



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Grão-Chanceler: Dom Walmor Oliveira de Azevedo
Reitor: Dom Joaquim Giovani Mol Guimarães
Vice-Reitora: Patrícia Bernardes
Assessor Especial da Reitoria: José Tarcísio Amorim
Chefe de Gabinete do Reitor: Paulo Roberto de Sousa
Pró-reitores: Extensão - Wanderley Chieppe Felipe; Gestão Financeira - Paulo Sérgio Gontijo do Carmo; Graduação - Maria Inês Martins; Logística e Infraestrutura - Rômulo Albertini Rigueira; Pesquisa e de Pós-graduação – Sérgio de Moraes Hanriot; Recursos Humanos - Sérgio Silveira Martins; Arcos - Jorge Sundermann; Barreiro - Renato Moreira Hadad; Betim - Eugênio Batista Leite; Contagem - Robson dos Santos Marques; Poços de Caldas - Iran Calixto Abrão; São Gabriel - Miguel Alonso de Gouvêa Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



EDITORA PUC MINAS

Diretor: Patrus Ananias de Sousa
Coordenação editorial: Cláudia Teles de Menezes Teixeira
Assistente editorial: Maria Cristina Araújo Rabelo
Revisão: Virgínia Mata Machado

Comissão editorial: João Francisco de Abreu (PUC Minas); Maria Zilda Cury (UFMG); Mário Neto (Fapemig); Milton do Nascimento (PUC Minas); Oswaldo Bueno Amorim Filho (PUC Minas); Regina Helena de Freitas Campos (UFMG)

Conselho editorial: Antônio Cota Marçal (PUC Minas); Benjamin Abdalla (USP); Carlos Reis (Univ. de Coimbra); Dídima Olave Farias (Univ. del Bío-Bío - Chile); Evando Mirra de Paula e Silva (UFMG); Gonçalo Byrne (Lisboa); José Salomão Amorim (UnB); José Viriato Coelho Vargas (UFPR); Kabengele Munanga (USP); Lélia Parreira Duarte (PUC Minas); Leonardo Barci Castriota (UFMG); Maria Lúcia Lepecki (Univ. de Lisboa); Philippe Remy Bernard Devloo (Unicamp); Regina Leite Garcia (UFF); Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (Unicamp); Rita Chaves (USP); Sylvio Bandeira de Mello (UFBA)



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais

**Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais**

Belo Horizonte
ISSN: 2317-773X
v.7 n.1
Abril 2019



Conselho Executivo

Prof. Javier Alberto Vadell

Prof. Leonardo César Ramos

Estagiários

Ana Rachel Simões Fortes

Fabiana Freitas Sander

Marina D'Lara Siqueira Santos

Matheus de Abreu Costa Souza

Pedro Diniz Rocha

Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes

Victor de Matos Nascimento

Vinícius Tavares de Oliveira

Conselho Editorial

Adam David Morton (University of Sidney)

Andrés Malamud (Instituto de Ciências Sociais– Universidade de Lisboa)

Antonio Carlos Lessa (Universidade de Brasília UNB)

Atílio Borón (Universidade de Buenos Aires - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)

Carlos Escudé (Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)

Carlos Milani (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Carlos S. Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Gladys Lechini (Universidade Nacional de Rosário - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)

Henrique Altemani (Universidade Estadual da Paraíba)

Ian Taylor (University of St Andrews)

Jens Bartelson (Lund University)

João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

José Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília)

José Luis León-Manríquez (Universidade Autónoma Metropolitana Xochimilco)

Leticia Pinheiro (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Luis Fernando Ayerbe (Universidade Estadual Paulista)

Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco)

Maria Regina Soares de Lima (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Matt Ferchen (Tsinghua University)

Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Monica Hirst (Universidad Di Tella–Universidad de Quilmes)

Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

Paulo Fagundes Vizentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Rafael Villa (Universidade de São Paulo)

R. Evan Ellis (Center for Strategic and International Studies)

Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (Universidade Estadual de Campinas)

Renato Boschi (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Sean Burges (Australian National University)

Shiguenoli Myamoto (Universidade Estadual de Campinas – San Tiago Dantas)

Tullo Vigevani (Universidade Estadual Paulista)

Apoio

Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas)

Chefe do Departamento: Chyara Salles Pereira

Sumário

Crisis de deuda soberanas: Aproximaciones en torno al debate contemporáneo de los mecanismos de reestructuración	7
--	---

*Crise da dívida soberana: Abordagens ao debate
contemporâneo dos mecanismos de reestruturação*

José Marcelino Fernández Alonso

A política externa “ativa” e “altiva” do Brasil frente aos conflitos na Líbia e na Síria: desafiando o “cerco hegemônico”	25
---	----

*“Haughty” and “active” brazilian foreign policy
to conflicts in Libya and Syria: challenging the
“hegemonic siege”*

Matías Ferreyra

Economia política da integração regional: uma comparação entre Índia e Brasil	41
--	----

*The political economy of regional integration: a
comparison between Brazil and India*

Fabio Luis Barbosa dos Santos

Representação política de mulheres: um estudo sobre a incorporação da agenda de gênero no âmbito legislativo do Equador (2009-2017)	63
---	----

*Women’s political representation: a study on the
incorporation of the gender agenda in Ecuador’s
legislative power (2009-2017)*

Bárbara Lopes Campos

Política Externa Cabo-verdiana: evolução, perspetivas e linhas de força	87
--	----

*Cape Verdean Foreign Policy: evolution,
perspectives and lines of force*

João Paulo Madeira

O Ministério dos Negócios Estrangeiros Português e a Integração Europeia (1951-1986)	110
---	-----

*The Portuguese Foreign Affairs Office and European
Integration (1951-1986)*

Alice Cunha e Isabel Maria Freitas Valente

Resenha do livro: China and Africa: building peace and cooperation on the continent	129
--	-----

Marcos Valle Machado da Silva

Crisis de deuda soberanas: Aproximaciones en torno al debate contemporáneo de los mecanismos de reestructuración



Crise da dívida soberana: Abordagens ao debate contemporâneo dos mecanismos de reestruturação

Recebido em: 02 de abril de 2018

Aprovado em: 04 de julho de 2018

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2019v7.n1.p7

José Marcelino Fernández Alonso¹

1. Doctor en Relaciones Internacionales. Investigador asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET). Docente de Economía Internacional y Finanzas Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Rosario/Argentina. ORCID: 0000-0002-0260-6802

RESUMEN

Como consecuencia de las modificaciones político-estructurales acarreadas por la globalización, las crisis de deuda soberana se repitieron con mayor frecuencia. En este contexto, se entretejió un prolífico debate respecto al modo más eficiente para sortear las externalidades derivadas de la contrariedad de un Estado para afrontar sus compromisos financieros externos. No obstante la pluralidad de perspectivas y proyectos, las deliberaciones sobre la temática se restringieron a la confrontación de dos formulaciones: por una parte, la propuesta “estatutaria”; por la otra, la “contractual”. La reticencia de Estados Unidos y de los principales agentes del sistema financiero internacional a la visión estatutaria -impulsada originalmente por funcionarios del Fondo Monetario Internacional-, hicieron que en 2003 las discusiones parecieran clausurarse a favor del proyecto contractualista. Sin embargo, la sucesión de crisis de deuda soberana que dieron desde entonces y los reveses de la Argentina en las demandas entabladas por tenedores de instrumentos de títulos públicos en default renuentes a participar en el proceso de reestructuración hizo resurgir el debate, propiciando reformulaciones institucionales. El propósito del presente artículo es analizar el estado del debate contemporáneo sobre los mecanismos de reestructuración de deuda soberana. Dicho análisis es realizado a partir de los aportes del institucionalismo liberal. Se entiende que el abordaje de estas discusiones resulta de vital importancia en consideración del crecimiento exponencial del nivel de endeudamiento de los Estados –de los denominados “emergentes”, en particular- durante los años recientes.

Palabras clave: Crisis de deuda soberana – Mecanismos de reestructuración – Nueva arquitectura financiera internacional

RESUMO

Como resultado das mudanças político-estruturais provocadas pela globalização, as crises da dívida soberana eram repetidas com maior frequência, afetando cada vez mais um número maior de atores e tornando-se cada vez mais difícil de administrar. Neste contexto, um prolífero debate foi interligado com respeito à maneira mais eficiente de superar as externalidades derivadas da contrariedade de um Estado em enfrentar seus compromissos financeiros externos. Apesar da

2. Con propósito de clarificar los conceptos recién referidos, se pone de manifiesto en primer término que el trabajo se asiste de la definición de Kevin Gallagher en lo concerniente a la noción de crisis de deuda soberana. De acuerdo con el autor, una crisis de deuda soberana da cuenta de "aquellas situaciones en las que un Estado no puede –o no quiere– simplemente hacer frente a sus compromisos financieros externos" (GALLAGHER, 2011, p. 1). En tanto, por cesación de pagos o *default*, el trabajo se vale de las consideraciones de Chukwu (2011, p. 51), quien la define como una alteración en el cumplimiento de las obligaciones financieras asumidas por un Estado en uno o varios instrumentos de deuda, el cual puede manifestarse como una suspensión de pagos de interés o de intereses y el capital, la modificación de las fechas de pago, y/o la declaración de una moratoria sobre el total de la deuda o sobre una porción de la misma. En consideración de lo antedicho, la cesación de pagos no es sino una de las posibles derivaciones que puede tener una crisis de deuda soberana.

3. Conforme se anuncia en su sitio web (<http://www.clubdeparis.org>), el "Club de París" es un grupo informal de acreedores estatales –la gran mayoría, miembros fundadores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)– surgido a mediados de los años 50 con el propósito de renegociar deudas en situación irregular que la República Argentina mantenía por entonces con ciertos países desarrollados. Desde su institucionalización, ha devenido un espacio de reestructuración de deudas interestatales en decenas de oportunidades. En la actualidad, cuenta con 19 miembros permanentes y una Secretaría administrativa en París la cual coordina las actividades del colectivo. En términos generales, el "Club de París" acuerda "minutas" o patrones de negociación que deben ser observados en las negociaciones bilaterales particulares el Estado deudor y sus pares acreedores. Para un análisis en profundidad sobre el mismo, se sugiere Cosío-Pascal (2008).

4. En este punto, se remarca que diversos son los estudios históricos que dan cuenta de estas discusiones respecto a los instrumentos institucionales orientados a enfrentar crisis de deuda soberana. Además de los trabajos ya citados de Winkler (1933); Sturzenegger y Zettelmeyer (2007) y Brooks y Lombardi (2014), se destacan los de Kindleberger (1978), Lipson (1985); Tomz (2007); Waibel (2011) y Wright (2012).

pluralidade de perspectivas e projetos, as deliberações sobre o assunto restringiram-se na prática ao confronto de duas formulações apresentadas em uma chave dicotômica: de um lado, a proposta "estatutária"; por outro, o "contratual". A relutância dos Estados Unidos e atores-chave do sistema financeiro internacional para a visão legal originalmente -driven por funcionários do Fundo Monetário Internacional, feita em 2003 parecem próximas das discussões para o projeto contratualista. No entanto, a sucessão de crises de dívida soberana que ocorreu desde então e reveses da Argentina nos processos movidos por detentores de títulos públicos padrão relutantes em participar no processo de reestruturação ressuscitou o debate, incentivando reformulações institucionais. O objetivo deste artigo é analisar o estado do debate contemporâneo sobre os mecanismos de reestruturação da dívida soberana. Esta análise é realizada com base nas contribuições do institucionalismo liberal. Entende-se que a abordagem dessas discussões é de vital importância, tendo em vista o crescimento exponencial do nível de endividamento dos Estados - em especial dos chamados "emergentes" - nos últimos anos.

Palavras-chave: Crise da dívida soberana - Mecanismos de reestruturação - Nova arquitetura financeira internacional

Introducción

A semejanza de los fenómenos que los motorizaron históricamente, los debates en torno a la gestión de las crisis de deuda soberana –los *defaults*, como expresión más recurrente de ellas– resultaron una constante en el discurrir del sistema westfaliano, asumiendo intensidad incremental en los últimos decenios en concomitancia a la expansión e intensificación del fenómeno de la globalización². Conforme ilustran Das, Papaioannou y Trebesch (2012), entre 1950 y 2010 las reestructuraciones de deuda soberana –a la postre el mecanismo dominante en la resolución de crisis de endeudamiento público–, totalizaron más de 600 casos abarcando 95 países. Dentro de ese universo de casos registrados, 186 fueron con acreedores privados (bancos extranjeros y tenedores de bonos) y 447 fueron acuerdos de reestructuración en el marco del Club de París³.

Tal como Skylar Brooks; Domenico Lombardi (2014) alertan, los desarrollos y desenlaces de cada uno de los debates en torno a la gestión de trances de endeudamiento soberano reflejaron –y reforzaron– los principales caracteres del contexto internacional circundante, al acarrear la (re)articulación de una multiplicidad de procedimientos institucionales para hacerles frente⁴. En efecto, de pasarse de soluciones basadas en el uso o amenaza de uso de la fuerza en las etapas primarias del sistema westfaliano, las respuestas a la problemática de marras pasaron a canalizarse crecientemente mediante arreglos institucionales ajustados al Derecho⁵. Esta identidad entre los debates respecto a la gestión de la crisis de deudas soberanas y las particularidades del contexto internacional no resulta nada antojadiza si se considera que las crisis de deuda soberana ponen endiscusión uno de los principios estructurante de todo orden social: la delimitación y defensa de la propiedad privada.

Sin perjuicio de lo antedicho, debe reconocerse que la naturaleza anárquica propia de la arena internacional –entendida en simples términos como la ausencia de una autoridad supranacional– impone ciertas peculiaridades a las crisis de deuda soberana y a los debates en torno al

modo de encararlas, por extensión. En este sentido, se apunta en primer término que a diferencia de lo que sucede en el ámbito nacional/doméstico en el que las dificultades de una firma o agente económico pueden canalizarse mediante procedimientos de quiebras o bancarrota, el ámbito internacional adolece de un mecanismo de *enforcement* efectivo ante un episodio de cesación de pagos de un Estado soberano. Por otra parte, “aunque los contratos de deuda soberana sean difíciles de cumplir, lo cierto es que también duran para siempre. Sin un procedimiento de quiebra, la deuda pública no puede ser liquidada y darle al Estado en crisis “un nuevo comienzo”⁶ (BUCHHEIT et. al., 2013, p. 15, traducción propia).

En los últimos decenios, el debate sobre los dispositivos institucionales para la gestión de episodios de cesación de pagos y crisis de deuda soberana, en general, se inscribieron –e inscriben aún, dado su carácter irresoluto- dentro un debate de orden sistémico, el cual fue gestado en concomitancia con el estallido de la sucesión de colapsos económico-financieros de mediados de los años '90. Dicho debate, denominado genéricamente como el de la “Nueva Arquitectura Financiera Internacional” (NAFI), se erigió sobre un amplio –e inaudito- consenso entre actores de diversa índole y posicionamientos político-ideológicos respecto a la necesidad de ajustar las estructuras normativo-institucionales del sistema financiero internacional a las dinámicas globales de hogaño. Dado su carácter sistémico, las discusiones de la NAFI comprendieron problemáticas tan diversas como complejas, tales como el rol de las instituciones financieras internacionales (IFI), la sustentabilidad de los regímenes cambiarios, el control de los movimientos de capitales, las regulaciones a las agencias calificadoras de riesgo, entre otras⁷.

En lo que respecta a las deliberaciones específicas sobre los mecanismos y/o dispositivos para la resolución de episodios de cesación de pagos soberanos, se advierte que las mismas giraron en torno a la idea de que los cambios experimentados durante las últimas décadas en los mercados internacionales de deuda pública imponían –imponen- desafíos muy diferentes a los conocidos en otrora, cuando el financiamiento de los Estados dependía exclusivamente de los recursos provistos por otras entidades soberanas, organizaciones multilaterales o la banca internacional (LI, 2013, p.1). Así pues, los protagonistas o interlocutores del mentado debate asumieron cual premisa de partida que el crecimiento y la complejización de los mercados de deuda soberana reportados a raíz de la incorporación de un sinnúmero de agentes heterogéneos, atomizados y dispersos en todo el mundo obligaba a ensayar canales o mecanismos institucionales alternativos a los instaurados décadas atrás: el denominado “Club de París” (para la renegociación de deudas interestatales) y el “Club de Londres” (para aquellas otras asumidas con la banca privada internacional), por ejemplo⁸.

Numerosas fueron las propuestas que se alumbraron en el marco del debate por la NAFI en su capítulo dedicado a los mecanismos de reestructuración de deuda soberana. No obstante esta pluralidad de proyectos los cuales incluyeron la adopción de códigos de conducta entre los Estados y acreedores⁹ o la constitución de una corte internacional para quiebras de deudas soberanas¹⁰, lo cierto es que en la práctica las deliberaciones sobre la temática se restringieron a la confrontación de dos formulaciones

5. Habida cuenta de su abigarrado historial en crisis de deuda soberana, los Estados latinoamericanos –la República Argentina, en particular- asumieron un rol protagónico dentro de estas discusiones, siendo la formulación de la denominada Doctrina Drago a inicios del siglo XX con su cuestionamiento a la pretensión de cobro de acreencias de potencias europeas a Venezuela vía coerción una de las manifestaciones más palmarias de ello.

6. En el texto original, “although sovereign debt contracts are hard to enforce, they also last forever. Without bankruptcy, sovereign debt cannot be discharged to give the country a fresh start”.

7. Para la profundización analítica sobre el debate de la NAFI se recomienda los siguientes textos: Bustelo (2000); Akyuz (2002); Villanueva (2003); Underhill y Zhang (2003) y Ocampo (2014).

8. El “Club de Londres” refiere a un grupo informal de entidades bancarias internacionales que albergó negociaciones de deuda entre éstas y Estados soberanos. A diferencia del mencionado en primer término, el “Club de Londres” no cuenta con miembros permanentes ni secretaría. En este punto, se remite a Reiffel (2003).

