centro de Cerâmicas de São Paulo “60 ceramistas para São Paulo” Essa exposição, da qual voltaremos a tratar, marca a presença do artista na difusão da cerâmica no Brasil. Em 1975, ainda em São Paulo, participa na Galeria Artes e Decorações da “Coletiva de artistas sul americanos” e também expõe na Galeria 167.

Vilaró realizou ainda murais em quase todos os continentes e, no Brasil, deixou sua presença em São Paulo onde produziu para o Hotel Hilton, Edifício Scarpa, Companhia de Aços Torsima, Sede da ALALC, Cia Paulo Nascimento Publicidade, Bar dos Artistas – Museu de Arte Moderna de São Paulo (homenagem a Dinah Coelho), Hotel Delphin – interior-Guarujá (homenagem a Astor Piazzolla), Cia Lever, Helvetia Polo Country – Indaiatuba, residência de Dr. Roberto Cury – Guarujá, Instituto de Idiomas Yazigi, Centro Cerâmico de São Paulo. No Rio de Janeiro, fez obras para a Pousada do Sol de Búzios (homenagem a Ramón Avellaneda). Há obras também no *Yatch Club* de Florianópolis.

Pode-se observar que a presença do artista uruguaio tem em São Paulo locais privilegiados, relacionados, sobretudo, a impulsos institucionais. A repercussão da obra de Vilaró na Bienal de São Paulo transparece a nítida trama de um circuito em galerias, que demonstra percursos de mercado de arte próprios da dinâmica e das práticas do campo. Foi em São Paulo que o artista se estabeleceu por um período, em 1973, quando funda o Centro de

Cerâmica de São Paulo, financiado pelo carioca Melo Machado, para onde trouxe os ceramistas uruguaios Ariel Rodríguez e sua mulher Susana.

Cuando organicé la primera exposición conjunta de mis discípulos, la escuela fue un hervidero. “60 Ceramistas para San Pablo” fue el título que conmovió al ambiente artístico. La inauguró el gobernador con las autoridades del gobierno, y un multitud la acompañó durante días, elogiando las obras. Después de recorrer el mundo durante muchos años difundiendo las artesanías había llegado a Brasil para descubrir que San Pablo era el lugar ideal para irradiar un movimiento de las artes murales que se extendiera hacia todos los estados. (VILARÓ; SALVÁ, 2005, p. 294).

Vilaró foi também ilustrador, e consta em seu já referido *Curriculum* a ilustração do livro de Edson Carneiro, *Candomblé da Bahia*. Aqui nos deparamos com um fio condutor da constituição de tramas de redes no campo da produção cultural entre os circuitos em que se demarcavam registros da presença africana no continente. Convergem os interesses entre o artista uruguaio e o argentino/brasileiro/baiano Carybé, e o circuito baiano.

Carlos Páez Vilaró nasceu em Montevideú em 1º de novembro de 1923. Autodidata, sempre se interessou pelas expressões e práticas populares. Como Carybé, tem parte de seu percurso de formação em uma tipografia em Buenos Aires, uma impressora em Barracas, onde conheceu os grandes desenhistas da época, Manteola, Dante Quintero, Lino Palacios, Ramón Columba, Divito, entre outros. Viveu entre Montevideú e Buenos Aires períodos importantes de sua trajetória, mas foi sempre, ao longo da vida, como também o foi Carybé, um viajante do mundo. Interessou-se por todo tipo de arte e expressão, desde pintura e toda forma plástica, incluindo o cinema, à música.

Sem dúvida o grande impulso na vida e na obra de Vilaró resulta da descoberta da existência de práticas culturais afro-uruguaias, quando, segundo reza a lenda, se impressionou e se comoveu com um pequeno grupo de bailarinos e tamborineiros negros que percorriam a cidade pedindo moedas para o Natal. A partir de então, vinculou sua carreira à vida da comunidade negra do Uruguai. Além de pintar suas atividades sociais e carnavalescas em centenas de suportes, compôs candombes, criou cenografias, se integrou aos músicos, tocando tambores, além de escrever livros sobre essas histórias.

O pintor Pedro Figari foi uma forte referência: *“Figari pintó la negritud recordándolos. En cambio, yo la pinto em su realidad, conviviendo con*

ella” (EN la ruta ..., EL PAÍS, 2003, p. 7). Essa realidade deveu-se, em grande parte, a uma longa etapa em que Vilaró manteve seu ateliê numa casa de cômodos “*Mediomundo*”, onde viviam várias famílias negras. Ali escreveu, em 1953, *La casa del negro*, em cujo prólogo, o Prof. Ildefonso Pereda Valdés observa: “*Las estampas de Páez Vilaró nos orientan sobre cómo es y cómo vive el negro en Uruguay. Son un documento precioso para el presente y más aún para el futuro. No será en vano su labor en cuanto supo recoger lo que los otros desprecian.*” (EN la ruta ..., EL PAÍS, 2003, p. 7).

O papel e significado da atuação de Vilaró no reconhecimento da registro afro-uruguaio como expressão cultural na América ibérica pode ser aquilatado com a rememoração de sua primeira exposição no Country Club de Punta del Este, em 1950, por ocasião do Primeiro Festival de Cinema, festival internacional em que o expositor fez incluir, em noite de gala especial para as delegações estrangeiras convidadas ao festival, uma demonstração típica do que chamou “*folklore afro-uruguayo*”, apresentando grupos negros de carnaval. Tanto a apresentação quanto as obras expostas sob o título “*Estampones*”, 12 guaches refletindo os personagens que os presentes podiam ver atuando, dançando ou tocando, bailarinas, “*tamborileros*”, introduziam com força e sob foco ampliado pela cobertura do evento as práticas e expressões dos grupos negros uruguaiois não só no mundo internacionalizado do cinema. Postulava-se seu reconhecimento também em âmbito local-nacional.

Essa vertente da atuação de Vilaró define uma aproximação que explica a ilustração do livro de Edson Carneiro e dá origem à divulgação das expressões do universo negro baiano no Uruguai. O seguinte trecho explica a ligação de Vilaró com o universo negro, com extensão para a Bahia.

En 1954 siguiendo el sendero de la africanidad, viajó a Brasil, donde en Bahía encontró nuevas fuentes inspirativas. En Salvador pintó y escribió sin pausa, deslumbrado por el mundo que acababa de descubrir. El viaje coincidió con el del pintor José Palmeiro, con quien se introdujo en sus mercados, sus puertos, sus ríos y sus playas, recogió sus callejas o participó de sus festividades populares, como la de Jemanjá, reina de las aguas. Si su afecto, admiración y amistad por Jorge Amado, Vinicius de Moraes o Dorival Caymi, lo habían llevado hasta Bahía, la región terminó conquistándolo. De la mano del escultor Mario Cravo, profanó el extraño mundo de sus fetiches, mascarones de proa y santos de madera. Con el pintor Carybé, se reencontraría más adelante, cuando ambos fueron distinguidos para exponer sus pinturas y esculturas en el Museo de Arte Moderno de San Paulo. Como resultado del viaje a Salvador, Páez Vilaró editó

en Montevideo, su libro “Bahía” prologado por el Prof. Paulo de Carvalho Neto. A partir de allí, los dibujos se tornaron más sueltos, más vivos. Se había encontrado otra faz de la africanidad, con otra música, otras danzas, otros ritos y otros cantos. Lo que el candombe de Uruguay lo llevó a zambullirse en el color de las vestimentas y estandartes carnavalescos, las ceremonias bahianas, lo desviaron hacia una pintura en blanco y negro, atrapado por la influencia del ropaje immaculado de sus vendedoras de acarajé o sus bailarinas de “candomblé.” (EN la ruta ..., EL PAÍS, 2003, p. 8).

DE VOLTA AO CENÁRIO

Ao voltar ao cenário, tendo observado mais atentamente alguns elementos constitutivos das tomadas, podemos avançar sobre questões suscitadas. É necessário considerar que o conjunto das obras dos dois personagens centrais não se limita ao tema da “africanidade”. Ao que parece, este tema se articula e se insere como parte do universo de interesses relacionados ao conhecimento das realidades nacionais e regionais no período e da força do elemento popular, a questão das origens étnicas e as diversidades de expressão e práticas culturais. Sobretudo, trata-se de reconhecer e legitimar tais expressões e práticas.

Carybé e Vilaró são expressões de um plantel de produtores culturais de uma modernidade periférica que descobriram no próprio meio o que intelectuais e artistas dos centros hegemônicos também estavam procurando: a novidade, a pujança, o diverso, o diferente. Os motivos foram vários, mas a coincidência é inegável. Havia matéria para criar, produzir e renovar. Nesse contexto, os olhares convergem para as experiências distintas – exotismos na Ásia, e no Novo Mundo. A “África” é, contudo, o grande objeto de curiosidade, não só para os pintores modernos, mas para a sociologia, antropologia e correlatos.

Países da América Latina contêm e descobrem esse universo no seu interior e suas experiências históricas tornam-se objetos de conhecimento não apenas para si próprios e/ou entre si. A Bahia se transforma em centro importante de todo tipo de interesse, curiosidade e desejo. É matéria e objeto, dinamiza seu potencial, abre-se e acolhe, mas converte quase sempre o observador cativado em baiano. Mesmo os que não ficam, sofrem o forte impacto de sua maneira de ser. Por certo, também pode provocar repulsa. Jose de Vasconcelos, idealizador da *Raza Cósmica* e dinamizador do muralismo mexicano, ao passar pela Bahia se incomodou com a negritude. As impressões

causadas por sua viagem pelo Brasil foram importantes nas reflexões que resultaram em sua obra.

Vilaró veio a Bahia trazido “*por el sendero de la africanidad*”. Mas essa busca se sustentava no apoio de uma rede constituída, que se amplia, reforça e mantém. Voltemos ao texto transcrito anteriormente:

Si su afecto, admiración y amistad por Jorge Amado, Vinicius de Moraes o Dorival Caymi lo habían llevado hasta Bahía, la región terminó conquistándolo. De la mano del escultor Mario Cravo, profanó el extraño mundo de sus fetiches, mascarones de proa y santos de madera. Con el pintor Carybé, se reencontraría más adelante, cuando ambos fueron distinguidos para exponer sus pinturas y esculturas en el Museo de Arte Moderno de San Paulo. (EN la ruta ..., EL PAÍS, 2003, p. 8).

Os resultados dessa experiência são sentidos, segundo *El País*, na estrutura e técnica da obra de Vilaró, nos traços, nas cores. A partir de então, também os uruguaiois, como quaisquer outros que usufruam a obra de Vilaró, estarão diante do resultado de uma experiência “internacional”. Ou será “transnacional”? Houve um trânsito entre cidadãos de distintos países, trâmites alfandegários, requisitos jurídicos, apresentação de passaportes. Tudo isso indicava uma distância entre identidades que não se pode contemplar na produção da obra pictórica. Entretanto, ela foi transmutada. A Bahia se tornou parte da obra de Vilaró. Sobre ela, ele escreveu. Apresentou-a à sociedade uruguaia, também através das obras que pintou, traduzindo seu olhar sobre a Bahia.

A obra de Vilaró também passou a fazer parte do cotidiano no Brasil. Voou e pousou em aeroportos, em aviões da Pluna-Varig que pintou, em Porto Alegre, em 1998. Não se pode avaliar, mas estimar a importância e abrangência do Centro de Cerâmica de São Paulo, resultado de e resultando em redes de contatos entre esta cidade, o Rio de Janeiro, e Montevideú, pelo menos. Até onde se estendeu? Como classificar a transmissão e recepção de métodos e técnicas entre uruguaiois e brasileiros? As crianças brasileiras cantam uma canção que elas não sabem, mas foi composta por Vinicius de Moraes inspirado pela casa de Vilaró, a qual visitava, antes ainda da construção da *Casapueblo*. Tal canção, que veio a se tornar um ícone trata de “uma casa muito engraçada, não tinha teto, não tinha nada...”

Como Carybé, um viajante do mundo, Vilaró dele se diferencia: não abdicou de sua nacionalidade uruguaia, mesmo que dividindo seu tempo entre *Casapueblo* em Punta Ballena e Bengala, sua casa na Argentina. Nascido na Argentina e a ela tendo voltado na juventude e ali iniciado sua família, Carybé se rendeu à Bahia. Como Verger, também adquiriu uma identidade no candomblé e morreu no terreiro Ilê Axé Opô Afonjá, após um enfarte.

Sua obra resulta de uma formação adquirida entre Itália, Brasil e Argentina, se não considerarmos os intensos treinamentos e exercícios nas inúmeras viagens. Como Vilaró, foi também impactado por De Chirico. A presença desse pintor pode ser sentida em várias obras pictóricas de Carybé, no arranjo dos casarios e natureza circundante, como, para citar um só exemplo, em “O enterro de Alexandrina”. “O dia das estátuas - homenagem a Giorgio de Chirico” expressa, objetivamente, essa presença.

Tal qual Vilaró, Carybé criou uma imagem do universo de raiz “africana”. Aquele no Uruguai, levando influências reconhecidas da Bahia. Em suas buscas, os dois artistas fizeram o caminho das origens mencionadas nas tradições dos negros no Uruguai e na Bahia, até o continente africano. Carybé e sua obra se transformaram em sinônimo de Bahia, em retrato do universo de raiz “africana”. Transformada nesse retrato, ficou difícil analisar o caráter universal da obra e as distintas contribuições de uma formação “internacional” (“transnacional”) que convergem na obra de Carybé.

A produção artística é um produto histórico forjado por um produtor, produzido no contexto intelectual e artístico, num campo que define e é definido por seu *habitus*. Nossos personagens não escaparam dessa contingência. Nenhum deles, mesmo que autodidata, escapou dos cânones da formação do artista, dos registros que constituem a referência da arte no ocidente, ainda que para construir o retrato da presença dos negros.

De que decorre, então, a construção de referências de identidades culturais nacionais, do reconhecimento de parcelas até então relegadas e deslegitimadas, como no caso da Bahia em que um produtor como Carybé escolhe ser baiano, só podendo escolher porque é um transeunte?

O caso de Vilaró pode apenas parecer distinto. Afinal sua escolha é manter-se uruguaio. Mas, será diferente? Não foi ele também capaz de retratar a Bahia? De trazer a Bahia para as representações dos negros no Uruguai? Quais

são os limites possíveis no trato das relações entre sociedades que um sistema político mundial define como nacionais, quando essas relações ocorrem entre cidadãos cuja atuação enquanto produtores de ideais e representações neutralizam essa dimensão?

Curioso é que a neutralização das identidades nacionais nas atitudes de busca e trocas intelectuais/artísticas pode resultar na construção de reconhecimento e referências a partir de elementos de identidades nacionais, até então ilegítimos e dispersos. Isso é bastante contundente no caso da Bahia, em que a presença e o interesse estrangeiro se tornam fundamental na incorporação do elemento negro. Este passa a constituir, então, uma referência que não só representa a expressão étnica e cultural, uma identidade local, mas a transcende, transferindo o reconhecimento para o âmbito da identidade nacional.

Mais uma vez se observa a aferição da legitimidade pelo referente “internacional”, prática e *habitus* recorrente no campo da produção intelectual. Mesmo que decorra dessa prática a conversão de uma nacionalidade em outra. Esse parece ser o caso de Carybé, apenas o mais reconhecido dos novos baianos de uma geração.

Essa circunstância expressa uma insuficiência ou inadequação das categorias do nacional diante de dinâmicas cuja experiência não está demarcada pela definição das fronteiras e territórios assim estabelecidos. A ultrapassagem da “fronteira”, entretanto, desloca a prática da produção cultural para o campo das relações internacionais? A partilha da presença, aporte e reconhecimento, como no caso da chamada cultura afro, de raízes comuns nas experiências observadas, além de implicar em relações entre nações não seria uma questão que não se reduziria ao internacional, mas se manifestaria como transnacional? Qual o caráter dessas relações? Como enfrentá-las?

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Emanuel (Org.). *As artes de Carybé*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Museu Afro-Brasil; Salvador: Instituto Carybé, 2009.
- CARYBÉ. *As sete portas da Bahia*. Rio de Janeiro: Record, 1976.
- CARYBÉ. *Iconografia dos deuses africanos no candomblé da Bahia*. São Paulo: Raízes, 1981.

DEVÉS-VALDÉS, Eduardo. *Redes intelectuales en América Latina: hacia la constitución de una comunidad intelectual*. Santiago: Instituto de Estudios Avanzados, 2007.

EN la ruta de los pájaros pintados - Carlos Páez Vilaró - Exposición Itinerante a lo largo y ancho del país. *El País*, Punta Ballena, Casapueblo, 2003.

FISCHER, Diego. *Carlos Páez Vilaró: hasta donde me lleva la vida*. Montevideo: Randon House Mondadori, Editorial Sudamericana Uruguay, 2011.

MACIEL, Neila. *Relatório final do Projeto "Mapeamento de Painéis e Murais artísticos de Salvador"*. Salvador: Fundação Cultural do Estado da Bahia Diretoria de Artes Visuais Salvador, 2009.

MATOS, Matilde. A Bahia vista por Carybé (1911-1997). *Afro-Ásia*, Salvador, n. 29/30, p. 389-413, 2003. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx>>. Acesso em: 10 set. 2010.

MENDONÇA, Tatiana. O lugar de Carybé. *Muito: Revista Semanal do Grupo Tarde*, Salvador, p. 22-28, 24 maio 2009.

MÉRICA, Ramón. Montevideo. In: EN la ruta de los pájaros pintados - Carlos Páez Vilaró - Exposición Itinerante a lo largo y ancho del país. *El País*, Punta Ballena, Casapueblo, p. 7, 2003.

SÁ, Eliane Garcindo. Fronteiras e identidades: representações de um acervo etnográfico – Carybé e a Bahia. In: CONGRESO, 2. Y SIMPOSIO INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 9.: LOS BICENTENÁRIOS ANTE LA COYUNTURA REGIONAL Y GLOBAL: REALIDADE Y CONTROVÉRSIAS DESDE EL ANÁLISIS HISTÓRICO, ECONÓMICO Y SOCIO POLÍTICO, 2011, Buenos Aires. *Anais ...* Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, 2011. 1 CD/ROM.

SILVA, José Cláudio da. As artes de Carybé. In: ARAÚJO, Emanuel (Org.). *As artes de Carybé*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Museu Afro-Brasil; Salvador: Instituto Carybé, 2009. p. 82-133.

TAVARES, Odorico. *Festa do Bonfim*. Salvador: Livraria Progresso Editora, 1955.

VILARÓ, Carlos Páez; SALVÁ, Carlos Campos (Dir.). *Arte y parte*. Buenos Aires Visor EASA, 2005.

LAS CUMBRES EMPRESARIALES CHINA-AMÉRICA LATINA: APORTES Y EVOLUCIÓN (2007-2011)

Fernando Reyes Matta

En noviembre de 2007 tuvo lugar en Santiago de Chile la Primera Cumbre Empresarial China-Latinoamérica. La iniciativa fue impulsada, especialmente, desde el lado chino y en particular por el Consejo Chino para el Fomento del Comercio Internacional (CCPIT). Por sacar adelante la idea se jugó Wan Jifei, presidente de dicha entidad. Poco a poco la contraparte chilena asumió el desafío, al cual se sumaron diversas instituciones del sector privado, como el Banco de Chile.

Lo que en un momento no pareció claro en sus objetivos y alcances – determinando aquello el nivel de autoridades que darían el marco protocolar de apertura –, logró cruzar las barreras de ciertos escepticismos y el evento fue inaugurado en ceremonia encabezada por la Presidenta Michelle Bachelet, su ministro de relaciones exteriores y otras altas autoridades. Con ellos, los más importantes dirigentes empresariales del país y altos representantes de otras entidades latinoamericanas, especialmente de las cámaras de comercio con China. En tal ocasión la mandataria chilena comunicó que ya tenía planeado

un viaje a China en el año siguiente, cuando se convertiría en la primera voz gubernamental latinoamericana en estar presente en el foro de Boao, hasta entonces sólo abierto a figuras asiáticas.

Después de la capital chilena, los sucesivos encuentros tuvieron lugar en Harbin (capital de la provincia nororiental china de Heilongjiang) en 2008; en Bogotá (2009), en Chengdu (capital de Sichuan, provincia suroccidental china) en 2010. Para noviembre de 2011 se programó en Lima la quinta versión de este mecanismo de diálogo y ello abrió la oportunidad de revisar su desarrollo, sus resultados y sus perspectivas.

Ese análisis cabe hacerlo desde tres puntos de vista: a) la contribución hecha por estas Cumbres Empresariales al incremento de los vínculos comerciales y políticos entre América Latina y China; b) el impacto de la crisis económica internacional y las reacciones que desde este mecanismo de diálogo y cooperación se han gestado; c) las proyecciones de estas Cumbres considerando los procesos respectivos de China y de América Latina en la coyuntura mundial.

LAS PROPUESTAS EN EL ORIGEN

La primera Cumbre Empresarial tuvo como valor principal ser, precisamente, la primera. Allí se puso en marcha un estilo de diálogo cuyo primer desafío fue construir formatos similares de trabajo para entidades de diferentes orígenes. Por una parte, el ámbito latinoamericano, donde las empresas y entidades comerciales inscriben su quehacer en el espacio de lo privado. Por otro lado, la estructura china, donde predominan las instituciones de carácter estatal y con metas referidas a las estrategias gubernamentales.

Del lado chino no pareció ser esta diferencia una cuestión principal, si bien entendían las reservas de ciertos sectores empresariales de la región. Lo más importante estaba en lograr encontrarse y fijar metas generales de desarrollo. Ello explica, en gran parte, que se optara por realizar la primera cita empresarial en Chile, país con el cual China firmó su primer Tratado de Libre Comercio de país a país en el mundo, el cual había entrado en vigencia el 1° de octubre de 2006. Conocían a los interlocutores, conocían los vínculos de trabajo entre las autoridades chilenas del sector económico con las

organizaciones empresariales, había espacio para articular mejor aquellas dos identidades y definir un panorama de acción a futuro.

Era evidente que la iniciativa no respondía sólo a intereses comerciales de China con sus mercados latinoamericanos: en el horizonte estaba el refuerzo de una política mayor, la que maduraría muy pronto. Por una parte, la elaboración de un Documento o Libro Blanco de las relaciones de China con América Latina y Caribe, el primero de este carácter, que se haría público en octubre 2008. Por otro lado, crear las mejores condiciones para la visita que el Presidente Hu Jintao haría a América Latina con motivo del Foro de APEC en Lima, de ese mismo año.

En cierta forma, aquello se anticipaba en la carta de invitación enviada por el Presidente de CCPIT, a todas las cámaras comerciales e instituciones empresariales del continente:

El año pasado, China fue la cuarta economía mundial, con un volumen total de importaciones y de exportaciones que superó el trillón y medio de Dólares estadounidense, de los cuales 70 mil millones de dólares correspondieron al comercio con las economías latinoamericanas. Con el explosivo desarrollo económico de China, más y más empresas chinas han dado prioridad a su internacionalización en América Latina.

Bajo estas positivas circunstancias, el Consejo China para el Fomento del Comercio Internacional (CCPIT), el Banco de Importación y Exportación de China, Pro Chile y el Banco de Chile han tomado la iniciativa de organizar la Primera Cumbre Empresarial China-América Latina, cuyo objetivo central será el ampliar los horizontes de comercio e inversión de beneficio mutuo entre China y América Latina.

Se procederá a invitar a funcionarios públicos de alto nivel y a líderes empresariales, con el fin de realizar análisis y debate en torno al crecimiento de las potencialidades comerciales, como así también del fortalecimiento de las inversiones mutuas y del intercambio cultural y clima favorable de negocios.

Como la mayor organización de promoción comercial y de inversión de nivel nacional de China, CCPIT ha orientado sus labores a promover las relaciones económicas y comerciales entre China y los países latinoamericanos a partir de su fundación, hace ya 55 años. Cuenta con 700 sucursales u oficinas filiales por todo el país y 17 oficinas de representación en el ultramar. CCPIT mantiene estrechos vínculos con sus contrapartes en unos 200 países y regiones. A la vez, por medio de su potente red de enlace, CCPIT ha ofrecido amplios servicios para la cooperación económica y comercial entre las empresas chinas y latinoamericanas.

Con motivo de la Primera Cumbre Empresarial China-América Latina, CCPIT organizará una delegación de más de 100 empresas chinas, representativas de diversos sectores de la economía local. De seguro, todas ellas tendrán mucho interés en realizar encuentros de trabajo y contactos con posibles socios latinoamericanos sobre proyectos de interés común. (PRIMERA CUMBRE EMPRESARIAL CHINA-AMERICA LATINA, 2007).

En definitiva, concurrieron 107 empresarios chinos y durante los dos días, cuando tuvieron lugar las macro ruedas de negocios lograron organizarse 83 mesas de trabajo para entrevistas con empresarios latinoamericanos. Esas mesas convocaron a empresarios chinos de los siguientes sectores: electrónico, construcción, minería y energía, comercio, textil, manufactura, inmobiliario. Aquellos diálogos contribuyeron mucho más a construir confianzas, conocerse que a definir negocios concretos, pero cualquiera que conozca la cultura china sabe que eso no es poco.

Desde la perspectiva chilena la presidenta Bachelet señaló que el encuentro era una oportunidad no sólo para hablar del incremento del comercio, sino también del refuerzo de los vínculos en un sentido amplio entre China y sus socios latinoamericanos. Pero remarcó que el comercio era un puente, como lo demostraba la experiencia chilena tras poner en vigencia el Tratado de Libre Comercio: “[...] el TLC con China ha dado un extraordinario impulso a nuestro intercambio comercial, añadiendo que tiene una relevancia que va más allá de lo estrictamente comercial.” (BACHELET..., PEOPLE DAILY, 2007).

Desde China se encargó a Li Meng, uno de los vicepresidentes de la Conferencia Consultiva Política Popular de China (CCPPCh), entidad políticamente importante como referencia del debate sobre la marcha de la sociedad china, para que trajera el mensaje oficial al evento. Lo primero fue que éste remarcó que se trataba de un diálogo “entre países en desarrollo” y que ello tenía características económicas complementarias. A la vez, remarcó el escenario donde ello ocurría: “[...] la cooperación mutuamente beneficiosa favorece a ambas partes a afrontar mejor los retos de la globalización económica y lograr el desarrollo común.” (CHINA COUNCIL FOR THE PROMOTION OF INTERNATIONAL TRADE, 2007).

Lo más significativo de su intervención estuvo en la entrega de cuatro objetivos de trabajo, dos de ellos ligados a la facilitación de los contactos (visas)

y el incremento de los intercambios informativos. Pero los dos primeros fijaron perspectivas para el avance de un comercio con productos de mayor valor agregado, cuestión que al llegar a la quinta cita de la Cumbre, en Lima, es válido reevaluar.

Dijo Li Meng:

En primer lugar, propongo fortalecer los intercambios de personal, aumentar la comprensión mutua y el intercambio de información.

China y América Latina, distantes, inaccesibles, junto con profundizar la comprensión de sí deben avanzar en la comprensión económica, cultural e histórica mutua. En esta asociación las dos partes deben poner en pleno juego los organismos de promoción económica y comercial, y un puente de enlace para ayudar a los empresarios a establecer canales fluidos de comunicación; hacer de la “Cumbre de Negocios China - América Latina” un mecanismo para que las empresas construyan una plataforma para el intercambio regular. Y a través de la popularidad de Internet y la tecnología de comercio electrónico ayudar a las empresas a superar los factores geográficos y el transporte, la expansión del comercio y la inversión.

En segundo lugar, propongo optimizar la estructura comercial de los productos básicos, ampliar las áreas de cooperación.

En la actualidad, la estructura comercial de América Latina se basa en las materias primas, productos tradicionales agrícolas, textiles y eléctricos y otros, una estructura donde las fluctuaciones de los precios del mercado internacional de las materias primas afectan directamente al desarrollo sano del comercio bilateral. Con este fin, las dos partes deben aprovechar el potencial de la cooperación, aumentar el contenido tecnológico de los productos de exportación, optimizar la estructura de exportación de productos básicos y de calidad. Al mismo tiempo, poco a poco ampliar la cooperación en I + D, el servicio y la cooperación comercial. Tener formas más activas para los intercambios en el comercio, banca, seguros, valores, telecomunicaciones, logística, turismo e intercambios de otros servicios y elevar el nivel general de cooperación económica y comercial entre China y América Latina. (CHINA COUNCIL FOR THE PROMOTION OF INTERNATIONAL TRADE, 2007).

Al término de la primera Cumbre Empresarial se emitió una declaración de “las entidades promotoras del comercio en China y América Latina”, en la cual se reconoció una fuerte complementariedad económica y un desarrollo creciente de los vínculos económico-comerciales entre ambas partes. El documento fue aprobado por delegados de Argentina, Brasil, China,

Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, México, Guatemala, Honduras, Perú, Uruguay y Venezuela.

Un cable de agencia Xinhua sintetizó así el contenido del documento:

Estamos conscientes de que la cooperación económico-comercial entre China y América Latina, como base de la prosperidad de los pueblos chino y latinoamericano, contribuye al desarrollo económico y a la profundización de la amistad tradicional entre nuestros pueblos”, señaló la declaración. Agregó que la cumbre ha ofrecido “una plataforma importante para que las empresas, asociaciones industriales y comerciales, entidades gubernamentales y organizaciones internacionales de China y América Latina intercambien opiniones, compartan experiencias, profundicen amistad y amplíen la cooperación”.

También, reconoció el papel de los gobiernos chino y latinoamericanos en la cooperación económico-comercial, y los exhortó a consolidar el diálogo, con el fin de estudiar posibilidades de beneficio mutuo a favor de la liberalización y facilitación del comercio y la inversión, incluyendo tratados de libre comercio.

Destacó el papel de las cámaras de comercio y otras organizaciones en el establecimiento de contactos y la profundización de conocimientos y la cooperación, que han servido para promover el desarrollo de las relaciones económicas entre las dos partes. Además, se acordó establecer un mecanismo permanente para intercambiar información e ideas, reforzar la coordinación y “crear un ambiente de inversión y negocios aún más favorable entre China y América Latina”, con la convicción de que motivarán la participación de empresarios de diferentes países.