9. Al respecto, pueden verse los trabajos consignados a continuación: Institute for International Finance (IIF) (2004), y Couillault y Weber (2003).

10. En este punto, se sugiere consultar los trabajos de Stiglitz (2003); Reinisch (2003) y Ugarteche y Acosta (2005).

presentadas en clave dicotómica: por una parte, la propuesta “estatutaria” diseñada y fomentada originalmente por el *staff* del Fondo Monetario Internacional (FMI) entre 2002 y 2003; por la otra, la “contractualista”, impulsada por entonces el Subsecretario del Tesoro norteamericano para Asuntos Internacionales, John B. Taylor. Sin ánimo ni posibilidades de detallar en este espacio introductorio las directrices de ambos abordajes, se limitan estas líneas a apuntar que la propuesta estatutaria propugna que las operaciones de reestructuración de deuda soberana sean administradas por un organismo internacional específico –el FMI, por ejemplo– conforme la letra de una convención o tratado internacional específico (HOFFMAN, 2014; GIANVITI et Al., 2010). La posición contractualista, por contraste, entiende que los procesos de reestructuración deben de conducirse conforme lineamientos –cláusulas, concretamente– establecidos en los propios contratos de deuda soberana.

Si bien en el promediar de la primera década del siglo XXI, la última solución pareció imponerse sin más, el estallido de crisis de deuda soberana en la periferia de la Eurozona, primero y Estados de menor gravitación en el escenario financiero global (Ucrania y Puerto Rico), como asimismo la continuidad –y agravamiento aún– de la denominada “saga” de la República Argentina con sus acreedores internacionales en la justifica norteamericana hicieron reflotar el mentado debate en los años recientes. Las advertencias del FMI y de las agencias calificadoras de riesgo a propósito del exponencial crecimiento experimentado por los mercados de deuda soberana durante los últimos años avivan de seguro la vigencia del debate (FMI, 2018; DOBBS et. al., 2015).

En recurso de las teorizaciones de Judith Goldstein, Miles Kahler, Robert Keohane y Anne-Marie Slaughter respecto a los diferentes esquemas de institucionalización en la arena internacional, es dable señalar que todas las propuestas de gestión de crisis de deuda soberana involucradas en el debate de la NAFI pueden ser ubicadas dentro de un *continuum* conforme el nivel de delegación propugnado en cada una de ellas¹¹. Al propugnar esquemas de delegación contrapuestos, las propuestas estatutaria y contractualista recién consignadas pueden identificarse efectivamente cual extremos: por un lado, un modelo plenamente delegativo, por el otro, un modelo liberal, renuente a resignar soberanía por parte de los Estados. Siguiendo las contribuciones de los mencionados referentes del institucionalismo liberal, puede señalarse pues que el enfrentamiento de posiciones respecto al nivel de delegación en los mecanismos de gestión de crisis de deuda soberana supone una manifestación de un debate mucho más profundo y abarcativo respecto al diseño y eficacia de las instituciones en la esfera internacional. En este sentido, se sostiene que detrás de cada una de las propuestas inherentes a la gestión de crisis de deuda soberana pueden vislumbrarse lógicas racionales orientadas a la búsqueda racional de agenciar (o preservar) recursos simbólicos y/o materiales.

El propósito del presente artículo es analizar el estado del debate contemporáneo sobre los mecanismos de reestructuración de deudas soberanas. En consideración de ello, el artículo comienza por desentrañar las principales directrices sostenidas por las propuestas que mayor impacto político-económico tuvieron en marco del debate desde principios de

11. De acuerdo con la premisa de los referidos internacionalistas, “las instituciones internacionales (...) varían en diversas dimensiones. La OMC y el régimen internacional de protección de los osos polares son ambas instituciones, pero difieren en lo que refiere al alcance de sus reglas, los recursos disponibles para la organización formal y el grado de diferenciación burocrática (...)” (GOLDSTEIN et al., 2001, p.3). Para los autores, son tres las dimensiones a ponderar: la obligatoriedad, la precisión y la delegación. En lo que respecta a las propuestas de reestructuración de deuda en particular, el acento está puesto en la última dimensión, entendida como la resultante de la decisión de conferir a una tercera parte la autoridad para “implementar, interpretar y aplicar aquellas reglas; resolver disputas y realizar (posiblemente) nuevas reglas” (ABBOT et al., 2001, p.17).

siglo XXI. Con tal fin, identifica los promotores de cada de ellas y los argumentos que esgrimieron en torno a los tres problemas que condicionan a todos los procesos de reestructuración de deuda soberana, conforme explica Schwarcz (2004, p.1992, traducción propia): “el problema de los *holdouts*¹² o el de la acción colectiva, el problema del riesgo moral y el problema de los ciudadanos/pagadores de impuestos llamados a sustentar los procesos de “salvataje” y/o reestructuración”¹³. Una vez contextualizado los lineamientos y actores que impulsaron cada una de las posiciones del debate en torno a los mecanismos de reestructuración en el debate a principios de siglo XXI, el artículo avanza en las derivaciones que cada una de ellas tuvieron en los años recientes y en los días actuales. Por último, la presente producción culmina con unas reflexiones conclusivas.

El debate entre las propuestas “estatutarias” y “contractualistas” en los primeros años del siglo xxi: a propósito de sus orígenes y su cierre precipitado

Tal como se adelantó líneas arriba, la sucesión de crisis experimentada durante el último lustro del siglo XX incitó la articulación de un inusitado y comprensivo debate en torno a las estructuras y dinámicas del sistema financiero internacional, asumiendo a la problemática de la gestión de las crisis de deuda soberana como uno de sus capítulos troncales. Estas discusiones sobre el particular reportaron su punto más álgido en los meses inmediatos posteriores a la declaración de cesación de pagos anunciada por la República Argentina el 23 de diciembre de 2001. A resumidas cuentas, el *default* más importante en volumen en la historia del sistema financiero global, todo lo cual le valió que fuera calificado como “la madre de todas las crisis de deuda soberana” (ROUBINI y SESTER, 2004).

De acuerdo con lo explicado por Carlos Alfaro (2003), las propuestas estatutarias de reestructuración de deudas soberanas descansan sobre dos presupuestos centrales: por una parte, la existencia de un tratado o convención internacional que delimite el protocolo a seguir ante un episodio de crisis de deuda soberana y, por otra parte, la instauración y/o definición de un organismo internacional encargado de administrar los procedimientos allí consignados. Sobre la base de estos presupuestos, se postularon en el transcurrir de los años en los que discurrió el mentado debate de la NAFI una variedad de propuestas.

Sin dudas, la iniciativa que mayor repercusión dentro de este esquema tuvo fue la propulsada por el propio FMI entre noviembre de 2001 y abril de 2003 a través de Anne Krueger, Subdirectora gerente y Economista principal del organismo por entonces. Denominado primigeniamente como “Mecanismo de Reestructuración de Deuda Soberana” (MRDS), el proyecto preveía la instauración de un esquema estatutario que posicionaba al propio Fondo en el rol capital de la gestión y/o administración de los episodios de reestructuración. En este sentido, la iniciativa estipulaba que los Estados en dificultades acudiesen al organismo a los fines de solicitar asistencia ante la inminencia de una crisis de deuda soberana. En dicho contexto, el país recibiría pues financiamiento extraordinario por parte del FMI y de eventuales agentes privados a condición de que implementase un programa económico que le permitiese sortear las contrarie-

12. Este término, proveniente del idioma inglés, remite a la agregación de dos palabras, a saber: el verbo *to hold* (mantener) y el adjetivo *out* (afuera). En breve, la alocución refiere a “los que se mantienen afuera” (del canje de deuda, por caso). Dicho esto, se indica que la identificación de los *holdouts* en los procesos de reestructuración como derivación prototípica de un problema de acción colectiva cuenta con numerosas referencias entre la literatura especializada. Al entender de este autor, una de las explicaciones más acabadas sobre el particular se encuentra en un trabajo de Kentaro Tamura. Según el precitado cientista, “el fenómeno de los *holdouts* es una de las expresiones más significativas del problema de la acción colectiva, manifestada muy particularmente en el denominado “dilema del prisionero” de la teoría de los juegos.

13. En el texto original: “Sovereign debt restructuring gives rise to three distinct problems: the holdout, or the collective action, problem; the moral hazard problem; and the taxpayer-funding problem”.

dades que habían conducido a la crisis e iniciase prontamente el proceso de negociación con sus acreedores.

Del mismo modo, y en ánimo de sortear uno de los argumentos más recurrentes de los detractores de los rescates financieros durante los años precedentes, el proyecto bajo análisis señalaba que el gobierno del país asistido debía comprometerse a implementar medidas que refrenaran la salida de capitales (KRUEGER, 2002, p. 27). Dicho en otros términos, el proyecto buscaba sortear los cuestionamientos de políticos y académicos posicionados en diversos sectores del espectro ideológico—esto es, desde la izquierda y el progresismo hasta la derecha (neo)liberal— respecto al hecho de que los capitales habilitados por el organismo a un país devenido en crisis fueran prontamente dilapidados en procesos de fuga, sumiendo a todos los actores intervinientes en el rescate en una situación peor a la conocida previo el inicio de la crisis. En esta línea argumental, se inscribían las críticas de funcionarios de la administración Bush respecto a que cada rescate implicaba un derroche los recursos de los ciudadanos de los principales socios del Fondo, de Estados Unidos, en particular.

Si bien en todos sus escritos y exposiciones públicas, la Subdirectora del FMI insistía que la institución se abstendría de intervenir en las negociaciones entre el Estado en crisis y sus acreedores, el organismo habría de supervisar las variables macroeconómicas del primero, garantizando consiguientemente la buena fe del mismo. En consideración del ya mencionado problema de los *holdouts* y sus posturas obstruccionistas, el MRDS planteaba que durante el período en que se prolongara la vigencia del mecanismo, quedaba limitada la posibilidad de activar demandas judiciales (EICHENGREEN, 2003).

Por otra parte, una vez alcanzado un acuerdo con la aprobación de una mayoría calificada de acreedores, tal decisión devendría obligatoria para todos los acreedores (BUSTELO, 2005). En caso de que el proceso de negociación no redundase en un acuerdo aprobado por una mayoría calificada, los acreedores tendrían la oportunidad de ventilar sus controversias en un órgano a instaurar dentro del FMI para tal fin. En busca de resguardar la imparcialidad entre los actores en pugna, el proyecto de marras marcaba que la nueva instancia de resolución de controversias debía gozar de independencia frente a los referentes de la Dirección, el Directorio Ejecutivo, el *staff* técnico-burocrático y de los propios Estados miembros del Fondo. De este modo, pues, el proyecto presentado por Krueger procuraba refrenar las críticas formuladas por sus detractores respecto al eventual cruce de intereses del propio FMI.

Llegado este punto, se impone oportuno subrayar que la implementación del proyecto requería la enmienda de diversos artículos del Convenio Constitutivo del organismo al implicar ajustes tanto en términos funcionales como burocrático-estructurales. A propósito de ello, resulta pertinente recordar que conforme la letra del mencionado instrumento, toda modificación de tal clase debe de contar con al menos el 85% de los votos del organismo, lo que en términos fáctico imponía la venia de Estados Unidos, circunstancia no habilitada por entonces en consideración del rechazo de los funcionarios de la administración presidida por George W. Bush a la propuesta.

Recipiendario de críticas de vastos referentes políticos y académicos –de John B. Taylor, entonces Subsecretario del Tesoro para Asuntos Internacionales y principal defensor del enfoque contractual-, el proyecto fue progresivamente perdiendo respaldos hasta ser completamente desistido por el FMI en abril de 2003. En este marco, y tal cual lo adelantado líneas arriba, el debate pareció saldarse a favor de la perspectiva contractualista.

Diversas fueron las interpretaciones realizadas por los estudiosos del problema bajo análisis para dar cuenta de rechazo de Estados Unidos a la iniciativa del FMI y el impulso consiguiente de la salida contractual o “de mercado”. Según el análisis de Anna Gelpern; Ben Hellery; Brad Setser (2016), el debate en torno a los mecanismos institucionales de administración de crisis de deuda soberana no pudo escapar de una lectura estado-céntrica propia de un país con gravitación decisional en el ordenamiento político-económico global, y de las finanzas internacionales, en particular. En sus palabras, “para la mayoría de los funcionarios de EEUU, la idea de que un tratado pudiera prevalecer sobre los contratos financieros suscritos bajo la ley de Nueva York o de que un organismo internacional podría prevalecer sobre los tribunales norteamericanos era simplemente inaceptable” (Gelpern, et. al., 2016, p. 116).

Por otra parte, Skylar Brooks; Eric Helleiner (2017), acentúan que el proyecto estatutario recibió rechazos generalizados debido a que limitaría la influencia “de facto” de EEUU y de otras potencias occidentales en el manejo de las crisis de deuda al delegar a una nueva autoridad internacional la decisión de si un país afectado por una crisis debería someterse a una reestructuración de la deuda. Adicionalmente, el rechazo de EEUU al proyecto estatutario no podría desprenderse del ánimo de preservar el poder para diseñar y velar por el cumplimiento de los contratos de deuda soberana suscritos y emitidos bajo sus leyes. Por cierto, poder compartimentado con el Reino Unido, habida cuenta de la primacía de las plazas de Nueva York y Londres dentro de la estructura y dinámica de los mercados de deuda soberana. Por último, y siguiendo con el análisis de los autores recién mencionados, no puede disociarse la resistencia norteamericana al proyecto del MRDS de los lineamientos político-ideológicos de los decisores de mayor peso de la administración Bush Jr. (HELLEINER, 2005). Por cierto, lineamientos que en su capítulo externo abrevaba en las conclusiones críticas de la denominada “Comisión Meltzer” al rol de “prestamista de última instancia” asumido por el FMI desde la década del ochenta y sus externalidades negativas sobre el “riesgo moral”¹⁴. En correspondencia con lo expuesto por Schwarcz(2004), la cuestión del riesgo moral no resulta menor en la problemática de las crisis de deuda ya que insta a los agentes económicos a asumir comportamientos temerarios al descontar de la existencia de una salvaguarda, un rescate del FMI, por caso, financiado –de acuerdo con el imaginario y discurso de los funcionarios y académicos promotores de los resultados de la mencionada Comisión- por los ciudadanos de los principales socios del organismo, de Estados Unidos, en particular. Por último, y conforme marca Ugo Panizza (2013), la identificación de los rescates del FMI como mecanismos generadores de riesgo moral y de comportamientos disruptivos en el sistema financiero internacional podía bien graficarse en la ocurrencia de Robert Barro de reemplazar el nombre

14. La Comisión Meltzer fue conocida así en alusión al economista que la presidiera, Allan Meltzer. Formalmente, se denominó Comisión Asesora de Instituciones Financieras Internacionales. Fue instaurada por el Comité Económico Conjunto del Congreso de Estados Unidos en 1998 y emitió su informe en 1999 (www.house.gov/jec/imf/meltzer.htm). La continuidad de las conclusiones y líneas discursivas de los funcionarios de la administración de Bush quedan ilustradas en las declaraciones del Secretario del Tesoro Paul O'Neill en el Foro Económico Mundial, el 1 de febrero de 2002, disponible en: www.treas.gov/press/releases/po974.htm.

del organismo –y su sigla en voz inglesa, por lógica extensión- por el de “Instituto de Riesgo Moral” (IMH) (PANIZZA, 2013, p. 7).

Tal como señala Hoffman (2014, p. 13), comparado con el estatutario, la concreción del modelo contractual resultaba menos ambiciosa, y por tanto, menos gravosa en términos de costos político-institucionales para los actores más gravitantes del sistema financiero internacional. Tal cual lo anunciado en la introducción, el ensayo contractual postula la mera incorporación de determinadas cláusulas en los contratos de deuda soberana sometiendo la administración de los procesos de reestructuración a la observancia de los términos pactados originalmente en el mercado entre los Estados y sus acreedores internacionales.

En consideración del andamiaje teórico-conceptual sobre el que se estructura el presente trabajo, es de apuntar que el modelo contractual reniega de la posibilidad de delegar la administración de las crisis de deuda soberana a una institución internacional en particular, patrocinando por defecto la incorporación de cláusulas en los instrumentos de deuda que establezcan los procedimientos a seguirse ante la eventualidad de incumplimiento –la irregularidad en el pago de los compromisos derivados de los mismos, por ejemplo-. Si bien son varias las disposiciones que pueden incorporarse en los instrumentos de deuda a modo de “cláusula de acción colectiva” (CAC), las de mayor significación refieren a la de una “supermayoría” exigible de acreedores para que un Estado pueda modificar los términos originales de un título público. Por lo general, el piso de dicha “supermayoría” oscila entre el 75% y el 80%. Es ésta, la respuesta primaria del ensayo bajo análisis al mencionado problema de los *holdouts*. Pero si bien esta respuesta procuraba sortear el rechazo de algunos tenedores de deuda de participar de toda propuesta de reestructuración, la incorporación de la CAC de supermayoría, alertan sus detractores, no ultima decididamente la eventualidad de una minoría con capacidad de bloqueo. Más aún, los críticos de las salidas contractualistas o liberales ponen énfasis que los tenedores reacios a avanzar en un proceso de reestructuración podrían de hacerse en el mercado secundario de instrumentos adicionales hasta alcanzar el porcentaje mínimo para obstruir todo ensayo de reestructuración.

Por otra parte, y tal como lo advierte Haley (2014), pese a que las CACs pueden facilitar la reestructuración de una serie particular de bonos, no habilitan una salida concreta para la totalidad de la deuda de un Estado en crisis ya que los incentivos para avanzar en una reestructuración no pueden ser necesariamente compartido por las mayorías de los demás instrumentos de deuda.

En este contexto, resulta importante destacar que además de la referida a la “supermayoría”, destaca entre las CACs, la cláusula de “aceleración”, la cual

“determina que, en el caso de no-pago de cualquier parte de una determinada serie de títulos de deuda externa re-estructurada, los acreedores podrán declarar inmediatamente vencidos el principal, los intereses y todos los demás valores adeudados sobre los títulos de deuda de aquella serie, es decir, se declararía toda la deuda de plazo vencido, aún cuando no esté “vencida” (BUCHIERI, 2014, p. 68).

En sintonía con lo alertado por Gelpern (2013), en tanto provisiones contractuales guiadas exclusivamente por el interés privado, las CACs carecen de lógica para comprender y abarcar externalidades negativas de

toda reestructuración como pueden ser los problemas distribucionales en la sociedad del Estado devenido en crisis o la equidad en las respuestas para con todos los afectados por la crisis. En este sentido, no se hace posible imponer consideraciones de mayor alcance –políticas, económicas, geoestratégicas, entre otras- a inversores regidos por el interés privado y amparado precisamente por las mentadas cláusulas. Ahora bien, estas evaluaciones esgrimidas por los detractores de las CACs resultaban contrapesadas por los argumentos centrales de las CACs: el evitar delegar a un tercero la administración de la reestructuración y, sobre todo, la implementación de mecanismos de financiamiento. Esto último colocaba a la salida de mercado inherente a las CACs como la menos gravosa en términos materiales. Conforme repetía Taylor en sus alocuciones, la adopción de CACs alejaba todo procedimiento de salvataje que debía ser sufragado por los ciudadanos de los principales países miembros del FMI.

En concordancia con Leonardo Stanley (2009), se recuerda que el uso de las CACs distaba de ser novedoso. Dichas cláusulas han sido utilizadas bajo bonos emitidos por legislación inglesa desde 1879. De hecho, y tal como explica Juan José Cruces (2016), existieron en bonos de ley estadounidense con tales cláusulas hasta que fueron prohibidas por el marco regulatorio de los bonos corporativos (*Trust Indenture Act*) en 1939. Las CACs volvieron a implementarse en el mercado de deuda bajo legislación norteamericana tras el año 2003, merced el impulso del modelo por el mencionado Taylor y una serie de recomendaciones de foros multilaterales -Grupo de los Diez- y del propio FMI una vez aceptada las limitaciones políticas para avanzar en el proyecto promovido por su vice directora gerente.

Siguiendo a lo señalado por Cruces (2016), es de advertir que “aunque se considera que México en 2003 fue la primera emisión moderna con CAC en Nueva York, en realidad hubo tres emisiones previas: el Líbano en 2000, Qatar en 2000 y Egipto en 2001” (CRUCES, 2016, p. 93). Desde entonces, los instrumentos de deuda emitidos en tal plaza contienen provisiones legales de este tipo.

Esta innovación institucional -la cual, en los hechos, sólo implicaba el abandono del criterio de unanimidad exigido por la legislación en Nueva York para modificar los términos originales de los instrumentos financieros- fue identificada como la piedra angular de un nuevo régimen internacional de abordaje de crisis de deuda soberana basado en criterios liberales o de mercado. Poco tiempo debió de transcurrir, no obstante, para que se explicitaran las deficiencias del mismo.

La reapertura del debate en la segunda década del siglo xxi: la reconsideración de las propuestas “estatutarias” y contractualistas tras las crisis de deuda de la eurozona y la república argentina

La renuncia del FMI a proseguir impulsando el MRDS y la emisión generalizada de títulos con CACs a partir de los primeros meses de 2003 supuso un cierre *de facto* del debate en torno a los mecanismos de administración de las crisis de deuda soberana. Conforme expresan Richard Gitlin; Brett House (2015), la relativa estabilidad del sistema financiero reportada en los años que siguieron a la clausura del mentado debate pa-

reció justipreciar a los promotores del enfoque contractualista imperante. Empero, el estallido de las crisis de deuda de la Eurozona y otras economías de la periferia global, como derivación inexcusable de la gran crisis hipotecaria-financiera desatada años antes, más la acumulación de reve-ses de la República Argentina en las demandas incoadas por sus acreedores en situación irregular expusieron las externalidades del régimen de mercado articulado por defecto –o “no régimen”, tal como sostiene Panizza (2013)- y la persistencia del déficit institucional internacional en el particular. De este modo, el inicio de la segunda década del siglo XXI marcó el resurgimiento del debate entre “estatutarios” y “contractualistas”, todo lo cual dio cuenta de lo precipitado que había sido la clausura del debate en su etapa anterior.

De acuerdo con lo expresado Brooks; Helleiner (2017), la prevalencia de la fórmula de mercado en 2003 procuró ser apuntalada mediante una serie de innovaciones institucionales parciales y/o identificadas en los márgenes del régimen internacional para la gestión de las crisis de deuda soberana. Uno de los ajustes más significativos en la materia se dio en el marco del propio Fondo: en las directrices para el otorgamiento de préstamos y en los criterios para la evaluación de la sustentabilidad de las deudas soberanas, concretamente. Lejos en propósito de relevar cada uno de los aspectos involucrados en las reformas referidas¹⁵, se limitan estas líneas a comentar que en febrero de 2003, esto es, el mismo mes en el que México emitió títulos públicos con CACs, el Comité Ejecutivo del FMI aprobó nuevas directrices para la concesión de préstamos del organismo, las cuales prohibían el otorgamiento de créditos de gran escala a países miembros cuya deuda soberana no se reportase altamente sustentable en el mediano plazo. Dicha decisión, impulsada por Estados Unidos y respaldada por los países Europeos, procuraba atender precisamente el interés de los mencionados actores en torno al ya renombrado problema del riesgo moral. Pero estos criterios, conviene señalar, fueron “relajados” y/o desatendidos en el contexto de la crisis griega a causa de la presión de los países europeos –Alemania y Francia, concretamente- en el directorio del organismo, todo lo cual puso en duda la firmeza de esta reforma.

Por otra parte, el modelo contractualista continuó siendo impulsado por numerosos actores durante la segunda década del siglo XXI al identificarla como la respuesta más inocua en términos de costos políticos y económicos. En este punto, es de acentuar que el abordaje contractualista abrevó en la salida concertada por las autoridades de la Eurozona al resolver incorporar cláusulas de acción colectiva (CAC) en todas las emisiones realizadas por sus Estados miembros con un plazo de madurez mayor a un año y cuyo primer tramo se emitiese después del 1 de enero de 2013¹⁶. Acordada en la cumbre de Ministros de Economía y Finanzas de noviembre de 2010¹⁷ y consagrada en el Tratado del Establecimiento del Mecanismo de Estabilidad Europeo de febrero de 2012¹⁸, esta última decisión se constituyó como una respuesta regional a aquellas deficiencias institucionales internacionales en materia de previsión y gestión de crisis de deuda soberana. A tales efectos, se indica que no obstante haber emitido durante años instrumentos de deuda pública nominados en una moneda común, fue recién a partir de la entrada en vigencia de la men-

15. Para esta cuestión en particular se recomienda los abordajes de Gelpern (2016) y Brooks; Helleiner (2017).

16. Originalmente, la medida comenzaría a regir a partir de junio de 2013. Empero, y conforme se avanzará luego, las urgencias del contexto condujeron a que los decisores del Eurogrupo adelantaran la vigencia de la misma seis meses antes.

17. En el comunicado de prensa emitido tras la mencionada reunión se expresó: “In the unexpected event that a country would appear to be insolvent, the Member State has to negotiate a comprehensive restructuring plan with its private sector creditors, in line with IMF practices with a view to restoring debt sustainability. If debt sustainability can be reached through these measures, the ESM may provide liquidity assistance. In order to facilitate this process, standardized and identical collective action clauses (CACs) will be included, in such a way as to preserve market liquidity, in the terms and conditions of all new euro area government bonds starting in June 2013.” EU (2010) EUROPEAN UNION, «Statement by the Eurogroup», Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/2010/11/pdf/Statement-by-the-Eurogroup/>.

18. Concretamente, el artículo 12.3 del mencionado tratado reza: “Collective action clauses shall be included, as of 1 January 2013, in all new euro area government securities, with maturity above one year, in a way which ensures that their legal impact is identical.”

cionada disposición que los Estados de la Eurozona se comprometieron a incluir compulsivamente provisiones legales uniformes dentro de los contratos rectores de su endeudamiento soberano, con el objeto de especificar los derechos y limitaciones de los acreedores –y de sí mismos, por contrapartida- en episodios de crisis de deuda soberana, y muy especialmente en los escenarios eventuales de reestructuración (BROOKS y LOMBARDI, 2014).

Conforme los promotores de la iniciativa –Alemania y Francia, en lo principal-, la incorporación de estas cláusulas abriría un horizonte de previsibilidad al enrevesado panorama político-económico europeo puesto que habría de ratificar la determinación de los Estados de la Eurozona de reforzar sus compromisos institucionales en la materia. Por otro lado, estipulaban que la implementación obligatoria de las CACs redundaría en una reducción de los tiempos y costos políticos-judiciales de las reestructuraciones potenciales en la región, al habilitar la modificación de los términos incorporados en los instrumentos de deuda mediante una aprobación de una mayoría calificada de acreedores y limitar, en paralelo a ello, el poder de litigio –y bloqueo, por extensión- de potenciales *holdouts*, es decir, de aquellos tenedores de títulos públicos renuentes a participar en toda operación de canje. En este marco, y replicando los argumentos centrales de Taylor en la década anterior, los promotores de la iniciativa argumentaron que la incorporación de cláusulas comunes limitaría la necesidad de arbitrar mecanismos de rescate para Estados con problemas de endeudamiento soberano, ya que la superación de la crisis eventual descansaría primariamente en las capacidades de las autoridades estatales para negociar una reestructuración eventual sin comprometer recursos habilitados por ciudadanos de otros Estados. Del mismo modo, y en continuidad con las líneas argumentales de la administración Bush Jr., los promotores del abordaje contractualista en la Eurozona insistieron que la adopción común de las CACs anularía la raíz del “riesgo moral”, al constreñirse toda eventualidad de rescate.

Por otra parte, el abordaje contractualista procuró ser reforzado mediante la revisión de la redacción de los contratos de deuda soberana a fin de evitar la repetición de interpretaciones polémicas de las cláusulas en sedes judiciales una vez consumada una crisis, tal cual lo sucedido con la lectura hecha por el juez Thomas Griesa de la cláusula “*pari passu*” en ciertas demandas contra la República Argentina. En este marco, cobró relevancia la iniciativa del Tesoro norteamericano de organizar un grupo de trabajo de alto nivel. En recurso de la exposición de Brooks y Helleiner, ha de agregarse que “el grupo de trabajo hizo converger a representantes de países en desarrollo y economías emergentes (incluidos Brasil, México, Turquía y Uruguay), Estados del G7 (incluidos Francia, Alemania, el Reino Unido y Estados Unidos), el FMI, la comunidad financiera internacional y una numerosa red de académicos y abogados expertos en deuda. El más significativo de los actores privados que participaron en el proceso fue la Asociación Internacional de Mercado de Capital (ICMA, por sus siglas en español), la cual asumió la responsabilidad de redactar un borrador con los nuevos términos de mercado”¹⁹ (BROOKS ; HELLEINER, 2017, p. 1096, traducción propia). El resultado de este trabajo fue

19. En el texto original: “The working group consisted of representatives from developing and emerging market countries (including Brazil, Mexico, Turkey and Uruguay), G7 countries (including France, Germany, the UK and the US), the IMF and the private global financial community, as well as a handful of academics and lawyers with sovereign debt expertise. The most significant private-sector actor in this process was the London-based International Capital Market Association (ICMA)—a leading financial industry body—which ultimately took responsibility for drafting and marketing the new contract terms”.

finalmente publicado en agosto de 2014, recomendándose la implementación de unas “super CACs”, las cuales permitan a los Estados avanzar en una renegociación de los términos de los contratos de deuda en términos más favorables que los contenidos en las cláusulas de agregación.

En su intento por escapar del acoso judicial de sus *holdouts* en jurisdicciones extranjeras –de la norteamericana, en particular-, la República Argentina comenzó a reconsiderar las ventajas del esquema estatutario, el cual había sido oportunamente resistido habida cuenta de la asociación del mismo con el Fondo, un actor con el cual las administraciones nacionales asumidas tras el colapso de principios de siglo habían trabado una relación harto conflictiva. Aunque con un perfil harto diferenciado de aquel auspiciado por Krueger y el FMI a inicios de la década pasada, la iniciativa -de naturaleza preeminentemente reactiva- tomó impulso muy particularmente tras el revés experimentado por la decisión de la Corte Suprema de Estados Unidos de no hacer lugar a un recurso de apelación del país en el que solicitaba la revisión de fallos de primera y segunda instancia que resguardaba la igualdad de trato -bajo la cláusula “*pari passu*”- entre los acreedores que habían aceptado las ofertas de reestructuración de 2005 y 2010 y aquellos que no (Fernández Alonso, 2017).

Llegado a este punto, conviene recordar que las colocaciones realizadas por la República Argentina en sus dos tramos de la reestructuración habían incorporado CACs. Pero ello, deviene imperioso subrayar, no terminó de resolver sus problemas legales con los tenedores de títulos públicos en situación irregular. Más aún, los intensificaron tras la eventualidad expresada por ciertos *holdins* de activar la arriba mencionada cláusula de aceleración tras las limitaciones de la República Argentina para honrar sus compromisos de pago en Estados Unidos y otras jurisdicciones en instancias del embargo resuelto y ratificado por las instancias judiciales de dicho país en los reclamos de los *holdouts* respecto al trato equitativo. En este sentido, se expuso cómo tenedores de títulos públicos históricos –esto es, sin CACs- podían afectar la situación de tenedores de títulos públicos nuevos -con CACs- y tras ello, todo un proceso de reestructuración que para entonces ya sumaba el 93% de aceptación. Al entender de los funcionarios argentinos, esta situación marcaba uno de los aspectos más ventajosos del modelo estatutario frente al contractualista, ya que las CACs no pueden ser impuestas en forma retrospectiva, a menos que se traten de instrumentos regidos por la ley del propio Estado, tal cual lo ocurrido en Grecia en 2012.

Así pues, la República Argentina trabó gestiones con otros Estados en desarrollo en aras de mocionar una resolución en la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU o UNGA, por sus siglas en inglés) conducente a establecer “un marco jurídico multilateral para los procesos de reestructuración de la deuda soberana con miras a, entre otras cosas, aumentar la eficiencia, la estabilidad y la previsibilidad del sistema financiero internacional, y lograr un crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo y el desarrollo sostenible, de conformidad con las circunstancias y prioridades nacionales” (AGNU, 2014).

Como bien detalla Alejandro Manzo (2018), la propuesta de la República Argentina se inscribió como el resultado de un trabajo de larga data en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio

y el Desarrollo (UNCTAD). Detractora de las capacidades autorreguladoras de los mercados, la propuesta de la República Argentina sustentaba una perspectiva propia de la relación Estado-mercado, en la que debía primar el primer elemento. Así pues, a diferencia de la propuesta estatutaria del FMI de principios de siglo que procuraba reubicar el rol del organismo en la escena económica internacional, la formulada por la República Argentina tuvo una vocación más universalista y democrática, ya que las reglas que conducirían los procesos de reestructuración de deuda soberana serían canalizados conforme los principios aprobados por la Asamblea General, y no por una instancia cuyas decisiones son fruto de un proceso poco transparente y con voto ponderado.

De la misma manera, la iniciativa argentina procuraba la participación activa de la comunidad internacional mediante la conformación de una Comisión Observadora –conformada ad hoc por tres Estados (.). Entre otras facultades, la iniciativa le otorga a la Comisión la capacidad para estudiar la información presentada por el Estado al tiempo de activar el proceso, resolver disputas y redactar un informe final mostrando si el deudor soberano ha cumplido o no con los preceptos del mecanismo regulatorio propuesto” (MANZO, 2018, p. 28).

Por otra parte, la propuesta de la República Argentina en Naciones Unidas (NU) procuró afirmar el principio de la autonomía de los Estados para diseñar y ejecutar los procesos de reestructuración sin condicionamientos de terceros, sean organismos multilaterales de crédito, gobiernos nacionales o agentes privados. Dicho esto, puede indicarse que el proyecto de la República Argentina no se preocupaba del problema del riesgo moral al concebir, en última instancia, que los mercados no operan necesariamente de modo eficiente y que los efectos a considerar tras la provisión de un paquete de rescate son más bien sobre los ciudadanos del país en crisis que sobre el sistema financiero en general.

En relación con lo antedicho, y siguiendo a Manzo (2018), es dable apuntar que el proyecto de la República Argentina entendía el principio de sostenibilidad no sólo en términos de sustentabilidad de la deuda soberana; sino que también (o más bien) en función del desarrollo. Al respecto, y tal cual marcó la resolución aprobada, las reestructuraciones “deben promover el crecimiento económico sostenido e inclusivo y al desarrollo sostenible, minimizando los costos económicos y sociales, garantizando la estabilidad del sistema financiero internacional y respetando los Derechos Humanos” (A/RES/69/319 2015). De ahí pues, que la preocupación por los ciudadanos que son llamados a pagar los rescates estuviera invertido en relación con las propuestas precedentes. Conforme las ideas fuerza de la propuesta, los costos de las crisis de deuda soberana son distribuidos en la mayor parte de los casos en forma asimétrica, siendo los ciudadanos de los Estados en crisis los más perjudicados.

Por último, en relación con el problema de los *holdouts*, el proyecto marcaba la necesidad de suspender todos los litigios iniciados en aras de resguardar otro de los principios que propugna el proyecto: la buena fe de todos los afectados por las negociaciones de reestructuración de la deuda.