En la declaración se aprecian los esfuerzos realizados por las mencionadas organizaciones para la atracción de inversión extranjera directa para la economía de los países en vías de desarrollo. Por último, se ratifica el compromiso de “continuar ampliando el intercambio de ejecutivos y seguir consolidando la cooperación en las áreas de turismo, prensa y publicaciones, deportes, para estrechar aún más los lazos en todos los aspectos entre China y América Latina. (DESTACAN..., PEOPLE DAILY, 2007).

LA MIRADA DE LA CEPAL

Tanto en la primera Cumbre Empresarial como en la segunda realizada en Harbin la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) tuvo un papel muy significativo al entregar un cuadro realista de los escenarios de intercambio y las posibilidades existentes. Esa tarea la continuó en los encuentros siguientes. En una mesa redonda y con la presencia de funcionarios

de cámaras de comercio de catorce países, el director de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL, Osvaldo Rosales, remarcó que la cumbre empresarial era un primer paso hacia una mayor integración de América Latina con el gigante asiático, con grandes expectativas en el futuro.

Pero que requería dar pasos como los siguientes:

1. Avances prácticos para facilitar el comercio bilateral, como el otorgamiento de visas, aligerar las trabas aduaneras y las medidas fitosanitarias, las cuales a veces dificultan la realización de los intercambios de bienes y servicios.
2. Poner en práctica iniciativas conjuntas para desarrollar infraestructuras en países de América Latina y favorecer la logística en los procedimientos del comercio chino-latinoamericano.
3. Generar “mecanismos de aviso” o de “alerta temprana” con vistas a evitar el surgimiento de problemas en el comercio, utilizando el diálogo y buscando soluciones conjuntas.
4. Diversificar las exportaciones, tanto por China como por América Latina. (CEPAL..., XINHUANET, 2007).

Rosales explicó entonces que la región vende básicamente materias primas, lo cual emplea poca gente y no genera beneficio para todos. “Nos vinculamos con el país que es el motor de la economía mundial del siglo XXI con una estructura de exportación del siglo XIX”. Reiteró que para muchos países latinoamericanos la competencia de los productos chinos es una amenaza al empleo, y la solución está dada por las inversiones de China en el continente, mediante las cuales se creen nuevos puestos de trabajo. El funcionario de la CEPAL aseguró que “están maduras las condiciones para crear un Fondo para las Exportaciones a China”, con la incorporación de bancos chinos, que tienen grandes reservas de divisas, unido a los esfuerzos que hace el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otras instituciones financieras. (CEPAL..., XINHUANET, 2007).

Ya en la segunda Cumbre, en Harbin, la CEPAL pasó a tener un papel principal en el análisis. Fue parte de la ceremonia inaugural – que por la parte china contó con la presencia del vicepresidente del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional (APN, cuerpo legislativo) de China, Zhou Tienong – con una conferencia central y la entrega de un sólido documento sobre los intercambios comerciales entre China y la región latinoamericana.

En su presentación señaló lo siguiente, teniendo como referencia el estallido de la crisis económica internacional:

Si bien las actividades comerciales y de inversión entre América Latina y el Caribe y Asia-Pacífico se han recuperado tras la crisis asiática y continúan expandiéndose, gracias, sobre todo, al gran incremento de las corrientes comerciales con China, los vínculos económicos birregionales en general siguen siendo débiles o reflejan una escasa diversificación del comercio. Para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, Asia-Pacífico aún es un mercado sin explotar, a pesar de su impresionante desempeño en áreas como el crecimiento, el comercio internacional, la inversión extranjera directa, la modernización tecnológica y la capacidad de innovar, y de las crecientes reservas internacionales que posee. La dinámica actual de la demanda agregada de los países de Asia-Pacífico, principalmente China, ofrece oportunidades sin precedentes a la región de América Latina y el Caribe en el ámbito productivo y exportador, tanto de productos básicos como de manufacturas y servicios. Las autoridades de América Latina y el Caribe deberían redoblar los esfuerzos para identificar y aprovechar las nuevas oportunidades y ampliar las potenciales complementariedades de sus países.

En los últimos años se han llevado a cabo importantes análisis relativos a la naturaleza y el alcance de la cooperación entre las dos regiones, sin embargo, estas iniciativas no han logrado institucionalizar el diálogo político de alto nivel ni llevar a la práctica planes y programas dirigidos al fortalecimiento de los lazos económicos, políticos y culturales entre ambas regiones. No existe suficiente conciencia acerca de la importancia del comercio y la inversión birregional y han existido pocas estrategias coordinadas entre países o agrupaciones regionales tendientes a estrechar los vínculos comerciales y de inversión con Asia-Pacífico. El acercamiento de América Latina y el Caribe a esa región ha sido esporádico y poco sistemático, y se ha limitado a la conclusión de acuerdos bilaterales de libre comercio. (CEPAL, 2008).

Este texto se dio a conocer el 20 de octubre de 2008 como introducción a la publicación oficial que CEPAL presentó en el evento con el título “*Economic and Trade Relations between Latin America and Asia-Pacific. The Link with China*”. Se trató de un estudio en profundidad, con 104 páginas de análisis, cuadros estadísticos y proyecciones que en pocas ocasiones, tal vez nunca, se tuvo para una reunión sobre comercio entre países latinoamericanos y un socio asiático.

Su contenido sería, sin estar ni remotamente programado, una introducción interesante al documento que sólo tres semanas después (5 de noviembre) entregaría el Gobierno chino para definir sus vínculos con sus

socios al otro lado del Pacífico. Fue el denominado “Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe”, el primero en su tipo, una especie de Libro Blanco, similar al existente para las relaciones con la Unión Europea y con África. (TEXTO..., XINHUANET, 2008).

La declaración política china definió cuatro objetivos generales para el futuro de las relaciones entre China y el continente latinoamericano. De ellos uno era absolutamente atingente a la cita concluida pocos días antes en Harbin:

Profundizar la cooperación en el espíritu del beneficio recíproco y la ganancia compartida. Se pondrán en pleno juego las respectivas ventajas, explorando de continuo las potencialidades de cooperación. De acuerdo con el principio de beneficio recíproco, China se hará socio de los países latinoamericanos y caribeños en la cooperación económico-comercial, a fin de fomentar el desarrollo común de ambas partes (TEXTO..., XINHUANET, 2008).

Sobre todos los contenidos del documento chino hablaría el Presidente Hu Jintao a la comunidad latinoamericana y caribeña desde su discurso en el parlamento del Perú. Lo haría en el marco de su visita con motivo de la Cumbre de APEC en ese país. Desde ese momento las estrategias comerciales pasaban a tener otro marco de referencia, por lo menos desde el lado chino.

Con todo, la publicación de CEPAL seguía teniendo una importancia central porque allí se apuntaba a necesidades de cambio en las corrientes comerciales, bajo una lógica productiva distinta. En esa esencia, el documento de CEPAL sigue teniendo vigencia hasta hoy como tarea pendientes y un enfoque no debatido a fondo ni en el ámbito público ni en el privado dentro de América Latina. Dijo entonces la entidad dedicada al estudio de la economía regional:

El pleno aprovechamiento de la dinámica de comercio con inversión asiática supone que América Latina y el Caribe reoriente urgentemente sus relaciones con Asia-Pacífico de manera de mantener la exportación de productos básicos y producir manufacturas con mayor valor agregado y tecnológicamente más complejas para su exportación a ese mercado.

En este sentido, la estrategia debería comprender i) la promoción de la participación de la región en las cadenas de suministro asiáticas para lograr un mayor valor agregado y un mayor contenido tecnológico en sus exportaciones, aún en el caso de los productos basados en recursos naturales (integración de facto) y ii) el logro de relaciones comerciales más estrechas, que incluyan campañas conjuntas de promoción de exportaciones, alianzas comerciales entre empresas de ambas regiones y suscripción de acuerdos de

libre comercio que permitan abordar los problemas de acceso a los mercados (integración de jure). Las empresas de América Latina y el Caribe deberían procurar la construcción de vínculos con empresas asiáticas exitosas e integrarse en las cadenas de suministro de sus unidades de producción y distribución, incluso las de manufacturas basadas en recursos naturales que actualmente se exportan a Asia-Pacífico. En tal sentido, el fortalecimiento de los vínculos económicos y comerciales entre China y América Latina es fundamental. (CEPAL, 2008).

En todo caso, al concluir el evento, de dos días de duración y auspiciado por el CCPIT, el gobierno provincial de Heilongjiang y el municipal de Harbin, sus autoridades afirmaron (declaraciones a Xinhua) que el encuentro cumplió con su objetivo, “acortar las distancias entre los empresarios chinos y los latinoamericanos”. En realidad, Harbin fue otro paso en la línea de identificar temas, obstáculos, perspectivas y visiones a futuro, pero no fue mucho más allá. Aunque hubo muchas mesas de negocios y de exploración de posibilidades, la mayoría de los documentos se mantuvieron en la lógica de los “memorando de intención”. Y allí se definió que la próxima cita sería en Bogotá.

LLEGA UN NUEVO ACTOR: EL BID

Casi a la par que la reunión en Harbin, el 23 de octubre de 2008 se anunciaba en Washington la incorporación de China al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como país donante. Tras largos años de ser bloqueado por Estados Unidos y otros países, China lograba lo suyo con un aporte de US\$ 350 millones.

Al comunicar el hecho, la institución financiera señaló el destino de esos fondos: US\$ 125 millones al Fondo de Operaciones Especiales del BID, que provee préstamos blandos a Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua; US\$ 75 millones a diversos fideicomisos del BID para fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos y municipios e instituciones del sector privado; US\$ 75 millones para ser parte de un fondo de inversión administrado por la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), que apoya a la pequeña y mediana empresa; y US\$ 75 millones para el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), que se especializa en microempresas.

Pero, además se subrayaron los efectos que esa incorporación tenía en el ámbito del comercio, ya de por sí en fuerte crecimiento entre la región

y China. “La incorporación de China al BID le otorgará a ambas partes una nueva plataforma y oportunidad para un aumento en el comercio y la inversión bilateral, y para una mayor colaboración tecnológica,” dijo el embajador de China ante Estados Unidos, Zhou Wenzhong. Del mismo modo, el tema del comercio fue enfatizado en el comunicado del BID y en las declaraciones de su presidente, el colombiano Luis Alberto Moreno.

Desde la década pasada, China se ha convertido en un socio comercial cada vez más importante para muchos países de la región. El intercambio de mercancías de América Latina y el Caribe con China se ha multiplicado por 13 desde 1995, pasando de US\$ 8.400 millones a US\$ 110.000 millones en el 2007. China es ahora el segundo socio comercial de la región, después de los Estados Unidos. En 1995 estaba en la duodécima posición. “El flujo de ideas, recursos y tecnología entre China y América Latina ha crecido exponencialmente en los últimos años”, observó Moreno. “China es ahora un socio comercial e inversionista cada vez más importante en la región, y un mercado vasto para nuestras exportaciones”. (BID, 2008).

La 50^a asamblea anual de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo se inauguró a fines de marzo 2009 en Medellín, Colombia, con una agenda centrada en el análisis de la crisis económica global y la recapitalización de esta institución financiera. China, por primera vez, ocupaba una silla como miembro de la entidad. Esa circunstancia haría que III Cumbre Empresarial China-América Latina encontrara un nuevo marco para su desarrollo, programado a realizarse, precisamente, en Colombia. A la cita concurren alrededor de 200 empresarios chinos, 300 de otros países latinoamericanos y 300 de Colombia.

Al igual que había ocurrido en Chile, la Cumbre Empresarial fue inaugurada por el presidente del país, Alvaro Uribe. Por China, la autoridad política estuvo representada por Abulaiti Abudurexiti, Vice Presidente de la Conferencia Política Consultiva del Pueblo Chino, acompañado de los directivos de CCPIT.

Inevitablemente, el marco del encuentro estuvo dado por las consecuencias de la crisis económica desatada en Estados Unidos, sus efectos en los países OECD y la reacción de América Latina para afrontar ese proceso. Los datos ya ilustraban que las buenas políticas macroeconómicas

previas estaban demostrando la capacidad de resistir la tempestad. El propio Presidente del BID, ahora participante en la inauguración de la cita en Bogotá, lo remarcó en sus intervenciones.

La gran mayoría de nuestros países se han embarcado en una ambiciosa agenda de acuerdos de libre comercio, incluidos algunos con la China, lo cual les ha abierto las puertas de los principales mercados mundiales, además de haber implementado sanas aperturas unilaterales y multilaterales... Aunque se demoraron en aparecer los resultados de estas reformas son hoy evidentes. Desde inicios de 2002 la economía regional crece de manera sostenida, a tasas del 5 por ciento. Son tasas que han sido impulsadas por un fuerte crecimiento de las exportaciones en cerca de un 17 por ciento al año. La región puede hoy enorgullecerse de tener uno de los mejores climas de negocios del mundo en desarrollo y de reclamar la posición de una economía en desarrollo cada vez más abierta al comercio y la inversión. (El SIGLO DE TORREON, 2009).

Por su parte, la CEPAL, representada por Osvaldo Rosales (a esa fecha un actor ya permanente en las Cumbres Empresariales), junto con tomar también las referencias de la recuperación latinoamericana, señaló las proyecciones de la crisis de Estados Unidos y la Unión Europea, cuyos alcances podían ser de largo plazo. Su análisis de ese 2009 se vio confirmado con el paso del tiempo, especialmente por las crisis en la zona euro.

Aquella intervención aludió también a un tema de alcance político, pero determinante en las vinculaciones entre la región y China: la respuesta pendiente al Documento sobre Política de China con América Latina y el Caribe de noviembre 2008. A la fecha de la III Cumbre Empresarial en Bogotá nadie había entregado una respuesta, aunque poco después lo haría Chile en la Conferencia APEC, en Singapur. Rosales levantó no sólo el tema de la respuesta pendiente sino la necesidad de avanzar hacia una cumbre presidencial entre los latinoamericanos y su contraparte china, similar a la que en 2006 China tuvo con los países africanos. Al mismo tiempo, aquella intervención colocó una propuesta estratégica sobre los vínculos entre el llamado Arco del Pacífico y los países miembros de la *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN).

Parece pues el momento apropiado para definir, de manera concertada, las prioridades regionales en las relaciones con los países asiáticos, proponiéndoles una asociación estratégica de beneficio mutuo. China ya formuló expresamente una política exterior hacia AL, plasmada en un

documento oficial – el Libro Blanco - en que se destacan las potencialidades de la región para avanzar en una cooperación integral.

AL podría responder con un documento que establezca las bases para ese acercamiento estratégico. La coordinación regional para definir una primera reacción frente al mencionado Libro Blanco, estableciendo mesas de diálogo técnico, generaría mejores condiciones para aspirar en los próximos años a una Cumbre Presidencial China-América Latina, lugar donde podría trabajarse una agenda compartida de proyectos de inversión y comercio, buscando atraer inversiones asiáticas y diversificar nuestro comercio. En esta tarea, espacios como el Arco del Pacífico pueden jugar un importante rol catalizador.

Sin embargo, no hay que olvidar que el objetivo central ha de ser siempre reforzar los vínculos entre las riberas Pacífico y Atlántico de nuestro continente, en primer lugar, y en segundo, entre ambas y el Asia Pacífico. Con todo, razones de realismo político y de mayor convergencia en las estrategias comerciales, tienden a concederle mayor relevancia, en este recodo de la historia, a los esfuerzos que 11 países de la región realizan a través del Arco del Pacífico Latinoamericano. En tal sentido, el ARCO podría buscar un diálogo político al más alto nivel con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), aspirando en el mediano plazo a un TLC ASEAN-ARCO. (CEPAL, 2009).

DE CHENGDU A LIMA

La IV Cumbre Empresarial China-América Latina, tuvo lugar en Chengdu, capital de la provincia suroccidental china de Sichuan, con una conclusión importante: la dirección del comercio mundial va cambiando y avanza con rumbo “Sur-Sur”. Así lo manifestó el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Luis Alberto Moreno, cuya entidad pasó a ser uno de los auspiciadores del encuentro en paralelo al *People’s Bank of China* (banco central). El organizador principal siguió siendo Consejo Chino para el Fomento del Comercio Internacional (CCPIT) y el gobierno provincial, en este caso Sichuan.

Aunque el evento tuvo como lema “Cooperación Interregional y Crecimiento Sostenible” (alusión a la influencia de los temas del medio ambiente en la agenda internacional y china), siguieron predominando las conversaciones de aproximaciones. Tal vez por ello, buscando un enfoque positivo, el presidente del BID también dijo que eventos como aquella cumbre empresarial “representan un lugar único para generar nuevas oportunidades y

conocer mejor las culturas de negocios y de consumidores, con el fin de estimular el comercio y la inversión entre las dos regiones a lo largo del Pacífico”.

Al momento del encuentro en Chengdu, las cifras de CEPAL y otros demostraron que Asia se ha convertido en el segundo mayor socio comercial de Latinoamérica, solamente por detrás de Estados Unidos, y dentro de ese marco China pasó a ser un socio fundamental, como lo indicaron las cifras de Chile, Brasil y Perú. Según señaló el presidente del CCPIT, Wan Jifei, al hacer una comparación, “en 2001, el volumen comercial sino-latinoamericano registró unos 10.000 millones de dólares, pero ocho años después sobrepasó los 120 mil millones de dólares”.

La voz oficial del gobierno vino esta vez con Bai Lichen, vicepresidente de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino, máximo órgano asesor político del país. Bai sostuvo que las relaciones comerciales entre China y América Latina, se han visto enfrentadas a nuevos desafíos tras la crisis financiera, y necesitan profundizar la cooperación. Al mismo tiempo (y recordando, aunque sin mencionar, cuestiones como la soja de Argentina) señaló que las disputas comerciales debían resolverse de forma adecuada, así como trabajar conjuntamente para proteger los intereses comunes de los países en desarrollo.

Dos preguntas mayores quedaron sin respuesta en la cita de Changdú:

- a) ¿Cuánto ayudó al incremento del comercio entre ambas partes la participación en la Expo Shanghai y qué lecciones se podían sacar de allí?
- b) ¿El incremento del comercio entre América Latina y China es consecuencia, en alguna forma, de estas citas anuales o aquello va con una dinámica propia ajena a estas Cumbres?

Son preguntas que quedaron flotando a la espera de la V Cumbre Empresarial a realizarse en Lima. En ella, con una participación consolidada de las Cámaras de Comercio de los diversos países, más el BID, la CEPAL y los organismos de comercio exterior del Perú, pareció válido esperar una evolución no sólo de las cifras (siempre crecientes) sino de tres aspectos claves, para un cambio mayor en el intercambio comercial entre China y sus contrapartes en América Latina:

- a) diversificación del comercio, pasando a mayor valor agregado en el caso de las exportaciones latinoamericanas al mercado chino, como también en una interrelación dentro de la cadena productiva;
- b) identificación de los nuevos problemas ligados a barreras no arancelarias y medidas proteccionistas, tanto allá como acá;
- c) análisis de las proyecciones que se presentan en el mercado chino tras la aplicación de su último Plan Quinquenal y la llegada de un nuevo gobierno a partir del Congreso del PCCh de 2012.

Las Cumbres Empresariales han cumplido una etapa y han llegado a ser uno de los mecanismos más importantes para los contactos entre empresarios chinos y latinoamericanos. Pero el proceso debe entrar a un segundo período con una agenda más específica, más allá de “contactos, exploraciones y análisis de posibilidades” que, hasta ahora, han predominado en sus encuentros. Como bien lo dijo el embajador de Perú en China, Harold Forsyth, al promover la V Cumbre:

El crecimiento todavía es reducido si lo comparamos con el crecimiento del intercambio comercial de China con otras regiones. Este hecho, más que preocuparnos, debe constituir un desafío importante, tenemos que fijarnos colectivamente metas concretas para incrementos sustantivos del intercambio comercial, esta es la gran asignatura pendiente de la V Cumbre Empresarial (LIMA..., El COMERCIO, 2011).

La cita de Lima no logro mayores avances en esta línea estratégica. El Presidente Hollanta Humala inauguro el evento junto a las autoridades chinas habituales. Por primera vez se publicaron artículos llamando a ver La realidad de La conferencia. Uno de ellos El Diario La Nación, en Buenos Aires:

Aunque se espera que asistan unas 400 empresas chinas estatales y privadas, dos terceras partes de las empresas latinoamericanas registradas son peruanas. Algo similar ocurrió hace dos años en Bogotá y hace cuatro en Santiago, cuando la mayoría de empresas participantes eran colombianas o chilenas, respectivamente.

Esto demuestra que América Latina aún no aprovecha el rol e influencia que podría tener si negocia en bloque. Individualmente, cada país no pesa mucho en la ecuación, pero al mirar los números regionales el panorama cambia. ‘Los países latinoamericanos debemos tener la capacidad de negociar conjuntamente’, señaló a *China Files* Enrique Dussel, director del Centro

de Estudios China-México de la UNAM. 'Si nos toman a cada país por separado vamos a terminar mal', añadió (BERMÚDEZ LIÉVANO, 2011).

La conclusión central es que a la fecha las Cumbres empresariales China-América Latina son un buen instrumento de acercamientos protocolares, en una mezcla de mundos gubernamental y empresarial, pero sin que aún sean claras las metas y los resultados específicos de tales esfuerzos.

REFERENCIAS

BACHELET inaugura primera Cumbre Empresarial China-América Latina. *People Daily*, 28 nov. 2007. Disponible en: <<http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/6310835.html>>. Acceso en: 20 marzo 2011.

BERMÚDEZ LIÉVANO, Andrés. América Latina ante el reto de unirse para negociar con China. *China Files*. 21 nov. 2011. Disponible en: <<http://china-files.com/es/link/12816/america-latina-ante-el-dilema-de-unirse-para-negociar-con-china>>. Acceso en: 30 nov. 2011.

BID. *China se suma al Banco Interamericano de Desarrollo*. 23 oct. 2008. Disponible en: <<http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2008-10-23/china-se-suma-al-banco-interamericano-de-desarrollo,4828.html>>. Acceso en: 24 marzo 2010.

CEPAL. 20 oct. 2008. Disponible en: <<http://www.eclac.org/cgiin/getprod.asp?xml=/publicaciones/xml/5/34235/P34235>>. Acceso en: 22 marzo 2010.

_____. nov. 2009. Disponible en: <<http://www.eclac.cl/comercio/noticias/noticias/9/37969>>. Acceso en: 3 abr. 2011.

CEPAL hace recomendaciones a AL y China para aumentar comercio. *Xinhuanet*, 29 nov. 2007. Disponible en: <http://www.spanish.xinhuanet.com/spanish/2007-11/29/content_533628>. Acceso en: 21 marzo 2010.

CHINA COUNCIL FOR THE PROMOTION OF INTERNATIONAL TRADE. 18 dec. 2007. Disponible en: <http://english.ccpit.org/Contents/Channel_1663/2007/1217/80908/content_80908.htm>. Acceso en: 20 marzo 2010.

DESTACAN éxito de Primera Cumbre Empresarial China-América Latina. *People Daily*, 29 nov. 2007. Disponible en: <<http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/6311973.html>>. Acceso en: 21 marzo 2010.

EL SIGLO DE TORREON. 2009. Disponible en: <<http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/480847>>. Acceso en: 15 marzo 2010.

LIMA recibirá a mil empresarios en cumbre China-América Latina. *El Comercio*, Lima, 17 mayo 2011. Disponible en: <http://elcomercio.pe/economia/758811/noticia-lima-recibira-mil-empresarios-cumbre-china-america-latina_1>. Acceso en: 2 agosto 2011.

PRIMERA CUMBRE EMPRESARIAL CHINA-AMERICA LATINA. *Mensaje del Presidente de CCPIT Wan Jifei*. 2007. Disponible en: <http://english.ccpit.org/topics/la/es_index.htm>. Acceso en: 20 nov. 2007.

TEXTO íntegro del Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe. *Xinhuanet*, 5 nov. 2008. Disponible en: <http://www.spanish.xinhuanet.com/spanish/2008-11/05/content_755420.htm>. Acceso en: 18 marzo 2010.

CHINA Y LA EXPANSIÓN OCCIDENTAL: ESTRUCTURA DE CLASES, IMPERIALISMO E INTERVENCIÓN ESTATAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

Gustavo Enrique Santillán

INTRODUCCIÓN

La presente intervención tiene por objeto participar, desde nuestra posición particular en las comunidades académicas de los países del Sur, en el debate emergente sobre el ascenso de China y su relación tanto con el resto de los Estados-nación, como respecto al entorno sistémico caracterizado por la expansión del capital a escala global. Para ello, pretendemos adoptar una perspectiva histórica que analice, de manera interrelacionada, los niveles social, político y económico de estos procesos.

Podríamos afirmar, dejando de momento de lado las interpretaciones vulgares expresivas de ciertos prejuicios acerca del papel de China como potencia económica y Estado-nación soberano, que el debate que mencionáramos ha surgido con fuerza en la última década (evidentemente, a partir de la constatación de las transformaciones históricas en curso) sobre

la base de los aportes teóricos de la perspectiva del sistema–mundo. Dicha escuela ha permitido enriquecer nuestra comprensión de los fenómenos contemporáneos poniendo de relieve, en primer lugar, que no hay una ruta o trayectoria paradigmática para el desarrollo económico, posible a partir de la liberalización y apertura de los mercados de factores, y de la intervención de un Estado mínimo y formalmente democrático. En segundo lugar, sin embargo, el examen de este debate permite asimismo constatar las raíces históricas de la expansión económica global y de sus centros políticos dirigentes, poniendo de relieve la sinergia existente entre política, economía y militarismo.

Al respecto, simplemente señalaremos en esta Introducción que estas raíces históricas se remontan, en última instancia, al proceso de acumulación originaria del capital, desarrollado fundamentalmente a partir del siglo XVI europeo. Allí, Marx ha insistido en la conformación violenta de la clase de arrendatarios capitalistas, a partir de los procesos de expropiación de la población campesina. Este tipo de arrendatarios, favorecido por la creciente inflación de la economía europea como consecuencia de la afluencia de la plata americana, pasó a conformar el elemento capitalista más dinámico en el agro británico tomado como paradigma, sobre la base del aprovechamiento de economías de escala y de la gestión directa y racional de sus fincas.

Sin embargo, uno de los aportes fundamentales resultantes de los debates contemporáneos al desarrollo del imperialismo (*circa* 1880) residió en el descubrimiento de los desequilibrios estructurales gracias a los cuales la acumulación “originaria” habría de perpetuarse en el tiempo. Así, proyectándose hacia adelante en el desarrollo del capitalismo, conformando un rasgo intrínseco, inherente a la posibilidad de su reproducción ampliada. Esta proyección de la acumulación originaria, implicó asimismo la expansión de los procesos de expropiación característicos hacia los “nuevos espacios” abiertos al capital; en otras palabras, no sólo el control de los mercados por parte de las potencias imperialistas, sino además la *subsuncción real* del trabajo al capital en estas nuevas áreas (LUXEMBURGO, 2003).

Retendremos este dato sólo a los fines de oponer al actor social fundamental de la acumulación originaria de capital a su homólogo chino, teniente de parcelas cada vez más reducidas, basando su actividad en la aplicación de unidades de trabajo cada vez mayores y complementando las tareas agrícolas con el desarrollo de la industria rural, sobre la base de

la constitución de la familia como unidad productiva fundamental. Esta oposición nos permitirá inferir con claridad su comportamiento, en tanto tipo y agente social. En segundo lugar, debemos señalar las implicancias políticas y militares evidentes del proceso de acumulación originaria, oponiéndolo de manera implícita en nuestro desarrollo, a la dialéctica entre economía, sociedad y política bajo el régimen imperial.

Concretamente, y en función del planteo propuesto, en este trabajo comenzaremos por examinar las características fundamentales de la formación socioeconómica en la China pre-contemporánea, tal como ha sido delimitada en los debates a los cuales hacíamos referencia. Así, partiendo de la constatación del florecimiento comercial experimentado a lo largo de diversos periodos por esta sociedad [de manera muy particular y diversa, bajo las Dinastías Han (202 AC-220 DC), Song (960-1279), y Ming (1360-1644), por ejemplo], intentaremos establecer si dicha vitalidad¹ encontró sustento en la existencia de una economía agrícola capaz de proporcionar el excedente necesario para la reproducción social. También nos aproximaremos al debate acerca del estado de “decadencia” del “modelo” chino en las vísperas de la apertura forzada de los puertos chinos al comercio europeo (1842). Asimismo, procuraremos establecer las vinculaciones existentes entre el conjunto de relaciones socioeconómicas imperante en los regímenes dinásticos, y el nivel de la política y las estructuras del Estado, prestando debida atención a la naturaleza de la política exterior y de seguridad del Imperio. Examinaremos a continuación el impacto de la penetración europea en este conjunto articulado de relaciones socioeconómicas y políticas. Preferiremos poner de relieve para ello los efectos de este contacto en la *estructura de clases*² de la formación social china, antes que establecer vinculaciones entre las unidades geopolíticas. Así, no existiría meramente una relación de competencia entre potencias más o menos dinámicas, con una relación subsecuente reducida al “pillaje” o a la extracción coercitiva de reservas y recursos fiscales (lo que efectivamente ocurrió); ante todo, el enfrentamiento y la oposición verificados a mediados del siglo XIX se produjo entre dos formaciones socioeconómicas,

¹ Cuestión que, al menos para los periodos que hemos indicado, aparece con claridad en la literatura especializada. cf. GERNET, 1991a; tb. GERNET, 1992.