Habida cuenta de la no obligatoriedad de las resoluciones de la AGNU, los “Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la

Deuda Soberana” aprobados por la precitada resolución no imputaron un impacto significativo al régimen de mercado articulado por defecto en 2003 mediante la generalización de las CACs. La iniciativa, apoyada por el G77 más la República Popular China (RPC) contó con la férrea oposición de Estados Unidos y un número significativo de potencias desarrolladas. En este caso, no sólo se manifestaba un rechazo a una iniciativa delegativa más, sino a una encarada cual disruptiva del (des)orden financiero internacional estructurado desde el colapso del orden de Bretton Woods en los setenta y profundizado tras el expandir e intensificar del proceso globalizador. Nada facilitó a subvertir tal situación, la determinación de la administración de Mauricio Macri (2015, en adelante) de discontinuar impulsando la iniciativa pergeñada por su predecesora –Cristina Fernández (2007-2015)- a raíz del diagnóstico contrapuesto del mandatario en relación con la problemática de la deuda soberana argentina.

Llegado a este punto, puede colegirse que el régimen de gestión de crisis de deuda soberana continúa descansando en la lógica contractual, liberal, de mercado asentada a partir de 2003. Tal como advierte el FMI (2016), en el período 2014-2016, aproximadamente el 75% de las nuevas colocaciones de deuda soberana habían incorporado el nuevo modelo de las CACs. Sin embargo, y siguiendo las formulaciones de Julian Schumacher, Henrik Enderlein y Christoph Trebesch se subraya que todas estas innovaciones asociadas a la incorporación de las CACs “tardarán en hacerse efectivas y no protegerán completamente a los soberanos de demandas legales. Primeramente, debido a que debe transcurrir mucho tiempo hasta que un nuevo tipo de contrato de bonos, tal como aquellos que tienen CACs de agregación, se disemine alreosto de la deuda ya emitida a través de nuevas colocaciones. En segundo lugar, las CAC no son una salvaguarda contra los litigios, ya sea en caso de que los inversores se centren en crear minorías bloqueadoras en series de bonos o si litigan en base a otras deudas incumplidas, tales como préstamos”²⁰ (SCHUMACHER et. al., 2018, p. 53-54, traducción propia).

20. En el texto original: “...CACs will be slow to become effective and will not fully shield sovereigns from legal action.

First, it takes many years until a new type of bond contract, such as those with aggregation CACs, disseminates through the outstanding debt stock via new issuances. Second, CACs are no safeguard against litigation either in case investors focus on creating blocking minorities in individual bond series or if they litigate based on other defaulted debts, such as loans”.

Reflexiones finales

De gravitación central en la agenda de la economía y la política internacional en los primeros años del siglo XXI, el debate en torno a los esquemas de reestructuración de deuda soberana pasó a un estadio aletargado tras la imposición de facto del esquema contractual en 2003. No obstante, lo que supuso una clausura del debate tras la retirada del proyecto estatutario propuesto por el *staff* del FMI y la emisión creciente de instrumentos de títulos de deuda soberana con CACs no implicó una solución definitiva. En razón de ello, el estallido de crisis de deuda soberanas en la Eurozona y ciertas economías de la periferia global y los reveses judiciales de la República Argentina en las demandas entabladas en la justicia norteamericana por sus acreedores en situación irregularrehabilitaron las discusiones sobre el particular. Tal como se advirtió en el transcurrir del artículo, los promotores de cada propuesta fueron cambiando de referentes, aunque no de los basamentos sobre los que erigen sus argumentaciones político-económicas. Las propuestas en pugna

impulsan procedimientos contrapuestos en términos de delegación para prevenir y gestionar crisis de deuda soberana.

A semejanza de lo ocurrido una década precedente, las distancias entre las propuestas continúa latente, reproduciéndose consecuentemente proyectos entre aquellos defensores de una lógica de reestructuración más cercana de mercado y otra de corte más formal. La ausencia de consenso conocida una década atrás, continúa pues en los días presentes.

Mientras tanto, la ausencia de un marco específico para la reestructuración de las deudas soberanas constriñó -y constriñe- las posibilidades de encontrar soluciones prontas, eficientes y sustentables en episodios de crisis de deuda soberana y de *defaults*, en particular. Este déficit institucional del sistema financiero internacional contemporáneo no impidió, por cierto, que se desplegaran las operaciones en el mismo. Empero, sí afectó a aquellos Estados caídos en crisis, que vieron restringido su acceso al financiamiento internacional y reconocerse crecientemente condicionados a diseñar y ejecutar políticas de ajuste las cuales terminan por atentar contra derechos políticos, económicos y sociales de sus propios ciudadanos. En este contexto, los Estados afectados por una crisis de deuda soberana “pierden crecientemente capacidad para garantizar las necesidades básicas de sus ciudadanos y de salvaguardar sus derechos humanos”²¹ (GELPERN, 2016, p. 46, traducción propia).

21. En el texto original: “Governments lose their capacity to meet the basic human needs of their citizens and to safeguard their human rights”.

Como oportunamente plantean Martin Guzmán y Joseph Stiglitz, “la ausencia de un régimen para administrar crisis de deuda soberanas conduce a ineficiencias ex-ante y ex-post del estallido de la crisis, y a inequidades tanto entre acreedores como así también entre el deudor y sus acreedores. Adicionalmente, a diferencia de las bancarrotas domésticas, las negociaciones de reestructuración de deudas soberana tienen lugar en un escenario legal ambiguo. Varias jurisdicciones diferentes, todas con diferentes perspectivas, intervienen en el proceso. Diferentes órdenes legales a menudo llegan a conclusiones diferentes para el mismo problema. Puede no estar claro cuál prevalecerá (y posiblemente ninguno de ellos prevalecerá), y cómo se resolverá la negociación implícita entre los poderes judiciales de los diferentes países” (GUZMÁN; STIGLITZ, 2016, p. 4).

El crecimiento de los niveles de deuda a nivel mundial alimentado por la gran liquidez internacional durante los últimos años invita a pensar que los episodios de crisis de deuda soberana se repetirán con más frecuencia en el futuro, poniendo en evidencia las externalidades negativas del mencionado déficit institucional internacional.

Haciendo propias las palabras de Michael Dooley (2000), se sostiene que un régimen internacional de reestructuración de la deuda soberana debería no sólo insertar a un país devenido en crisis en los mercados financieros, sino que también debería abordar el problema de la deuda soberana de manera temprana y proactiva. En este respecto, y en continuidad con lo formulado por Gitlin y House, dicho régimen de reestructuración de deuda soberana debería “evaluar la solvencia de un país de manera abierta, creíble y directa; alcanzar una visión equilibrada y ampliamente compartida sobre la capacidad del país para pagar su deuda existente; crear las bases para un consenso sobre una distribución razonable de las pérdidas entre un deudor, sus ciudadanos y sus acreedores; y

22. En el texto original: "It should address sovereign debt distress early and proactively. It should assess a country's solvency in an open, credible and straightforward fashion; it should reach a balanced, broadly shared view on the country's capacity to pay its existing debt; it should create the foundations for a consensus on a reasonable distribution of losses among a debtor, its citizens and its creditors; and it should set a country back on a path to growth and liquidity with the smallest possible efficiency losses to stakeholders".

volver a colocar a un país en el camino hacia el crecimiento y la liquidez con las menores pérdidas de eficiencia posibles para las partes interesadas"²² (GITLIN ; HOUSE, 2015, p. 11, traducción propia).

Por todo lo antedicho, resulta más pertinente que los responsables de saldar las deficiencias institucionales ensayen respuestas alternativas a una problemática tan compleja como la resolución de crisis de deuda soberana. El desafío, desde luego, no es nimio. A la luz de la experiencia de los primeros años del siglo, el arreglo institucional que aspire saldar el mentado déficit normativo en la materia debe identificar el equilibrio entre los beneficios derivados de un régimen internacional de gestión de deuda soberana claro y previsible y los costos eventuales identificados por aquellos actores renuentes a una empresa delegativa, Estados Unidos y los principales actores del sistema financiero internacional, en breve.

Referencias

- ABBOTT, K., KEOHANE, R., MORAVCSIK, A., SLAUGHTER, A; DUNCAN, S., The Concept of Legalization. En: GOLDSTEIN, J., KAHLER, M., KEOHANE, R; SLAUGHTER, A. **Legalization and World Politics International Organization Special Issues**, Cambridge, MA: The MIT Press, 2000.
- AKYÜZ, Y. (ed.), **Reforming the Global Financial Architecture. Issues and Proposals**, Londres, UNCTAD-TWN-Zed Books, 2002.
- ALFARO, C. Sovereign Insolvency and Debt Restructuring, **Journal of Corporate Renewal**, 2003.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (UNGA), Hacia el establecimiento de un marco jurídico multilateral para los procesos de reestructuración de la deuda soberana. A/68/L.57/Rev.1, 2014.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (UNGA) "Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana". A/69/L.84, 2015.
- BUCHHEIT, L.; GELPERN, A.; GULATI, M; PANIZZA, U.; WEDER DI MAURO, B.; ZETTELMEYER, J. **Revisiting Sovereign Bankruptcy**, Committee on International Economic Policy and Reform, Washington: Brookings, 2013. Disponible en: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/CIEPR_2013_RevisitingSovereignBankruptcyReport.pdf Última consulta en: 30 abr. 2018.
- BUCHIERI, F. «Default soberanos: la necesidad de reforma a la arquitectura financiera internacional a partir de la experiencia de Argentina», **Ciencias Económicas**, v. 11 n. 02, 2014.
- BUSTELO, P. La construcción de una nueva arquitectura financiera internacional: progresos y propuestas, **Boletín Económico de ICE**, n. 2642, 31 de enero-13 de febrero, 2000, p. 25- 33.
- BUSTELO, P. La Nueva Arquitectura Financiera Internacional, **Cuadernos de la Escuela Diplomática**, n. 26, 2005, p. 153-181.
- BROOKS, S; HELLEINER, E. «Debt politics as usual? Reforming the sovereign debt restructuring regime after 2008.», **International Affairs**, v. 93, n. 5, 2017. p. 1085-1105.
- BROOKS, S.; LOMBARDI, D. (2014), «Sovereign Debt Restructuring: A Backgrounder, **Issues Paper for the Global Consultations on Sovereign Debt Restructuring**, New Rules for Global Finance, Washington DC, 2014. Disponible en: http://www.new-rules.org/storage/documents/sovereign_debt_restructuring_background_paper_draft2014.pdf. Última consulta en: 13 sept. 2016.
- CHUKWU, F. Sovereign Debt Restructuring: Lessons from Argentina, **Journal of Politics & International Affairs**, Spring, v. 8, 2011.
- COSIO-PASCAL, E. The Emerging of a Multilateral Forum for Debt Restructuring: The Paris Club, **UNCTAD Discussion Papers**, n. 192, 2008. Disponible en: http://unctad.org/en/Docs/osgdp20087_en.pdf. Última consulta en: 05 out 2017.
- COUILLAUD, B., y WEBER, P. Toward a Voluntary Code of Good Conduct for Sovereign Debt Restructuring, **Financial Stability Review**, Banque de France, Paris, 2003.
- CRUCES, J. J. **Una república sin buitres**, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica (FCE), 2016.

DAS, U., PAPAIOANNOU, M.; TREBESCH, Ch. Sovereign Debt Restructurings 1950-2010: Literature Survey, Data, and Stylized Facts, **Working Paper**, 2012. Disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12203.pdf>. Última consulta en: 25 out. 2017.

DOBBS, R., LUND, S., WOETZEL, J.; MUTAFCHIEVA, M. **Debt and (not much) deleveraging**, Washington, DC: McKinsey Global Institute, 2015. Disponible en: www.mckinsey.com/insights/economic_studies/debt_and_not_much_deleveraging. Última consulta en: 3 may. 2018.

EICHENGREEN, B. Restructuring Sovereign Debt, **Journal of Economic Perspectives**, n.17,v.3, 2003.

EUROPEAN UNION. **Statement by the Eurogroup**, November 28, 2010. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/2010/11/pdf/Statement-by-the-Eurogroup/>. Última consulta en: 17 dez. 2017.

FERNÁNDEZ ALONSO, José. La cuestión de la deuda soberana en la política exterior argentina desde la vuelta a la democracia. En: BUSSO, Anabella (Coord.), **Política Exterior Argentina y Modelos de Desarrollo. Aportes para el análisis de la inserción internacional desde la redemocratización**, v. 2, Rosario: UNR Editora, 2017, p. 164-192.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. **Second Progress Report on Inclusion of Enhanced Contractual Provisions in International Sovereign Bond Contracts**. Washington: IMF, 2016.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. **Monitor Fiscal**, Washington:IM, 2018. Disponible en: <http://www.imf.org/es/Publications/FM/Issues/2018/04/06/fiscal-monitor-april-2018>. Última consulta en: 19 mai. 2018.

GALLAGHER, K. The New Vulture Culture: Sovereign debt restructuring and trade and investment treaties. **IDEAs Working Paper**, n. 02, 2011.

GELPERN, A. A Skeptic's Case for Sovereign Bankruptcy, **Houston Law Review**, v. 50, 2013.

GELPERN, A. Sovereign Debt: Now What? **The Yale Journal of International Law**, v. 41, n. 2., 2016, p. 45-85.

GELPERN, A., HELLER, B., y SETSER, B. Count the limbs: designing robust aggregation clauses in sovereign bonds. En: GUZMAN, M., OCAMPO, J.A. y STIGLITZ, J. (eds), **Too little, too late**, New York: Columbia University Press, 2016.

GIANVITI, F. et al (2010), **European Mechanism for Sovereign Debt Crisis Resolution: A Proposal**, Bruegel, 2010. Disponible en: <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/446-a-european-mechanism-for-sovereign-debt-crisis-resolution-a-proposal>. Última consulta en: 27 out. 2016.

GITLIN, R.; HOUSE, B. Just Enough, Just in Time: Improving Sovereign Debt Restructuring for Creditors, Debtors and Citizens, **Special Report**, Centre for International Governance Innovation, Ontario, 2015. Disponible en: https://www.cigionline.org/sites/default/files/just_in_time_special_report_0.pdf. Última consulta en: 4 abr. 2018.

GOLDSTEIN, J., KAHLER, M., KEOHANE, R.; SLAUGHTER, A. Introduction: Legalization and World Politics. En: GOLDSTEIN, J., KAHLER, M., KEOHANE, R.; SLAUGHTER, A. **Legalization and World Politics International Organization Special Issues**, Cambridge, MA: The MIT Press, 2001.

GUZMÁN, M.; STIGLITZ, J. Creating a framework for sovereign debt restructuring that works. En: GUZMÁN, M.; OCAMPO, J.A.; STIGLITZ, J. (Eds.) **Too Little, Too Late: The Quest to Resolve Sovereign Debt Crises**, New York: Columbia University Press, 2016.

HALEY, J. Sovereign Debt Restructuring: Old Debates, New Challenges, **CIGI Papers**, Ontario, n. 32, 2014.

HELLEINER, E. The strange story of Bush and the Argentine debt crisis. En: **Third World Quarterly**, v. 26, n. 6, 2005, p. 951-969.

HOFFMAN, C. Sovereign-Debt Restructuring in Europe Under the New Model Collective Action Clauses, **Texas International Law Journal**, v. 49, 2014, p. 383-445.

INSTITUTE FOR INTERNATIONAL FINANCE (IIF). **Principles for Stable Capital Flows and Fair Debt Restructuring in Emerging Markets**, Washington, DC, 2014.

KINDLEBERGER, Ch. **Manias, Panics, and Crashes**, Basic Books, New York, 1978.

KRASNER, S. **Conflicto Estructural: El Tercer Mundo Contra el Liberalismo Global**, Buenos Aires, Grupo de Editores Latinoamericanos, 1989.

KUEGER, A. **A New Approach To Sovereign Debt Restructuring**, International Monetary Fund, Washington, 2002.