² Una de las críticas efectuadas al enfoque del sistema mundo, radica en su definición de las relaciones centro – periferia a partir de una explotación mercantil de los recursos, que descuida el examen de los mecanismos de extracción del excedente al interior de cada formación social.

con dos lógicas de reproducción social divergentes; la penetración europea generó, de manera decisiva, una modificación en el comportamiento de las clases dirigentes chinas, que *dieron inicio* (al tomar contacto con la expansión del capital europeo) a un proceso de decadencia y erosión de las bases de sustentabilidad del régimen de producción anteriormente vigente, de manera independiente a su grado de “desarrollo” o hipotética “viabilidad” previos.

En segundo lugar, señalaremos las implicancias políticas derivadas de las relaciones sociales “típicas” construidas históricamente en China; veremos cómo estas implicancias se expresaron de manera concreta en las características que asumieron las luchas campesinas a partir de las primeras décadas del siglo XX, y cómo ciertos rasgos de estas reivindicaciones pueden ser identificados en el periodo contemporáneo, abierto por las reformas de 1978, y tras una etapa de transferencia continuada del excedente campesino hacia el espacio urbano de la economía (1949-1978). Marcaremos no obstante algunas de las características singulares de este proceso, que lo vuelven distintivo respecto de otras experiencias similares.

Concluiremos el trabajo con una oposición entre el funcionamiento de los aparatos coercitivos en el estado imperial chino y su correlato en el sistema de estados europeos, que contribuirá a justificar la validez de nuestras afirmaciones. Destacaremos que la suma de estos procesos, se ha traducido en una cultura política particular, constituyendo a su vez un elemento propio, eficaz en la evolución de los acontecimientos políticos en el corto plazo.

PROPIEDAD TERRITORIAL, DESARROLLO ECONÓMICO E INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA CHINA IMPERIAL

Una de las características distintivas de la formación social china pre-contemporánea, yace en la ausencia de instituciones feudales de coerción extraeconómica para la extracción del excedente. Así, un centro político unificado coexistió históricamente a lo largo de más de dos milenios, con una estructura que osciló entre la centralización estatal de la tierra y la tenencia campesina, en un contexto de “derechos de propiedad” difusos. Esto ha provocado un sinnúmero de desafíos teóricos para la literatura occidental,

que ha procurado el estudio de las relaciones socioeconómicas a través de la aplicación de conceptos y teorías de la historia de carácter general.³

A nuestro juicio, la clave necesaria para comprender esta articulación debe buscarse en los condicionamientos geoeconómicos impuestos a la sociedad, por una agricultura de alto rendimiento por hectárea. El corazón de esta clase de explotación de la tierra, puede identificarse en la cuenca arrocerá del Yangtsé.⁴ Aquí, los altos rindes indujeron una actividad intensiva que redundó, en primer lugar, en la posibilidad de un notable crecimiento demográfico. En segundo término, en la conformación de unidades productivas reducidas, y en la preferencia por la incorporación de trabajo antes que capital en la organización de la producción para su expansión. En tercer lugar, dado que la unidad productiva era fundamentalmente la familia campesina, se registró el florecimiento de una proto-industria rural paralela, sobre la base del trabajo femenino, generalmente en el cultivo e hilado de seda hilado de algodón.

Por otra parte, este perfil productivo dinámico e intensivo en trabajo, ha sido el correlato de la vitalidad de los centros urbanos y comerciales ligados a estas explotaciones, posibilitando el florecimiento político, científico y cultural (GERNET, 1991b), aún en los mismos periodos en que Europa experimentaba un “palidecimiento” de la vida urbana, y donde el monopolio eclesiástico de los bienes culturales daba cohesión al orden socioeconómico.

Las formas de explotación de la tierra trajeron aparejada como señaláramos la relajación de los lazos de sujeción entre los campesinos y las clases dominantes. Los datos al respecto son expresivos de los diferentes periodos históricos al interior del régimen dinástico, pero para finales del siglo XV se ha señalado ya la decadencia de la explotación de trabajo servil

[...] frente a haciendas que contrataban trabajo asalariado. Y para comienzos del 1600, granjas “gerenciales” tanto con trabajo servil como asalariado, daban paso a pequeñas parcelas cultivadas tanto por campesinos libres propietarios, o por tenientes contractuales comunes. La mayoría de los trabajadores que estaban aún sujetos al comienzo de la transición entre los Ming y los Qing (c. de 1620) fueron liberados durante las guerras, caos, y escasez de mano de obra subsecuentes de los cincuenta años siguientes. Aún quienes enfatizan más fuertemente el trabajo servil en el valle del Yangtsé, generalmente acuerdan en

³ Cf. ANDERSON, 1980, para un análisis crítico de estas elaboraciones.

⁴ Los rasgos diferenciales de las regiones del Norte, han sido destacados por la literatura en su comparación a este núcleo. cf. SLAWINSKI, 1975.

que éste no era importante ya para el siglo dieciocho [...] en otras regiones, el trabajo no libre devino trivial inclusive con anterioridad. [...] Para finales del siglo dieciocho, era rara la existencia de trabajadores tales, aún sobre la muy pequeña minoría de superficie (menor al 10 por ciento) que era cultivada por mano de obra no propietaria y no arrendataria. [...] estas peripecias afectaban quizás a un par de miles de familias, entre una población china tal vez de 300 millones en 1780. (POMERANZ, 2000, p. 81-82).⁵

La debilidad de la coerción extraeconómica ejercida por las clases dirigentes no debe confundirse, sin embargo, con la ausencia de la explotación económica. Precisamente, en un punto que merece ser subrayado, el mecanismo fundamental para la extracción del excedente campesino ha sido, en este contexto, el arrendamiento de las parcelas. La explotación se llevaba a cabo, sencillamente, a través de “[...] convenios arrendaticios que no diferían en ningún aspecto esencial de los propios del capitalismo moderno”. (MOORE, 1991 [1973], p. 143-144). El trabajo que se desarrollaba en las propiedades señoriales, era complementado con el concurso de jornaleros, muchas veces tomados inclusive por los propios arrendatarios. La renta podía ser entregada en especie o en dinero,⁶ y estas explotaciones coexistían con propiedades campesinas de pleno derecho.⁷

Esto introducía una lógica fundamental e inherente al régimen de explotación, a saber, la tendencia inherente a la división de la propiedad y al crecimiento demográfico, en paralelo. A los rindes elevados, ha de sumarse el interés de los terratenientes en multiplicar la base de arrendatarios potenciales. (MOORE, 1991 [1973]). Finalmente, el cuadro se completaba con la vinculación clásica de los terratenientes, campesinos y el Estado, a través de una ordenación jerárquica que privilegiaba las ocupaciones burocráticas por sobre la mera propiedad de la tierra o la nobleza de sangre, y ofrecía a los campesinos la posibilidad de ascender en dicha jerarquía a través del sistema de exámenes. Esto, amén de disciplinar y subordinar a las clases dirigentes al Estado, aseguraba la correcta provisión por parte de éste de las obras de

⁵ Aquí y en adelante, la traducción es mía.

⁶ Bajo la dinastía Míng, se dio un renovado impulso a la monetización de la economía, transformando las entregas campesinas y los impuestos en metálico. DAVIS, 2006, p. 381 y ss.

⁷ Por “pleno derecho” debe entenderse aquí el libre usufructo de los derechos de explotación, dado que en lo formal la tierra pertenecía al Imperio; por otra parte, sin embargo, no debe interpretarse esta relación como una estipulación de derechos de propiedad inalienables, al estilo occidental. Esta confusión es la base desde la que parten las elaboraciones conceptuales relativas al “modo de producción asiático.” cf. ANDERSON, op. cit.

infraestructura necesarias para el correcto funcionamiento del agro, y la prevención de los desastres naturales (MOORE, 1991 [1973]).⁸

Estos elementos hacen concluir al teórico citado en primer término, que el fin último del excedente campesino, al no ser reinvertido en actividades comerciales e industriales por parte de las clases dirigentes, era aplicado al consumo suntuario y a la inflación del aparato burocrático, promoviendo un cuadro de estancamiento económico general.

Sin embargo, hemos destacado que otro de los rasgos inherentes al sistema, fue el florecimiento comercial y urbano en periodos muy tempranos de la Historia. Buena parte de dicho comercio operaba a escala local, lo que permite inferir un notable dinamismo a escala de la aldea.

Por otro lado, ha sido demostrado en trabajos recientes, que el funcionamiento del modelo hasta el siglo XIX, lejos de derivar en crisis malthusianas recurrentes,⁹ se caracterizó por la consecución de un “equilibrio alto” que permitió sostener los crecimientos demográficos, aún a costa de ingresos marginales per cápita cada vez menores ante la aplicación de una misma unidad de trabajo. En otras palabras, la agricultura china pre-moderna podía garantizar los recursos necesarios para la subsistencia del campesinado, en vísperas de la penetración occidental (ARRIGHI, 2007; POMERANZ, 2000).¹⁰ Dada esta constatación, es probable que, asimismo, se redujeran las posibilidades de incrementar los insumos de trabajo requeridos por la proto-industria aldeana, y por donde con ello la aplicación de tierras a los cultivos

⁸ La provisión de obras de infraestructura ocupaba a comienzos del siglo XIX más del 10 por ciento de los presupuestos gubernamentales. (POMERANZ, op. cit., p. 250).

⁹ “el empeoramiento de los coeficientes hombre/tierra estaban compensados por grandes ganancias en los rendimientos por hectárea, creadas por el uso mayor de fertilizantes (tanto estiércol como pasta de soja), mayor aplicación de cultivos múltiples, y un incremento de trabajo adicional por mu (i.e., un desmalezamiento extremadamente cuidadoso)”. (POMERANZ, op. cit., p. 141).

¹⁰ Concretamente, “existen escasos elementos que sugieran ya una “superpoblación” o una “crisis ecológica” inminente en 1800 (mucho menos en 1750), si por esto implicamos una amenaza a las expectativas existentes. Como máximo, podemos argumentar que existía un “cuello de botella” ecológico que constreñía cualquier mejoramiento ulterior en los niveles de vida, así como algunos indicios de problemas más serios en el futuro del Norte y del Noroeste de China.” (POMERANZ, op. cit., p. 241). Resulta llamativo que, para las primeras dos décadas del siglo XX, la situación socioeconómica se revirtiera de tal modo que fuera en las regiones del Sur donde la conflictividad campesina, de la mano de la “superpoblación” y la usura, acompañaran el cambio efectivo de régimen conducido por el Guomindang, entre 1925 y 1927. (SLAWINSKI, op. cit).

de algodón y fibras textiles, en favor de los cereales y la producción alimenticia (POMERANZ, 2000, p. 139-141).¹¹

El interés del Estado, en tanto, residía en la consolidación de una base fiscal estable. En segundo lugar, y de manera relacionada, su proyecto principal apuntó siempre a lograr una estabilidad del orden socioeconómico y político, a partir de medidas que nos anticipan de manera sorprendente tendencias políticas futuras tras el interregno constituido por la ocupación de las potencias imperialistas. Además de las ya mencionadas obras de infraestructura en el campo, la dinastía Qing, en su periodo de esplendor,¹²

[...] favoreció el crecimiento de la población y el desarrollo de la artesanía en las regiones menos desarrolladas, no sólo como parte de un ideal cultural, sino también como un mecanismo para maximizar el número de hogares ordinarios lo suficientemente prósperos para pagar sus impuestos a tiempo. Y los Qing no confiaron simplemente en las dinámicas del mercado para crear estos desarrollos [...] el Estado incentivó la migración hacia las áreas menos pobladas, proveyendo información, inversión infraestructural, y en ocasiones préstamos. Y, ciertamente, las políticas de imposición fiscal sobre la tierra [...] ciertamente favorecieron el desarrollo “periférico,” al tiempo que probablemente restringieran el del centro principal del imperio [...] El periodo post – 1750 [...] se movió en la dirección de (la constitución de) “células separadas. (POMERANZ, 2000, p. 250-251).

y

Antes que extraer recursos de las periferias, el Estado chino era más propenso a invertir en ellas. La expansión política para incorporar nuevas fronteras comprometió al gobierno a una asignación de los recursos a las periferias, no a una extracción desde las mismas. (WONG, 1997, p. 148 apud ARRIGHI, 2007, p. 318).

Estas políticas estuvieron íntimamente ligadas a las estrategias de defensa y seguridad del Imperio, conformando un todo coherente que explica no sólo su comportamiento respecto a las áreas periféricas de su dominio, sino también respecto al resto de los Estados de la región. Al respecto, Arrighi conceptualiza el periodo 1598-1894 como la “paz de los trescientos años”, en

¹¹ Esto se opone al cuadro de devastación ecológica planteado por Mike Davis, quien sostiene que la monetización creciente de la economía a partir de finales del siglo XVII provocó un avance del primer tipo de cultivos sobre las tierras marginales. (DAVIS, op. cit.).

¹² Podemos mencionar concretamente aquí, por ejemplo, el periodo de los tres “grandes emperadores,” Kangxi (1662-1722), Yongzheng (1723-1735), y Qianlong (1736-1796).

el seno de un sistema de estados jerárquicamente situados en torno a China a través del tributo. Por donde, otra de las características de este sistema ha sido la ausencia de iniciativas imperiales y, de manera resultante, la inexistencia de una competencia armamentística y de una consecuente diversión de los recursos hacia el gasto militar (ARRIGHI, 2007, p. 314-317).

Las expediciones militares del Imperio estuvieron centradas, fundamentalmente, en responder a los desafíos planteados por las sociedades nómades del Norte y Noroeste (ARRIGHI, 2007, p. 317), desafío que signara la historia China desde épocas anteriores a la unificación Qin.

Una vez que el objetivo hubo sido conseguido, como lo fue para la década de 1760, la expansión territorial cesó y las actividades militares se convirtieron en actividades policiales orientadas a consolidar el monopolio del Estado chino sobre el uso de la violencia al interior de las fronteras recientemente establecidas. [...] la expansión Qing estuvo estrictamente limitada en tiempo y espacio por sus objetivos de demarcación de fronteras, antes que por una vinculación en una cadena “interminable” de expansiones conectadas. (ARRIGHI, 2007, p. 317-318).

Ahora bien ¿cuáles fueron las transformaciones operadas en esta articulación entre economía, sociedad y política tras la progresiva y forzada apertura de China al capital extranjero, a mediados del siglo XIX?

Para responder esta pregunta, debemos destacar dos elementos fundamentales: en primer lugar, la crisis fiscal que a partir de entonces comenzó a experimentar el Estado imperial. Recordemos que China mantuvo una balanza comercial favorable frente a Occidente, particularmente a partir del comienzo de la explotación de las minas del Potosí americanas. Centralmente, a partir del siglo XVI, la plata americana financió directamente la economía doméstica china, fortaleciendo su industria artesanal, y contribuyendo a la rápida monetización del espacio urbano.¹³

De este modo, la afluencia de plata desde el Nuevo Mundo permitía afrontar la compra de manufacturas chinas por parte de los principales Estados europeos. Tras la introducción masiva y forzada del opio en el espacio doméstico y la apertura de los principales puestos del país como concesiones extranjeras, esta relación se revirtió. Las exportaciones británicas de opio desde la India, en

¹³ Hasta un tercio de la plata americana embarcada desde Nuevo México fue destinada a China, entre 1630 y 1690. (POMERANZ, op. cit., p. 190).

un proceso iniciado de manera subrepticia al comienzo - a partir del control de la Corona sobre Bengala en la segunda mitad del siglo XVIII – detuvo el flujo de metálico en dirección Oeste–Este, sostuvo el déficit indio–británico permitiendo configurar aquél espacio como mercado para las importaciones textiles inglesas, y abrió el espacio suficiente para la compra de manufacturas y la exportación constante de capitales hacia las colonias americanas.¹⁴

En lo que respecta a los efectos de esta reversión de los términos mercantiles para China, se manifestaron directamente en un “serio deterioro del comercio y de la tasación fiscal” (MANN JONES; KUHN, 1995 [1978], p. 148). En primer lugar, esto erosionó rápidamente los recursos del Centro, junto con su capacidad para sostener las obras de infraestructura indispensables a su cargo (DAVIS, 2006). En segundo lugar, de acuerdo al patrón bimetálico vigente, y dado que los impuestos, si bien cobrados en cobre, eran remitidos a las autoridades en plata, el encarecimiento de este metal provocó una suba directa y progresiva de las exacciones cobradas a los campesinos (MANN JONES; KUHN, 1995 [1978], p. 148). Esta crisis fiscal constituyó un importante antecedente de las rebeliones de mediados de siglo, de los Taiping (1851-1864) y los Nian (1851-1868).

Frente a la necesidad de llevar a cabo redoblados esfuerzos frente a las guerras internas y externas, y en un contexto de deterioro de la balanza de pagos, la burocracia sólo pudo presionar aún más al campesinado. El mecanismo elegido fue el señalado al comienzo de nuestro trabajo, la apuesta por la parcelación *ad infinitum* de las tierras entregadas en arriendo. Este comportamiento, sumado al ya comentado deterioro de la capacidad de emprendimiento de obras de infraestructura, significó una ruptura del equilibrio en la reproducción del sistema, y provocó la virtual desaparición del Estado centralizado como mediador en dicho proceso de reproducción social.

Así, tras tres cuartos de siglo de apertura forzosa, las consecuencias socioeconómicas de dicha penetración eran elocuentes a comienzos del siglo XX, habiéndose introducido una estratificación social creciente en el espacio agrícola¹⁵: entre la categoría de pequeño y gran terrateniente (14% de la

¹⁴ Ver FLYNN; GUIRÁLDEZ, 2002, p. 12-13; HOBSBAWM, 1995 y POMERANZ, 2000, p. 103, 189-192, 267-268, 284-285;

¹⁵ Con anterioridad al siglo XIX, existen evidencias de una distribución del ingreso más equitativa en China respecto a la Europa Occidental contemporánea. (POMERANZ, op. cit., p. 137).

población), se concentraba en 1926 más del 75% de la superficie cultivada. En el otro extremo, los pequeños y medianos propietarios (68% de la población) sólo cultivaban aproximadamente un 25% de la tierra. Las estadísticas resultan aún más reveladoras si se atiende a que, para ese mismo año, el límite de subsistencia estaba dado por una propiedad de aproximadamente 14 *mu*.¹⁶ Así, más del 50% de la población se encontraba ya por debajo de los límites de subsistencia (SLAWINSKI, 1975).

Existían tres mecanismos básicos para llevar adelante este proceso de concentración territorial por parte de los terratenientes: en primer lugar, la ocupación directa de tierras baldías por parte de quien poseía capital suficiente; en segundo lugar, la compra de la tierra a campesinos que, empobrecidos, se veían obligados a venderla; finalmente, la inversión realizada por los capitalistas en préstamos efectuados a los campesinos; podían obtener, con este mecanismo, alrededor de un 30% o 40% de interés semestral (SLAWINSKI, 1975, p. 6-8). De acuerdo con otras fuentes (SOUYRI, 1982 [1965], p. 117), tres cuartos de los campesinos se encontraban endeudados a comienzos del siglo XX.

Para completar el cuadro de desintegración, desde principios del siglo XX la situación campesina se depauperó constantemente como efecto de la competencia de la producción industrial extranjera en el mercado interno, que ahora contaba con el acceso que al mismo proveía el control de los puertos y los derechos de aduana, arruinando al campesinado que utilizaba ese mercado como fuente suplementaria de ingresos, para terminar de arrojarlo en brazos de la usura (practicada por otro lado por los mismos terratenientes) (CHESNEAUX, 1978 [1973], p. 69-70; MOORE, 1991 [1973], p. 183-183).

De esta manera, algunos de los rasgos previos del sistema de explotación de la tierra (pequeñas unidades productivas, carácter trabajo – intensivo), que habían consolidado un estado de equilibrio “alto” y un notable dinamismo comercial y urbano, se trastocaron en una explotación redoblada del campesinado por parte de los terratenientes y de la burocracia imperial. En segundo lugar, este proceso supuso a la vez la erosión de las capacidades del Estado centralizado. En tercer lugar, otros de los rasgos estructurales del modelo reseñado fueron “suspendidos” durante el siglo de ocupación imperialista, como el sostenimiento de la incipiente y complementaria industria rural.

¹⁶ 1 *mu* equivale a 1/15 hectáreas.

EL ASCENSO CONTEMPORÁNEO DE CHINA EN EL CONTEXTO DE UNA REVOLUCIÓN NACIONAL Y CAMPESINA

Veremos aquí cómo, en el periodo que media entre el inicio de las luchas campesinas encabezadas por el Partido Comunista (1934-1949) y el actual ascenso de China en la escena global bajo el periodo de Reforma y Apertura, se retomaron (aunque con marchas y contramarchas) algunos de los elementos fundamentales del modelo de desarrollo preexistente (ARRIGHI, 2007; SUGIHARA, 2003), bien que en una nueva síntesis y sobre la base de las experiencias de agresión, resistencia y lucha victoriosa de las masas. Dicha síntesis no se puede explicar ni sostener, sino a partir de la respuesta a uno de los desafíos planteados por el periodo 1839-1949, la recuperación de la soberanía nacional. Todo ello, implicó la inducción de una cultura política particular, característica del periodo contemporáneo y proyectada al ejercicio de las relaciones internacionales (HE, 2010). En este periodo, sin embargo, estos rasgos son puestos en tensión por la creciente imbricación de la economía china en la economía mundial capitalista.

Dos fueron los rasgos que marcaron de manera decisiva a la ideología tradicional y las formulaciones políticas de las organizaciones colectivas campesinas: el nacionalismo y el igualitarismo. Estos rasgos, bien que concretados bajo distintas formas, respondieron a los desafíos cotidianos que la crisis sistémica provocada por la agresión imperialista imponía a China desde 1842. Así, respecto al primero de ellos, el nacionalismo constituyó el denominador común de las rebeliones campesinas sucedidas a partir de la década de 1850. Adquirió generalmente la forma del rechazo a la dominación manchú. Este rechazo entroncó con la reacción frente a la penetración extranjera, en tanto se hizo mención a la incapacidad de la dinastía Qing para revertir el cuadro de degradación socioeconómica introducido por la apertura forzada del país, en el marco de la crisis fiscal que inducía la extensión del arriendo y la usura (CHESNEAUX, 1978 [1973], p. 12-42; KUHN, 1995 [1978], p. 276).¹⁷

En relación con el segundo de los puntos, el igualitarismo campesino no hacía más que replicar, reclamándolo y poniéndolo en acción, el funcionamiento ideal del modelo tradicional de explotación bajo el régimen imperial: la devolución del usufructo de las tierras al campesinado, y de la

¹⁷ El componente cristiano de la rebelión Taiping, suscita el debate en torno a este punto. sin embargo, existe consenso acerca de la coexistencia de los dos elementos ideológicos señalados.

operación legítima (por encima de esta estructura) de un Estado eficaz en la promoción del desarrollo económico y la provisión de obras de infraestructura, sobre la base de la reducción drástica y sensible de la renta y los impuestos.¹⁸ En este sentido, puede afirmarse que las formas de resistencia tradicionales del campesinado supusieron una “consolidación del sistema político clásico,” articulado en torno a la noción del Mandato y su revocación (CHESNEAUX, 1978 [1973], p. 10-17).

Sólo a partir de la dirección política del Partido Comunista, en el largo proceso forjado desde el éxodo del aparato estatal revolucionario a las áreas rurales (1934-35), pudo consolidarse un proyecto de liberación de carácter integral. Esto, amén de implicar la planificación del desarrollo económico y la recuperación del Estado nacional, supuso en política agrícola la eliminación de los terratenientes como clase social, a partir de la derogación del arriendo en tanto relación de explotación económica.

Dicha política fue impuesta de manera gradual, pasando por la reducción de la renta en el periodo de resistencia anti-japonesa, y culminando en la centralización de las explotaciones una vez consolidada la conquista del poder político (1953-56). El argumento subyacente a esta política estuvo basado no sólo en la posibilidad de reconducir el excedente campesino hacia los aparatos del nuevo Estado para sostener los esfuerzos de industrialización, sino además (y de manera fundamental) en las características inherentes a la base social campesina del Partido y el Ejército.

En este proceso, sin embargo, el objetivo primordial de política económica fue la consolidación del desarrollo económico, en el marco de una economía planificada de tipo soviético. Esto implicó, como señaláramos, la reasignación del excedente desde el agro hacia las áreas urbanas, donde se dio prioridad a la industria pesada y la acumulación de capital. Este proceso muestra un paralelo estructural respecto a la consolidación de la economía soviética, entre 1929 y 1956. Aquí, al igual que en la RPCh, el excedente campesino fue reasignado mediante un diferencial de precios rural-urbano, asegurado por otra parte mediante instituciones coercitivas.

En el caso chino en particular, además, a este diferencial de precios (deprimidos para las compras oficiales de cereales, que sostenían el poder

¹⁸ Para la operación de estas ideas en el régimen de los Taipings ver KUHN, op. cit., p. 276-279.

adquisitivo de los trabajadores urbanos) se agregó (y de manera fundamental, aparentemente) el modelo de colectivización agrícola basado en la comuna y la producción de cereales con aplicación de tecnología moderna, que alentaba la mecanización, muchas veces ineficiente (dada, por ejemplo, la inadecuación de ciertas regiones para la producción compulsiva de granos en detrimento de otros cultivos más rentables), aplicada a las unidades de producción agrícolas a fin de dar salida a los insumos industriales fabricados en las ciudades. Esto suponía así, en suma, una forma redoblada de subsidio del agro a la industria, sobre la base del constante deterioro de las condiciones de producción de aquél.

La Reforma Económica sancionada en diciembre de 1978, en tanto, propuso otro modelo que revirtió precisamente estas relaciones, sobre la base de dos pilares fundamentales: la elevación de los precios agrícolas y el incremento en la autonomía decisional primero de los equipos de trabajo, y luego de las familias.

El incremento de los precios agrícolas fue dispuesto por el III Pleno del XI CC-PCCh, y debía entrar en vigencia para la cosecha siguiente, 1978-1979. Estaba desglosado en: 1) 20% de incremento para los precios de compra de cuotas obligatorias de cereal; 2) 50% de incremento para los precios de compra por encima de las cuotas. Adicionalmente, se continuaron estipulando incrementos anuales de los precios en un 5% hasta 1984. El promedio de estas subas alcanzó así el 22% para la economía rural.

Esto fue acompañado por la disposición del Sistema de Responsabilidad, inicialmente previsto para los equipos de producción. Dicho sistema conoció una implementación muy gradual, ensayándose casi un año antes de su generalización, a escala local en ciertos distritos de la provincia de Anhui. Sólo para 1982, se encontraba el esquema de responsabilidad ampliado completamente a escala nacional.

El mismo esquema comprendía dos variantes, una (inicial) que entendía al equipo de producción (por debajo de las comunas y brigadas) como unidad responsable ante el Gobierno por el acuerdo y entrega de cuotas de producción y excedentes, y otra (que terminaría imponiéndose en el curso de la Reforma) que descargaba esta misma responsabilidad y autonomía al nivel de las familias campesinas. De manera concomitante a esta ampliación de la autonomía y la responsabilidad, se extendieron las proporciones de las parcelas

campesinas marginales destinadas al autoconsumo y la producción comercial, libres de estipulaciones por parte del Plan, y se levantaron las restricciones a la producción de este tipo de mercancías, una vez cubierta la cuota.

El impacto de estas disposiciones sobre la producción fue inmediato, verificándose un crecimiento anual promedio del 9% entre 1978 y 1984, y de un 6,7% para los cereales (RISKIN, 1988, p. 290).¹⁹ El incremento de precios jugó, sin duda, un papel crucial en este desempeño de la producción agrícola (el índice de crecimiento de los volúmenes de producción fue menor), pero el segundo elemento subyacente fue sin duda la introducción de incentivos materiales ampliados a los campesinos, por vía de su mayor autonomía decisional.

Esta mayor autonomía, a su vez, permitió racionalizar la producción en el seno de cada unidad. Esto se tradujo en un incremento en la productividad del trabajo agrícola, que creció en un 5,8% anual entre 1978 y 1983 (RISKIN, 1988, p. 293-296), dada la situación previa de subutilización de la mano de obra y bajos incentivos, y la ya comentada utilización de la tecnología y los medios de producción modernos no para incrementar los rendimientos, sino para producir una transferencia de excedente desde la economía rural a la urbana.

Esto fue revertido por las propias familias y los equipos de producción que, aplicando un nuevo esquema más intensivo en trabajo (dada la parcelación supuesta por la devolución del usufructo de la tierra²⁰ a equipos y familias desde las grandes comunas y brigadas) pudieron obtener mayores rendimientos, aprovechar mejor los tiempos de trabajo y direccionar mano de obra excedente hacia otras actividades, ahora lucrativas. Precisamente, existen trabajos que postulan el protagonismo directo de las familias campesinas en la promoción de las reformas (y con ello, en última instancia, del modelo de Reforma y Apertura considerado en su conjunto), simplemente recogido y legitimado por los cuadros del Partido a partir de un esquema de prueba y error desde las áreas locales.²¹

Entre las nuevas actividades económicas emergentes en el agro, podemos mencionar por ejemplo a la comercialización y el transporte de

¹⁹ En términos per cápita, la producción de cereales se incrementó en un 3,8% anual para el periodo mencionado.

²⁰ La propiedad permanecía (y aún permanece, aún con la nueva Ley de Propiedad sancionada en 2007), formalmente en manos de “todo el pueblo.”

²¹ Tal es la tesis de XIAO – ZHOU, 1998 [1996].

mercancías, hecha posible a partir del florecimiento de los mercados campesinos locales. Esto tuvo como trasfondo a su vez un aumento notable en la parte comercializada del producto agrícola, por fuera de las entregas al Estado. La proporción de cereales canalizada a través del mercado subió del 20 al 30,3%, entre 1977 y 1983. La parte total comercializada del producto agrícola, en tanto, alcanzaba ya más del 53% para 1984 (RISKIN, 1988, p. 296).