- LI, Y. Question the Unquestionable Beauty of a Collective Proceeding for All Sovereign Debt Claims. **Annual Meeting of the Academic Forum of INSOL International**, Trier, Alemania, 2013. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=2234210>. Última consulta en: 5 out. 2010.
- LIPSON, Ch. **Standing Guard. Protecting Foreign Capital in the Nineteenth and Twentieth Centuries**, Berkeley, University of California Press, 1985.
- MANZO, A. Reestructuraciones de deuda soberana: El debate sobre su regulación en términos de disputa por la gobernanza global». **Revista Direito e Práxis**, v. 9, n.1, 2018, p.9-45.
- OCAMPO, J. A. Reforma de la arquitectura monetaria y financiera internacional, **Dialogue on Globalization**, Friedrich-Ebert-Stiftung, November, 2014. Disponible en: <http://www.nuso.org/upload/articulos/ANALISIS%20Reforma%20de%20la%20arquitectura%20monetaria.pdf>. Última consulta en: 16 out. 2016.
- PANIZZA, Ugo. Do we need a mechanism for solving sovereign debt crises? A rule-based discussion, **Graduate Institute of International and Development Studies Working Paper**, Ginebra: Graduate Institute of International and Development Studies, n. 3, 2013,.
- REIFFEL, L. **Restructuring Sovereign Debt: The Case for Ad Hoc Machinery**, Washington DC, Brookings Institution Press, 2013.
- REINISCH, A. Ein Insolvenzrecht für Staaten?. **Wirtschaftspolitische Blätter**, n. 50, 2003, p. 285-289.
- ROUBINI, N.; SETSER, B. The reform of the Sovereign Debt Restructuring Process: Problems, Proposed Solutions and the Argentine Episode”, **Journal of Restructuring Finance**, v.1, n.1, 2004, p. 173-184.
- SCHUMACHER, J.; ENDERLEIN, H.; TREBESCH, Ch. Sovereign defaults in court, **ECB Working Paper**, Frankfurt: European Central Bank (ECB), n. 2135, 2018.
- SCHWARCZ, S. Idiot's Guide to Sovereign Debt Restructuring. **Emory LJ**, v.53, n.1189, 2004.
- STANLEY, L. Resolución de conflictos en material de bonos soberanos: una “crítica” mirada institucional al papel del CIADI. **Nuevos Documentos del CEDES**, Buenos Aires, n.58, 2009.
- STIGLITZ, J. Odious Rulers, Odious Debts, **Atlantic Monthly**, November, 2013. Disponible en: <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2003/11/odious-rulers-odious-debts/302831/>. Última consulta en: 2 nov. 2016.
- STURZENEGGER, F. y ZETTELMEYER, J. **Debt Defaults and Lessons from a Decade of Crises**, Massachusetts, The MIT Press, 2006.
- TAMURA, K. The problem of sovereign debt restructuring: How can we deal with Holdout problem legally? **International Finance Seminar Professors Hal Scott and Howell Jackson**, Harvard Law School, Boston, 2002. Disponible en: <http://www.law.harvard.edu/programs/about/pifs/education/llm/2001---2002/sp45.pdf> Última consulta en: 1 nov. 2016.
- TOMZ, M. **Reputation and International Cooperation. Sovereign Debt across Three Centuries**, New Jersey, Princeton, 2007.
- UGARTECHE, O.; ACOSTA, A. Post Bretton Woods: los problemas de la economía global, y el tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana. En: ACOSTA, A. ; FALCONI, F. **Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción**, FLACSO – ILDIS - FES, Quito, 2005, p. 223-264.
- UNDERHILL, G; X. ZHANG (eds.) **International Financial Governance Under Stress. Global Structures versus National Imperatives**, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- VILLANUEVA, J. El debate de la Nueva Arquitectura Internacional Financiera, **Serie Seminarios**, Instituto y Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 2003.
- WAIBEL, M. **Sovereign Defaults before International Courts and Tribunals**, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.
- WINKLER, M. **Foreign bonds: An autopsy**. Philadelphia: Roland Swain, New York, Arno Press, 1976.
- WRIGHT, M. Sovereign Debt Restructuring: Problems and Prospects, **Harvard Business Law Review**, v. 2, 2012, p. 154-197.

A política externa “ativa” e “altiva” do Brasil frente aos conflitos na Líbia e na Síria: desafiando o “cerco hegemônico”



“Haughty” and “active” brazilian foreign policy to conflicts in Libya and Syria: challenging the “hegemonic siege”

Recebido em: 26 de janeiro de 2018

Aprovado em: 04 de julho de 2018

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2019v7.n1.p25

Matías Ferreyra¹

1. Professor de Relações Internacionais na Universidade Estadual Paulista (UNESP). Doutorando no Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas”. Pesquisador do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e do Instituto Rosario de Estudios del Mundo Árabe e Islâmico (IREMAI). França/Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5239-4588> 

RESUMO

Uma das pretensões na política externa “ativa” e “altiva” dos governos de Luís Ignácio ‘Lula’ Da Silva e de Dilma Rousseff foi o envolvimento do Brasil nas “estruturas hegemônicas” das grandes potências, o que levou à procura por uma maior participação na agenda da segurança internacional. O objetivo deste artigo é analisar essa pretensão no acionar da diplomacia brasileira frente aos conflitos armados na Líbia e na Síria, no marco das crises humanitárias aquecidas com as revoltas árabes, em 2011. O artigo aborda, nesse contexto, as propostas e resistências normativas do Brasil, junto com outros países emergentes, para concluir que o Brasil desafiou, mas não alterou o “cerco hegemônico” sobre o gerenciamento de crises e conflitos no Oriente Médio.

Palavras chave: Brasil; Estruturas Hegemônicas; Conflitos Armados; Países Emergentes.

ABSTRACT

One of the pretensions in the “haughty” and “active” foreign policy of the governments of Luís Ignácio ‘Lula’ Da Silva and Dilma Rousseff was Brazil's involvement in the ‘hegemonic structures’ of the great powers, which led to the search for greater participation on the agenda of international security. The objective of this article is to analyze this pretension in Brazilian diplomacy in the face of armed conflicts in Libya and Syria, in the context of humanitarian crises heated with the Arab revolts, in 2011. The article discusses in this context, the proposals and normative resistances of Brazil, together with other emerging countries, in order to conclude that Brazil has challenged but not altered the “hegemonic siege” on crisis and conflict management in the Middle East.

Keywords: Brazil; Hegemonic Structures, Armed Conflicts; Emerging Countries.

Introdução

As guerras civis que levaram à derrocada de Muammar Gadafi, na Líbia, e ao considerável deterioramento do governo de Bashar al-Assad, na Síria, a partir de 2011, constituíram os mais drásticos cenários dentro dos processos das denominadas revoltas árabes. As crises humanitárias, corridas armamentistas e intervenções de forças estrangeiras, vinculadas a esses conflitos, iniciaram-se quando o Brasil ocupava uma vaga como membro não permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU). Frente a tais acontecimentos, a diplomacia brasileira conseguiria se destacar promovendo leituras e propostas alternativas às políticas das grandes potências para o Oriente Médio², buscando consensos e ações conjuntas com países emergentes, como através do grupo de países BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul - e os países que compõem o fórum trilateral IBAS – Índia, Brasil e África do Sul (VIOTTI, DUNLOP, FERNANDES, 2014).

Além de refletir uma ampliação de interesses e ambições no cenário mundial, projetados a partir de Brasília, aqueles eventos foram estimulados pelas transformações na economia política global e pela difusão de poder na direção dos países emergentes, que beneficiaram ao Brasil, na primeira década do novo milênio. Com efeito, como assinalam Hirst, Lima e Pinheiro (2010, p.22), essa combinação propiciou o desenho de políticas assertivas, que vinculam posturas unilaterais do Brasil com posições coordenadas com outros países em desenvolvimento em temas de comércio, reforma financeira, mudança climática, cooperação internacional, paz e segurança.

Cervo (2010) argumenta que uma das pretensões na denominada política externa “ativa” e “altiva”, formulada durante o governo de Luís Inácio ‘Lula’ Da Silva, foi o envolvimento do Brasil nas “estruturas hegemônicas” das grandes potências, como forma de fazer parte do jogo das reciprocidades internacionais, bem como do comando e os benefícios que dela se derivam. A teoria das “estruturas hegemônicas de poder” foi desenvolvida em publicações do ex-secretário geral do Itamaraty, embaixador Samuel Pinheiro Guimarães (2005), quem teve influência direta na elaboração da “grande estratégia” internacional do governo de Lula.

Pode-se compreender a partir dessa “grande estratégia” a procura brasileira por uma maior participação na agenda da segurança, principalmente no âmbito da resolução de conflitos e crises dentro do Sul global (STUENKEL, 2013). O Brasil não ficou alheio das questões de segurança em regiões como o Oriente Médio, entendido como *locus* relevante de expressão do *hard power* das grandes potências internacionais, as quais têm conservado uma índole de “cerco hegemônico” sobre a governança dos principais conflitos e ameaças dessa região, com capacidade para exercer seus “bons ofícios” nos processos de paz, resoluções e mediações dos conflitos, com ou sem uso da força. Nesse contexto, a “diplomacia presidencialista” de Lula também ofereceu seus “bons ofícios” para uma mediação no conflito palestino-israelense, no ano 2010; e propôs um projeto junto com a Turquia, para buscar um acordo internacional em torno do programa nuclear da República Islâmica do Irã, in-

2. Não existe consenso universal da delimitação geográfica da região do Oriente Médio. Para fins práticos e conceituais do presente trabalho, emprega-se uma noção ampla do Oriente Médio que costuma ser utilizada pela ONU. A mesma reconhece como partes da região os seguintes países: Arábia Saudita, Bahrein, Emirados Árabes Unidos, Iraque, Israel, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Omã, Catar, Síria, Sudão, Iêmen, Palestina, Turquia, Chipre, Egito e Irã.

clusive frente à desaprovação dos Estados Unidos (VIOTTI, DUNLOP, FERNANDES, 2014). O fato de o Brasil ocupar, a partir de 2011, uma vaga como membro não permanente no Conselho de Segurança deu mais suportes a essa estratégia.

Nessa direção, o objetivo deste artigo é analisar a pretensão do Brasil de envolvimento nas “estruturas hegemônicas” no contexto do seu acionar frente aos conflitos na Líbia e na Síria, em 2011. Procura-se avaliar, propostas e resistências normativas do Brasil, sua capacidade de ação e influência nesses conflitos, junto com outros países emergentes, no marco das crises humanitárias aquecidas com as revoltas árabes.

O trabalho está organizado em três partes. Na primeira, abordamos o conceito de “estruturas hegemônicas” e o lugar do Oriente Médio na estratégia de inserção internacional do Brasil, durante os governos de ‘Lula’ da Silva e de Dilma Rousseff. Descreve-se como o Brasil tem desafiado o “cerco” estabelecido pelas potências tradicionais sobre o gerenciamento dos conflitos e crises dessa região. Na segunda parte, analisa-se o acionar do Brasil frente ao conflito na Líbia, destacando as propostas vinculadas ao conceito da “Responsabilidade ao Proteger” (RwP). Na terceira parte, analisa-se o acionar do Brasil diante da guerra civil na Síria, com ênfase nas iniciativas de mediação do grupo IBAS. Finalmente, apresentam-se algumas considerações finais sobre os alcances e limitações da política externa brasileira, no período estudado.

As “estruturas hegemônicas” e o oriente médio na estratégia do Brasil.....

Uma das características distintivas da política externa brasileira, a partir da chegada de Lula à presidência da República, era uma concepção diferente do multilateralismo e da ação multilateral em relação ao seu predecessor, Fernando Henrique Cardoso. Segundo Fonseca Junior (2008), no governo de Cardoso afirmou-se uma política externa sustentada na lógica da “autonomia pela integração”, pela qual o Brasil buscou no contexto internacional uma maior integração financeira e comercial e “completa adesão aos regimes internacionais, possibilitando a convergência da política externa brasileira com tendências mundiais, evitando, assim, o seu isolamento diante do *mainstream* internacional” (VIGEVANI, OLIVEIRA, CINTRA, 2003, p.36). No governo de Lula, a “autonomia pela integração” evoluiu para uma política externa baseada na lógica da “autonomia pela diversificação”. Essa política teve reflexos na participação crescente do Brasil em diversas organizações internacionais, assumindo a liderança de operações de paz da ONU (Haiti), a articulação de coalizões multilaterais como o G-20 comercial e grupos de países emergentes como IBAS e BRICS, caracterizados por oferecer certas resistências normativas aos regimes instituídos pelas potências tradicionais (KOTYASHKO, FERREIRA-PEREIRA, VYSOTSKAYA, 2018).

Para Hirst, Lima e Pinheiro (2010) essa mudança brasileira era resultado do uso de um revisionismo *soft* nos fóruns em que a capacidade de influência está predicada em posturas demandantes nas diversas questões globais. Dessa forma, no regime comercial, ao contrário do passado, quando o país só tinha interesses defensivos, os interesses ofensivos pela

liberalização agrícola levaram à coordenação com Índia, China e África do Sul, entre outros, na criação do G-20 no âmbito da rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) (HIRST, LIMA, PINHEIRO, 2010). O aumento de interesses ofensivos, em coordenação com países emergentes, também se expressariam em outros âmbitos como a segurança coletiva internacional.

Na perspectiva de Cervo (2010), o governo de Lula transitou de uma política de adesão aos regimes internacionais, vinculada ao paradigma do “Estado normal” nas estratégias externas do Brasil, fundamentado nos ideários neoliberais do Consenso de Washington, para outra vinculada ao paradigma do “Estado logístico”, que visou incrementar o protagonismo brasileiro na produção de normas daqueles regimes, atuando como parte do grupo de Estados mais importantes que conformam a agenda internacional. O propósito maior desses interesses era penetrar no que Guimaraes (2005) denominou como as “estruturas hegemônicas de poder global”, de modo de ser parte do jogo das reciprocidades internacionais, bem como o comando e os benefícios que dela se derivam (CERVO, 2010). De acordo com Guimarães (2005), o sistema mundial estaria organizado em “estruturas hegemônicas”, por um lado, e por “grandes Estados periféricos” e “países periféricos”, por outro. O conceito de “estruturas hegemônicas” evita discutir a existência ou não, na era Pós-Guerra Fria, de uma potência hegemônica, os Estados Unidos, determinar se o mundo é unipolar ou multipolar, se existe um condomínio ou não. Tal conceito seria mais flexível e inclui vínculos de interesse e de direito, organizações internacionais, múltiplos atores públicos e privados, a possibilidade de incorporação de novos participantes e a elaboração permanente de normas de conduta; mas no centro dessas estruturas estão sempre os Estados nacionais (GUIMARÃES, 2005). Essas estruturas têm sua origem na expansão econômica e política da Europa, que se inicia com a formação dos grandes Estados nacionais. Em seu devir sempre favorece aos países que as integram e tem por objetivo principal sua própria perpetuação.

Os grandes Estados periféricos seriam aqueles que por suas dimensões geográficas, sua população e sua gravitação na região em que se encontram, contam com um potencial singular e superior aos demais países da periferia, podendo atingir uma influência significativa no âmbito regional e global. Nessa configuração, países como Brasil e Índia têm o status dos grandes Estados periféricos, com funções-chave nas relações com Estados Unidos: o principal Estado das “estruturas hegemônicas” (GUIMARÃES, 1998). O Brasil ocupa um lugar fundamental no processo de integração da América Latina e no contexto do avanço do projeto “integrador” norte-americano materializado em exemplos como a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), entre outros. Guimarães argumenta que as “estruturas hegemônicas” possuem mecanismos de reprodução sistêmica que se materializam na inter-relação de várias dimensões: a ideologia, a política, a militar e a economia. Esse tipo de análise permite vincular decisões e ações das “estruturas hegemônicas” com os países periféricos em sua complexidade, abordando os diversos processos e áreas de questões como um conjunto inter-relacionado (GUIMARÃES, 1998).

Pode-se perguntar, então, qual a relevância do Oriente Médio para a estratégia brasileira de envolvimento em aquelas “estruturas hegemônicas” do mundo, no período do governo de Lula e Dilma Rousseff? Em princípio, a relevância dessa região encontra fundamentos na variada provisão de assuntos à agenda de segurança internacional, e, também, como um *locus* de expressão do *hard power* das potências estabelecidas do sistema internacional. Contemporaneamente, o conflito palestino-israelense, o drama do programa nuclear iraniano, ou o problema do terrorismo jihadista, entre outros problemas da região, constituem assuntos de alto impacto para a segurança global, mas que são gerenciados tradicionalmente por um pequeno número de potências, tais como os Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Rússia, entre outros atores com importantes capacidades estratégico-militares e influência geopolítica. Tais países tem sabido estabelecer e conservar uma índole de “cerco hegemônico” sobre a governança desses conflitos regionais, sendo desse modo atores extra-regionais privilegiados, com capacidade ou “jurisdição” para exercer seus “bons ofícios” nos processos de paz, negociações e mediações dos problemas e conflitos do Oriente Médio.

Durante a primeira década do milênio, a diplomacia brasileira alicerçou em suas relações com os países do Oriente Médio o interesse em desafiar e saltar aquele “cerco”. Foi assim que a diplomacia comercial e a diplomacia política se estimulariam mutuamente, pois foram os fatores econômicos e comerciais os quais se conceberam, em um primeiro momento, para dar um novo impulso às relações do Brasil com os países dessa região (MAIHOLD, 2010). O grande incremento dos intercâmbios comerciais com países do Oriente Médio se registra em princípios da primeira década do século XXI, coincidindo com a chegada ao poder de Lula. Não obstante, a subida foi significativa durante os seus dois mandatos: entre 2003 e 2010, as exportações cresceram 275% e as importações 188%. Nesse sentido, foram os avanços na “diplomacia comercial” o que motivaram a visita do ex-presidente Lula à região, no primeiro ano do seu mandato, e que logo também motivou o Brasil a sediar o primeiro encontro de América do Sul e Países Árabes (ASPA), em 2005 (DEUTSCH, FERREYRA, TINNIRELLO, 2014).

O Brasil utilizaria diversas manobras diplomáticas, procurando se envolver em discussões sobre os processos de paz no Oriente Médio. Cabe destacar a iniciativa promovida junto com a Turquia, na procura de um acordo nuclear firmado com a República Islâmica do Irã, pelo qual esse país se comprometeria a enviar parte do seu urânio para ser enriquecido no exterior. O acordo, firmado no dia 17 de maio de 2010, querendo reviver um moribundo acordo que contemplava que Teerã fornecesse a maioria do seu urânio escassamente enriquecido, em troca do fornecimento de combustível nuclear por parte das grandes potências. O que jogava a favor do Brasil, segundo Botta (2010, p.8) “é que trata-se de um país que tem bons relacionamentos tanto com os Estados Unidos quanto como o Irã, situação que aproveita para se tornar um interlocutor forte”.

Por outra parte, a diplomacia brasileira tem procurado se envolver nas negociações de paz entre palestinos e israelenses. O Brasil foi um dos países convidados a se credenciar para participar do diálogo israelo-palestino na Conferência de Annapolis, em 2007, organizado pelos Estados

Unidos. O então chefe da diplomacia brasileira, Celso Amorim, salientou a importância da presença do seu país e do México como representantes da América Latina e dos países em desenvolvimento na conferência, e disse acreditar que o Brasil “pode contribuir para o processo de paz” (DCI, 2007). Esta crença também incentivava a ideia da adesão brasileira às “estruturas hegemônicas” determinadas por grandes potências.

Mais tarde, em 2010, se conheceria a intenção de Lula de se postular como mediador no conflito palestino-israelense. Foi com essa intenção em parte que o ex-presidente viajou para o Oriente Médio e procurou reforçar as relações bilaterais com Israel e a Autoridade Nacional Palestina (ANP). Para Lula e seu chanceler Celso Amorim, o Brasil tinha suficientes credenciais para confiar em suas iniciativas, pois se trata de um país relativamente autossuficiente em petróleo e que não tem maiores preocupações geopolíticas e de segurança na região, nem possui um passado de práticas coloniais no Oriente Médio, fatores que dariam ao Brasil a condição de “potência neutra” (MAIHOLD, 2010). Nesse sentido, o Oriente Médio resultava funcional para a dupla estratégia da política externa brasileira: por uma parte, a diversificação das relações internacionais, e por outro, o aumento da participação do país em assuntos considerados da “alta política” no cenário internacional.

Tais motivações se acrescentaram quando o Brasil assume como membro não permanente no Conselho de Segurança, no período 2011-2012. A partir desse momento, o Brasil defenderia posicionamentos e compromissos mais substantivos em matéria de segurança, observando princípios tradicionais da sua diplomacia: a defesa do multilateralismo, respeito da soberania, promoção do desenvolvimento e dos direitos humanos (FERREIRA, LEITE, 2015). Nessa etapa, o Brasil procuraria articular princípios normativos novos. Um caso emblemático tem sido a contribuição para um avanço positivo de direito internacional, no que diz respeito ao princípio da Responsabilidade de Proteger (RtoP ou R2P, no seu acrônimo em inglês). Como se verá nas seguintes seções, aquele conceito orientaria seus posicionamentos e propostas frente às guerras civis na Líbia e na Síria, dentro da estratégia mais ampla assinalada de adesão nas “estruturas hegemônicas”.

O Conflito líbio e as resistências normativas do Brasil.....

Os processos das revoltas árabes tiveram consequências devastadoras para Líbia. As primeiras grandes manifestações sociais contra o governo de Muammar Gaddafi, em fevereiro de 2011, cederam lugar em poucas semanas à insurreição armada e à intensa ofensiva das forças armadas estatais, o que redundou em crimes e uma severa crise humanitária. A Liga Árabe e a União Africana não demoraram a condenar ao governo líbio por violações de direitos humanos. A situação dava argumentos para que as potências ocidentais com cadeiras permanentes no Conselho de Segurança – Estados Unidos, Reino Unido e a França – obtivessem a aprovação de uma resolução que permitia intervir na Líbia, com o uso da força, a fim de proteger a integridade da população civil (VIOTTI, DUNLOP, FERNANDES, 2014).

Por aqueles tempos, a carteira da política externa do Brasil experimentava algumas mudanças, com a chegada de Dilma Rousseff à presidência da República. A nomeação do embaixador Antônio Patriota no Ministério das Relações Exteriores, com um perfil mais discreto e menos polêmico que seu antecessor, Celso Amorim, viria a completar o quadro político em que o Itamaraty voltaria a assumir o comando das relações externas, depois de oito anos concorrendo com a forte diplomacia presidencial (CASARÕES, 2012). Embora a mandatária representasse nuances de continuidade em relação ao governo anterior, a política externa experimentava algumas inovações em relação à ampla temática dos direitos humanos, convertida em uma prioridade. Poucos meses depois de ter assumido o novo governo, o Brasil votou de forma inédita, no Conselho de Direitos Humanos, alinhando-se com os Estados Unidos na proposta de designar um relator especial para monitorar a situação humanitária no Irã (O POPULAR, 2011). Segundo Casarões (2012), esse acontecimento simbolizava o início da “era Dilma” na política externa.

No caso da Líbia, esperava-se que o Brasil aprovasse as propostas de Estados Unidos, França e Grã-Bretanha, para impor sanções ao governo líbio, no dia 27 de fevereiro de 2011, em uma conjuntura de abusos massivos contra a população civil. Certamente, o Conselho de Segurança adotou por unanimidade a Resolução 1970, que incluiu congelamento de ativos, proibição de viagens e embargo de armas do líder Muammar Gadafi. O Conselho decidiu ainda levar o tema ao promotor do Tribunal Penal Internacional, com sede em Haia. Dessa forma, o Brasil contrariava diretriz histórica da sua política externa de não apoiar a imposição de sanções econômicas. Porém, a delegação brasileira se absteve na votação do projeto da Resolução 1973, no dia 17 de março, sobre a qual o Conselho de Segurança autorizava o estabelecimento de uma “zona de exclusão aérea” e “todas as medidas necessárias” para “proteger civis e áreas povoadas por civis sob ameaça de ataque” pelas forças leais a Gadafi. A intervenção internacional foi dirigida por uma coalizão de países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da Liga Árabe (MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES, 2011).

A Resolução 1973 se sustentava em alguns princípios da Carta da ONU e do Direito Internacional Humanitário. Também, alguns países procuraram fundamentar a intervenção no contemporâneo conceito da Responsabilidade de Proteger (R2P), consagrado durante a Cúpula Mundial da ONU de 2005. Embora o mandato da ONU para intervir na Líbia não mencionasse diretamente a R2P, a percepção comum era que esse princípio orientava a intervenção internacional (STUENKEL, 2013). Para a Comissão Internacional sobre a Intervenção e a Soberania Estatal (ICISS, suas siglas em inglês) aquele novo princípio de Direito Internacional, refere-se a uma norma internacional que determina que os Estados têm a responsabilidade primordial de proteger suas populações do genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica, mas quando o Estado falha na proteção dos seus cidadãos, a responsabilidade recai sobre a comunidade internacional (FOLEY, 2013). Tal princípio era considerado uma das medidas mais promissoras que permitiria obter um consenso internacional frente às violações dos direitos humanos.

No entanto, no caso da Líbia, a perspectiva da aplicação da R2P acabou se tornando uma questão polêmica. Desde o começo da intervenção militar ocidental, muitos países do Sul global consideraram que a aplicação da R2P acabaria sendo manipulada pelos interesses geopolíticos dos Estados Unidos e seus aliados da OTAN, secundando os imperativos humanitários de proteger civis. Tampouco estava claro se os objetivos de proteção de civis seriam alcançados, ou se a situação humanitária não ficaria ainda pior depois da intervenção (VIANNA, 2013). A comunidade internacional estava claramente dividida frente ao caso líbio, e o Conselho de Segurança mostrava-se paralisado. No que tange às potências emergentes, no momento em que o Conselho de Segurança tratava a questão da Líbia contava com uma composição histórica que incluía todos os países do grupo BRICS - Brasil, Índia, África do Sul como membros não permanentes, China e Rússia como membros permanentes. Deve-se notar que nenhum dos BRICS votou contra à Resolução 1973, mas pela abstenção (STUENKEL, 2013). No entanto, aquele posicionamento foi se transformando em rejeição à medida que se estendeu a percepção de que a OTAN utilizava seu mandato com interesses que não eram precisamente humanitários, mas políticos e estratégico.

Em relação à Resolução 1973, a diplomacia brasileira apontava que a denominada *no-fly zone* poderia abrir espaço para uma intervenção militar indesejada e desproporcional. Segundo o ministro Antônio Patriota, a resolução dava margem para que a intervenção:

(...) fosse usada de forma desvirtuada, como pretexto para a tomada de posição numa guerra civil (...). É problemático associar a promoção de democracia, de direitos humanos, a iniciativas militares. Vimos quantas mortes isso provocou no Iraque, no Afeganistão, quantos inocentes pereceram (FELLET, 2011. não paginado).

Patriota também justificou a abstenção do Brasil declarando que uma intervenção armada estrangeira pode “mudar o sentimento popular e a dinâmica populacional”, reduzindo o poder local das manifestações (HENNEMANN, 2011). O país se absteve porque se preocupa com a “mudança da narrativa nessas movimentações espontâneas que vêm ocorrendo no mundo árabe”. O chanceler também alegou que uma interferência pode ser lida como “uma conspiração ocidental ou como interferência por parte de Israel” (HENNEMANN, 2011). Desde o começo da guerra na Líbia, e de outros conflitos no contexto das revoltas árabes, o governo brasileiro defendeu a tese de “não ingerência” nos assuntos internos dos países e a solução pacífica dos conflitos, ao mesmo tempo em que disse apoiar os anseios por democracia e liberdade na região (MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES, 2011). O Brasil parecia se posicionar frente a um dilema entre preceitos jurídicos, dando prioridade aos princípios de “soberania” e de “autodeterminação dos povos”, frente aos imperativos da proteção dos direitos humanos que justificavam uma “intervenção humanitária” ou “todas as medidas necessárias”.

Porém, em certos momentos o Brasil também apoiou a saída de Gadafi. O manifestou, pela primeira vez, no dia 22 de março de 2011, após nota oficial em que o Itamaraty pediu o fim dos bombardeios da aliança liderada pelos Estados Unidos em território líbio. Durante aula inaugural

na Faculdade de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (USP), Patriota declarou: “esperamos que haja o mínimo de violência, o mínimo de derramamento de sangue e que se estabeleça processo político que leve a uma transição benigna” (HENNEMANN, 2011). O ministro não citou Gadafi nominalmente, mas se referiu ao Egito como exemplo de uma “transição benigna”, onde o ditador Hosni Mubarak renunciou após pressão popular e militar em fevereiro de 2011, depois de 30 anos no poder, abrindo um processo de transição política (HENNEMANN, 2011).

A declaração de voto do Brasil no Conselho de Segurança já tinha reconhecido e condenado as ações das autoridades líbias em relação às violações aos direitos humanos no país, mas a conclusão foi que ainda era necessário apostar no diálogo e que existia a possibilidade de que as medidas adotadas pelo Conselho de Segurança ocasionaram mais danos que benefícios (FERREIRA, LEITE, 2015).

Em relação aos bombardeios aéreos da OTAN na Líbia, as ações foram interrompidas apenas quando grupos opositores tomaram o controle de Trípoli e afastaram a Gadafi. Os membros da OTAN realizaram incontáveis surtidas contra as tropas líbias - tudo em nome da “proteção de civis”, um termo frequentemente invocado pelo secretário-geral da OTAN, Anders Fogh Rasmussen. O líder líbio foi destituído em agosto de 2011 e assassinado dois meses mais tarde por forças do Conselho Nacional da Transição (CNT), órgão que tomou o controle do governo na capital dos pais. Aos olhos de críticos como o Brasil, agindo como a “força aérea rebelde” a OTAN reinterpretou o propósito da Resolução 1973 e transformou-a de uma missão para proteger os civis em uma missão de mudança de regime na Líbia. Nesse momento, o Brasil mudou de retórica e adotou um tom muito mais crítico, em consonância com as declarações da Rússia e outros países de que aquelas intervenções representavam um capítulo mais do imperialismo ocidental. O ex-ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim, descrevia a R2P como outro pretexto a ser usado pelas potências para conquistar interesses econômicos com a força militar.³

No contexto de uma profunda divisão que surgiu com relação à interpretação e implementação da R2P, a diplomacia brasileira formulou o que logo acabaria sendo denominado como Responsabilidade “ao” Proteger (RwP). Em 21 de setembro de 2011, a presidente do Brasil, Dilma Rousseff declarou em discurso na Assembleia Geral da ONU: “Muito se fala sobre a responsabilidade de proteger; ainda ouvimos pouco sobre responsabilidade ao proteger. Estes são conceitos que devemos desenvolver juntos” (ONU, 2011). Nos meses seguintes, o governo brasileiro desenvolveu o conceito em suas próprias mãos. Em 9 de novembro de 2011, num contexto em que também se acentuava o conflito na Síria, a embaixadora brasileira da ONU, Maria Luiza Ribeiro Viotti apresentou o conceito no Conselho de Segurança, não como rejeição mas como um “complemento” ao conceito de R2P, com a finalidade de garantir supervisão e transparência durante a “implementação” das intervenções executadas em virtude do conceito de R2P.⁴ A RwP alude, justamente, ao perigo de situações em que uma intervenção militar com fins humanitários acabe por agravar os conflitos e a violência entre as partes litigantes, e que os

3. Enquanto os Estados Unidos e uma grande parte das nações europeias já tinham reconhecido o governo dos rebeldes, em julho de 2011, o governo brasileiro quitou o reconhecimento oficial aos partidários de Gadafi somente em setembro (CASARÕES, 2012). Dentro e fora do Brasil, a diplomacia brasileira foi duramente criticada pela demora em aceitar o CNT como interlocutor legítimo, e julgada por supostamente apoiar regimes antidemocráticos e ditatoriais. O ministro Antônio Patriota justificava que o Brasil “reconhece Estados, não governos” (VEJA, 2011).

4. Viotti apresentou o artigo no contexto do debate aberto sobre “proteção de civis em conflitos armados”, UN Doc. A/66/551-S/2011/701 v. 11 novembro 2011, denominado “artigo conceitual”.

5. Para ver as argumentações do ministro Patriota, na ONU, sobre o princípio de RWP, ver: MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. Pronunciamento do Ministro das Relações Exteriores, Antônio de Aguiar Patriota, em debate sobre Responsabilidade ao Proteger na ONU – Nova York, 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/8653-pronunciamento-do-ministro-das-relacoes-exteriores-antonio-de-aguiar-patriota-em-debate-sobre-responsabilidade-ao-protoger-na-onu-nova-york-21-de-fevereiro-de-2012>>.

Acesso em: 24 jan 2018.

civis resultem ainda mais prejudicados (MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES, 2012).⁵

O Brasil sugeriu complementar a R2P através de uma série de princípios de ação: primeiro, que todos os preceitos e ações sob a R2P “devem seguir uma linha estrita de subordinação política e sequenciamento cronológico”; todos os meios pacíficos devem estar esgotados; uma “análise abrangente e judiciosa das possíveis consequências da ação militar” deve preceder a consideração do uso da força; o uso da força só pode ser autorizado pelo Conselho de Segurança de acordo com o Capítulo VII da Carta, ou “em circunstâncias excepcionais, pela Assembléia Geral, de acordo com sua resolução 377 (V)” (BENNER, 2013). Por último, a autorização do uso da força deve “ser limitada em seus aspectos legais, operacionais e elementos”, e a execução deve permanecer fiel à letra e ao espírito “do mandato explícito. Para assegurar o monitoramento e avaliação adequados da interpretação e implementação da RWP, “são necessários procedimentos aprimorados do Conselho de Segurança”. O Conselho de Segurança também é obrigado a “garantir a responsabilidade daqueles a quem a autoridade é concedida para recorrer à força”.

Os argumentos que estruturam o conceito já tinham sido expostos anteriormente em diferentes fóruns e instâncias internacionais. A novidade era a decisão brasileira de articular aqueles argumentos sob a denominação da “RWP” e de assumir sua defesa explícita, o que continha um forte elemento surpresa, principalmente para aqueles países ocidentais que não apoiavam a iniciativa (STUENKEL, 2013).

Segundo Benner (2013), quem tem esquadrihado esta questão, havia três principais motivadores do ceticismo em Washington, Berlim, Paris e Londres. O primeiro era as diferenças conceituais. O Brasil recebeu críticas de representantes de países euro-atlânticos na ONU, indicando que a sua abordagem conceitual não tinha um conceito definido com precisão. Além disso, criticou-se a prescrição de um sequenciamento cronológico estrito, o esgotamento obrigatório de todos os meios pacíficos e a introdução de “circunstâncias excepcionais” como um gatilho de qualificação adicional para o uso da força.⁶ A segunda razão é o fato de que muitos no Ocidente viram a iniciativa do Brasil como uma resposta revanchista pelo acontecido na Líbia. O comportamento de voto do Brasil no Conselho de Segurança sobre a questão da Síria ampliou essa percepção. Depois que a Europa apresentou uma resolução em 4 de outubro de 2011 que teria condenado “graves e sistemáticas violações dos direitos humanos” na Síria, o Brasil optou por se abster em um movimento que foi visto como estreitamente alinhado com a Rússia e a China e contrário às intensões ocidentais (BENNER, 2013).

A terceira e última razão, assinalada por Benner (2013), para a reação negativa dos Estados Unidos e da Europa à proposta brasileira seria mais abrangente e tem a ver com a forma como os poderes estabelecidos veem o processo de evolução global das normas. As elites políticas e acadêmicas argumentam principalmente que o empreendedorismo normativo é (e, como alguns acrescentariam, deveria ser) o domínio do Ocidente. Uma norma é então codificada em um fórum internacional por iniciativa das potências ocidentais. Depois disso, segue a “difusão global de normas”

6. Por exemplo, aos olhos do embaixador de Alemanha da ONU, a RWP “limita o escopo para soluções oportunas, decisivas e sob medida para situações de extrema gravidade” (BENNER, 2013).

e a “implementação da norma”. Os países do Sul global podem apenas decidir se querem aplicar ou “resistir” à norma. Combinando com os critérios de Guimarães (2005), pode-se inferir que nas “estruturas hegemônicas” contemporâneas haveria pouco espaço para agenciamento de atores periféricos na produção e ciclo de normas. No entanto, como apontam Kotyashko, Ferreira-Pereira e Vysotskaya (2018), em uma ordem mundial que transita gradualmente para um mundo multipolar e em contextos de nascente agência de atores além do Ocidente, a “resistência normativa” continuaria sendo uma questão chave.

A guerra na Síria e a proposta de mediação pelo IBAS.....

A República Árabe da Síria, país situado no coração do Oriente Médio, transformou-se em cenário de grandes revoltas sociais a partir de março de 2011, evoluindo para um cruento conflito armado entre vários grupos armados e o governo de Damasco que se estende até o tempo presente. O cenário sírio se diferenciou em vários aspectos do caso líbio. Desde o começo dos protestos, o presidente sírio Bashar al-Assad resistiu a sair do poder e nunca foi abatido pelas facções opositoras. O interesse dos Estados Unidos e de outras potências ocidentais em impor sanções e promover uma intervenção militar no país, encontrou o reiterado veto de Moscou e Pequim no Conselho de Segurança, os quais defenderam a necessidade da negociação política e pacífica entre os sírios para resolver o conflito (FERREYRA, 2015).