La autonomía decisional sostuvo y realimentó este crecimiento en la mercantilización de la producción, ya que se privilegiaron los cultivos y productos más rentables en detrimento del cereal, a pesar del rendimiento más que aceptable de este último. Los cambios en el perfil productivo estaban significando, simplemente, el abandono de la política maoísta de autosuficiencia y prioridad absoluta a la alimentación de la población urbana, produciendo efectos benéficos en el abastecimiento de alimentos por vía de la especialización regional basada en ventajas comparativas. Esto hizo resurgir a su vez los intercambios interregionales.²²

A nuestro juicio, son dos los elementos que permiten enmarcar la posibilidad de este “resurgimiento” de la autonomía decisional de las familias sobre sus parcelas, subyacente tras el relanzamiento de la productividad agraria. Dichos elementos están, a su vez, en íntima relación. En primer lugar, la inexistencia de un proceso “originario” de expropiación de los medios de producción en el campo (ARRIGHI, 2007, p. 19-24). Como hemos visto, el impacto de la irrupción del capital extranjero sobre el espacio rural exacerbó el fenómeno del arrendamiento y la parcelación de la propiedad, inherente a las relaciones sociales y las formas de explotación tradicionales. Si bien este proceso provocó un desplazamiento de población depauperada hacia las áreas urbanas, núcleo de la incipiente clase trabajadora industrial (CHESNEAUX, 1978) a comienzos del siglo XX, esto no se tradujo en una racionalización del espacio productivo agrícola, ni en una capitalización de las explotaciones. Por el contrario, el incremento de las rentas y de la usura introdujo un factor de desestabilización, que a la postre desembocaría en la desaparición de los terratenientes en tanto clase social.

El segundo de los elementos en juego, fue indudablemente el protagonismo campesino en el proceso revolucionario. Esto explica a

²² El reinicio de estos intercambios fue también inicialmente regulado, a través de acuerdos “desde arriba” entre las jurisdicciones provinciales, con intervención de la autoridad central. cf. LARDY, 1985.

nuestro juicio, una divergencia importante en el proceso de industrialización respecto a, por ejemplo, la misma experiencia en el caso soviético. Allí, la colectivización forzada al servicio del desarrollo industrial procedió de manera abrupta y generó un impacto tal que los rendimientos agrícolas no pudieron recuperarse hasta entrada la década del '70 (NOVE, 1982). En el caso chino, la colectivización no sólo procedió de manera mucho más gradual y con el concurso (aunque muchas veces meramente formal) de la participación campesina, sino que además construyó algunas instituciones colectivas que se mantuvieron, reconvertidas, bajo el periodo de Reforma y Apertura; tal es el caso de las comunas populares, núcleo de las florecientes Empresas de Cantón y Aldea desde la década del '80.

Estos dos elementos (ausencia de una “acumulación originaria” que desposeyera a la población rural, base social campesina en el proceso revolucionario) están explicando, en última instancia, la posibilidad de una recuperación de algunos elementos característicos del modelo de explotación agrícola tradicional centrado en la familia como unidad productiva y en la incorporación de trabajo a la producción, bien que a manera de síntesis consolidada en una nueva fase del desarrollo económico, antes que como un mero retorno a un modelo de relaciones sociales perimidas.

CONCLUSIONES

Todos estos elementos, sumados a la experiencia compartida de la agresión imperialista y la dislocación violenta de las bases socioeconómicas y políticas del desarrollo, si recordamos nuestras premisas iniciales, podrían permitirnos inferir una pauta de comportamiento en política internacional similar a la observada en tiempos de la Dinastía Qing, con un centro relativamente autónomo de las tendencias societales. Este, busca el reconocimiento de los diversos Estados–nación, sobre la base del respeto por la integridad territorial de los mismos, sin tendencias necesariamente intrínsecas hacia la imposición violenta de intereses particulares de tipo mercantilista. Así, debe entenderse como algo más que mera retórica la idea rectora de la diplomacia china a partir de 1949, constituida por los “5 principios de coexistencia pacífica”: respeto mutuo a la soberanía y la integridad territorial, no agresión, no intervención, igualdad y beneficio recíproco, y coexistencia pacífica. Esto haría que China persista

“[...] en la lucha contra el imperialismo, el hegemonismo y el colonialismo, [fortaleciendo] su unidad con los otros pueblos del mundo, [...] las naciones oprimidas y [...] los países en vías de desarrollo.” (ZHOU, 2004, p. 6).

No obstante, dos son los elementos que podrían poner en cuestión estas proyecciones. Ambos elementos devienen a su vez de la constatación de la evidente imbricación de la economía china en el mercado mundial capitalista, a pesar de las particularidades inherentes a su organización social. El primero de estos factores tiene que ver con la emergencia de otros polos dinámicos de desarrollo en la inmediata periferia de la RPC, bien diferentes a los Estados semi-autárquicos y dinásticos del periodo pre-contemporáneo, y actuando en un contexto regional cada vez más abierto, en el cual el juego de las grandes potencias mundiales no resulta por otro lado irrelevante. Esto podría hacer suponer, un incremento de la competencia y las fricciones, por ejemplo, en el Mar del Sur de China, de las que podemos dar testimonios casi cotidianos.²³

El segundo elemento a destacar está constituido por la presión del capital financiero sobre las áreas periurbanas del país, bajo la forma del emprendimiento frenético de nuevos desarrollos inmobiliarios. La infraestructura inmobiliaria administrada bajo canales burocráticos, fue crecientemente mercantilizada y sujeta a los movimientos especulativos del capital, a partir de la segunda mitad de los noventa. Esto llevó a los nuevos desarrollistas, en colusión con las administraciones locales, a poner en cuestión los derechos colectivos de usufructo del campesinado sobre las parcelas familiares (WU, 2007), provocando numerosos episodios de conflictividad social. Finalmente, existen en las actualidades proyectos y estudios prospectivos para la capitalización del espacio agrícola chino, que implicaría un proceso de concentración de las explotaciones.

El modo en que ambas dimensiones conflictivas hayan de resolverse, condicionará de manera indudable las características futuras de la “expansión china,” a la luz de las líneas explicativas expuestas en esta investigación.

²³ Ver, por ejemplo, “Una alianza insólita: Vietnam y los Estados Unidos,” *Le Monde Diplomatique*, ed. Cono Sur, jun. 2011.

REFERENCIAS

- ANDERSON, Perry. El modo de producción asiático. In: ANDERSON, Perry. *El estado absolutista*. México: Siglo XXI, 1980. p. 476-569.
- ARRIGHI, Giovanni. *Adam Smith in Beijing: Lineages of the XXIst Century*. London: Verso, 2007.
- CHESNEAUX, Jean. *Asia Oriental en los Siglos XIX y XX*. Barcelona: Labor, 1978. parte II, cap. 2.
- CHESNEAUX, Jean. *Movimientos campesinos en China (1840-1949)*. Madrid: Siglo XXI, 1978 [1973].
- DAVIS, Mike. China: la revocación del mandato. In: DAVIS, Mike. *Los holocaustos de la era Victoriana Tardía: el niño, las hambrunas y la formación del Tercer Mundo*. Valencia: Universitat de Valencia, 2006. p. 348-418.
- FLYNN, Dennis; GUIRÁLDEZ, Arturo. Cycles of silver: globalization as historical process. *World Economics*, London, v. 3, n. 2, p. 1-16, Apr./June 2002.
- GERNET, Jacques. *El mundo chino*. Barcelona: Crítica, 1991a.
- GERNET, Jacques. El renacimiento chino. In: GERNET, Jacques. *El mundo chino*. Barcelona: Crítica, 1991b. p. 263-305.
- GERNET, Jacques. *La China imperial: en la víspera de la invasión de los mongoles, 1250-1276*. Buenos Aires: Javier Vergara, 1992.
- HE, Ping. “Rosa Luxemburg ‘The Accumulation of Capital’ and China”. Wuhan, China: Departamento de Filosofía, Universidad de Wuhan, 2010. Inédito.
- HOBSBAWM, Eric. *Industria e imperio*. Barcelona: Crítica, 1995.
- KUHN, Philip. The Taiping rebellion. In: TWITTCHETT, Dennis; FAIRBANK, John K. *The Cambridge History of China*, 1995 [1978]. v. 10, “Late Ch’ing, 1800-1911,” parte 1.
- LARDY, Nicholas. *Agriculture in China’s modern economic development*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- LUXEMBURGO, Rosa. *The accumulation of capital*. New York: Routledge, 2003.
- MANN JONES, Susan; KUHN, Philip. Dynastic decline and the roots of rebellion. In: TWITTCHETT, Dennis; FAIRBANK, John K. *The Cambridge History of China*, 1995 [1978]. v. 10: Late Ch’ing, 1800-1911, parte 1.
- MOORE, Barrington. *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia. El señor y el campesino en la formación del mundo moderno*. Barcelona: Península, 1991 [1973].

- NOVE, Alec. *El sistema económico soviético*. México: Siglo XXI, 1982.
- POMERANZ, Kenneth. *The great divergence. China, Europe, and the making of the modern world economy*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- RISKIN, Carl. *China's Political Economy. The Quest for Development since 1949*. New York: Cambridge University Press, 1988.
- SLAWINSKI, Roman. *Los Picas Rojas y el Movimiento Revolucionario Moderno en China*. Varsovia: Imprenta de la Universidad, 1975.
- SOUYRI, Pierre. *Revolution et contre – revolution en Chine*. Paris: Christian Bourgois Editeur, 1982 [1965].
- SUGIHARA, Kaoru. The East Asian Path of development: a long term perspective. In: ARRIGHI, Giovanni; HAMASHITA, Takeshi; SELDEN, Mark (Ed.). *The resurgence of East Asia: 500, 150, and 50 year perspectives*. New York: Routledge, 2003. p. 78-123.
- UNA alianza insólita: Vietnam y los Estados Unidos. *Le Monde Diplomatique*, Ed. Cono Sur, jun. 2011.
- WONG, Bin R. *China transformed: historical change and the limits of european experience*. Ithaca: Cornell University Press, 1997.
- WU, Fulong. Beyond gradualism. China's urban revolution and emerging cities. In: WU, Fulong (Ed.). *China's emerging cities. The making of new urbanism*. New York: Routledge, 2007. p. 3-25.
- XIAO – ZHOU, Kate. *El poder del pueblo*. Barcelona: Bellaterra, 1998 [1996].
- ZHOU, Yihuang. *La diplomacia china*. Beijing: China Intercontinental Press, 2004.

CHINA Y OCCIDENTE: DOS MODELOS DE DESARROLLO PARA LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

José Luis Valenzuela Alvarez

INTRODUCCIÓN

El año 2001 dio inicio al nuevo siglo con dos acontecimientos que tendrían importancia vital para modificar el panorama de las relaciones internacionales: primero el atentado a las torres gemelas y la consiguiente declaración de guerra al terrorismo por parte de los Estados Unidos, que convertiría en un breve paréntesis de la historia del mundo al período de unipolaridad nacido tras el derrumbe de la Unión Soviética, y luego la entrada de China en la Organización Mundial del Comercio (OMC), seguida por el extraordinario crecimiento de su economía y de su comercio, que complementaría junto al suceso anterior los constructos de un nuevo mundo multipolar. No son, por cierto, todos los elementos que configuran el cambio, pero sí son elementos decisivos.

América Latina, continente nacido bajo la hegemonía global del Imperio Británico y la hegemonía regional de Estados Unidos, se ha mantenido

perennemente subdesarrollado por doscientos años, y encuentra en este cambio una nueva oportunidad para dejar de ser lo que siempre ha sido. El centro del análisis debe entonces orientarse a determinar si, en un mundo multipolar que tendrá una gran potencia proveniente de un subdesarrollo profundo, existen oportunidades para terminar con el subdesarrollo crónico y poder estructurar una sociedad que permita a su gente desarrollar plenamente sus anhelos, proyectos y potenciales.

Por cierto, la oportunidad externa no es el único requerimiento necesario para saltar al desarrollo. Necesitamos antes saber qué desarrollo queremos y cuáles son los cambios internos que lo posibilitarían, necesitamos la capacidad de ver y caracterizar las oportunidades, de tal manera de poder determinar cómo aprovecharlas, necesitamos la decisión de afrontar sacrificios, de postergar necesidades, de consensuar internamente el camino generando una unidad interna en pos del bienestar de todos, y necesitamos probablemente abandonar las rutas solitarias y caminar de la mano de otros países de la región con los cuales podamos compartir los mismos sueños.

DESARROLLO Y PAÍS DESARROLLADO: EL CONCEPTO OCCIDENTAL

Al hablar de desarrollo o de su antítesis, el subdesarrollo, suele no existir una precisión conceptual que permita entender de manera unívoca el significado de ambos términos. De hecho, la palabra subdesarrollo parece estar desterrada del léxico en uso, reemplazada por nuevos conceptos como países en desarrollo, países emergentes, países menos adelantados, economías emergentes, economías en desarrollo, economías de ingresos bajos, medio-bajos o medio-altos, desarrollo humano alto, mediano o bajo, definido según cuarteles.

Si se analizan las clasificaciones de países (y/o economías) de organismos como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, y el informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, es posible definir un conjunto de 29 países considerados unánimemente como desarrollados:

Tabla1: Países considerados desarrollados

Austria	Bélgica	Chipre	Rep. Checa	Dinamarca
Finlandia	Francia	Alemania	Grecia	Islandia
Irlanda	Italia	Luxemburgo	Malta	Holanda
Noruega	Portugal	Rep. Eslovaca	Eslovenia	España
Suecia	Suiza	Reino Unido		Israel
Canadá	Estados Unidos	Japón	Australia	Nueva Zelanda

Fuentes: UNCTAD (2011), FMI (2011), Banco Mundial (2011) y PNUD (2011).

El listado contiene a 23 países europeos, históricamente desarrollados o que han alcanzado el desarrollo bajo la protección de la Comunidad Europea y Estados Unidos, y a 6 países desarrollados también bajo la protección especial del Reino Unido (Australia y Nueva Zelanda, de Estados Unidos (Israel, Canadá y Japón), bajo alianzas cuya génesis es esencialmente geopolítica. No hay ningún país de África, América Latina o Asia (con la excepción de Japón).

A partir del listado es posible extraer características comunes presentes en los veintinueve países, que podrían considerarse como necesarias para construir el concepto de país desarrollado. Por ejemplo, ingreso *per capita*, forma de gobierno, nivel educacional, parámetros sociales, etc. Para efectos de este análisis parece más relevante buscar características ausentes, las que siguiendo el mismo análisis no formarían parte del concepto de desarrollo.

La más importante, apreciada desde el no-desarrollo, sería la estabilidad. En medio del rebrote de la no terminada crisis económica del año 2008, países como Bélgica, Chipre, Francia, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Portugal, España, el Reino Unido e Israel (un 38% de los 29 países) viven un mayor o menor grado de descontento social expresado por la sociedad en las calles, experimentan un deterioro fuerte de la calidad de vida de gran parte de sus ciudadanos, y son presionados por los organismos internacionales para realizar cambios presupuestarios que mantendrán dicha condición por al menos cinco años, afectando especialmente los planes de vida de su juventud.

La Carta de Naciones Unidas (ONU) establece en su Capítulo IX, Artículo 55 a): “La Organización promoverá: niveles de vida más elevados,

trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social” (ONU, 1945). El mandato de Naciones Unidas (1945) establece que “[...] la gran mayoría de los recursos de la organización están dedicados a avanzar en el compromiso de su Carta en cuanto a promover mayores estándares de vida, empleo total y condiciones de progreso social y económico y de desarrollo”. El Consejo Económico y Social de Naciones Unidas se describe a sí mismo como encargado de “promover niveles de vida más elevados, pleno empleo y progreso económico y social” y declara en ONU (2012) que “[...] dado su amplio mandato, el ámbito del Consejo se extiende a más del 70% de los recursos humanos y financieros de todo el sistema de las Naciones Unidas”. ONU (1987) precisa la definición de los objetivos del desarrollo: “[...] el principal objetivo del desarrollo es la satisfacción de las necesidades y las aspiraciones humanas”.

Estos hallazgos indican que el concepto “aparente” de desarrollo no parece corresponderse con el ideal planteado en la introducción, permitir a su gente desarrollar plenamente sus anhelos, proyectos y potenciales. Hacen necesario profundizar la investigación acerca de las mediciones de bienestar y/o felicidad, conceptos más cercanos a dicho ideal. Para ello se toma como referencia la Tabla n. 9 de Índice de Desarrollo Humano (IDH) disponible el PNUD (2010) y se analiza en conjunto con tres diferentes mediciones: *World Values Survey* (2009), EIU (2005) y Zinovyev y Gorban (2010).

La metodología utilizada se basa primero en excluir la base de datos que presenta menor concordancia (en este análisis fue la base de datos *World Values Survey*). Luego construir el mayor conjunto posible de países considerados en los cuatro estudios (91 países), ordenarlos de 1 a 91 según felicidad o calidad de vida en orden descendente, calcular para cada uno la posición media y luego ordenarlos según dicha posición media. El resultado, indicando en la columna P la posición en el ranking único de bienestar o felicidad construido con las tres mediciones, es el siguiente:

Tabla 2: Ranking único de bienestar o felicidad

País	P	País	P	País	P
Irlanda	1	Finlandia	11	Japón	22
Noruega	1	Holanda	12	Chipre	24
Suiza	3	Austria	13	Grecia	25
Dinamarca	4	España	14	Malta	26
Luxemburgo	4	Nueva Zelanda	14	Eslovenia	26
Islandia	6	Bélgica	17	Israel	28
Australia	7	Reino Unido	18	República Checa	30
Suecia	8	Alemania	19	Portugal	31
Canadá	8	Italia	20	Eslovaquia	46
Estados Unidos	8	Francia	21		

Fuentes: Bases de Datos *World Values Survey* (2009), EIU (2005), Zynoviev y Gorban (2010) y Tabla 9 de IDH PNUD (2010)

Las excepciones a la plena coincidencia de los listados de desarrollo y de bienestar son las ausencias en el listado de desarrollo de Singapur (posición 16 en el listado de bienestar), Costa Rica (22) y México (29), y la presencia de Eslovaquia (46 en el listado de bienestar), y en muy menor grado de República Checa y Portugal (posiciones 30 y 31). Como conclusión, es posible afirmar que este análisis confirma las conclusiones de Sacks, Stevenson y Wolfers (2010, p. 33). Dichos autores exploran la relación entre bienestar subjetivo e ingreso, y concluyen que “[...] nuestro análisis sugiere un importante papel del ingreso absoluto en la determinación de la satisfacción con la vida”.

Noruega comparte el primer lugar con Irlanda, país fuertemente golpeado por la crisis financiera; Islandia ocupa el sexto puesto, España comparte el lugar 14, Grecia el lugar 25 y Portugal el lugar 31. Estos cinco países son, hasta ahora, los más golpeados en Europa por una crisis económica cuya crudeza sigue asombrando con nuevas manifestaciones y amenazando alargar por años sus efectos. Los siguientes gráficos muestran un aspecto de la crisis, la evolución del desempleo total y del desempleo juvenil en el período

2004-2010 para estos cinco países y para un grupo que se denomina “Control”, formado por el promedio simple de los datos para Alemania, Francia, Japón y Estados Unidos, que representan “países desarrollados” más estables:

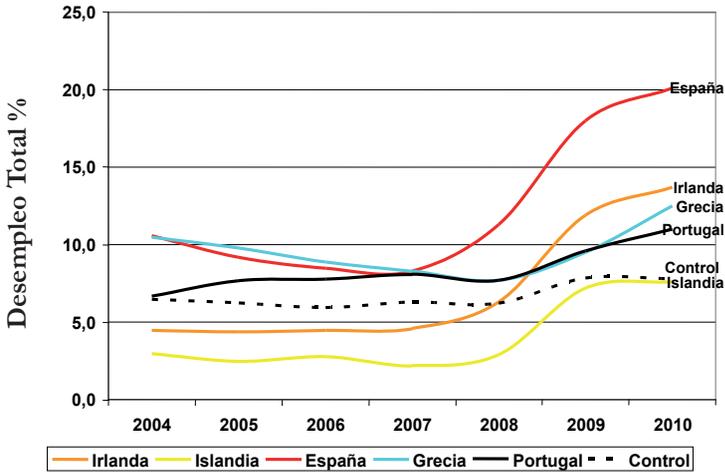


Gráfico 1: Evolución del desempleo total en economías seleccionadas, 2004-2010

Fuente: Construido por este autor con datos extraídos de la Base de Datos LABORSTA de la Organización Internacional del Trabajo, actualizados a abril 2011

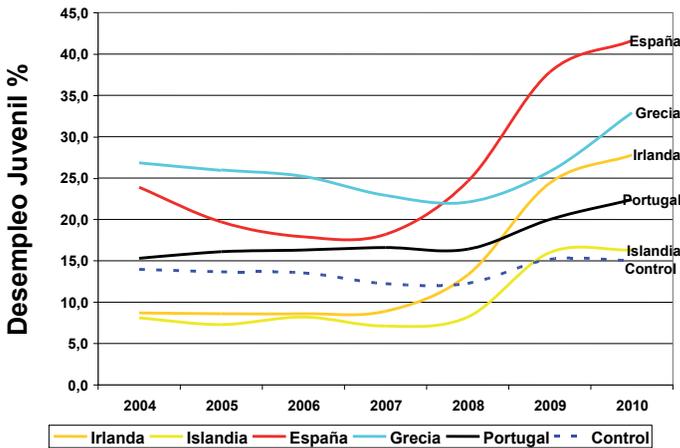


Gráfico 2: Evolución del desempleo juvenil en economías seleccionadas, 2004-2010

Fuente: Construido por este autor con datos extraídos de la Base de Datos LABORSTA de la Organización Internacional del Trabajo, actualizados a abril 2011

Respecto al empleo, Thomsen (2011) señala que:

Portugal tiene un mercado laboral inflexible [...] tratar de aumentar las exportaciones mediante una devaluación fiscal en la forma de una fuerte reducción en las contribuciones a la seguridad social, probablemente en el orden del 3 al 4 por ciento del producto geográfico bruto.

El siguiente gráfico refleja la evolución del desempleo en Grecia y Portugal, proyectada hasta 2016 por el Fondo Monetario Internacional (FMI), y demuestra que hacia el año 2016 ambos países recuperarían recién el nivel de desempleo más alto del período pre-crisis 1980-2008. Ello significa la frustración de muchísimos sueños de los jóvenes que ingresan a la adultez:

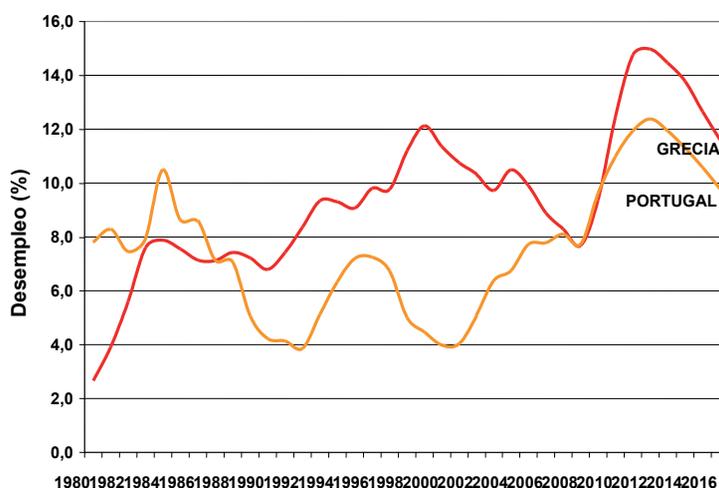


Gráfico 3: Evolución del desempleo total en Grecia y Portugal, 1980-2016

Fuente: *World Economic Outlook*, FMI, abril 2011

Volviendo a la lista de países desarrollados, Japón, que ocupa el lugar 22, está sumido en su propia crisis económica desde 1995, y manifiesta síntomas de crisis social muy fuertes, como señala Cooperativa (ANCIANOS..., 2011) al referirse al aumento de los ancianos que roban sólo para ser llevados a la cárcel y poder gozar de compañía (sin considerar por cierto el terremoto, el tsunami y la posterior crisis nuclear). Estados Unidos, que parece tener permanentemente a su juventud en la guerra, aumenta drásticamente a 43,6 millones de personas su población bajo la línea de pobreza en 2009 de acuerdo

al *US Census Bureau* (2010) (casi 4 millones más de pobres que en el año 2008), disminuye en 2009 el ingreso medio de su población al nivel de 12 años atrás, y la inseguridad hace que disminuyan matrimonios y nacimientos.

En Estados Unidos la crisis parece tener elementos estructurales, como se desprende de la polémica causada en noviembre 2010 por la emisión de 600.000 millones de dólares de la Reserva Federal de Estados Unidos, la presión del BRICS porque detenga la pérdida de valor del dólar, según sostiene el periódico *Shanghai Daily* (2011): “[...] los países del BRICS están preocupados debido a que el gran déficit comercial y presupuestario de Estados Unidos puede terminar debilitando el dólar”. En el punto 16 de la Declaración de Sanya (BRICS, 2011), los países BRICS declaran “[...] apoyamos la reforma y el mejoramiento del sistema monetario internacional, con un sistema basado en una moneda de amplia reserva internacional”. La crisis originada por el techo de la deuda de Estados Unidos en julio-agosto 2011 no hace sino multiplicar las aprensiones del resto del mundo acerca de la economía norteamericana.

Del análisis se concluye que no está en este aparente concepto de desarrollo, la posibilidad de entregar a las personas la posibilidad de construir sus sueños, aunque los países latinoamericanos lo hayan buscado en vano por doscientos años.

DESARROLLO Y PAÍS DESARROLLADO: EL CONCEPTO CHINO

Aún no es posible definir un “modelo chino de desarrollo” yendo más allá del sencillo concepto de experimentar cuidadosamente hasta lograr aislar mecanismos o principios que parecen funcionar bien en un ambiente controlado (como por ejemplo las zonas económicas especiales) o en un ambiente natural (se dan naturalmente en un segmento de la sociedad). Los mecanismos o principios se transportan a la sociedad y se observan los resultados, corrigiendo, volviendo atrás o adoptándolos de manera más permanente.

Yang (2007, p. 74) explica el enfoque que China tiene sobre el concepto de desarrollo:

Nuestro concepto de desarrollo incluye el objetivo del desarrollo comprehensivo. Debemos abolir la estrecha visión de desarrollo que se focaliza exclusivamente en el desarrollo económico, y establecer un nuevo

concepto que enfatice el desarrollo armonioso de la economía y de la sociedad. Para expresarlo vívidamente, el pastel debe no sólo ser grande, sino también bien hecho y dividido con una perfecta justicia.

Este enfoque permite comprender con más claridad la política de Deng (1992) que suele resumirse en la expresión “construcción de una sociedad moderadamente acomodada”, derivada de su discurso del 30 de marzo 1979. La experiencia del modelo occidental demuestra que la armonía se pierde cuando en las decisiones reina la economía y los preceptos de la eficiencia económica.

Wu (2010) cuenta que Deng Xiaoping, recién elegido Presidente de la Conferencia Política y Consultiva del Pueblo Chino, en marzo 1978, declaraba que “[...] la ciencia y la tecnología son la principal fuerza productiva [...]. Los intelectuales también forman parte de la clase trabajadora”. Siguiendo la historia de la reforma china, Wu (2010, p. 133-134) cita a Deng Xiaoping, en 1992: “[...] la cualidad básica del socialismo es liberar y desarrollar la productividad y eliminar la explotación y los extremismos. Su objetivo es conseguir finalmente la prosperidad común”.

Lo que podríamos llamar “modelo chino de desarrollo” se ha ido construyendo desde un punto de partida increíblemente bajo. La China de 1978 era un país paupérrimo, el resultado de llevar a un país pobre a una década de retroceso bajo los dictados de la Revolución Cultural. El método de Deng Xiaoping fue de ensayo y error.

Wu (2010, p. 135) cita al Décimo Cuarto Congreso del Partido Comunista, octubre de 1992 (a 14 años del inicio de la reforma), como la oportunidad en que se establecen conceptos vitales en la China de hoy: “[...] los objetivos para establecer un sistema socialista de economía de mercado, [...] construir el socialismo con características chinas”. Opina que ese año fue clave para la historia de China, marcando un gran aceleramiento de las reformas y recuperando la confianza de las multinacionales y los países occidentales. Fue también el último Congreso que contó con la presencia de Deng. En marzo de 1993 asumiría la presidencia de China Jiang Zemin.

Li (2010, p. 23) muestra la evolución en la comprensión de los principales conceptos del desarrollo económico. En su *paper* de 1980, titulado

“El rol de la educación en el desarrollo económico”, concluye que “[...] el incremento en la productividad laboral debe ser visto como el resultado acumulado de la inversión en educación”. Cuando coexiste desempleo y oportunidades laborales sin llenar, es porque hay un desencuentro entre la estructura de la fuerza laboral y los requerimientos de la estructura de la economía y su crecimiento.

Li (2010) divide los problemas del empleo en tres categorías: problemas universales, problemas propios de las economías en desarrollo y problemas específicos de China. Estos últimos corresponden parcialmente a una administración laboral incompetente, pero principalmente a las condiciones iniciales de China planteadas en el párrafo anterior, agravadas por el rápido crecimiento de la población que alcanza edad laboral y su baja preparación. La solución no está sólo en la economía, sino en la sincronización entre crecimiento económico y reestructuración de la educación, con frutos en el mediano plazo. Plantea que “invertir en educación es un prerequisite para el desarrollo de una economía intensiva en conocimiento”. China captaba así muy temprano la necesidad de incrementar la inversión en educación.

Para conocer qué significó para el desarrollo de la educación, de la ciencia y de la tecnología de China la temprana claridad conceptual de políticos como Deng Xiaoping y de académicos como Li, es necesario consultar algunas estadísticas. Según UNESCO (2011), la tasa de alfabetización de adultos pasó de 65.5% en 1982 a 77.8% en 1990 y a 94% en 2009 (y de 51,1% en 1982 a 90.9% en 2009 para las mujeres). De 231 millones de analfabetos en 1982, pasa a 64 millones de analfabetos en 2009. Entre los jóvenes de 15 a 24 años, solo el 0.6% es analfabeto en 2009 (0.5% entre los hombres y 0.7% entre las mujeres). De 23 millones de jóvenes analfabetos en 1982 a 650.000 en 2009.