Diante desse quadro, em várias circunstâncias o Brasil se absteve nas votações de projetos de resolução que visavam condenar o governo sírio, no âmbito do Conselho de Segurança. Por exemplo, sabia-se que o projeto de resolução (S/2011/612) que condenava a Síria por violações dos direitos humanos abriria as portas para eventuais sanções e as possibilidades de plantear uma intervenção militar. O argumento do Brasil era que ainda havia tempo para promover um “diálogo” e que resoluções desse tipo não eram absolutamente propícias (FERREIRA, LEITE, 2015). A primeira nota à imprensa do governo brasileiro sobre a situação na Síria acontece no dia 25 de abril de 2011. O Ministério de Relações Exteriores manifestou sua desaprovação ao uso da força contra manifestantes armados e expressou suas expectativas por uma mediação diplomática do conflito:

O governo brasileiro reafirma o entendimento de que a responsabilidade pelo tratamento dos impactos das crises, no mundo árabe, sobre a paz e a segurança internacional recai sobre a o CSNU e ressalta a importância do papel dos organismos regionais – em particular a Liga Árabe e a União Africana – nos esforços de mediação diplomática (RIEDIGUER, 2013, p.46).

Essa posição foi logo reafirmada pelo ministro de Relações Exteriores, Antônio Patriota, quando em uma entrevista na ONU, em junho de 2011, declarou que:

A Síria é um país central quando se leva em conta a estabilidade no Oriente Médio. A última coisa que gostaríamos é contribuir para exacerbar as tensões no que pode ser considerada uma das regiões mais tensas de todo o mundo (VEJA, 2011).

Devido à dissidência sobre o caso sírio entre os membros com direito a veto dentro do Conselho de Segurança, uma das questões destacadas

pelo Brasil e outras países emergentes no Conselho de Segurança era a necessidade da sua reforma, visto que o órgão ficou paralisado e incapaz de aprovar qualquer resolução sobre a situação que se desencadeava na Síria (OLIVEIRA, UZIEL, ROCHA, 2015). Por sua vez, o sinal de que o Brasil não apoiaria a resolução contra o governo sírio de Bashar Assad irritou os representantes de Estados Unidos, França, Grã-Bretanha e Alemanha no Conselho de Segurança. Diplomatas desses países disseram estar decepcionados com a posição brasileira de não votar a favor do texto que condena o governo sírio pela onda de repressão a opositores que já deixou mais de mil mortos (BENNER, 2013).

Independentemente das posições assumidas pelas grandes potências, o Brasil procurou desempenhar um papel propositivo no conflito sírio. Um dos principais pontos de inflexão na crise síria foi a repressão violenta às manifestações na cidade de Hama, no fim de julho e início de agosto, nas vésperas do feriado muçulmano do *Ramadã*. Em reação à escalada da violência, o Conselho de Segurança adotou, em agosto de 2011, uma Declaração Presidencial – o único documento adotado pelo Conselho, em 2011, sobre a questão síria – cuja versão inicial resultou de negociação entre o Brasil e o Reino Unido. Os elementos propostos pelo Brasil para uma manifestação do Conselho de Segurança basearam-se nos termos da gestão conjunta que os países do denominado grupo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) àquela altura planejavam realizar junto às autoridades sírias, em favor do fim da violência e das violações de direitos humanos e pela busca de uma solução política liderada pelos sírios (VIOTTI, DUNLOP, FERNANDES, 2014, P.109).

O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) é um grupo informal que se constitui em 2003, com a intensão de institucionalizar as relações diplomáticas nos enramados da Cooperação Sul-Sul, sendo um espaço de coordenação política entre potências regionais em desenvolvimento. O IBAS também é considerado uma “coalizão”, ou seja, um grupo que se forma com propósitos de barganha e negociações coletivas. O termo refere-se a qualquer grupo de *decision-makers* que participam de uma negociação e que concordam em agir coordenadamente a fim de chegar a um *common end* (ASSUNÇÃO, 2013). O IBAS se posiciona em defesa de uma ordem multipolar estruturada a partir do fomento à democracia, do multilateralismo e da atenção ao Direito Internacional (IBAS, 2003). Em quase dez anos de existência o IBAS permitiu uma maior articulação entre os três países, aprofundando as pautas políticas e expandindo as trocas comerciais (ASSUNÇÃO, 2013). Além disso, a cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento externo ao grupo, assim com as suas ações humanitárias por meio do Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza, criado em 2004, têm sido, em certa medida, exitosas, alcançando reconhecimento internacional (VIOTTI, DUNLOP, FERNANDES, 2014). Com o Fundo, Índia, Brasil e África do Sul se comprometeram em apoiar projetos de médio porte, privilegiando iniciativas em projetos autossustentáveis e reproduzíveis, comprometidos principalmente com as necessidades de países em desenvolvimento ou em situação de pós-conflito. O Fundo tem financiado projetos relevantes em países como Guiné-Bissau, Haiti, Cabo Verde, Palestina, Burundi, Laos, Vietnam, Camboja e Serra Leoa.⁷

7. O reconhecimento do êxito dos projetos do Fundo IBAS pela comunidade internacional resultou em dois prêmios conferidos à iniciativa. Em 2006, foi concedido pelo PNUD o Prêmio “Parceria Sul-Sul para Aliança Sul-Sul” e, em 2010, o Prêmio “Millennium Development Goals Awards”, outorgado pelo “Millennium Development Goals Awards” (ASSUNÇÃO, 2013).

Em 2011, os três países do IBAS ocupavam cadeiras rotativas no Conselho de Segurança e procuraram se aventurar em iniciativas para encontrar soluções pacíficas para o conflito na Síria. O então ministro Patriota indicou os esforços do grupo na busca de um “denominador comum” entre as partes sírias enfrentadas e o envio de representantes dos três países para a Turquia, onde se concentravam algumas articulações com o governo da Síria:

Estamos privilegiando neste momento a coordenação do Ibas e negociando termos de transferência para uma gestão conjunta dos três países com as autoridades de Damasco, instando o governo sírio a proceder as reformas dentro do mais breve prazo e a pôr fim à violência, que já resultou em mortes em uma escala inteiramente inaceitável, que precisa ser objeto de uma reação que ponha fim a esse processo (Terra, 2011, não paginado).

Em declarações conjuntas, os países do IBAS definiram a posição de condenar a prolongada violência na Síria, mas sem deixar de afirmar a defesa da soberania do país, desaprovando qualquer forma de intervenção militar externa (RIEDIGUER, 2013; BENNER, 2013). O IBAS conseguiu acordar com o governo de Bashar al-Assad o envio de uma delegação conformada pelos três países à Damasco, para o dia 10 de agosto, com o objetivo de debater propostas de resolução do conflito. Foi significativo que a iniciativa teve lugar por fora das diretrizes da ONU e do “Plano dos Seis Pontos” de Kofi Annan, que por aquele momento começava a ganhar fôlego no Conselho de Segurança.⁸ Em um primeiro momento, a resposta do governo de al-Assad foi positiva, apontando a uma eventual suspensão das ações militares e implantação de reformas econômicas e democráticas. Mas essas declarações não foram levadas à prática (RIEDIGUER, 2013).

Por motivo dessas iniciativas o governo brasileiro recebeu críticas de diversos setores. Por exemplo, Nader e Sciré (apud CASARÕES, 2012), por exemplo, apontavam que a estratégia brasileira pelo IBAS, com medo de ser condenatória, foi complacente com Bashar al-Assad, abrindo precedentes para que outros governos em situações de conflitos armados argumentem que estão cooperando quando na verdade continuam combatendo os grupos internos. Por sua parte, em editorial, o periódico *The New York Times*, chamou de “vergonhosa” a cumplicidade daqueles países com o regime de al-Assad. Dentro do Brasil, algumas vozes destacavam a postura “tímida” do Brasil na defesa da democracia e dos direitos humanos, ou seu apoio a governos ditatoriais (CASARÕES, 2012). Porém, não se deve ignorar a tentativa de uma solução negociada por parte desses países, a responsabilidade política que procuraram assumir, assim como o fato de que os representantes do IBAS foram recebidos pelo próprio Bashar al-Assad. Durante todo o período a diplomacia brasileira foi ativa no Conselho de Segurança e, algumas vezes, condenou as violações do governo de Bashar. Por exemplo, em novembro de 2011, o Brasil votou a favor da resolução elaborada por França, Grã Bretanha, França e Alemanha que condenava ao governo sírio pela situação humanitária no país (VIOTTI, DUNLOP, FERNANDES, 2014).

Contudo, tanto na Líbia como na Síria a diplomacia brasileira mostrou uma postura crítica e juridicamente desafiante do intervencionismo

8. A delegação composta pelo Embaixador Ebrahim Ebrahim, Vice-ministro das Relações Internacionais e Cooperação da África do Sul; pelo Embaixador Paulo Cordeiro de Andrade Pinto, Subsecretário-Geral para África e Oriente Médio do Brasil; e pelo Embaixador Dilip Sinha, Secretário Adjunto para Organizações Internacionais do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Índia, foi recebida pelo próprio presidente Bashar al-Assad e sua comitiva (RIEDIGUER, 2013).

das potências ocidentais. De fato, a Síria foi o principal debate de conjuntura no Conselho de Segurança quando o Brasil promoveu o conceito de Responsabilidade “ao” Proteger, na procura de uma solução que evitasse a intervenção militar das grandes potências (BENNER, 2013), e defendendo, também, princípios tradicionais da sua diplomacia, como a “autodeterminação dos povos” e a “não-intervenção”. No entanto, haja vista o que se consumou no processo líbio e sírio, em que tais cenários foram militarizados e internacionalizados pelo efeito da intervenção estrangeira, as propostas e estratégias de mediação do Brasil demonstraram ser inócuas no intuito estratégico de alterar o “cerco” estabelecido sobre o gerenciamento desses conflitos.

Considerações finais

Uma das questões vislumbradas, no presente texto, foi o interesse das políticas externas dos governos de Lula e de Dilma Rousseff em participar de forma ativa na resolução dos conflitos e crises no Sul global. A diplomacia brasileira procurou atuar em espaços multilaterais alternativos de enunciação e valoração dos conflitos na Líbia e na Síria. Além dos interesses econômicos e comerciais, o interesse brasileiro por se envolver no gerenciamento desses conflitos - o que tem sido feito, normalmente, pelas principais potências, explicava-se pela importância das questões de segurança dessa região para a inserção internacional do Brasil nas “estruturas hegemônicas”.

O Brasil desafiou, certamente, o mencionado “cerco” no Oriente Médio estabelecido por essas “estruturas”. O Brasil procurou contribuir ao enquadramento normativo dos conflitos na Líbia e na Síria, como o princípio de RWP, e mostrou um acionar comprometido com uma proposta de mediação para Síria através do IBAS. Contudo, as evidências apresentadas indicam que tais ações brasileiras foram ineficazes para transformar esses conflitos. O Brasil tentou, mas não conseguiu gerenciar, ou mudar, os processos desses cenários, o que demonstra que o país não possuía (nem possui contemporaneamente) os recursos materiais e normativos necessários para alterar as “estruturas hegemônicas” no sentido pretendido pela “grande estratégia”.

Referências

- ASSUNÇÃO, Iuri. O Fórum IBAS: Uma Experiência de Parceria Estratégica na Perspectiva da Cooperação Sul-Sul. Paraíba, **Revista Acadêmica de Relações Internacionais**, v. 2, n. 4, 2013, p. 65-101.
- BENNER, Thorsten. Brazil as a norm entrepreneur: the ‘Responsibility while protecting’ initiative. GPPI. Berlin: working paper march 2013, p. 2-11. 2013.
- BRASIL sai de cima do muro e apoia povo líbio. **Veja**, 2011. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/mundo/brasil-sai-de-cima-do-muro-e-apoia-povo-libio/>>. Acesso em: 20 jan 2018.
- BRASIL pode contribuir com o processo de paz no Oriente Médio, diz Amorim. **DCI**. 2017. Disponível em: <<https://www.dci.com.br/2.256/brasil-pode-contribuir-com-o-processo-de-paz-no-orientes-medio-diz-amorim-1.127820>>. Acesso em: 20 jan 2018.
- BRASIL vota a favor de investigação sobre direitos humanos no Irã. **O Popular**, 2011. Disponível em: <<https://www.opopular.com.br/editorias/cidade/brasil-vota-a-favor-de-investigacao-sobre-direitos-humanos-no-ir%C3%A3-1.83674>>. Acesso em 20 jan 2018.

BOTTA, Paulo. Lula Da Silva: el mediador confiable en Oriente Próximo. Bogotá, **El Tiempo**, 2010. Disponível em: <http://www.fride.org/descarga/FRIDE_ElTiempo.Colombia_14.05.10.pdf>. Acesso em: 19 jan 2018.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão. Construindo pontes? O Brasil diante da Primavera Árabe. São Paulo, **Ciência e Cultura**, v.64 n.4, Oct./Dec, 2012.

CERVO, Luís. **Inserção internacional: Formação dos conceitos brasileiros**. Brasília, Editora Saraiva, 2010.

DEUTSCH, Verónica, FERREYRA, Matías, TINNIRELLO, Florencia. América Latina y Medio Oriente Frente a los Desafíos del Siglo XXI. **Revista Contexto Internacional**, Santa Fé, n. 39, 2014, p.3 -13.

FELLER, João. Posição sobre a Líbia opôs Brasil a potências ocidentais. Brasília, **BBC Brasil**, 20 outubro, 2011. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/10/111020_brasil_libia_jf_rc>. Acesso em: 20 jan 2018.

FERREIRA, Carlos Ruiz, LEITE, Alexandre. Brasil como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el periodo 2010-2011. México, **Foro Internacional**, v.55 n.4, oct./dic, 2015.

FERREYRA, Matías. Síria: De Las Revueltas Seculares en la Primavera árabe a la Islamización de la Guerra Civil. Córdoba, **Revista Contra/Relatos desde el Sur**, v. 12, 2015,, p. 97-115.

FLEMES, Daniel, SARAIVA, Miriam. Potências emergentes na ordem de redes: o caso do Brasil. Brasília, **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.57, n.2, july/dec, 2014.

FOLEY, Conor. Avanços normativos sobre a proteção de civis em conflitos armados. Em: **A Implementação da Responsabilidade de Proteger**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2013.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiros. **Cinco siglos de periferia**. Buenos Aires, Prometeo Libros, 2005.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiros. Desafios e dilemas dos grandes países periféricos: Brasil e Índia. Brasília, **Revista Brasileira de Política Internacional**, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000100006> Acesso em: 20 set 2017.

HENNEMANN, Gustavo. Brasil defende saída de Gaddafi pela 1ª vez. **Folha de São Paulo**, 2011. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2303201101.html>> Acesso em: 20 jan 2018.

HESITAÇÃO do Brasil em apoiar sanções contra a Síria na ONU irrita potências. Veja. 2011. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/hesitacao-do-brasil-em-apoiar-sancoes-contra-a-siria-na-onu-irrita-potencias/>>. Acesso em: 20 mar 2017.

HIRST, Mónica; LIMA, Maria Regina Soares; PINHEIRO, Letícia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, Edición especial en portugués, Fundación Friedrich Ebert, 2010.

IBAS. Declaração de Brasília. 2003. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/ibas/>. Acesso em: 20 jan 2017.

KOTYASHKO, A; FERREIRA-PEREIRA, L; VYSOTSKAYA, A. Normative resistance to responsibility to protect in times of emerging multipolarity: the cases of Brazil and Russia. Brasília, **Rev. Bras. Polít. Int.** v.1, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201800101>.

MAIHOLD, Günther. **Demasiado mundo? Lula, Brasil y Oriente Medio**. Madrid, Instituto Elcano, 2010.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES (BRASIL). Pronunciamento do Ministro das Relações Exteriores, Antônio de Aguiar Patriota, em debate sobre Responsabilidade ao Proteger na ONU, Nova York, 2012.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES (BRASIL). Aprovação da Resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU sobre a Líbia. 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2514-aprovacao-da-resolucao-1973-do-conselho-de-seguranca-da-onu-sobre-a-libia>> Acesso em 20 jan 2018.

OLIVEIRA, Ana; UZIEL, Eduardo; ROCHA, Rafael. A atuação dos BRICS no Conselho de Segurança das Nações Unidas no ano de 2011. 2015. São Paulo, HMG Editora, 2015. Disponível em: <<http://politicaexterna.com.br/2750/atuacao-dos-brics-conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas-ano-de-2011/>> Acesso em: 20 jan 2018.

ONU. Discurso dado pela Presidenta Dilma Rousseff durante o debate geral, abertura 66 da Assembleia Geral, 21 Setembro de 2011. Disponível em: <<http://www.un.int/brazil/speech/11d-Pr-Dilma-Rousseff-opening-of-the-66th-genernal-assembly.html>> Acesso em 20 jan 2017.

ONU. Conselho de Segurança aprova sanções contra a Líbia. 2011. Disponível em: <<https://na-coesunidas.org/conselho-de-seguranca-aprova-sancoes-contr-a-libia/>>. Acesso em: 20 jan 2018.

PATRIOTA quer consenso na onu para fim da violência na Síria. **Terra**, 2011. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/patriota-quer-consenso-na-onu-para-fim-da-violencia-na-siria,608bcc00a90ea310VgnCLD200000bbcc0aRCRD.html>>. Acesso em: 20 jan 2018.

RIEDIGUER, Bruna Figueiredo. A posição do Brasil frente ao conflito na Síria. Porto Alegre, **Conjuntura Austral**, n. 19, 2013, p.35 – 51.

STUENKEL, Oliver. “O Brasil como articulador de normas: a Responsabilidade ao Proteger”. Em: **A Implementação da Responsabilidade de Proteger**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2013.