El siguiente gráfico muestra la evolución de la inversión de China en investigación y desarrollo, comparada con países desarrollados como Japón y Estados Unidos, y países latinoamericanos como Brasil y Chile:

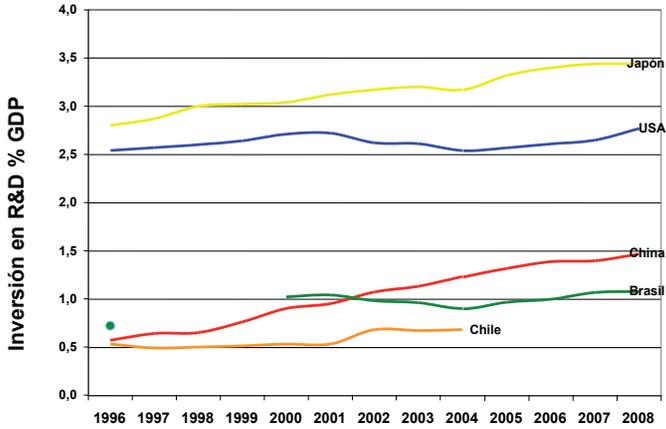


Gráfico 4: Evolución de la inversión en I&D para economías seleccionadas, 1996-2008

Fuente: Base de Datos de UNESCO (2011)

El efecto virtuoso del tamaño de China queda en evidencia si se compara el nº de investigadores en cada uno de los países analizados:

Tabla 3: Nº de investigadores en economías seleccionadas y su distribución en sectores de la actividad

País	Fecha Información	Nº Investigadores	Distribución porcentual de investigadores		
			En la empresa	En el Gobierno	En la Universidad
China	2008	1.592.420	68,6	15,0	16,4
USA	2007	1.412.639	80,1	3,6	
Japón	2008	656.676	75,0	4,9	18,8
Brasil	2008	133.266	37,3	15,1	56,8
Chile	2004	13.427	50,1	4,6	38,9

Fuente: Base de Datos de UNESCO (2011)

Hoy China es el país con la mayor cantidad total de investigadores, se aproxima a igualar a Estados Unidos en número de investigadores trabajando en la empresa (1,09 millones versus 1,13 millones), y supera largamente a

los demás países en N° de investigadores trabajando en el Gobierno y en la Universidad. Han transcurrido menos de 30 años desde el *paper* de Li (2010).

Se ha analizado la evolución de los recursos destinados a Investigación y Desarrollo. Una forma de complementar la visión acerca de la capacidad de generar nuevo conocimiento es analizar la calidad de las instituciones dedicadas a la investigación científica. WEF (2010) entrega el siguiente ranking:

Tabla 4: Ranking de calidad de instituciones de investigación para economías seleccionadas

País	Lugar en el Ranking	Puntuación
Estados Unidos	4	6,0
Alemania	6	5,9
Japón	15	5,3
China	39	4,3
Brasil	42	4,2
Chile	55	3,9

Wu (2010) narra el nacimiento del primer empresario chino, un hombre llamado Sha Zi (el loco) que abrió un tenderete llamado Sha Zi Gua Zi (las semillas de melón del loco). Sha Zi generó una polémica nacional cuando en 1979 su negocio sobrepasó el límite de 8 empleados, lo que lo convertía en un explotador de masas, un capitalista. Deng cerró la polémica planteando ante el Comité Central del Partido Comunista la postura de “esperar y ver”.

En Wenzhou, Provincia de Zhejiang, había en 1980 tres mil pequeños empresarios alimentados por el contrabando, mientras las autoridades mantenían “un ojo abierto, otro cerrado”. En 1983 eran ya cien mil pequeñas industrias. En 1984 Deng declaraba “dejemos que algunas personas se hagan ricas primero”. Wu (2010) cita a la revista *China Youth Daily* determinando que “[...] los tres trabajos más deseados en 1984 eran taxista, comerciante y cocinero, mientras los tres menos deseados eran científico, médico y profesor”.

No todos los “experimentos” resultaron bien. Wu (2010) analiza la liberalización de los precios en marzo 1988, dada por fracasada en octubre del

mismo año tras un incremento del 95%, escasez y sueldos que no permitían llegar a fin de mes.

Podría suponerse que la consolidación del supuesto “modelo chino de desarrollo” se inicia con un proceso de institucionalidad marcado por el ascenso al poder como Presidente de China de Jiang Zemin en 1993, y se estaría profundamente equivocado. Jiang (2010, p. 209) contiene la intervención del entonces Secretario General del Partido Comunista ante los alumnos de alto nivel de la Escuela del Partido en junio 1992.

Precisamente por estas ventajas, el papel positivo del mercado en el desarrollo económico ha venido siendo comprendido por un creciente número de personas en los países socialistas, deshaciéndose la unilateralidad de comprensión y el prejuicio que había sobre el mercado en el pasado.

Analizando los nuevos planteamientos acerca de planificación y mercado, apoyado en conceptos de Deng Xiaoping como economía mercantil socialista, economía de mercado planificada socialista y economía de mercado socialista, Jiang (2010, p. 211) dice “[...] pienso que en el informe ante el XIV Congreso del Partido debemos definir finalmente una formulación más o menos científica del régimen económico que apruebe la mayoría de los camaradas”. Tres meses después, en su intervención de la I sesión plenaria del referido Congreso, Jiang Zemin plantea que “[...] mucha de la práctica y experiencia adquirida en el pasado ha dejado de ser aplicable, por lo que debemos, por exigencia de la nueva práctica, emprender nuevos estudios, innovar constantemente y marchar con los tiempos”. En 1997, en su discurso fúnebre en memoria de Deng Xiaoping, Jiang (2010, p. 674) declaraba que “[...] la teoría de Deng Xiaoping sobre la construcción de un socialismo con peculiaridades chinas es correcta”.

Hu Jintao, sucesor de Jiang Zemin como segundo Presidente de China, titula su discurso del 15 de octubre 2007 en el XVII Congreso del Partido Comunista de China “Sostener en alto la gran bandera del socialismo con características chinas y luchar para construir nuevas victorias en la construcción de una sociedad moderadamente próspera en todos sus aspectos”, y puntualiza “construir una sociedad moderadamente próspera en todos sus aspectos es una meta para el Partido y para el estado a alcanzar en el año 2020”.

Hu incorpora el “concepto científico de desarrollo”. Ya Jiang (2010, p. 324) decía ya en 1993 “[...] quien no ha investigado no tiene derecho a tomar decisiones [...]”, y establece que “[...] aún reconociendo nuestros logros, debemos tener muy claro que ellos no alcanzan a satisfacer las expectativas de la gente”. Con mayor detalle, Hu establece que “[...] la fortaleza económica ha aumentado fuertemente, pero la productividad total permanece baja, la capacidad independiente de innovación es débil, y aún debemos resolver problemas estructurales de larga data y encontrar un modo de crecimiento extensivo”. Hu explica el concepto científico de desarrollo como “[...] su esencia es el desarrollo, su objetivo son las personas, sus requerimientos básicos son el desarrollo comprehensivo, balanceado y sustentable, y su aproximación fundamental es la consideración global”.

Los elementos discutidos no permiten por cierto definir el concepto chino de desarrollo, sino que ayudan a la comprensión del camino que sigue China en la construcción de una sociedad moderadamente próspera. Entre las conclusiones posibles, aún a modo de hipótesis a ser desarrolladas, está un sentido de crecimiento económico que busca metas que no maximizan (una sociedad moderadamente acomodada), la ciencia económica vista como uno de los elementos a tomar en consideración (consideración global, desarrollo comprehensivo, el objetivo son las personas), no hay pretensión de establecer verdades universales (socialismo con peculiaridades chinas, problemas específicos de China), las personas y sus experiencias son tomadas en cuenta, más allá de limitarse en una ortodoxia del modelo (Sha Zi, los empresarios alimentados por el contrabando), se actúa con pragmatismo (se actúa, se evalúa, se corrige), y apertura al cambio (nuevos estudios, innovar constantemente, marchar con los tiempos).

DOS MODELOS CONFRONTADOS: EL COMPORTAMIENTO DE LAS GRANDES ECONOMÍAS EN EL PERÍODO 1999-2010

Si dejamos hablar a los números, los siguientes gráficos resumen el comportamiento macroeconómico de las cuatro mayores economías del mundo en el período reciente 1999-2000:

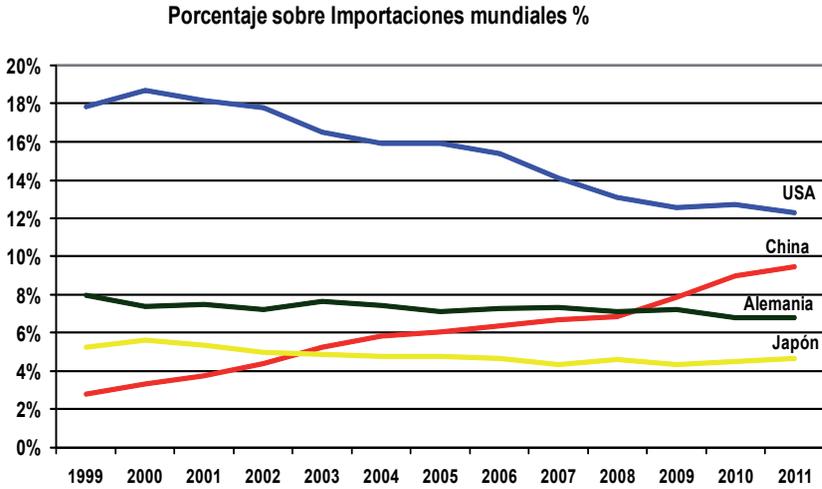


Gráfico 5: Participación de las cuatro mayores economías de hoy en las importaciones mundiales, 1999-2010

Fuente: OMC (2011)

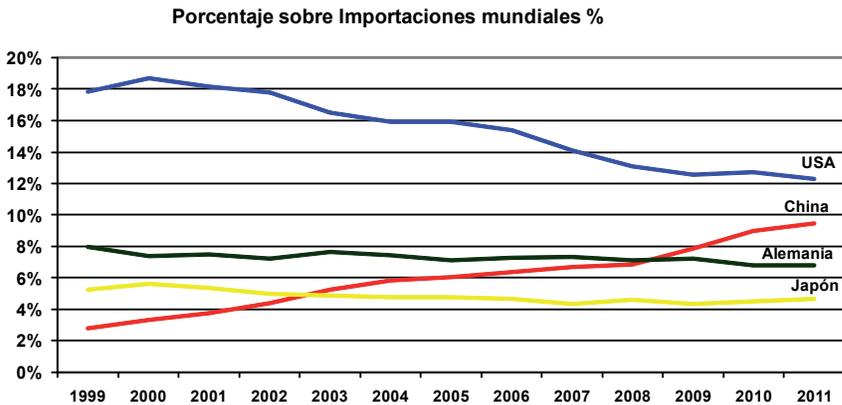


Gráfico 6: Participación de las cuatro mayores economías de hoy en las exportaciones mundiales, 1999-2010

Fuente: OMC (2011)

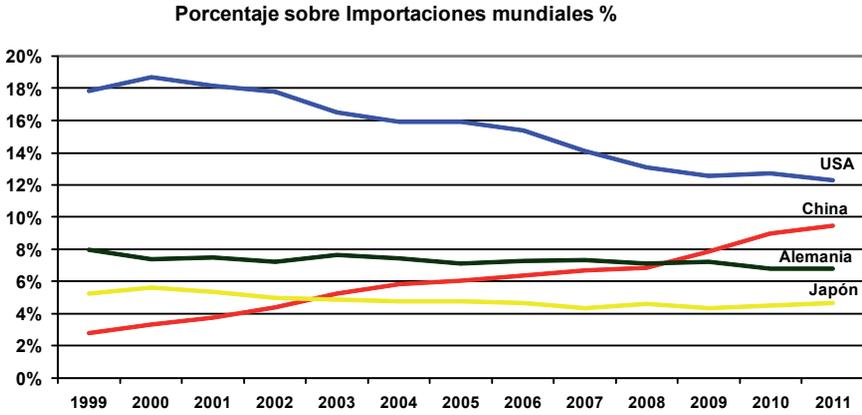


Gráfico 7: Evolución del Producto Geográfico Bruto (precios corrientes) de las cuatro principales economías de hoy, 1999-2010
Fuente: FMI (2011)

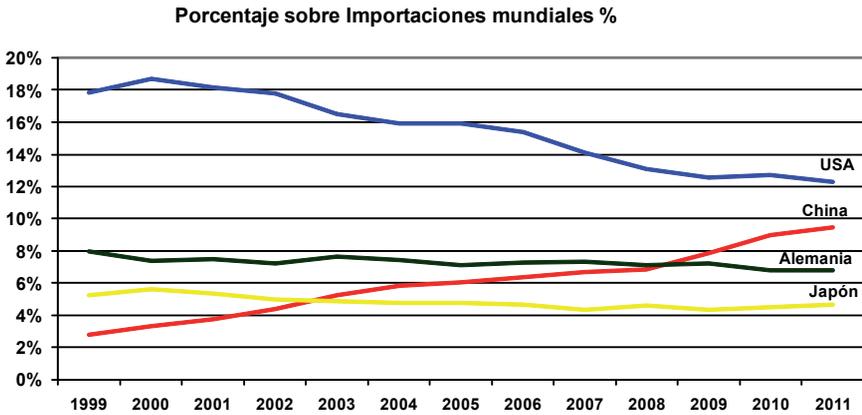


Gráfico 8: Evolución del Producto Geográfico Bruto (PPP) de las cuatro principales economías de hoy, 1999-2010
Fuente: FMI (2011)

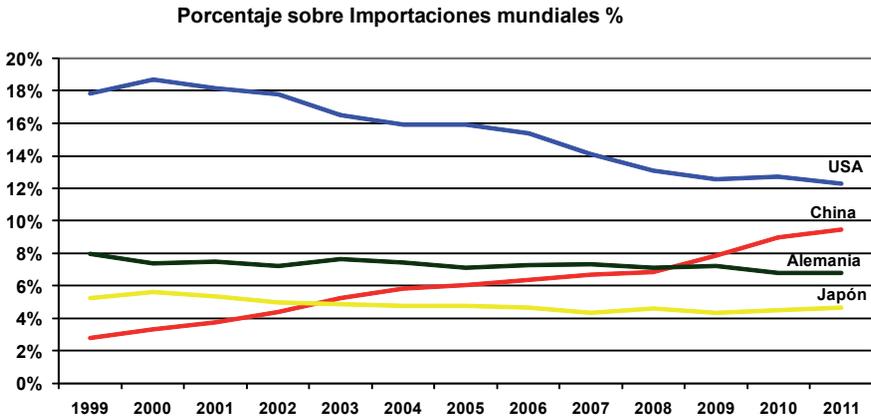


Gráfico 9: Ahorro en las cuatro principales economías de hoy, 1999-2010
Fuente: FMI (2011)

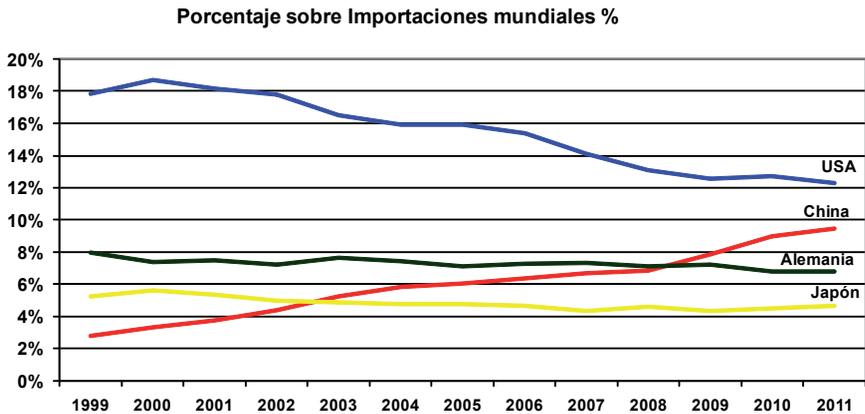


Gráfico 10: Inversión en las cuatro principales economías de hoy, 1999-2010
Fuente: FMI (2011)

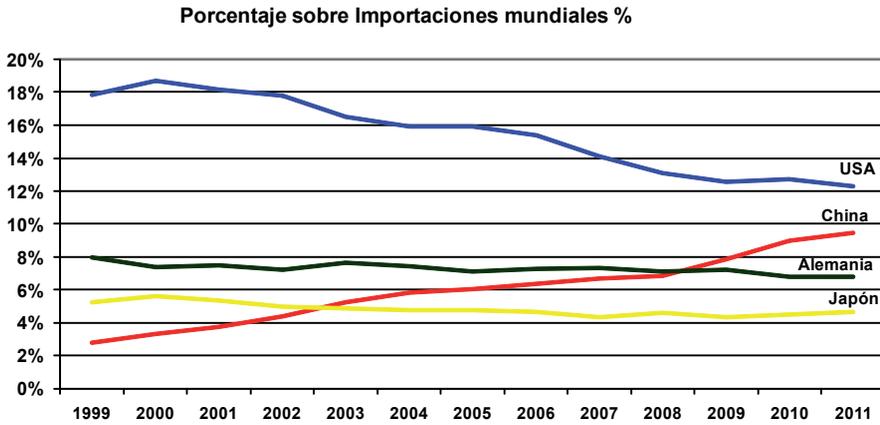


Gráfico 11: Balance en Cuenta Corriente de las cuatro principales economías de hoy, 1999-2010

Fuente: FMI (2011)

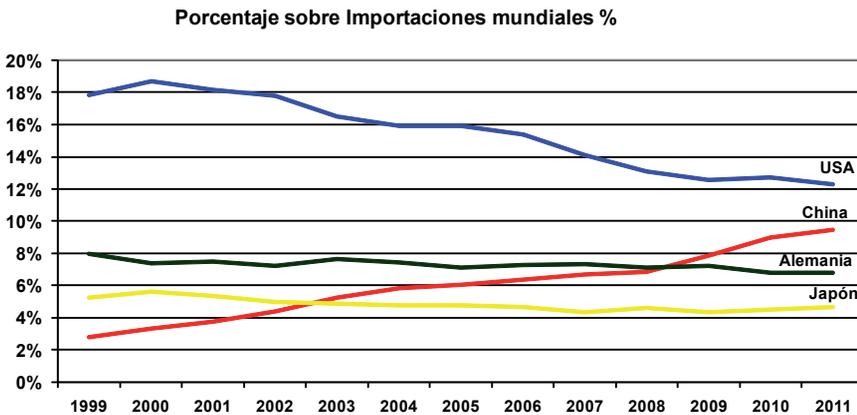


Gráfico 12: Deuda de las cuatro principales economías de hoy, 1999-2010

Fuente: FMI (2011)

En todos los parámetros analizados gráficamente, China muestra un comportamiento superior al de las economías desarrolladas con las que se

compara. Sin embargo, WEF (2010) califica a los países según la posibilidad de un default de la deuda soberana asignando las siguientes posiciones (1 ° para el país más seguro, Suiza, y 138° para el país menos seguro, Zimbabue): Alemania 6°; Estados Unidos 11°; Japón 16°; China 32°.

En este ranking, Chile ocupa el lugar 26° (primer país latinoamericano) y Brasil el lugar 46° (tercer país latinoamericano, superado por un puesto por México). Respecto a parámetros relacionados con calidad de vida, el indicador WEF (2010) entrega los siguientes parámetros:

Tabla 5: Mortalidad infantil y esperanza de vida en países seleccionados, 2010

	Mortalidad Infantil	Esperanza de Vida
Japón	2,5	82,6
Alemania	3,7	80,1
Estados Unidos	6,7	78,4
Chile	7,2	78,6
China	17,8	73,1
Brasil	18,3	72,4

Fuente: WEF (2011)

Los ejemplos son infinitos. Una forma de comparar la capacidad de reacción de la economía que ha construido China con la capacidad de los países desarrollados y la de otros países seleccionados se resume en la Tabla siguiente, que muestra la evolución del Producto Interno Bruto - *Gross Domestic Product* (GDP) en el período de crisis 2007-2010. El razonamiento chino considera la siguiente línea de acontecimientos:

- Una especulación excesiva aprovecha la debilidad de la regulación del sistema financiero internacional y conduce al sistema económico mundial a una profunda crisis;
- Los sistemas financieros estatales reaccionan fuertemente inyectando dineros fiscales al sistema económico y sosteniendo el sistema financiero. China es aplaudida por seguir esta línea de acción;
- Mientras los recursos financieros occidentales se utilizan principalmente para robustecer el sistema financiero, los recursos chinos van a la economía

real mediante la estimulación del consumo interno con un sentido de equidad.

Tabla 6: Crecimiento durante la crisis de economías seleccionadas (%), 2007-2010

	2007	2008	2009	2010	2007-2010
USA	2.1	0.4	-2.4	3.3	3.35
Japón	2.4	-1.2	-5.2	2.4	-1.79
Area Euro	2.8	0.6	-4.1	1.0	0.17
China	13.0	9.6	9.1	10.5	49.31
India	9.4	6.4	5.7	9.4	34.60
Mexico	3.3	1.5	-6.5	4.5	2.45
Brasil	6.1	5.1	-0.2	7.1	19.19
Mundo	3.9	1.8	-2.0	3.6	7.39

Fuente: Actualización informe *World Economic Outlook*, FMI, julio 2010

Estos cambios en el crecimiento económico tienen efectos fortísimos en los países desarrollados. El siguiente gráfico compara la evolución de la pobreza y el Producto Geográfico Bruto *per capita* en Estados Unidos, y muestra como una pequeña caída en el ingreso *per capita* devuelve los niveles de pobreza 30 años atrás:

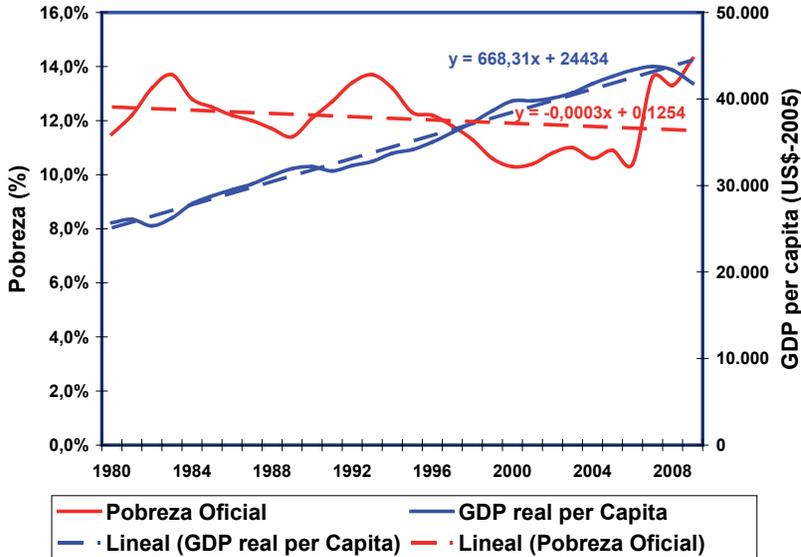


Gráfico 13: Evolución de la pobreza y el ingreso *per capita* en Estados Unidos, 1980-2009

Fuente: Construido por este autor con datos para pobreza del *US Census Bureau* a abril 2011, y datos del ingreso *per capita* del Banco Mundial

Nuestro continente no escapa tampoco a la aparición de políticas retrógradas en el concierto del comercio internacional. *Global Trade Alert* (2011) señala que el principal agresor comercial actual de Brasil, Chile y China hoy es Argentina, por la vía de medidas proteccionistas.

Finalmente, si se plantea la pregunta ¿cuán sólidos son los argumentos de China para ostentar tan atractivos índices de desarrollo económico?, una posible respuesta se encuentra en el siguiente gráfico, que muestra la relación entre el PGB *per capita*, extraído de FMI (2011), y el índice de competitividad por países, extraído de WEF (2010). El gráfico incluye a 118 países para los cuales ambos datos están disponibles, y destaca en círculos de fondo negro a las economías de América del Sur, en rombos de color negro a China (menor PGB *per capita*) y a otras economías “chinas” como Hong Kong, Taiwan y Malasia (23.7% de chinos). Los países chinos destacan nítidamente por sobre la línea de tendencia logarítmica, reflejando una competitividad mayor que la que normalmente corresponde a su nivel de PGB *per capita*, mientras los

países sudamericanos, con la excepción de Chile, se encuentran bajo la línea de tendencia, reflejando una menor competitividad respecto a los países con similar PGB *per capita*:

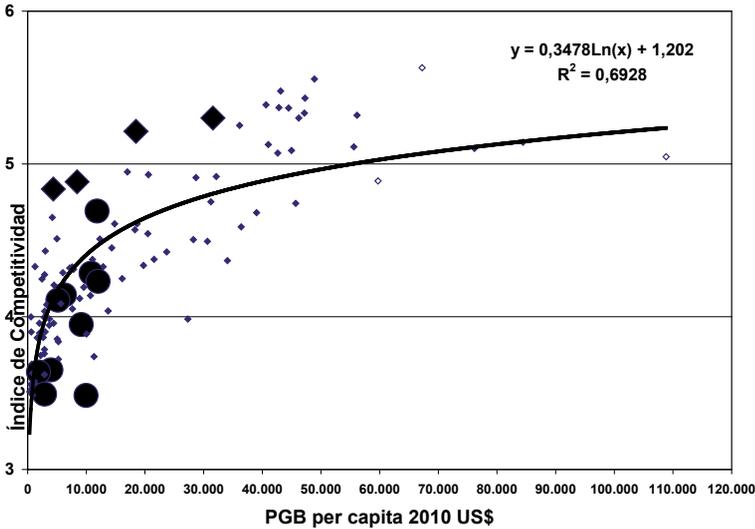


Gráfico 14: Correspondencia entre desarrollo económico (PGB per capita) y competitividad (Índice de Competitividad WEF)

Fuente: FMI (2011) y WEF (2010), construido por este autor

CONCLUSIONES

El análisis efectuado permite pensar que durante doscientos años los países latinoamericanos han buscado lo que no existe, alcanzar dentro del modelo occidental un estado de desarrollo centrado en las personas que permita a cada uno desarrollar integralmente sus anhelos. También permite encontrar en el caso del desarrollo chino una serie de elementos que parecen estar próximos a su propia cultura, cercanos a sus propias posibilidades. A su vez, la coyuntura nacida a partir del término del unipolarismo mundial abre la posibilidad de que los países latinoamericanos puedan elegir soberanamente su modelo de desarrollo.

Si se ve la coyuntura actual como una oportunidad, es necesario darse cuenta de que dicha oportunidad existe hoy, ahora. Si continuar las tendencias

que muestra hoy el sistema mundial, es probable que China cumpla con sus objetivos al año 2020, y se transforme a los ojos de América Latina en algo remoto, en un barco que alcanzó puertos lejanos, aunque en su trayectoria recalara en las costas del continente y mantuviera temporalmente sus puertas abiertas. El atractivo de China se aprecia con claridad en la relación PGB *per capita* vs. Índice de Competitividad mostrado en el gráfico n° 14.

Las líneas de trabajo pueden orientarse a determinar los consensos que los países latinoamericanos deben construir en su interior, los sacrificios que demanda el camino, las formas para el acercamiento entre los dos mundos separados por un poco de agua, las maneras en que distintas formas de organizar la sociedad pueden convivir fructíferamente, el real espacio de independencia para actuar en asuntos internacionales y los potenciales de la aproximación individual a China, la aproximación regional o la aproximación a nivel de América Latina. En particular, es posible detectar una gran oportunidad en el trabajo que inicia China en su nuevo Plan Quinquenal 2011-2016 para construir áreas de desarrollo en alta tecnología.

REFERENCIAS

ANCIANOS japoneses ven en la cárcel un refugio ante la soledad. *Cooperativa*. Publicado el 30 de enero 2011. Disponible en: <http://www.cooperativa.cl/ancianos-japoneses-ven-en-la-carcel-un-refugio-ante-la-soledad/prontus_notas/2011-01-30/110525.html>. Acceso el: 30 enero 2011.

BANCO MUNDIAL. The World Bank Open Data. 2011. Disponible en: <<http://data.worldbank.org/>>. Acceso el: 15 mayo 2011.

BRICS. *Sanya Declaration*. Abril 14, 2011. Disponible en: <<http://in.china-embassy.org/eng/xwfw/xxfb/t815431.htm>>. Acceso el: 18 mayo 2011.

DENG, Xiaoping. *Selected works of Deng Xiaoping*. [S.l.]: Foreign Language Press, 1992. Discurso “Defender los 4 principios cardinales”, marzo 30, 1979. Disponible en: <<http://english.peopledaily.com.cn/dengxp/vol2/text/b1290.html>>. Acceso el: 30 mayo 2011.

EIU. *The world in 2005: the Economist Intelligence Unit's quality of life index*. 2005. Disponible en: <http://www.economist.com/media/pdf/QUALITY_OF_LIFE.pdf>. Acceso el: 30 junio 2011.

FMI. Base de Datos World Economic Outlook 2011. Disponible en: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/weodata/index.aspx>>. Acceso el: 30 mayo 2011.

FMI. Base de Datos World Economic Outlook 2011. 2011. Disponible en: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/index.aspx>>. Acceso el: 15 mayo 2011.

GLOBAL TRADE ALERT. Base de datos de medidas proteccionistas por país causante. Disponible en: <http://www.globaltradealert.org/>. Acceso el: 1 junio 2011.

JIANG, Zemin. Textos escogidos de Jiang Zemin. Ediciones en Lenguas Extranjeras. Beijing: [s.n.], 2010.

LI, Yining. Economic reform and development. Beijing: Foreign Language Teaching and Research Publishing, 2010.

OIT. *Laborsta Internet*. 2011. Disponible en: <<http://laborsta.ilo.org>>. Acceso El: 18 mayo 2011.

OMC. Base de Datos Time Series on International Trade. 2011. Disponible en: <<http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDDBStatProgramHome.aspx?Language=E>>. Acceso el: 20 agosto 2011.

ONU. *Carta de las Naciones Unidas*. 1945. Disponible en: <<http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm>>. Acceso el: 30 mayo 2011.

ONU. Consejo Económico y Social. E/CN.4/1987/9. 1987. Disponible en: <<http://daccess-dds-y.un.org/doc/UNDOC/GEN/G86/120/87/PDF/G8612087.pdf?OpenElement>>. Acceso el: 18 mayo 2011.

ONU. Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. 2012. Disponible en: <<http://www.un.org/es/ecosoc/about/>>. Acceso el: 23 marzo 2012.

PNUD. *Índice de desarrollo humano 2010*. 2010. Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_Table1_reprint.pdf>. Acceso el: 15 mayo 2011.

SACKS, Daniel W.; STEVENSON, Betsey; WOLFERS, Justin. Subjective well-being, income, economic development and growth. *NBER Working Paper Series*. Working Paper 16441, año 2010, octubre. Disponible en: <<http://www.nber.org/papers/w16441>>. Acceso el: 10 enero 2011.

SHANGHAI DAILY. BRICS nations pressing for monetary shake-up. Publicado el 15 de abril 2011. Disponible en: <<http://www.shanghai-daily.com/article/?id=468966&type=Nacional>>. Acceso el: 15 abr. 2011.

- THOMSEN, Poul. *Transcripción de una entrevista con Poul Thomsen*. 2011. Disponible en: <<http://www.imf.org/external/np/tr/2011/tr052011a.htm>>. Acceso el: 22 mayo 2011.
- UNCTAD. Base de Datos UNCTAD. 2010. Disponible en: <<http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx>>. Acceso el: 15 mayo 2011.
- UNESCO. Base de Datos de la UNESCO. 2011. Disponible en: <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=3587&IF_Language=eng&BR_Country=1520&BR_Region=40520>. Acceso el: 21 agosto 2011.
- US CENSUS BUREAU. *Current Population Survey (CPS). 2010 Annual Social and Economic Supplement (ASEC)*. Disponible en: <<http://www.census.gov/hhes/www/poverty/data/incpovhlth/2009/highlights.html>>. Acceso el: 30 mayo 2011.
- WEF. *The Global Competitiveness Report 2010-2011*. 2010. Disponible en: <<http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>>. Acceso el: 12 agosto 2011.
- WORLD VALUES SURVEY. World Values Survey Association. *World Value Survey 1981-2008 official aggregate v. 20090901, 2009*. Disponible en: <http://arxiv.org/PS_cache/arxiv/pdf/1008/1008.4063v2.pdf>. Acceso el: 18 mayo 2011.
- WU, Xiaobo. *La China emergente: la transformación del gigante asiático desde dentro*. Beijing: China Intercontinental Press, 2010.
- YANG, Jinhai. The future of China's socialist market economy [El futuro de la economía socialista de mercado de China]. *Nature, Society and Thought*, Minneapolis, v. 20, n. 1, p. 74, 2007.
- ZINOVYEV, Andrei; GORBAN, Alexander N. *Nonlinear quality of life index*. 2009. Disponible en: <http://arxiv.org/PS_cache/arxiv/pdf/1008/1008.4063v2.pdf>. Acceso el: 30 enero 2011.

KANT E O COSMOPOLITISMO

Rafael Salatini de Almeida

É nos escritos tardios de Immanuel Kant, produzidos entre os anos 1780 e 1790 (período em que o filósofo ministrara seus cursos de direito natural na Universidade de Königsberg) (HECK, 2007), que se impõe modernamente o tema do cosmopolitismo¹, o qual se encontra presente tanto em seus opúsculos de filosofia da história quanto em seu tratado jurídico denominado *Metafísica dos costumes*, publicado em 1797. Nos primeiros, o tema se encontra desenvolvido, via de regra, sob um ponto de vista histórico (ainda que se trate de uma história ideal), culminando, no segundo, no ponto de vista jurídico, sendo ambos os pontos de vista, todavia, correlacionados. Desenvolverei aqui o tema do cosmopolitismo no pensamento tardio kantiano sob esses dois aspectos.

Sob o ponto de vista histórico ou teleológico², penso que é preciso recorrer ao modelo esquemático da filosofia da história kantiana – cujo

¹ Para um histórico do tema, cf. RICUPERATI, 1992.

² Ver RUYSEN, 1962; PHILONENKO, 1986; ZINGANO, 1989; PROUSTE, 1991; HERRERO, 1991; TERRA, 1995; MENEZES, 2000; LEBRUN, 2004; LEBRUN, 1986.

fundamento geral é, nesta seção como em toda a sua obra, a moral, a qual diz que os seres humanos devem ser considerados sempre como fins e não como meios (segundo se afirma na *Fundamentação da metafísica dos costumes*, de 1785) –, nunca compendiada num tratado sistemático, mas desenvolvida claramente em diversos opúsculos, com as seguintes etapas, claramente contratualistas (BOBBIO, 1996 [1986, 1994]): a) estado natural, b) sociedade civil, c) sociedade civil mundial e d) sociedade cosmopolita.

A passagem do estado natural para o estado civil é bastante conhecida para quem possui intimidade com o pensamento contratualista (de Hobbes ao primeiro Fichte) e representa o estabelecimento da paz entre os indivíduos pela instituição de um poder comum supra-partes. A passagem da sociedade civil para a sociedade civil mundial consiste, por inspiração do primeiro movimento, no estabelecimento da paz – ainda não perpétua – entre os Estados pela instituição de uma federação internacional sob o modelo de uma liga de povos (e não um Estado de povos). Por fim, a passagem da sociedade civil mundial para a sociedade cosmopolita consiste no estabelecimento da paz entre os Estados e os indivíduos de outros Estados pela instituição de uma comunidade que inclua não apenas os indivíduos de um Estado, mas igualmente os indivíduos estrangeiros.

Embora se possa dizer que o segundo movimento seja, em grande parte, desconhecido dos pensadores contratualistas anteriores a Kant, uma vez que, de Hobbes até Hegel (que representa já a dissolução da filosofia contratualista), a descrição das relações interestatais nunca superou a ideia de um novo *status naturae* agora, entre Estados igualmente soberanos (que, em Hegel, ainda parece no § 333 dos *Princípios da filosofia do direito*, de 1821) podemos encontrar vários indícios que prefiguram a constituição de uma sociedade civil mundial (os tratados internacionais em Pufendorf, o comércio internacional em Locke, a defesa resignada da paz perpétua em Rousseau, etc.). Entretanto, sob qualquer aspecto, o tema do cosmopolitismo surge pela primeira vez, no que concerne à filosofia contratualista, apenas em Kant, não sendo difícil notar que, até então, as formas de caracterização dos estrangeiros foram bastante negativas.

Hobbes afirmava, no *Leviatã* (1651), “[...] que os estrangeiros (isto é, os homens que não estão habituados a viver sob o mesmo governo e não

falam a mesma língua) geralmente dão pouco valor uns aos outros” (1973, p. 160) (XIX) e Locke escreve, no *Segundo tratado sobre o governo* (1690):

Vemos assim que os estrangeiros, ao passarem a vida inteira sob outro governo e usufruírem dos privilégios e da proteção deste, embora estejam obrigados, mesmo em consciência, a submeter-se a sua administração, tanto quanto qualquer outro habitante, não passam por isso a ser súditos ou membros dessa sociedade política (VIII, § 122). (LOCKE, 2005, p. 494).

E mesmo Rousseau, por sua vez, em quem, não obstante, Kant tanto se inspira, também escreveria o seguinte em seu verbete “Economia política”, escrito para a *Enciclopédia* (1755):

É importante observar, contudo, que essa regra de justiça, certa com respeito a todos os cidadãos, pode falhar com respeito aos estrangeiros, por uma razão evidente. Embora seja geral e obrigatória com relação aos seus membros, a vontade do Estado não tem caráter obrigatório com respeito aos outros Estados e seus cidadãos, sendo para eles uma vontade privada e individual, que tem sua regra de justiça na lei da natureza. (ROUSSEAU, 2003, p. 7).¹

Apenas em Kant o ideal do cosmopolitismo, entendido como forma de sociedade internacional onde os estrangeiros se encontram juridicamente amparados, vivificaria com uma caracterização axiológica claramente positiva. É no artigo “Ideia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita” (1784) que esse ideal aparece explicitamente pela primeira vez em seus textos (e, assim, nos termos acima descritos, em todo pensamento contratualista).

Justamente nesse texto, Kant expõe as nove proposições que embasam sua filosofia sua história (e com o qual tem início, diga-se ainda, toda a filosofia da história no idealismo alemão). Na oitava proposição do artigo, onde se apresenta o conteúdo da sociedade cosmopolita, fazendo-se

¹ Em verdade, Rousseau se encontrava absolutamente preso à defesa do nacionalismo patriótico e do isolamento dos pequenos Estados, incapaz, portanto, de desenvolver qualquer mínima ideia de matiz cosmopolita, como se pode perceber neste trecho das *Considerações sobre o governo da Polônia* (1771): “Cabe à educação dar aos espíritos uma formação nacional, orientando seus gostos e opiniões de modo que sejam patriotas por inclinação, por paixão e por necessidade. Ao abrir os olhos pela primeira vez a criança deve ver a pátria, e até morrer nada mais deveria ver. Todo republicano autêntico recebeu com o leite materno o amor da pátria, ou seja, o amor à lei e à liberdade. Nesse amor se resume toda a sua existência; ele nada vê se não a pátria, vive só para ela. Quanto está só, não é nada; se deixa de ter uma pátria, deixa de existir: se não está morto, está pior do que morto” (ROUSSEAU, op. cit., p. 237).

referência a “um futuro grande corpo político, de que o mundo precedente não pode ostentar exemplo algum”, podem-se ler as seguintes palavras:

Embora este corpo político se encontre agora apenas ainda num projeto grosseiro, começa, no entanto, por assim dizer a suscitar já um sentimento em todos os membros, interessados na manutenção do todo; isso alenta a esperança de que, após muitas revoluções transformadoras, virá por fim a realizar-se o que a Natureza apresenta como propósito supremo: um estado de *cidadania mundial* como o seio em que se desenvolverão todas as disposições originárias do gênero humano. (KANT, 2004a, p. 34-35).

Nunca antes na história do pensamento político ocidental o conceito de cidadania havia superado tão profundamente suas estreitas margens nacionais quanto nessas palavras kantianas. O conceito de cidadania surgiu na antiguidade clássica caracterizado por grandes restrições políticas, econômicas, sexuais e geográficas, excluindo-se, na maior parte das cidades da Grécia antiga, além das mulheres, crianças e escravos, os ξένοι [estrangeiros], considerados βάρβαρος [bárbaros]. Também no império romano – onde Maquiavel dizia, em tom apologético, que se mantinham “[...] abertos e seguros os caminhos para os estrangeiros que pretendam morar na cidade, para que nela morem os que o desejarem”. (Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio, II, III) – se distinguiam os cidadãos romanos, submetidos ao *ius civium*, dos não-romanos, submetidos ao *ius gentium* (MAQUIAVEL, 2007, p. 193).

Modernamente, na França pós-Revolução, a cidadania passou a ser definida pelo *direito do solo* (é cidadão quem nasce em solo francês), enquanto nos territórios germânicos, a cidadania se dava pelo *direito de sangue* (é cidadão quem descende de um alemão). Tanto em um quanto em outro o princípio de exclusão é tão claro quanto o princípio de inclusão. Somente com Kant se fará referência explícita ao conceito de cosmopolitismo, entendido, como se lê no trecho acima, como uma “cidadania mundial”.

Mas Kant sabia das dificuldades envolvidas na concretização histórica do ideal cosmopolita, tanto que o colocou como corolário (depois do qual o último conceito apresentado em sua filosofia da história, que ainda se encontrava incompleta em 1784, é o de paz perpétua) de um amplo percurso teleológico. No artigo “Sobre a expressão corrente: Isto pode ser correto na teoria, mas nada vale na prática” (1793), que discute os temas da moral e da política, o filósofo retoma as etapas já apontadas acima, de uma forma interessantíssima:

Apresentaremos, pois, a relação da teoria à prática em três números: primeiro, na moral em geral (em vista do bem de cada homem); em segundo lugar, na política (em relação ao bem dos Estados); em terceiro lugar, sob o ponto de vista cosmopolita (em vista do bem do gênero humano no seu conjunto e, claro está, enquanto ele se concebe em progresso para o mesmo na série das gerações de todos os tempos futuros). (KANT, 2004a, p. 34-35).²

Conquistado, primeiramente, o “bem de cada homem”, pela superação do estado de natureza e ingresso na sociedade civil, e, em seguida, o “bem dos Estados”, pela superação do novo estado de natureza que se estabelece *inter* Estados (pois, se, no primeiro caso, *homo homini lupus* [o homem é o lobo do homem], no segundo, *status states lupus* [o Estado é o lobo do Estado]) e ingresso na sociedade civil internacional, o ponto de vista cosmopolita, segundo Kant, é, por fim, aquele que busca conquistar, segundo suas próprias palavras, o “bem do gênero humano em seu conjunto”, superando o estado natural, que existe, homologamente, entre os Estados nacionais e os cidadãos estrangeiros e o ingresso na sociedade propriamente cosmopolita.

Fica claro, nessa passagem, que o conceito de cosmopolitismo, para Kant, é o único capaz de alcançar o mais alto grau de associação humana possível, aquela associação que se confunde com a própria humanidade, à medida que inclui todos os indivíduos de todos os Estados e todos os povos do globo, independentemente de qualquer aspecto particular como língua, religião, costumes, economia, etc. Não é por outro motivo que Kant relacionará a ideia de gênero humano explicitamente à ideia de globo terrestre,

² Mais à frente, no mesmo artigo, pode-se ler: “Assim como a violência unilateral e a miséria que daí deriva levaram necessariamente um povo à resolução de se submeter ao constrangimento que a própria razão lhe prescreve como meio, a saber, a lei pública, e a entrar numa constituição civil [referência à Revolução Francesa], assim também a miséria resultante das guerras permanentes, em que os Estados procuram uma e outra vez humilhar ou submeter-se entre si, deve finalmente levá-los, mesmo contra vontade, a ingressar numa constituição cosmopolita; ou então, se um tal estado de paz universal (como várias vezes se passou com Estados demasiado grandes) e, por outro lado, ainda mais perigoso para a liberdade, porque suscita o mais terrível despotismo, esta miséria deve no entanto compeli-los a um estado que não é decerto uma comunidade cosmopolita sob um chefe, mas é no entanto um estado jurídico de federação, segundo um direito das gentes concertado em comum” (KANT, 2004a, p. 98-99). No artigo “Questão renovada: Estará o gênero humano em constante progresso para o melhor?” (1798), Kant ainda escreve: “Pouco a pouco, diminuirá a violência por parte dos poderosos e aumentará a docilidade quanto às leis. Haverá, porventura, na sociedade mais beneficência e menos rixas nos processos, maior confiança na palavra dada, etc., quer por amor da honra, quer por interesse pessoal bem entendido; e tal estender-se-á, por fim, aos povos na sua relação externa recíproca até a sociedade cosmopolita, sem que se possa minimamente ampliar o fundamento moral no gênero humano; para isso exigir-se-ia também uma espécie de nova criação (influxo sobrenatural)” (KANT, 1993, p. 109).

na *Metafísica dos costumes*, exatamente na seção dedicada ao cosmopolitismo, onde afirma³ o seguinte:

A natureza encerrou-os a todos em limites determinados (graças à forma esférica da sua residência, como *globus terraqueus*); e como a posse do solo sobre o qual pode viver um habitante da terra só se pode pensar como posse de uma parte de um determinado todo, portanto, como uma parte sobre a qual cada um deles tem originariamente um direito, então todos os povos se encontram originariamente numa comunidade do solo; não, porém, na comunidade jurídica da posse (*communio*) e, portanto, do seu uso ou da sua propriedade, mas na comunidade de possível interação física (*commercium*), isto é, numa relação universal de um com todos os outros, em vista da oferta de um comércio mútuo, e tem o direito de o tentar, sem que por isso o estrangeiro esteja autorizado a tratá-los como inimigos. – Este direito, na medida em que conduz à possível união de todos os povos, com o propósito de estabelecer certas leis universais do seu possível comércio, pode chamar-se o direito cosmopolita (*ius cosmopoliticum*) (§ 62). (KANT, 2004b, p. 169).

Ainda que o direito cosmopolita seja fundamentado – assim como as demais formas de direito presentes no pensamento kantiano – na moral, entendida como o princípio segundo o qual todos os homens devem ser tratados como fins (ou simultaneamente como fins) e não como meios, há um fundamento físico, determinado pela natureza, que, além da moral, serve de fundamento complementar para essa forma específica e conclusiva de direito: a esfericidade do globo. Como o globo terrestre é esférico, seus limites não são infinitos e indeterminados, mas finitos e determinados (já completamente conhecidos na época de Kant), e, portanto, todos os homens e todos os povos que habitam na Terra devem, no limite, coabitar o mesmo espaço físico.

O direito em que tal coabitação se baseia trata-se de um direito originário à comunidade do solo, o qual consiste, contudo, nas palavras de Kant, não em uma “comunidade jurídica da posse”, mas sim em uma “comunidade de possível interação física”, cujo objetivo maior é o comércio mútuo entre os povos – pelo que se nota, inequivocamente, o espírito liberal do cosmopolitismo kantiano, seguindo uma longa tradição de defensores do livre comércio que possui em sua fileira pensadores como Bacon, Locke, Montesquieu, Constant, etc. –, baseando-se em princípios universais, os

³ Depois de esclarecer que “esta ideia racional de uma comunidade pacífica, embora ainda não amistosa, formada por todos os povos da terra, que podem entre si estabelecer relações efetivas, não é algo filantrópico (ético), mas um princípio jurídico” (KANT, 2004b, p. 169).

quais possibilitam a visualização de um direito cosmopolita como um direito universal ao comércio (uma relação de todos para com todos, que inverte a tese hobbesiana de todos contra todos).

Como todo pensador de formação liberal (SALATINI, 2010), Kant entrevê no comércio internacional a oposição mais precípua para a guerra. Um pouco mais que uma década depois da morte de Kant, Constant (de quem Kant havia sido leitor confesso) também defenderia a mesma tese, afirmando em sua famosa conferência “Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos” (1818) que as cidades antigas haviam sido territorialmente pequenas e (à exceção de Atenas) militaristas, enquanto os Estados modernos possuem grande extensão territorial e tenderiam ao comércio. Não muito depois, também Comte afirmaria em seu *Curso de filosofia positiva* (1830-1842) que as sociedades aristocráticas eram baseadas no exercício da guerra enquanto as sociedades industriais serão baseadas principalmente no exercício do comércio. Nos dois casos, a oposição entre guerra e paz é permutada pela oposição entre guerra e comércio redundando numa equiparação, ainda que em termos mais práticos que teóricos, entre paz e comércio.

Não se pode dizer que tal equiparação seja perfeita (ou mesmo que seja correta): guerra e paz são instituições públicas, na medida em que, ao menos na tradição clássica do direito internacional público (que vai de Grócio a Bentham, passando por Kant), apenas Estados podem fazer declarações de guerra ou assinar tratados de paz, sendo tanto a guerra quanto a paz expedientes juridicamente válidos no sistema internacional (o que Kant corrobora), enquanto o comportamento pacífico é necessário no interior dos Estados (sendo a *στάσις* [*stasis*], na terminologia grega, ou *bellum civium*, na terminologia latina, um dos piores males conhecidos pelo pensamento político). Isso ocorre porque a única forma conhecida até hoje – realistamente falando – de uma comunidade política sobreviver requer a compreensão (que Kant possui plenamente) segundo a qual, ainda que externamente, predomine a relação anárquica (considerada pelos pensadores jusnaturalistas, Kant inclusive, como uma aproximação empírica do estado de natureza), internamente, deve predominar o monopólio legítimo do poder do governante (seja este composto por um, poucos ou muitos).

Por outro lado, o comércio consiste numa atividade essencialmente privada, travada, internamente, entre indivíduos no âmbito de suas relações primárias, e, externamente, entre os Estados considerados enquanto indivíduos, e, enquanto tais, igualmente privados, e que, no esquema kantiano, se desenvolvem, tanto uns quanto outros, no estado de natureza, que, assim como para Locke (mas distintamente de Hobbes), já é um estado social, onde o *ius omnum* [direito a tudo] já convive, ainda que imperfeitamente, com o *meuum* [meu] e o *tuum* [teu]. No esquema kantiano, tanto interna quanto externamente, o comércio, enquanto instituição privada, precede a paz, enquanto instituição pública, na medida em que aquele pertence ao estado de natureza, interno ou externo, e esta requer a instituição da sociedade civil.

Todavia, não deixa de ser curioso observar que, no pensamento kantiano, internamente, o comércio preceda a instituição da sociedade civil (o primeiro movimento da filosofia da história kantiana), enquanto, externamente, o comércio surja como expediente sucedâneo da sociedade cosmopolita (o último movimento, anterior apenas à paz perpétua, a qual se trata, como veremos adiante, do seu corolário geral). Mais uma vez se nota a importância do comércio no pensamento tardio kantiano, o qual atravessa toda sua filosofia da história, do primeiro ao último passo.

Mas até aqui já avancei muito, para os propósitos deste texto, o tema do cosmopolitismo sob o ponto de vista histórico (o que não quer dizer que eu tenha esgotado o tema, afirmação que seria temerária). Passemos adiante. Sob o segundo ponto de vista de interesse aqui, o jurídico, pode-se ler este trecho de grande força propedêutica, retirado do artigo “Sobre a paz perpétua” (1795 [1ª ed.], 1796 [2ª ed.]):

Por conseguinte, o postulado que subjaz a todos os artigos seguintes é este: todos os homens que entre si podem exercer influências recíprocas devem pertencer a qualquer constituição civil. Mas toda a constituição jurídica, no tocante às pessoas que nela estão, é: 1) Uma constituição segundo o direito político dos homens num povo (*ius civilis*); 2) Segundo o direito das gentes dos Estados nas suas relações recíprocas (*ius gentium*); 3) Uma constituição segundo o direito cosmopolita, enquanto importa considerar os homens e os Estados, na sua relação externa de influência recíproca, como cidadãos de um estado universal da humanidade (*ius cosmopoliticum*). (KANT, 2004a, p. 60).

Para Kant, cada estado do desenvolvimento histórico da humanidade deve ser regido por um princípio jurídico próprio (BOBBIO, 1997, 2000):

o estado de natureza deve ser regido pelos princípios do direito privado (que regula as relações entre os indivíduos), a sociedade civil pelo direito político ou civil (que regula as relações entre o Estado e os indivíduos), a sociedade civil mundial pelo direito das gentes – na época de Kant, o termo *international law* ainda não existia, tendo sido criado posteriormente, por Bentham – (que regula as relações entre os Estados) e, por fim, a sociedade cosmopolita pelo direito cosmopolita (que regula as relações entre o Estado e os estrangeiros). Ademais, se o fundamento geral que perpassa todas as etapas da história humana é a moral, o fundamento que perpassa todas as formas jurídicas é o direito natural (cujo fundamento ainda é a moral).

Não pretendo discutir aqui cada uma das formas jurídicas kantianas, mas especialmente a forma cosmopolita (assim como não discuti todas as formas históricas, mas especialmente a sociedade cosmopolita). Mas é preciso dizer algumas poucas linhas sobre cada uma das formas jurídicas superiores ao estado de natureza, para compreender a relação do cosmopolitismo no quadro geral do pensamento tardio kantiano (especialmente no que concerne à sua ideia de paz perpétua).

Primeiramente, é preciso dizer que, se a filosofia da história kantiana se encontra dispersa em vários opúsculos, sua filosofia jurídica se encontra reunida por completo na mencionada obra *Metafísica dos costumes*, que se divide em duas partes: a doutrina do direito (primeira parte) e a doutrina da virtude (segunda parte); sendo a doutrina do direito, por sua vez, dividida novamente em outras duas partes: o direito privado (primeira parte) e o direito público (segunda parte); sendo este último dividido, então, em três seções: o direito político (seção primeira), o direito das gentes (seção segunda) e o direito cosmopolita (seção terceira), cada seção dedicada a temas bem específicos.

Os principais temas do direito político são as formas de Estado, que para Kant são três: a monarquia, a aristocracia e a democracia (distinguidos segundo o velho critério numérico: um, poucos ou muitos no comando); e as formas de governo, que para Kant são duas: o republicanismo ou o despotismo (distinguidos segundo exista ou não separação dos poderes legislativo e executivo) (SALATINI, 2011). O principal tema do direito das gentes é o direito de guerra, que se divide para Kant em três: direito à guerra, direito durante a guerra e direito depois da guerra (pelo que se nota que, para Kant, a guerra na sociedade civil mundial continua existindo, validamente, mas deve ser movida segundo

princípios jurídicos específicos). No âmbito do direito das gentes, discute-se ainda a distinção entre Estado mundial (única instituição internacional que se pode deduzir da lógica hobbesiana), que Kant não corrobora, e federação de Estados, baseada numa liga de povos e que prefigura uma república mundial, preferida pelo filósofo de Königsberg (a qual havia sido, inversamente, desdenhada por Hobbes). E, por fim, o principal tema do direito cosmopolita é o direito à hospitalidade (que analisarei mais à frente).

Ademais, não seria inútil notar que, no artigo “Sobre a paz perpétua”, Kant transforma cada uma das dimensões jurídicas superiores ao estado de natureza num artigo – chamados, em conjunto, de artigos definitivos (aos quais se somam outros seis artigos preliminares e um “artigo secreto”) – para a realização da paz perpétua. O primeiro artigo definitivo (que resume o direito político) diz que todos os Estados devem possuir um governo republicano, o segundo artigo definitivo (que traduz o direito das gentes) diz que os Estados devem se organizar internacionalmente segundo um princípio federativo e, por fim, o terceiro artigo definitivo (concernente ao direito cosmopolita) afirma que a hospitalidade universal deve reger a relação dos Estados com os estrangeiros. Para Kant, apenas a somatória desses três princípios podem redundar no ideal máximo (que coroa toda sua filosofia da história) da paz perpétua.

Vê-se que, em Kant, esse velho ideal da paz perpétua (presente, anteriormente, em Pico, Vitória, Leibniz, Saint-Pierre, Rousseau, Bentham, etc.⁴ e criticado, posteriormente, por Hegel e Engels) alcança, igualmente, sua máxima expressão, enquanto somatória das mais egrégias instituições que a filosofia iluminista conseguira pensar para o nível estatal (o republicanismo), interestatal (o federalismo) e supraestatal (o cosmopolitismo). Nenhum teórico anterior havia desenvolvido um edifício filosófico tão supino para suportar o ideal da paz perpétua.

Acerca do último nível desse edifício, relativamente à hospitalidade, no trecho final da primeira edição do artigo “Sobre a paz perpétua”, pode-se ler:

Fala-se aqui, como nos artigos anteriores, não de filantropia, mas de direito, e hospitalidade significa aqui o direito de um estrangeiro a não ser tratado com hostilidade em virtude da sua vinda ao território de outro. Este pode rejeitar o estrangeiro, se isso puder ocorrer sem a ruína dele, mas

⁴ Para uma história do conceito de paz perpétua, cf. FERRARI; GOYARD-FABRE, 1998. Há algum interesse em ler também LOSURDO, 2008.

enquanto o estrangeiro se comportar amistosamente no seu lugar, o outro não o deve confrontar com hostilidade. Não existe nenhum direito de hóspede sobre o qual se possa basear esta pretensão (para isso seria preciso um contrato especialmente generoso para dele fazer um hóspede por certo tempo), mas um direito de visita, que assiste todos os homens para se apresentar à sociedade, em virtude do direito da propriedade comum da superfície da Terra, sobre a qual, enquanto superfície esférica, os homens não podem estender-se até ao infinito, mas devem finalmente suportar-se uns aos outros, pois originariamente ninguém tem mais direito do que outro a estar num determinado lugar da Terra. (KANT, 2004a, p. 137).

O conteúdo do direito cosmopolita (que Kant pede explicitamente para não confundir com filantropia) consiste em essência num direito de hospitalidade, que se resolve, por sua vez, não num direito de residência, mas num direito de visita, o qual importa sobretudo no tratamento não hostil ao indivíduo estrangeiro que se comporta de forma amistososa (embora, inversamente, possa-se concluir facilmente da entrelinha kantiana que o estrangeiro que se comporta de forma hostil – como criminoso, por exemplo – deve ser considerado como um inimigo pelo Estado hospedeiro).

O direito de hospitalidade de que Kant fala se baseia, como já dito, na esfericidade do globo terrestre, o qual, não sendo infinito, não permite que os homens se desloquem no espaço sem necessariamente se encontrar, devendo, em virtude disso, “suportar[em]-se uns aos outros”. Pode-se aventar sem dificuldade que não são poucas as atividades humanas que se beneficiam desse deslocamento espacial, que atravessa as fronteiras (puramente artificiais) de cada Estado: a indústria, a ciência, a arte, etc., mas Kant em nenhum momento perde de vista que a atividade cosmopolita essencial – a qual, sem o direito de hospitalidade, poderia não vingar ou mesmo não nascer – é, conforme já discutido, o comércio, especialmente o comércio internacional.

Repito (pela importância da questão): Kant faz derivar o direito de maior alcance do seu edifício jurídico-político – aquele segundo o qual “[...] ninguém tem mais direito do que outro a estar num determinado lugar da Terra [...]” – do objetivo essencialmente privado concernente ao comércio internacional. Que, posteriormente, o mesmo direito tenha sido expandido para abarcar, segundo demandas que se impuseram historicamente, outras

categorias de estrangeiros (exilados, refugiados, imigrantes, etc.)⁵ não obsta o fato de que Kant vislumbrava especialmente os comerciantes – e, ao fim e ao cabo, mostra mais a vitalidade e a elasticidade do seu pensamento à luz de problemas contemporâneos que sua estreiteza e desdita, como se poderia pensar.

Se, por fim, perguntarmos se Kant havia desenvolvido suas ideias sobre o cosmopolitismo apenas idealmente ou se lobrigava alguma possibilidade de concretização desse ideal, descobriremos, com alacridade e pouca incerteza, que o autor acreditava estar descrevendo um processo em curso já adiantado, como se vê neste trecho (cuja referência histórica, pela data da obra, é inequivocamente a Revolução Francesa) do mesmo artigo “Sobre a paz perpétua”:

Ora, como se avançou tanto no estabelecimento de uma comunidade (mais ou menos estreita) entre os povos da Terra que a violação do direito num lugar da Terra se sente em todos os outros, a ideia de um direito cosmopolita não é nenhuma representação fantástica e extravagante do direito, mas um complemento necessário de código não escrito, tanto do direito político como do direito das gentes, num direito público da humanidade em geral e, assim, um complemento da paz perpétua, em cuja contínua aproximação é possível encontrar-se só sob esta condição. (KANT, 2004a, p. 140).

É preciso ter em mente que foi a repercussão pan-europeia de um evento político nacional e particular, mas de espírito universal, como a Revolução Francesa (BOBBIO, 1992; DELANNOY, 2004)⁶ – ao lado da leitura de uma obra, com as mesmas características, como *O contrato social* (1762) de J.-J. Rousseau (CASSIRER, 1963 [1945]; CARRACEDO, 1988) – que inspirou Kant não somente a produzir seus escritos jurídico-políticos quanto a dar-lhes um escopo internacional que açambarcasse inclusive a ideia de um direito cosmopolita, não como algo irreal (uma “representação fantástica e extravagante”), mas como um simples, e ao mesmo tempo complexo, complemento do direito político (já conhecido por Hobbes e Locke) e do direito das gentes (já conhecido por Pufendorf e por Rousseau), complemento esse não escrito nem aproximativo, mas não menos necessário para o alcance daquele ideal (nunca envelhecido) da paz perpétua.

⁵ Cf. BENHABIB, 2005, p. 29-44, no qual há um capítulo específico para o cosmopolitismo de Kant, intitulado “Sobre la hospitalidad: Una relectura del derecho cosmopolita de Kant”.

⁶ Há interesse também, para a questão, em AZOUVI; BOUREL, 1991.

A prova cabal de que o cosmopolitismo se encontrava em curso, para Kant, pode ser deparada na observação, que pode ser constatada com fatos (a exemplo dos excessos aterrorizantes no desenvolver da Revolução Francesa), de que “a violação do direito num lugar da Terra se sente em todos os outros” e que, portanto, uma cultura de caráter eminentemente moral e jurídico com extensão internacional (e internacional, para Kant, não nos esqueçamos ou nos enganemos, significava estritamente o continente europeu) já se encontrava plenamente estabelecida no final do século das Luzes, para o bem ou para o mal (acreditava Kant que, a despeito de tudo, para o bem). Apenas Hegel preferirá deitar por terra o cosmopolitismo (e, não apenas o cosmopolitismo, mas todo o pensamento internacional de Kant), como se pode ver nessa passagem final de *Sobre as maneiras científicas de tratar o direito natural* (1802):

Mas, por esta figura absoluta, ela [filosofia da vida ética] não pode se refugiar na ausência-de-figura do cosmopolitismo, nem na vacuidade dos direitos da humanidade e igual vacuidade de um Estado internacional e da república mundial, enquanto estas abstrações e estas entidades formais contêm o contrário direto da vitalidade ética e, segundo sua essência, são, a respeito da individualidade, protestantes e revolucionárias. (HEGEL, 2007, p. 134).

Hoje, poderíamos dizer, não nos encontramos num mundo completamente cosmopolita (e não devemos confundir globalização com cosmopolitismo), mas não podemos dizer que a velha chama do ideal se tenha apagado (ou que seja menos necessária). Ao contrário: mais de duzentos anos depois, o ideal kantiano do cosmopolitismo ganhou, aparentemente, mais defensores que críticos, o que não deixa de ser um sinal positivo, que certamente agradaria muito ao velho filósofo de Königsberg.

REFERÊNCIAS PRIMÁRIAS

- HEGEL, G.W.F. *Sobre as maneiras científicas de tratar o direito natural*: seu lugar na filosofia prática e sua relação com as ciências positivas do direito. Tradução Agemir Bavaresco/Sérgio B. Christino. São Paulo: Loyola, 2007. 134 p.
- HOBBS, T. *Leviatã*. Tradução João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza Silva. São Paulo: Abril Cultural, 1973. 495 p.
- KANT, I. *O conflito das faculdades*. Tradução Artur Mourão. Lisboa: Eds. 70, 1993. 141 p.
- _____. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Tradução Paulo Quintela. Lisboa: Eds. 70, 1995. 119 p.

KANT, I. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Tradução A. Mourão. Lisboa: Eds. 70, 2004a. 179 p.

_____. *Metafísica dos costumes*. Parte I – Princípios metafísicos da doutrina do direito. Tradução Artur Morão. Lisboa: Eds. 70, 2004b. 197 p.

LOCKE, J. *Dois tratados sobre o governo*. Tradução Julio Fischer. Revisão Renato Janine Ribeiro (téc.) e Eunice Ostrensky (trad.). São Paulo: Martins Fontes, 2005. 639 p.

MAQUIAVEL, N. *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*. Tradução s/n. Revisão Patrícia Fontoura Aranovich. São Paulo: Martins Fontes, 2007. 471 p.

ROUSSEAU, J.-J. *Rousseau e as relações internacionais*. Tradução Sérgio Bath. São Paulo: Imprensa Oficial; Brasília, DF: UnB: IRPI, 2003. 316 p.

REFERÊNCIAS SECUNDÁRIAS

AZOUVI, F.; BOUREL, D. *De Königsberg a Paris*. La réception de Kant en France (1788-1804). Paris : Vrin, 1991. 290 p.

BENHABIB, S. *Los derechos de los otros*. Extranjeros, residentes y ciudadanos. Traducción Gabriel Zadunaisky. Barcelona: Gedisa, 2005. 191 p.

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 217 p.

_____. *Direito e estado no pensamento de Emanuel Kant*. Tradução Alfredo Fait. Revisão Estevão Rezende Martins. Brasília, DF: UnB, 1997. 168 p. [também como:

_____. *Direito e estado no pensamento de Emanuel Kant*. Tradução Alfredo Fait. São Paulo: Mandarin, 2000. 266 p.]

_____. O modelo jusnaturalista. In: _____; BOVERO, M. *Sociedade e estado na filosofia política moderna*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Revisão O. Lombardi e M. S. C. Corrêa. São Paulo: Brasiliense, 1996 [1986, 1994]. p. 11-100.

_____; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (Org.). *Dicionário de política*. Tradução C. C. Varrialle et al. Brasília, DF: UnB, 1992. v. 1, p. 293-301.

CARRACEDO, J. R. El influjo de Rousseau en la filosofía práctica de Kant. In: GUISÁN, E. (Coord.). *Esplendor y miseria de la ética kantiana*. Barcelona: Anthropos, 1988. p. 29-74.

CASSIRER, E. Kant and Rousseau. In: CASSIRER, E. *Rousseau, Kant, Goethe: two essays*. Translation James Gutmann, Paul O. Kristeller and John Herman Randall Jr. Princeton: Princeton U.P., 1963 [1945]. p. 1-60.

DELANNOY, B. *Burke et Kant interprètes de la Révolution Française*. [Paris]: L'Harmattan, 2004. 138 p.

- FERRARI, J.; GOYARD-FABRE, S. (Dir.). *L'anne 1796. Sur la paix perpétuelle – De Leibniz aux héritiers de Kant*. Paris: Vrin, 1998. 214 p.
- HECK, J. N. *Da razão prática ao Kant tardio*. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2007. 303 p.
- HERRERO, F. J. *Religião e história em Kant*. Tradução José A. Ceschin. São Paulo: Loyola, 1991. 193 p.
- LEBRUN, G. Uma escatologia para a moral. Tradução Renato Janine Ribeiro. In: KANT, I. *Ideia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita*. Organização Ricardo R. Terra. Tradução Rodrigo Naves e Ricardo R. Terra. São Paulo: Martins Fontes, 2004. p. 69-105 [também como: LEBRUN, G. Uma escatologia para a moral. Tradução Renato Janine Ribeiro. In: KANT, I. *Ideia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita*. Organização Ricardo R. Terra. Tradução Rodrigo Naves e Ricardo R. Terra. São Paulo: Brasiliense, 1986. p. 75-101].
- LOSURDO, D. A revolução, a nação e a paz. Tradução Paulo Butti Lima. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 22, n. 62, p. 9-27, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v22n62/a03v2262.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2012.
- MENEZES, E. *História e esperança em Kant*. São Cristóvão: UFS: Fund. Oviêdo Teixeira, 2000. 367 p.
- PHILONENKO, A. *La théorie kantienne de l'histoire*. Paris: VRIN, 1986. 253 p.
- PROUSTE, F. *Kant: le ton de l'histoire*. Paris: Payot, 1991. 354 p.
- RICUPERATI, G. Cosmopolitismo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (Org.). *Dicionário de política*. Tradução C. C. Varrialle et al. Brasília, DF: UnB, 1992. v. 1, p. 293-301.
- RUYSSSEN, Th. La philosophie de l'histoire selon Kant. In: WEIL, E. et al. *La philosophie politique de Kant*. Paris: PUF, 1962. p. 33-51.
- SALATINI, R. Kant e as formas de governo. In: _____; PAZÓ, C. G.; POLICARPO, D. (Org.). *Justiça e cidadania: reflexões sobre o campo normativo moderno*. Dourados, MS: UFGD, 2011. No prelo.
- _____. Kant, a democracia, e o liberalismo. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, n. 7, p. 185-202, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.fdv.br/publicacoes/periodicos/revistadireitosegarantiasfundamentais/n7/revista.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2012.
- TERRA, R. R. *A política tensa: ideia e realidade na filosofia da história de Kant*. São Paulo: Iluminuras, 1995. 182 p.
- ZINGANO, M. *Razão e história em Kant*. São Paulo: Brasiliense, 1989. 326 p.

GESTÃO INTERCULTURAL NAS RELAÇÕES COMERCIAIS BRASIL-CHINA

Suzana Bandeira

Rafael Guanaes

O propósito deste artigo é apresentar, na ótica das relações empresariais internacionais, algumas reflexões sobre as relações comerciais entre empresas brasileiras e empresas e instituições chinesas, bem como os desafios que se apresentam para o pleno desenvolvimento destas relações.

Essas reflexões têm como base uma experiência de doze anos, período compreendido entre 1994 e 2006, na direção de empresas brasileiras importadoras, cujos principais fornecedores eram chineses, somados há quatro anos – de 2007 até o presente 2011- de trabalhos de consultoria na preparação de empresas brasileiras que, em graus variados, importam ou exportam para a China. Durante esse período, o contato diário com empresários, colaboradores, professores e autoridades chinesas, tanto estabelecidas na China como no Brasil, nos permitiram montar uma rede de troca de informações e conhecimento, para além do objetivo comercial imediato.

Nossas indagações sobre as maneiras distintas de chineses e brasileiros fazerem negócios, levaram-nos a levantar questões sobre a Cultura de Negócios

na China e, ao mesmo tempo, avaliar o impacto que a gestão intercultural provoca na realização deste intercâmbio e na concretização de negócios.

Nesse percurso fomos abandonando paulatinamente a ideia, que faz parte de certo senso comum, de que “a China é muito diferente”, pela compreensão de que “a China é, antes de tudo, desconhecida”. As razões históricas que levaram ao isolamento da China, e o pouco interesse do Ocidente em estudar esse país, não serão abordados neste artigo. Cabe apenas ressaltar que, com a reforma econômica chinesa iniciada em 1978 e o novo lugar que este país passa a ocupar no cenário econômico mundial, há uma busca, em vários países, por recuperar esse tempo perdido, esforço ao qual, com nossa modesta contribuição a esse livro, procuramos nos juntar.

O artigo está organizado em partes, sendo a primeira uma apresentação da história de nossos primeiros contatos e vivência com empresas chinesas, no Brasil e na China, fonte do aprendizado que vem sendo sistematizado através dos trabalhos da consultoria. Na segunda parte discorreremos brevemente sobre a trajetória do comércio exterior brasileiro e a evolução das trocas com a China. Apontamos o crescente número de empresas brasileiras envolvidas neste comércio e chamamos atenção para o despreparo de empresas e empresários face às diferenças culturais entre os dois países e a necessidade de considerar a cultura de negócios como um dos elementos da cadeia de suprimentos. Na terceira parte abordamos a questão da gestão intercultural incluída no planejamento estratégico da empresa visando obter vantagem competitiva na condução dos negócios com a China. São apresentados alguns aspectos culturais relevantes, principalmente nos primeiros contatos a serem estabelecidos com empresas chinesas. Na quarta parte concluímos o artigo destacando a importância da cultura e sua relação com a cultura das empresas e as competências requeridas dos profissionais e das organizações, especialmente a competência intercultural.

NOSSA EXPERIÊNCIA NO COMÉRCIO EXTERIOR: COMO CHEGAMOS À CHINA

Nossa experiência com as empresas chinesas começou antes da decisão de montar a consultoria. De 1984 até 1993, exercemos várias funções na Carteira de Comércio Exterior (CACEX), no Banco do Brasil, “[...]”

considerada um dos nichos mais profissionalizados, competentes e eficientes dentro do aparato estatal.” (FERNANDES, 2011, p. 10).

Com as reformas no comércio exterior promovidas pelo governo de Fernando Collor de Mello em 1991, e o conseqüente aumento da demanda por especialistas qualificados em comércio internacional, fomos contratados, em 1994, por uma indústria de aparelhos eletroeletrônicos, com planta na Zona Franca de Manaus. Os fornecedores desta empresa eram, em sua maioria, empresas chinesas localizadas em Hong Kong, Taiwan e República Popular da China, e o presidente da empresa brasileira já possuía experiência em viagens a Hong Kong, mantendo contatos com parceiros comerciais japoneses e chineses desde então.

Esses contatos fundamentais, vivência internacional, habilidade intercultural e um alto grau de empreendedorismo compuseram um comportamento e uma abordagem bem sucedidos em relação a esses novos fornecedores globais – os chineses. A nossa responsabilidade era de gerenciar a importação e a logística, em sintonia com compras internacionais e o setor de produção. Assim, em 1994, iniciamos os primeiros contatos com os chineses no exercício desta função.

Os encontros iniciais foram no Brasil, a partir da visita de alguns fabricantes chineses de componentes e de partes e peças dos aparelhos eletrônicos. Alguns fornecedores ainda eram empresas estatais e enviavam seus melhores representantes técnicos e, mais tarde, passaram a enviar os próprios donos de empresas chinesas recém estabelecidas. As reuniões técnicas eram exaustivamente preparadas pelos engenheiros brasileiros, seguidas das negociações de preço e condições de pagamento levadas pelo presidente. De fato, os acordos só eram concluídos depois do retorno dos chineses às suas respectivas empresas. Mesmo que tivessem um alto nível hierárquico, percebemos que as decisões importantes não eram tomadas na hora.

Enquanto essas delegações ainda estavam no Brasil, tratava-se de deixá-los à vontade, detalhar o que fosse possível e brindar o encontro em restaurantes brasileiros de bom nível. Embora fôssemos compradores, isto é, clientes dos fornecedores chineses, agíamos como se estivéssemos em outro papel, invertendo a lógica do *marketing* praticado no Brasil (são os que vendem que se esmeram mais por agradecer os que compram). Conforme orientação do

presidente da empresa brasileira, não se podia deixá-los um minuto sequer. Tinham que se sentir prestigiados e apoiados em qualquer questão.

A comunicação entre as empresas, nos primeiros anos, era realizada principalmente por telefax. Escrever as mensagens em inglês, de forma simples e às vezes repetitiva, era um meio de desenvolver os assuntos e apostar em sua compreensão rumo à conclusão das negociações. Nenhuma minuta ou contrato eram assinados. As ações envolvendo o envio das ordens de compra e as remessas de pagamento estavam ancoradas apenas na troca das mensagens decorrentes dos contatos presenciais ocorridos, na China ou no Brasil.

Em 1997 realizamos nossa primeira visita à China, entrando por Hong Kong e visitando fábricas em Guangdong (cidades de Shenzhen e Guanzhou), justamente a província escolhida pelas autoridades chinesas como piloto das Zonas Especiais de Exportação (ZEE). Esse foi nosso primeiro momento marcante de contato com a cultura chinesa em seu próprio território, em suas instalações, em seus escritórios, restaurantes, ruas e outros espaços de convívio social.

Foi possível constatar o tipo de tratamento e hospitalidade pela qual os chineses são conhecidos, seguindo a máxima atribuída a Confúcio “[...] quão felizes ficamos ao receber amigos de longe”. A empresa logo sentiu o impacto da realização da nossa primeira visita aos fornecedores chineses: as comunicações se tornaram mais eficientes e houve uma explícita melhoria no processo como um todo. Fomos notando, pouco a pouco, que a iniciativa estava conosco e que os fornecedores tinham enorme flexibilidade no trato das ideias novas que lhes eram sugeridas.

Se por um lado consumia-se muito tempo com visitas, trocas de mensagens, em um vai-e-vem de entendimentos, por outro lado percebemos uma agilidade e prontidão na execução e certo pragmatismo ao encarar os desafios. As condições de pagamento também foram sendo alteradas, substituindo-se o pagamento antecipado ou carta de crédito por – em muitas vezes – pagamento à vista ou a prazo (após o embarque). Essas mudanças indicavam o grau de confiança que ia se desenvolvendo.

A empresa brasileira realizou várias mudanças na natureza de seu negócio, passando, nos últimos seis anos em que estivemos à frente da gestão de negócios internacionais, à distribuidora de produtos eletroeletrônicos importados, não mais produzindo no Brasil. Completaram-se doze anos de

contato diário com mais de setenta fornecedores com planta e escritórios na República Popular da China.

Em 2005, realizamos outra viagem significativa – um marco na trajetória das relações entre a empresa brasileira e os fornecedores e prestadores de serviço na China. Também no intuito de melhorar a qualidade dos embarques, visitamos os principais portos e os respectivos armazéns das companhias de frete internacional. Fomos acompanhando, passo a passo, o caminho das mercadorias das fábricas até o embarque. Nesta investigação foram descobertos procedimentos, partindo da empresa brasileira, que poderiam ser melhorados. Mais uma vez a iniciativa foi nossa, alterando a maneira como emitíamos as ordens de compra, considerando os centros de distribuição dos fabricantes e a localização dos portos de embarque. Jamais teríamos tido a abordagem diferente se não tivéssemos chegado até lá e estudado *in loco* os recursos e as condições nas quais os fornecedores se apoiavam. Interessante foi notar os comentários de vários deles, valorizando nosso interesse e ousadia.

Duas vezes por ano, eram destacados profissionais da empresa brasileira para visitar as feiras, principalmente as de Cantão (Guangdong), para a prospecção de novos fornecedores e diversificação de produtos. Os próprios fornecedores iniciais contribuía com suas pesquisas locais para distinguir fornecedores qualificados e idôneos de outros produtos que não competiam com os deles. O mais importante desses fornecedores tomou a iniciativa de entrar em contato com outros, de produtos diferentes, e propor a estufagem de contêineres comuns, resultando em economia de frete para a empresa brasileira, sem que tivéssemos sugerido esta solução. Desta vez, a iniciativa veio de lá, do mais significativo fornecedor.

Pouco a pouco, por orientação do presidente da empresa brasileira, os engenheiros ligados ao desenvolvimento de produtos, responsáveis por compras, pela importação e logística foram à China e quando os chineses vinham ao Brasil, todos os departamentos eram envolvidos, cada um ao seu tempo, nas reuniões, almoços e jantares. Desta forma, parte significativa da empresa foi construindo um modo de agir em relação aos chineses, desde a recepcionista e telefonista, passando pelos funcionários do estoque e expedição até os setores financeiro e comercial. Houve um aprendizado da empresa no trato com fornecedores estrangeiros, em particular com os da República Popular da China, Hong Kong e Taiwan. Cabe notar que a gestão levada a cabo pelo presidente brasileiro estava

imbuída em dar uma enorme importância aos aspectos culturais na relação comercial e um investimento significativo de tempo e dinheiro em prol da construção dos vínculos de confiança.

O UNIVERSO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS QUE NEGOCIAM COM A CHINA

O Brasil estabeleceu, desde os anos 1990, intercâmbios importantes com países europeus, Estados Unidos e demais países da América Latina. A partir da década de 2000 a importância da China para o Brasil começou a aumentar. A evolução das relações comerciais, nesse primeiro decênio de 2000, tem apresentado crescimento superior à elevação do comércio entre o Brasil e o mundo, gerando o aumento da participação das exportações e importações brasileiras para a China. Entre 2001 e 2010, as importações brasileiras da China passaram de US\$ 1,32 bilhão – 2,19% do total – para US\$ 26,32 bilhões – 14,49% do total, e o número de empresas que importaram da China cresceu de 4.437 para 20.837 (ver TABELA 1), enquanto as exportações do Brasil para a China elevaram-se de US\$ 1,004 bilhão – 2,37% do total – para US\$ 30,785 bilhões – 15,25% do total, enquanto o número de empresas exportadoras para a China passou de 1004 para 2446 (ver TABELA 2).

Tabela 1 – Valores e número de empresas importadoras – 2001-2010

Ano	Importadoras em geral		Importadoras da China	
	Empresas	Valor US\$ bilhões	Empresas	Valor US\$ bilhões
2001	28.807	55,60	4.437	1,32
2002	25.550	47,24	4.497	1,55
2003	22.324	48,33	4.737	2,14
2004	22.410	62,84	5.812	3,70
2005	22.628	73,60	7.158	5,35
2006	24.572	91,35	9.144	7,98
2007	28.911	120,62	12.325	12,62
2008	33.144	172,96	15.541	20,04
2009	34.044	127,72	16.852	15,90
2010	38.684	181,65	20.837	26,32

Fonte: SECEX/MDCI

Tabela 2 – Valores e número de empresas exportadoras – 2001 a 2010

Ano	Exportadoras em geral		Exportadoras para China	
	Quantidade	Valor US\$ bilhões	Quantidade	Valor US\$ bilhões
2001	18.254	58,29	1.004	1,90
2002	18.796	60,44	1.356	2,52
2003	19.741	73,20	1.635	4,53
2004	21.925	96,68	1.830	5,44
2005	21.252	118,53	1.952	6,83
2006	20.588	137,81	1.982	8,40
2007	20.888	160,65	2.160	10,75
2008	20.408	197,94	2.143	16,52
2009	19.823	153,00	2.263	21,00
2010	19.278	201,92	2.446	30,79

Fonte: SECEX/MDIC

Em relação ao investimento direto estrangeiro (IDE), a China atraiu nos últimos vinte anos milhares de empresas estrangeiras e bilhões de dólares em investimento. De acordo com estatísticas oficiais publicadas na Revista de Pequim em junho de 2009, as empresas estrangeiras na China ultrapassam 660 mil, representando um investimento de mais de US\$ 890 bilhões desde o início das reformas econômicas. A participação das empresas brasileiras é quase nula – cerca de 40 a 50 empresas, incluindo os escritórios de representação – resultando menos que 0,01% do total.

Temos, então, um universo crescente de empresas brasileiras intercambiando com chineses e esse universo é em geral pouco preparado, por motivos, às vezes, alheios à sua vontade. Os números sobre volume de negócios e sobre empresas envolvidas não dão conta de expressar a diversidade das experiências e das dificuldades enfrentadas pelas empresas, pois não há como medir determinadas variáveis.

Com a ascensão da China, deslocando a ordem comercial mundial estabelecida nos últimos quinze anos, a questão da cultura de negócios torna-se então central para todos os que negociam com os chineses. Se, em se tratando do Brasil, em relação ao comércio com os países de relativa proximidade cultural, não são poucos os casos de insucesso nos negócios por razões ligadas à ineficiência da gestão intercultural, em relação à China, os aspectos de ordem cultural ganham um peso ainda mais significativo. A China é muito diferente do Brasil, à primeira vista. Não considerar essas diferenças ou subestimá-las pode colocar em risco uma potencial transação comercial e até, em algumas situações, a própria estratégia geral de um negócio.

Ainda que os empresários, suas empresas e suas equipes de frente sejam treinadas e qualificadas no tocante às normas, rotinas e procedimentos vigentes no Brasil e nos países em que negociam, ainda que estes mesmos setores dentro das empresas dominem e gerenciem todas as etapas que envolvem a entrada e saída de mercadorias, há elementos não tangíveis da cadeia de suprimentos que interferem na qualidade das transações internacionais e que, em certa medida, podem ser determinantes para manutenção e desenvolvimento de operações bem sucedidas.

A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO INTERCULTURAL

A cultura representa papel vital na definição da capacidade de um país em se desenvolver, pois modela e influencia o modo de pensar dos indivíduos a respeito de riscos, recompensas, oportunidades e, conseqüentemente, sobre o progresso. Essa influência se faz sentir na maneira pela qual as empresas são estruturadas e gerenciadas. Alguns aspectos, como a relação com as autoridades, regras de interação pessoal, comportamento dos funcionários para com os gestores e vice-versa, normas sociais de comportamento de grupo, individual e profissional, são temas que “[...] nascem do sistema educacional, da história social e religiosa, das estruturas familiares e de muitas outras condições nacionais frequentemente imponderáveis, mas singulares.” (PORTER, 1993, p. 126).

Portanto, se os valores, as crenças, os usos e costumes, ou seja, a cultura de um povo está presente na maneira pela qual realiza os negócios e administra suas empresas, é fundamental, para essas empresas, que a gestão

intercultural faça parte de suas estratégias. No tocante à China, essa gestão tem um peso muito grande. Há um desconhecimento sobre este país, sua história, sua geografia, seu idioma. Há a percepção de uma grande distância entre as culturas, inclusive porque as trocas culturais entre os dois países são incipientes. Não se trata simplesmente de conhecer e repetir uma série de regras de etiqueta empresarial. Aprender as regras é o primeiro passo. Além disso, é preciso compreender quais são seus significados e suas motivações. A partir desse entendimento pode-se chegar aos valores culturais, que são a base para o diálogo e obtenção de consensos.

A cultura é algo dinâmico e vivo dentro dos indivíduos que, por sua vez, reconstruem-na e a modificam. Ela está contida em cada “chinês” e “brasileiro” que participa de uma negociação, sendo resignificada, por eles, de acordo com seus ambientes nacionais, locais e organizacionais. Desta forma, entendemos que Gestão Intercultural é a gestão da diversidade, através da valorização e respeito às diferenças, de maneira que se possa construir uma comunicação que represente vantagem competitiva.

São inúmeros os relatos de casos sobre empresas de várias nacionalidades, de portes e segmentos diferentes que encontraram e encontram grande dificuldade em operar na China e negociar com os chineses. A despeito dos enormes recursos envolvidos, deslocamento de executivos e consultores, técnicos experientes, os projetos esbarram em uma falta de alinhamento de expectativas.

Muito além da barreira da língua, está a barreira cultural. Como se sabe, diferentes culturas apresentam distintas formas de coordenar e realizar o trabalho. De fato, na história dos grandes desastres corporativos, não faltam casos de cegueira etnocêntrica, marcados pela inépcia ou insensibilidade gerencial para com as diferenças entre culturas organizacionais. (WOOD, 2006, p. 46).

Nossa experiência nos coloca diariamente em contato com essa realidade.

ASPECTOS CULTURAIS PARA ESTABELECEER OS PRIMEIROS CONTATOS

Na vivência da consultoria fomos colocados em contato com centenas de empresas, empresários e executivos que têm, ou buscam ter, com a China alguma relação comercial. Avaliamos que em mais de 90% destes contatos,

a questão da cultura de negócios não foi levada em consideração quando se estabeleceu e tentou-se cultivar essa relação. Como dissemos, a cultura de negócios deve compor o planejamento da empresa de maneira a integrar a gestão intercultural como elemento da sua estratégia de negócio. Havendo uma variedade de situações a serem enfrentadas, cada situação implica em um planejamento específico. É esse planejamento que apontará quais recursos, quais conhecimentos, qual gestão será necessária para cumprir seus objetivos e metas.

Vamos agora destacar os diferentes aspectos culturais encontrados pelas empresas brasileiras quando estabelecem seus primeiros contatos com os chineses e se deparam com costumes diferentes dos que encontram na maior parte dos países ocidentais.

A) O IDIOMA CHINÊS

Quando nos referimos a um idioma é preciso ter em mente que

A língua não é apenas um esquema formal [...] e sim a mais exata expressão de nossos pensamentos, nossas aspirações, nossa visão de mundo. O ‘caráter’ de uma língua, conforme descreve Humboldt, é de natureza essencialmente criativa e cultural, possui uma qualidade genérica, é seu ‘espírito’ e não apenas seu ‘estilo’. [...] ‘expressa (e talvez em parte determine) o modo como todo um povo pensa, sente e aspira. (SACKS, 1998, p. 133-136).

Desta forma, do ponto de vista da comunicação eficiente, o ideal seria que, entre dois interlocutores, ambos dominassem o idioma do outro, em toda a sua significância, de tal forma que cada um pudesse se exprimir em sua própria língua e ao mesmo tempo compreender a língua do outro, sem a intermediação de um tradutor.

Por sua vez, usar uma terceira língua, como o inglês, que é usado, representa uma solução prática. Porém devem-se considerar os limites e restrições no tocante à questão daquilo que é intraduzível nos significados, nos conceitos, nos valores e também na ética e moral.

Nós consideramos o idioma chinês uma das principais barreiras enfrentadas, em função de não ser uma língua fonética. Apesar de gramática simples, não existe um alfabeto que nos oriente explicitamente sobre os sons nem sobre a composição de palavras. Os caracteres, os ideogramas, compõem

combinações de significados. A relação com o significado é mais direta na escrita chinesa do que na latina. Por não ser uma língua fonética, a independência entre caracteres e sons fez com que a escrita chinesa evoluísse muito menos que a língua falada. A escrita constitui um elemento de unidade nacional.

Existem mais de cem dialetos falados em toda a China e não é raro encontrarmos executivos chineses que não falam o mandarim, principalmente em regiões afastadas dos grandes centros urbanos. O mandarim foi definido, em 1956, como o idioma oficial, e sofreu simplificação na quantidade de traços usados em muitos ideogramas, no sentido de facilitar o aprendizado e, desta forma, combater o analfabetismo. Antes disto o mandarim era um entre os dialetos falados na China.

O esforço do aprendizado da língua é importante se há o plano de se estabelecer escritórios ou unidades fabris na China, mesmo considerando que “A capacidade de aprender uma linguagem não garante, [...] a capacidade de traduzir para ela ou a partir dela.” (KUHN, 2006, p. 117). De todo modo, é um importante fator de integração à comunidade e via de compreensão do “mundo” em que se está participando.

Para um primeiro contato em feiras, geralmente, o idioma utilizado é o inglês. Podemos encontrar o inglês falado pelos chineses em vários níveis e pronúncias e mesmo profissionais maduros que não o falam. Muitos são donos de empresas da primeira geração de pioneiros após a reforma e a abertura econômica iniciada em 1978. Com essa possibilidade, talvez dominar apenas o inglês não seja suficiente, dependendo da profundidade do que se deseja atingir em um contato.

Neste caso, os intérpretes e tradutores são figuras essenciais na interação com os chineses, inclusive porque, em alguns estandes, o inglês não é falado, bem como os folhetos e catálogos estão escritos somente em mandarim. Quando a ida à feira ocorre em grupo organizado, na maioria das vezes há um tradutor para o grupo, o que resulta que nem sempre é possível acioná-lo no momento em que se necessita.

Mesmo que, dependendo da expectativa em relação ao contato que se quer estabelecer, o inglês seja suficiente, ao prospectar determinados produtos, é possível encontrar o fornecedor adequado, surgindo um convite para

visitar a fábrica e a dificuldade de comunicação pode se tornar um obstáculo ao desenvolvimento desta oportunidade.

B) HIERARQUIA

Existem razões históricas para que na sociedade chinesa o respeito à hierarquia represente um de seus valores fundamentais. Compreender essas razões históricas implica em discorrer sobre as várias correntes que formaram o pensamento chinês, bem como as relações entre essas correntes de pensamento e sua utilização pelo Estado e pela sociedade chinesa, algo que não cabe tratar neste artigo. Vamos apenas registrar que o respeito à hierarquia, bem como à família, aos mais velhos, aos níveis de responsabilidade e poder são extremamente importantes nas relações entre os chineses.

Disso decorre uma série de protocolos que se justificam a partir desse entendimento. Por isso, ao encontrar os chineses em uma reunião ou visita, é prudente saber quem é o profissional de maior cargo hierárquico, para que seja cumprimentado primeiro, com a respectiva entrega do cartão, para que lhe seja dirigida a palavra na interlocução, e mesmo aguardar para receber a indicação do lugar que se deve sentar à mesa de negociação ou à mesa de um jantar. Há protocolos muito claros aos chineses sobre os procedimentos na arte de bem receber e de proceder numa interlocução, demonstrando apropriado grau de respeito, não interrompendo a fala de seu interlocutor, sendo pontual, entre outros. É também comum observar o cuidado dos chineses em equilibrar os encontros entre executivos indicando posições correspondentes às suas contrapartes. Não é comum a tratativa entre membros cujas posições sejam muito díspares entre si.

Mesmo considerando a presença e influência de milhares de empresas estrangeiras e suas maneiras mais informais, o abandono de distinções hierárquicas pode levar a significativas perdas nas práticas de negócio com os chineses.

C) CORTESIA, HOSPITALIDADE E FORMALIDADE

As relações de negócio geralmente se iniciam formalmente. Segundo Seligman (1999), a informalidade pode acontecer após certo tempo de

convívio e mútuo conhecimento. Ainda assim tem limites. Os chineses são comprometidos com seus rituais e protocolos e tentam dizer e fazer o que é apropriado e correto para cada situação, cumprindo um caminho que possa lhes garantir vantagem. A extrema polidez e cortesia com que tratam os que vêm de fora não devem ser confundidas com espaço para intimidade. Enquanto os chineses se esforçam em estabelecer pontos comuns de interesse, mesmo interesses pessoais, eles nunca perdem a noção de que estão empenhando o tempo e a dedicação de anfitriões por razões profissionais.

Os chineses podem procurar se engajar em temas com os quais têm alguma familiaridade, como perguntar sobre o estado civil, os filhos, a moradia, viagens, comida, entre outros assuntos. É comum se desdobrarem para que seus visitantes e convidados se sintam à vontade e prestigiados. Isso não significa que estejam abrindo sua intimidade. Esperam ser chamados por seus sobrenomes, não costumam cumprimentar com abraços ou beijos e controlam suas expressões faciais, buscando demonstrar equilíbrio e respeito, o que dificulta aos ocidentais a exata “tradução” dos sinais faciais como expressão de suas reações. Em momentos de negociação, discussão e argumentação em tratativas comerciais, torna-se mais difícil, e por vezes estranho, entender o que os chineses estão pensando ou sentindo, em função de suas reações pouco perceptíveis aos ocidentais.

As exigências na compreensão da cultura de negócios numa fase de envolvimento comercial mais intensa se tornam mais complexas. Diferente do modo direto e objetivo com o qual a maioria dos ocidentais apresenta seus temas, de forma linear e com aparente racionalidade, os chineses recorrem a modelos diferentes e raciocínios “circulares” que, com muita frequência, desnorteiam seus interlocutores e lhes dão a impressão de que as discussões não evoluem.

Para os ocidentais que estreiam seus negócios com os chineses, é desconfortante descobrir que após extensos momentos de explanação, acompanhados pelo aceno positivo dos chineses durante as reuniões, longos intervalos de silêncio, voltam a pontos aparentemente superados e não concluem nem acatam aquilo com que pareciam concordar todo o tempo. A sinalização afirmativa não significa que estejam concordando, mas que estão ouvindo atentamente. As negociações podem ser longas e parecerem intermináveis. O contato cuidadoso exige tempo. A pressa pode ser inimiga

de uma aproximação adequada, ou seja, aquilo que para os ocidentais significa em geral eficiência pode não ser eficaz nas negociações com os chineses.

É ponto essencial para qualquer reunião a demonstração de preparo e domínio do tema, perseverança e paciência, diversidade de exemplos e riqueza de argumentos. Se os chineses têm longa tradição de negociantes e geralmente vão muito bem preparados para as negociações, por outro lado, nossa experiência nos mostrou que existe uma real tentativa de chegar ao consenso e definir um acordo que eles denominam de “boa cooperação”, e onde os ocidentais declaram “negócio fechado”. De fato, para os chineses o negócio não se fecha, mas se abre, se inicia.

O acordo é dinâmico e pode ser modificado tantas vezes quantas forem necessárias conforme as contingências mudem. Por isso, muitos contratos ainda se estabelecem apenas baseados na palavra e na confiança, que parecem ser muito mais importantes aos homens e mulheres de negócios chineses do que qualquer pedaço de papel, a despeito da crescente adaptação das empresas chinesas aos modos contratuais ocidentais desde sua filiação em 2001 à Organização Mundial do Comércio (OMC). O contrato não engessa. Ele representa a intenção do desenvolvimento do negócio. Tudo está em progresso e é dinâmico.

Pode haver negociações mais rápidas. O fato é que quando as relações de confiança estão estabelecidas, empresas chinesas podem ser muito rápidas e práticas. Se houver um relacionamento interpessoal bem desenvolvido, ele é uma plataforma importante para o processo de negociação. As relações são desenvolvidas entre pessoas, por isso é importante que os executivos das empresas ocidentais, responsáveis pelos contatos e negociações com os chineses, não sejam trocados constantemente. As relações são desenvolvidas com a pessoa, não só com a empresa em abstrato.

D) A QUESTÃO DA “FACE”

O conceito de “Face” (*Mianzi*) pode ser entendido como reputação, dignidade e prestígio. É algo que pode ser perdido no momento em que você se coloca ou coloca o outro numa situação embaraçosa, constrangedora, ou, como se diz no Brasil, “numa saia justa”.

“Face é o respeito (consideração, reverência, apreciação) que você recebe dos membros do grupo e o respeito adequado que você deve lhes oferecer, de acordo com sua posição social ou hierárquica, [...]” (CHUNG, 2005, p. 95). Todas as culturas, provavelmente, têm sua versão e conceito de “face”. Isso existe também no Brasil, mas não no grau de importância e de profundidade estabelecidos na sociedade chinesa. O conceito de “face” se justifica e está relacionado com valores como hierarquia e ordem.

A “face” pode ser “perdida” em diversas situações: um insulto ou uma cobrança em público, uma punição ou uma afronta semelhante resulta em “perda da face”. Mesmo contradizer alguém na frente de outro ou por motivos aparentemente menos radicais, como apenas declinar um convite com uma desculpa pouco convincente, pode acarretar em “perda da face”.

É nesse sentido que um “não”, uma negativa, pode ser interpretada como detonadora da “perda da face”, à medida que quem nega pode estar colocando o outro em uma situação constrangedora.

Nós presenciamos esta situação diversas vezes. Aqui no Brasil, alguns empresários reclamam que, por vezes, não recebem resposta a solicitações que fazem aos chineses. Outros dizem que, apesar de repetirem diversas vezes certas solicitações, parece que não entendem, ou desviam do assunto. Isso pode ocorrer, em geral, pelo fato de os chineses evitarem dizer “não” diretamente, usando outras formas indiretas de negativa como: *isso é muito difícil, ou inconveniente, ou a política da empresa é diferente* etc. Desta forma os chineses “preservam a face” do seu interlocutor.

Muitas vezes a “perda da face” ocorre pelo próprio sujeito da ação. Por exemplo, perdendo o controle numa discussão. Rescindir um acordo efetivado ou uma ordem de compra aceita, também pode ser entendido como “perda da face”. Essa pode ser uma das razões pelas quais alguns dos negociadores chineses levam um tempo interminável antes que a decisão seja tomada: se a questão da “face” está em jogo, todas as opções devem ser pesadas e todas as eventualidades consideradas. “Face” não é somente um patrimônio individual, organizações também têm “face”, assim como instituições, corporações e a própria nação.

“Face” está presente mesmo em uma simples negociação de preço. Observar o grau hierárquico do interlocutor chinês com quem se está

negociando, chamá-lo corretamente pelo nome e título, acompanhar o protocolo ou o ritual é uma maneira de dar “face”.

Igualmente, as refeições ocupam um lugar especial nos negócios. Elas também fazem parte do processo de estabelecimento do conhecimento mútuo e da aproximação necessários à construção da confiança. Há muita “face” envolvida em uma boa refeição. Ir a um bom restaurante, pedir pratos caros é uma maneira de “dar a face” ao seu convidado. Além de refeições como almoço e jantar, o tradicional hábito chinês de tomar chá só será valorizado pelo executivo ocidental que tiver conhecimento do lugar que o chá e as casas de chá ocupam desde a antiguidade na China. A compreensão dos hábitos e costumes, a valorização da cultura chinesa são um meio valioso de demonstrar respeito, cortesia e “dar a face”, um passo importante na construção das relações.

E) *GUANXI*: A REDE DE RELACIONAMENTO

Não há exatamente uma tradução apropriada para este conceito, mas *guanxi* pode ser entendido como uma rede de relações interpessoais, sendo um dos traços culturais mais dinâmicos da sociedade chinesa. É um sistema de rede complexo, possuindo milenares raízes históricas que, em determinados momentos, também foi usado como forma de enfrentar e fazer valer os interesses do grupo, da família, do clã, diante do Estado. Permaneceu funcionando mesmo no período mais duro do regime comunista, antes do início das Reformas Econômicas em 1978. Quando as reformas se implantaram, esse sistema ganhou vida, e continua sendo utilizado em várias esferas das atividades chinesas, inclusive nos negócios.

De fato, *guanxi* é um importante e informal contrato de relacionamento entre pessoas que pode ser estendido para o mundo de negócios e para o conjunto de relações entre empresas e instituições chinesas. Nitsch e Diebef (2010) afirmam que *guanxi* implica reciprocidade social e se baseia nas emoções mútuas (*ganqing*) entre dois ou mais indivíduos que, cultivando a amizade, também buscam benefícios pessoais. Para entender este conceito com maior precisão, deve-se apontar quatro termos essenciais que se referem ao *guanxi* em um sentido mais amplo: relações sociais (*guanxi*), emoções (*ganqing*), favores (*renqing*) e face (*mianzi*) (NITSCH; DIEBEF, 2010).

O *guanxi* se estabelece tendo como base a confiança mútua. Para os chineses, qualquer importante relação de confiança entre agentes da economia nacional é basicamente uma questão de relações sociais informais. De acordo com Luo Yadong, da Universidade de Miami, o termo *guanxi* diz respeito ao ato de apoiar-se em conexões a fim de garantir favores nas relações pessoais, e forma uma intrincada e difundida rede de relacionamentos, que os chineses cultivam com empenho e criatividade. Possui seus códigos de ética, obrigações mútuas implícitas, garantias e entendimentos, e governa as atitudes chinesas em relação às relações sociais e de negócios em longo prazo (LUO, 2000, p. 2).

No entanto, sendo a corrupção na China significativa, parte das críticas que são feitas ao *guanxi* são muitas vezes relacionadas a essa prática, misturando-as indistintamente. Em função disso os executivos de negócios precisam estar atentos sobre esta prática, assim como em seu desenvolvimento e utilização (LUO, 2000).

Segundo Su, Sirgy e Littlefield (2003, p. 303), o *guanxi* é um imperativo para se realizarem negócios na China, embora seja usado como sinônimo de corrupção ou suborno nas transações de negócios. Esta perspectiva negativa coloca um problema sério às multinacionais ocidentais, sobre como fazer ou mesmo se devem fazer negócios na China? Se as considerações negativas acerca do *guanxi* são válidas, então a realização de negócios na China implica grandes riscos de comportamento antiético e mesmo ilegal.

A experiência tem demonstrado que a rede pode ser montada para ações tanto positivas quanto negativas, em nada diferindo de quaisquer outras redes de relacionamentos humanos.

Diferente do *networking* ocidental, *guanxi* implica outras dimensões do ser social na construção das relações. Envolve tempo, convivência, e estabelecimento de vínculos de confiança. Pode-se dizer que representa certo patrimônio. Construir esta rede e contar com ela pode ser decisivo para fazer negócios na China, já que “fazer negócios” é também relacionar-se. Talvez por esta razão, os ocidentais sintam que o tempo requerido nas tratativas com chineses seja tão longo. Afinal, estabelecer vínculos de confiança e construir relações duradouras exige outra grandeza de tempo. Muitos jantares, almoços, encontros e conversas, elementos que permitam a convivência em outras

ambiências possibilitam a aproximação e o conhecimento mútuos: base para o desenvolvimento de relações de cooperação.

CONCLUSÃO

Diante do cenário macroeconômico mundial, a China é e continuará sendo um dos mais importantes parceiros comerciais do Brasil. Iniciar, desenvolver e manter relações comerciais e de investimento direto estrangeiro com este país exigem um esforço consciente no sentido de compreender seus valores, conceitos e tradições. A milenar cultura chinesa é um forte elemento de unidade e identidade nacional, influencia a cultura de suas organizações, cujas estruturas são filtradas pelo conjunto de valores dos indivíduos chineses que as compõem. Tanure (2007) afirma que o modo de funcionamento das organizações é tão importante para a história e a cultura daquela sociedade como o são os costumes familiares, educacionais, práticas de governo e práticas religiosas.

Ao longo deste artigo foram mencionados, superficialmente, alguns traços culturais que impactam na maneira de fazer negócios com a China. Cabe ressaltar que a análise desses traços e sua relação com a cultura das organizações não é tarefa fácil já que, “[...] carregamos em nossas análises nossos pré-conceitos, nossas experiências culturais, nossa visão de mundo e convicções.” (MOTTA; ALCADIPANI; BRESLER, 2001, p. 61).

Criar as condições para o mútuo entendimento passa, então, não só por conhecer e reconhecer as diferenças com quem se negocia (o “outro”), mas exige também um esforço de conhecimento dos próprios traços culturais, seja no âmbito dos indivíduos ou no âmbito das empresas.

O crescente avanço tecnológico e a ampliação das trocas comerciais entre os países colocam, portanto, novos desafios para as empresas, seus líderes e seus colaboradores, conforme explica a citação a seguir:

Entretanto, a partir da década de 1980, com o avanço da globalização, o contato intercultural, até então restrito aos segmentos seniores das organizações e aos expatriados, expandiu-se e rotinizou-se, ao mesmo tempo em que sua complexidade passou a ser melhor percebida. Trabalhar em e com times “multiculturais” e operar em mercados culturalmente diversos são experiências que passaram a integrar o cotidiano organizacional, significando um diferencial competitivo para jovens gerentes, e sendo

consideradas exigência básica para qualquer líder organizacional. (PARKER, 1995 apud BARBOSA; VELOSO, 2007, p. 5).

Barbosa e Veloso (2007) ressaltam que a reboque desta nova realidade surgiram questões importantes a serem trabalhadas na esfera gerencial e de mercado, questões estas que fórmulas tradicionalmente utilizadas não abarcam suficientemente: O que são diferenças culturais? Como se apresentam e como lidar com elas? Quais os seus impactos nos negócios e como estes impactos influenciam as comunidades locais? Como preparar as pessoas para operar em um mundo “multicultural”, e qual o papel da cultura organizacional neste cenário?

Responder a essas questões torna-se cada vez mais um imperativo para a sobrevivência das empresas em seus mais diversos níveis de internacionalização. Sabemos que as diferenças culturais geram incertezas. São variáveis difíceis de serem entendidas. O esforço concentrado para se ajustar a elas gera estresse, insegurança e muitas vezes conflitos internos que vão impactar no desempenho do executivo ou suas equipes.

O bom desempenho dos gestores ou dos funcionários em contato com outras culturas e, no nosso caso, com a cultura de negócios na China, depende cada vez mais do desenvolvimento de habilidades como o raciocínio comparativo, percepção das diferenças e rapidez em decodificá-las, interação com o “outro”, curiosidade, flexibilidade e adaptabilidade, bem como o estabelecimento de pontos de contato.

Adotando o respeito à diversidade como um de seus valores, alinhando colaboradores internos e suas contrapartes de outras culturas e considerando a cultura de negócios como parte da cadeia de suprimentos, as empresas agregam valor aos seus negócios e podem obter maior vantagem competitiva.

REFERÊNCIAS

ACIOLY, L.; PINTO, E. C.; CINTRA, M. A. M. As relações bilaterais Brasil-China: a ascensão da China no sistema mundial e os desafios para o Brasil. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/images/stories/...110408_estudo_china\ipeamre.pdf>. Acesso em: 1 set. 2011.

BARBOSA, L.; VELOSO, L. Gerência Intercultural, diferença e mediação nas empresas transnacionais. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 59-85, jan./jun. 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1444&refr=603>>. Acesso em: 1 set. 2011.

CHINA: o que explica esse novo império antigo. *Biblioteca Entre Livros*, São Paulo, n. 5, p. 8-97, 2006. Edição especial.

CHUNG, T. *Negócios com a China: desvendando os segredos da cultura e estratégias da mente chinesa*. Osasco, SP: Novo Século, 2005.

FAIRBANK, J. K.; GOLDMAN, M. *China: uma nova história*. Porto Alegre: L&PM, 2007.

FAIRBANK, M.; LINDSAY, S. *Arando o mar: fortalecendo as fontes ocultas de crescimento em países em desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Qualimark, 2000.

FERNANDES, I. F. A. L. Interesses organizados na política comercial brasileira: da era CACEX às negociações internacionais. *Leviathan – Cadernos de Pesquisa Política*, São Paulo, n. 2, p. 1-35, 2011.

GRANET, M. *O pensamento chinês*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

JULLIEN, F. *La China da que pensar*. Rubí, Barcelona: Anthropos, 2005.

KUHN, T. S. *O caminho desde a estrutura*. São Paulo: Ed. UNESP, 2006.

LUO, Y. *Guanxi and business*. 2000. Disponível em: <www.bertrand.pt>. Acesso em: 17 set. 2011.

MOTTA, F. C. P.; ALCADIPANI, R.; BRESLER, R. B. A valorização do estrangeiro como segregação nas organizações. *RAC*, Curitiba, v. 5, p. 59-79, 2001. Edição Especial.

NASCIMENTO, R. S. S. A política econômica externa do Governo Collor: liberalização comercial e financeira. 2008. Disponível em: <http://www.seufuturonapratica.com.br/intellectus/_Arquivos/Jan_Jul_04/PDF/Artigo_Rangel.pdf>. Acesso em: 1 set. 2011.

NITSCH, M.; DIEBEL, F. Guanxi economics: Confucius meets Lenin, Keynes and Schumpeter in contemporary China. In: PROCÓPIO, A. (Org.). *O século da China*. Curitiba: Juruá Editora, 2010. p. 121-157.

PORTER, M. *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

SACHS, O. *Vendo vozes, uma viagem ao mundo dos surdos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

SCHWANFELDER, W. *Confúcio: a milenar arte da gestão*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

SELIGMAN, S. D. *Chinese business etiquette: a guide to protocol, manners, and culture in the People's Republic of China*. New York: Warner Books, 1999.

SU, C.; SIRGY, M. J.; LITTLEFIELD, J. E. 'Is guanxi orientation bad, ethically speaking? A study of chinese enterprises. *Journal of Business Ethics*, Dordrecht, v. 44, n. 4 , p. 303-312 , Springer 2003.

TANURE, B. *Gestão à brasileira: uma comparação entre América Latina, Estados Unidos, Europa e Ásia*. São Paulo: Atlas, 2007.

WOOD JR, T. Aventuras babélicas. *Carta Capital*, São Paulo, 25 jan. 2006.

SOBRE OS AUTORES

ANDREA DE GUTTRY

Professor de Direito Internacional Público e da Cátedra Jean Monnet de Direito e Instituições da União Europeia, diretor do Mestrado e da Divisão de Cursos de Treinamento da *Scuola Superiore Sant'Anna* (Pisa/Itália), diretor do Programa de Treinamento Internacional para Administração de Conflitos e do Laboratório de Pesquisa Internacional sobre Conflito, Desenvolvimento e Estudos Globais na mesma universidade.

CEDRIC DE CONING

Pesquisador do Centro Africano para a Resolução Construtiva de Disputas (*ACCORD*) e do Instituto Norueguês de Assuntos Internacionais (*NUPI*). Assessor Especial do Chefe da Divisão de Operações de Apoio à Paz da União Africana, e membro do Conselho Consultivo do Fundo de Consolidação da Paz da Organização das Nações Unidas (ONU). Doutorando na Universidade Stellenbosch e mestre em Gestão de Conflitos e Estudos da Paz pela Universidade KwaZulu-Natal, ambas na África do Sul.

CLODOALDO BUENO

Doutor e mestre em História Econômica pela Universidade de São Paulo (USP) e graduado em História pela Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho (UNESP). Suas publicações são, sobretudo, história da política externa brasileira. Tem textos publicados em Tóquio, Buenos Aires, Paris, Quito e Assunção. É professor titular da UNESP – Campus de Assis e do Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais.

ELIANE GARCINDO DE SÁ

Pós-doutora pela Universidade de Sevilha. Doutora e mestre em História Social pela USP. Graduada em História pela Universidade Federal de Goiás. Professora aposentada da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) tem atuação nas linhas de pesquisa de sociedade, cultura e política, sobretudo na área de História da América. Atualmente é professora adjunta do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

EURICO DE LIMA FIGUEIREDO

Doutor em Ciência Política pela Universidade de Oxford (Reino Unido), mestre em Ciência Política e bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor Titular de Relações Internacionais e Estudos Estratégicos na Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordenador do Núcleo de Estudos Estratégicos (NEST) da UFF. Editor-Chefe da *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos*. Foi Presidente da Associação Brasileira de Estudos da Defesa (ABED) entre 2008 e 2010.

FERNANDO REYES MATTA

Formado em História e Geografia pela Universidade do Chile e pós-graduado pelo Instituto de Ciência Política da Universidade Católica de Chile. Fundador do Instituto Latino-Americano de Estudos Transnacionais (ILET). Diplomata, foi membro da comissão especial para as questões da comunicação, da UNESCO e diretor de imprensa da Missão do Chile nas Nações Unidas. Foi embaixador do Chile na Nova Zelândia e na República Popular da China. É Diretor do Centro de Estudos Latino-Americanos sobre a China da Universidade Andrés Bello (UNAB) em Santiago do Chile.

GUSTAVO ENRIQUE SANTILLÁN

Doutor em História, especialista em Estudos da Ásia Oriental com ênfase na China e licenciado em História pela Universidade Nacional de Córdoba (UNC). Professor Assistente de História Contemporânea da Ásia e África na UNC e membro do Programa de Investigação Antropologia e História da Relação Capital-Trabalho/ CONICET, Argentina. Bolsista de pesquisa Organização dos Estados Americanos (OEA) - Conselho de Educação da China pela Universidade Normal do Centro da China entre setembro de 2009 e julho 2010.

JOÃO CLEMENTE BAENA SOARES

Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC) e formado no Instituto Rio Branco. Foi Secretário-Geral das Relações Exteriores entre 1979 e 1984 e Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) entre 1984 e 1994. Foi presidente da Fundação Alexandre Gusmão e da Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas (ONU). Atualmente é membro da Comissão Jurídica Interamericana no Rio de Janeiro – RJ.

JOSÉ AUGUSTO GUILHON ALBUQUERQUE

Doutor e mestre em Sociologia do Desenvolvimento pela Universidade Católica de Louvain, bacharel em Filosofia pela Universidade do Brasil e livre-docente em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Professor titular aposentado da USP onde fundou e dirigiu o Departamento de Ciência Política e o Núcleo de Relações Internacionais. Atualmente é Diretor Executivo da Guilhon & Balbachevsky Ltda e Diretor da Sociedade de Estudos das Empresas Transnacionais em São Paulo.

JOSÉ FLAVIO SOMBRA SARAIVA

Doutor pela Universidade de Birmingham, mestre em História pelo El Colegio do México e graduado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Presidente da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), biênio 2009-2011. Dirige o Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), é vice-presidente da Comissão Internacional de História das Relações Internacionais (CHRI). Professor titular em Relações Internacionais na UnB.

JOSÉ LUIS VALENZUELA ALVAREZ

Doutor em Estudos Americanos pela Universidade de Santiago, mestre em Cultura, Economia e Sociedade da China pela Universidade de Alcalá (Madrid), mestre em Administração Estratégica pela Universidade Autônoma de Barcelona, graduado em Engenharia Química pela Universidade do Chile. Foi engenheiro da CODELCO, vice-Chanceler de Desenvolvimento na Universidade Central e Chanceler da Universidade de Roncagua, todas no Chile.

RAFAEL GUANAES

Pós-graduado em História dos Museus de Arte pelo Museu da Arte Contemporânea da Universidade de São Paulo (USP), graduado em Arquitetura pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em história da arte, estudioso da arte contemporânea chinesa. Atualmente, é consultor e mediador cultural, especialista em criatividade, inovação e gestão da diversidade cultural.

RAFAEL SALATINI DE ALMEIDA

Bacharel e licenciado em Ciências Sociais e doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Foi professor do Curso de Relações Internacionais e do curso de Pós-Graduação *lato sensu* em Direitos Humanos e Cidadania da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Atualmente é professor da Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho (UNESP) - Campus de Marília, onde coordena o grupo de estudos Paz, Cultura e Tolerância (PACTO).

SUZANA BANDEIRA

Especialista em Logística e Cadeia de Suprimento entre Indústria e Varejo pelo *Fisher College of Business* – Universidade Estadual de Ohio (EUA), pós-graduada em Administração de Empresas pela PUC-SP, graduada em Arquitetura pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. É diretora da BG Corporativa Cultura, consultora em comércio internacional e logística, especialista em comércio com a China e em gestão da interculturalidade. É membro da Associação Brasileira de Coaching Empresarial.

TERESA ISENBURG

Formada em geografia pela Faculdade de Letras e Filosofia da Universidade de Milão (Itália). Autora dos livros *Investimenti di capitale e organizzazione di classe nelle bonifiche ferraresi (1872-1901)*; *Acque e Stato, Energia, bonifiche e irrigazione in Italia fra 1930 e 1950*; *Lo spazio agricolo brasiliano*; *Viaggiatori naturalisti italiani in Brasile nell'Ottocento*, *Legale/illegale: una geografia*; e *Brasile: una geografia politica*. É professora na Faculdade de Ciência Política da Universidade de Milão

SOBRE O LIVRO

Formato	16X23cm
Tipologia	Adobe Garamond Pro
Papel	Polén soft 85g/m2 (miolo) Cartão Supremo 250g/m2 (capa)
Acabamento	Grampeado e colado
Tiragem	400
Catálogo	Telma Jaqueline Dias Silveira
Normalização	Maria Luzinete Euclides
Capa	Edevaldo D. Santos
Diagramação	Edevaldo D. Santos

Relações Internacionais

pesquisa, práticas e perspectivas

Este livro apresenta ensaios e artigos de acadêmicos, diplomatas e pesquisadores que participaram da 9ª Semana de Relações Internacionais, seminário internacional realizado na Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP – Campus de Marília – SP, em agosto de 2011. Os textos, de autores com diferentes formações e trajetórias, e de diversos países constitui um estimulante indicador da preocupação pelo aprofundamento dos estudos e da produção acadêmica na área das Relações Internacionais.

ISBN 978-85-7983-240-6



9 788579 832406