VIANNA, Carlos Chagas. A Manutenção da Paz, a R2P / RwP e a Questão do Uso da Força. Em: **A Implementação da Responsabilidade de Proteger**. Rio de Janeiro, Instituto Igarapé, n. 35, 2013.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. **Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração**. Tempo soc. [online], v.15, n.2, 2003, p.31-61. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702003000200003>.

VIOTTI, Maria; DUNLOP, Regina; FERNANDES, Leonardo. **O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 2010-2011**. Brasília, FUNAG, 2014.

Economia política da integração regional: uma comparação entre Índia e Brasil



The political economy of regional integration: a comparison between Brazil and India

Recebido em: 18 de maio de 2018

Aprovado em: 06 de julho de 2018

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2019v7.n1.p41

Fabio Luis Barbosa dos Santos¹

RESUMO

O objetivo deste artigo é comparar a política externa indiana no seu entorno regional durante a administração do partido do Congresso Nacional Indiano (INC) entre 2004 e 2014, com a política do governo do Partido dos Trabalhadores no Brasil para a América do Sul entre 2003 e 2016. Minha hipótese é que, a despeito do empenho das gestões petistas em modular favoravelmente a integração internacional, ou da tentativa congressista de dosar o alcance da abertura econômica, em ambos casos aceitaram-se como inexoráveis os termos da globalização, e a articulação estrutural entre dependência e desigualdade social não foi desafiada. Embora o enfoque da análise seja o caso indiano sob a administração do INC, o texto é permeado por referências à situação brasileira, nos marcos de um recorte temporal dilatado, instigando a comparação em uma perspectiva histórica ampliada. O artigo realiza o seguinte movimento: inicialmente, reconstitui-se as linhas gerais da inflexão indiana na direção do neoliberalismo, que tem como marco original a *New Economic Policy* adotada em 1991. Em seguida, analisamos a dimensão política do processo, em que o distanciamento em relação aos valores associados à política nehruviana cultivados pelo partido do Congresso Nacional Indiano desde a independência, correspondeu à corrosão da sua legitimidade política, e ao ascenso da política comunal. Na terceira seção, abordamos a orientação geral da política externa indiana desde os anos 1990, focalizando o período em que o INC voltou ao poder (2004-2014). Esta análise destaca as diversas iniciativas no plano regional, estabelecendo paralelos e contrastes com a política externa das gestões petistas para a América do Sul (2003-2016). A quarta seção aborda o significado da eleição de Narendra Modi em 2014, que trouxe de volta ao poder o nacionalismo hindu. O texto encerra-se com reflexões finais, em que explicitam-se convergências mas também diferenças entre a política de integração regional seguida por Índia e Brasil, nos marcos da globalização.

Palavras-chave: Índia; Brasil; Integração Regional; globalização.

ABSTRACT

This article compares India's foreign policy towards its regional surroundings under Indian National Congress (INC) administrations between 2004 and 2014 with policies undertaken by Worker's Party (PT) administrations in South America between 2003 and 2016. My hypothesis is that despite efforts of PT administration to negotiate international integration in its favour, or Congress party attempt to restrain the scope of economic liberalisation, in both cases globalization was

1. Doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo. Professor da UNIFESP (Universidade Federal de São Paulo), atuando no curso de Relações Internacionais no campus Osasco. Tem experiência na área de História e Relações Internacionais com ênfase em História da América Latina e História Contemporânea, atuando principalmente nos seguintes temas: História Contemporânea; História Econômica; História da América Latina; Relações Internacionais na América Latina; Pensamento Brasileiro e Latino-Americano. São Paulo/Brasil ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5493-9633>

taken as inexorable and the structural articulation between dependency and social inequality has not challenged. Although the text focuses the Indian case under INC, references to the Brazilian situation are made throughout the text, recurring to a time frame that invites comparisons on a broader historical perspective. The article undertakes the following path: at first, the general lines of India's inflection towards neoliberalism are reconstituted, which have as its hallmark the "New Economic Policy" adopted in 1991. The political dimension of the process is then analysed, as the dwindling of INC's political legitimacy has corresponded to the rise of communalism. In the third section the general orientation of Indian foreign policy since the 1990's is analysed, focusing on the period when INC was back to power (2004-2014). This analysis highlights initiatives in the regional realm, and parallels and contrasts with PT's South America's policies is established. Fourth section analyses the electoral triumph of Narendra Modi in 2014, which has brought Hindu nationalism back to power. The article ends with concluding remarks, where convergences but also differences between the regional integration policies followed by India and Brazil under globalisation are stressed.

Keywords: India; Brazil; Regional Integration; globalisation.

Introdução

O objetivo deste artigo é comparar a política externa indiana no seu entorno regional durante a administração do partido do Congresso Nacional Indiano (INC) entre 2004 e 2014, com a política do governo do Partido dos Trabalhadores no Brasil para a América do Sul entre 2003 e 2016. Embora o enfoque da análise seja o caso indiano sob a administração do INC, o texto é permeado por referências à situação brasileira, nos marcos de um recorte temporal mais amplo, instigando a comparação em uma perspectiva histórica ampliada. O artigo realiza o seguinte movimento: inicialmente, reconstitui-se as linhas gerais da inflexão indiana na direção do neoliberalismo, que tem como marco original a *New Economic Policy* adotada em 1991. Em seguida, analisamos a dimensão política do processo, em que o distanciamento em relação aos valores associados à política nehruviana cultivados pelo partido do Congresso Nacional Indiano desde a independência, correspondeu à corrosão da sua legitimidade política, e ao ascenso da política comunal. Na terceira seção, abordamos a orientação geral da política externa indiana desde os anos 1990, focalizando o período em que o INC voltou ao poder (2004-2014). Esta análise destaca as diversas iniciativas no plano regional, estabelecendo paralelos e contrastes com a política externa das gestões petistas para a América do Sul (2003-2016). A quarta seção aborda o significado da eleição de Narendra Modi em 2014, que trouxe de volta ao poder o nacionalismo hindu. O texto encerra-se com reflexões finais, em que explicitam-se convergências mas também diferenças entre a política de integração regional seguida por Índia e Brasil, nos marcos da globalização.

Neoliberalismo

Brasil e Índia são dois países que avançaram substantivamente em uma direção industrial durante a Guerra Fria no Terceiro Mundo. Entretanto, contrastes históricos que remetem aos respectivos padrões de co-

lonização e descolonização incidiram na constituição das classes sociais, resultando em evoluções socioeconômicas comparáveis, mas diferentes.

No caso indiano, segundo Adithia Mukherjee, constituiu-se nas frestas da dominação inglesa uma burguesia nativa, cujos interesses evoluíram, de maneira geral, em oposição à dominação britânica (MUKHERJEE, 2002). Esta burguesia apoiou a luta anticolonial liderada pelo Congresso Nacional Indiano (INC) e também incidiu na orientação política e no programa desta organização. Como decorrência, se a Índia independente não subverteu a propriedade privada nem revolucionou as relações de produção, foi o país que mais longe foi na direção do planejamento econômico e da intervenção do Estado no Terceiro Mundo, sem romper com o capitalismo. Ou nos termos de Mukherjee, foi o país que mais avançou na direção de um “desenvolvimento econômico não-colonial”, nos marcos do capitalismo (MUKHERJEE, 2017).

O desenvolvimento de uma indústria nacional, o compromisso com um Estado e uma política secular, e a defesa do não-alinhamento na Guerra Fria, foram pilares fundamentais do horizonte político que se afirmou no país sob a liderança de Jawaharlal Nehru (1947-1964), e prevaleceu na Índia desde a independência em 1947 até a inflexão neoliberal nos anos 1990. Por outro lado, um arranjo político que costurou o apoio dos latifundiários à política congressista bloqueou a reforma agrária, e com isso, a possibilidade de mudanças estruturais. De modo geral, o horizonte nehruviano previa que o desenvolvimento e a modernização resolveriam problemas diversos como a miséria, a desigualdade, a divisão de castas e o comunismo.

No final dos anos 1960 a Índia, assim como o Brasil, confrontou-se com os limites do nacional-desenvolvimentismo, genericamente identificado com a constituição de uma base industrial referida ao espaço econômico nacional (KEMP, 1983; BIELSCHOWSKY, 1995; FONSECA, 2004). Entretanto, o país asiático respondeu intensificando o controle estatal sobre a economia: os principais bancos do país foram nacionalizados (1969), assim como o setor de seguros (1971-72) e a indústria de carvão (1973), enquanto restrições ao investimento estrangeiro foram reforçadas. Como consequência, a participação do capital estrangeiro no começo dos anos 1980 era relativamente pequena, e respondia por cerca de 10% do valor agregado nos setores manufatureiro e de mineração. A participação estrangeira no setor financeiro também era marginal (CHANDRA; MUKHERJEE; MUKHERJEE, 2008, p. 462).

Neste contexto, o país não experimentou recessão, hiperinflação, nem uma crise da dívida análoga aos países latino-americanos. Ao contrário, na década de 1980 registrou-se uma taxa de crescimento industrial em torno de 8%, distanciando-se da mal-afamada *Hindu rate of growth* prevalente nas duas décadas anteriores, que não ultrapassava 3,5%. Entretanto, o principal motor da expansão foi o gasto público, que derivou em ascendentes déficits fiscais, cobertos com empréstimos internacionais em condições cada vez mais onerosas. Em uma década, o superávit de US\$ 1,5 bi registrado na balança de pagamentos em 1977-78 (1,4% do PIB), converteu-se em um déficit de US\$ 9,9 bi em 1990-91 (3,5% do PIB), apesar de uma evolução favorável na balança comercial na segunda metade da

década (1985-1990), período em que a economia cresceu em média 5,5% ao ano. Porém, as despesas financeiras do país aumentavam em ritmo exponencial, de modo que, no final do decênio, as despesas com juros abocanhavam cerca de 1/3 do orçamento estatal. Em 1988, a Índia era o maior devedor da Ásia (NEERAJ, 2006; CHANDRASEKHAR, GOSH, 2011).

A vulnerabilidade face a empréstimos de curto prazo era um fenômeno novo na economia indiana, que se expressou com violência na crise financeira em 1991. Encarando déficits fiscais e comerciais em um momento de escassez de liquidez internacional para refinanciar a dívida, o Estado confrontou-se com uma crise da balança de pagamentos, e esteve à beira da moratória. Neste momento, apesar da ambivalência de capitalistas indianos diante da globalização, as pressões liberalizadoras prevaleceram e a Índia ingressou em um programa de ajuste estrutural, visando reduzir o déficit da balança de pagamentos e estabilizar a economia. Neste processo, a rúpia foi desvalorizada e o controle de capitais foi progressivamente liberalizado, bem como as importações. Gastos públicos foram reduzidos, subsídios cortados e privatizações operadas. Em 2000, no mesmo ano em que aprovou-se a lei de responsabilidade fiscal no Brasil, a versão indiana da lei foi pautada no parlamento (Fiscal Responsibility Act), sendo aprovada em 2003.

Ainda que a profundidade das reformas estruturais no país fosse menos extrema em comparação com programas análogos na América Latina e em outras partes, a orientação neoliberal prevalece na condução do Estado desde então, a despeito de sucessivas alternâncias políticas². O neoliberalismo indiano avança de forma intermitente, mas constante. As diferenças que marcam a evolução econômica do país em contraste com outros experimentos nacional-desenvolvimentistas tende a se homogeneizar sob a égide da globalização.

No caso brasileiro, a economia política neoliberal objetivou a inserção do espaço econômico nacional nos movimentos do capitalismo contemporâneo, como plataforma de valorização do capital financeiro, base para a expansão do capital multinacional e exportador de matérias-primas. No caso indiano, o sentido geral é comparável, mas concretiza-se de modo diferente: o setor bancário ainda é predominantemente nacional e público; a penetração multinacional ambiciona principalmente o mercado interno; as *commodities* não constituem o cerne das exportações do país.

No plano financeiro, embora o setor público seja dominante e ainda comandasse 75% dos ativos bancários em 2004, ano em que o partido do Congresso retornou ao poder, as reformas foram suficientes para sujeitar as finanças públicas à dinâmica do capital especulativo internacional. Assim como ocorreu no Brasil, a liberalização resultou em acentuados déficits comerciais, e a expectativa de que eles seriam provisórios, não se cumpriu. Nos anos iniciais da abertura, o rombo foi mitigado pelas remessas dos indianos não residentes, que superaram todas as demais formas de influxo de capital somadas. Porém, entre 2001-2 e 2011-12, o déficit comercial saltou de US\$ 6 bilhões para US\$ 185 bilhões em 2011-12 (BOUILLOT, 2017).

Mais além das remessas dos expatriados, a Índia depende da atração de investimento estrangeiro para compensar os déficits comerciais

2. Neoliberalismo entendido como uma mudança nas relações sociais em um contexto de subordinação dos setores produtivos aos setores financeiros, por meio de políticas que minam as condições de trabalho, participação política e segurança social dos trabalhadores visando restituir taxas de lucro (Panitch; Gindin, 2006). O neoliberalismo também pode ser enfocado como uma visão de mundo totalizadora, que estende a racionalidade mercantil a todas as esferas da existência, afirmando a concorrência como valor fundante das sociabilidade (Dardot; Laval: 2010).

crescentes. Assim como no Brasil, a conjunção entre a disciplina macroeconômica neoliberal e altas taxas de juros atrai, sobretudo, capital especulativo. Os investimentos *greenfield* são minoritários e a expectativa de dinamização da exportação industrial, frustrou-se. Apenas o setor farmacêutico e de serviços tem mostrado competitividade internacional e a participação das multinacionais nas exportações é inferior a 10% - enquanto na China, referência emulada entre setores burgueses no país, respondiam por 52% (Bardhan: 2010; Mohanty: 2018). A maior parte do investimento estrangeiro direto está voltado a aquisições e fusões, orientadas ao mercado interno indiano. No conjunto, a economia indiana está cada vez mais vulnerável à especulação financeira, e portanto, mais sensível aos critérios disciplinadores das agências que mensuram o risco-país (CHANDRASEKHAR, 2017; MENON, 2017).

Se a participação da indústria permaneceu estancada, a economia de serviços cresceu significativamente desde a liberalização. Entre 1997-2008, serviços de tecnologia da informação (TI) passaram de 1,2% do PIB a 5,8%, dos quais 80% é para exportação. Trata-se de uma indústria segmentada entre um setor qualificado, mas que emprega poucos, e uma larga gama de serviços terceirizados que requerem força de trabalho barata em língua inglesa (*Business process outsourcing*), como a notória indústria do *call-center* (ROYCHOWDHURI, 2016). Em 2013-14, estima-se que estes últimos corresponderam a 90% das exportações de serviços ligados a TI, enquanto o desenvolvimento de produtos de software respondeu por apenas 6%.

Portanto, o êxito destas exportações está diretamente ligado ao movimento em curso de terceirização das grandes transnacionais, visando cortar custos. Neste contexto, há quem compare a exportação de serviços realizadas por “*cyber-coolies*” à emigração de trabalhadores não-qualificados (KURUVILLA, 2007). Crescendo em média anual superior a 9% desde o início do século, a atual contribuição indiana às exportações globais de serviços está estimada em 3,35%, dos quais 45% são serviços de software, o que constitui o dobro da sua participação mundial na exportação de mercadorias (1,65%) (BOUILLOT, 2017).

Porém, apesar de constituir-se como um setor econômico urbano assentado na exploração de mão-de-obra barata, há uma lacuna entre o peso da indústria de serviços na economia indiana e a geração de trabalho que lhe corresponde: embora movimente mais da metade do PIB do país, o setor emprega menos de 30% dos trabalhadores, 2/3 dos quais em pequenos empreendimentos da economia informal. Apesar da expansão dos negócios internacionais desde as reformas estruturais, somente 6% da força de trabalho no país está no setor corporativo e quase 90% permanece fora do chamado setor organizado da economia, ou seja, tem estatuto informal (SUNDAR, 2017; BARDHAN, 2010). O ritmo lento da criação de emprego naquele que, em breve, será o país mais populoso do mundo, é um problema grave, para o qual a expansão do setor de serviços não oferece solução.

Na realidade, cerca de 2/3 da população indiana ainda vive no campo e metade da força de trabalho dedica-se a atividades rurais. Desde a independência, a segurança alimentar é uma preocupação social e política incontornável, que inibe, em alguma medida, a expansão do agronegócio

para exportação. Embora gêneros agrícolas respondam por 10% das exportações, a economia do país não é movida pela exportação agrícola, ou de commodities. Além de serviços, o país exporta joias e pedras preciosas, derivados do petróleo, produtos farmacêuticos, têxteis e carros, entre outros.

Sob o neoliberalismo, numerosas políticas de segurança alimentar e assistência social no meio rural foram reduzidas ou cortadas. A conjunção entre liberalização das importações, cortes nos subsídios e em programas de assistência rural, redução dos serviços e empregos estatais no campo, condenou quem vive da terra ao desamparo. Expressão extrema desta realidade é o alto índice de suicídios registrados: 12 mil trabalhadores rurais suicidados por ano desde 1995, acumulando em 2018 um total estimado em 300.000 pessoas, segundo cálculos da Universidade de Berkeley (Delacroix, 2018).

A política do INC

Os impactos sociais das reformas neoliberais na cidade e no campo, em um momento em que os referenciais historicamente associados ao partido do Congresso estavam em xeque, acelerou o fim da dominação desta organização na política indiana. Entretanto, se no Brasil o desgaste das políticas neoliberais condenou eleitoralmente os tucanos, abrindo espaço para a ascensão do Partido dos Trabalhadores, na Índia a novidade política pendeu para a direita. A degradação social e moral da política congressista nos marcos do neoliberalismo, facilitou a comunização da política - uma politização da religião de orientação discriminatória, frequentemente embebida em uma retórica e em práticas violentas (CHANDRA, 2002).

Com a chegada ao poder em 1998 do *Bharatiya Janata Party* (BJP), o “Partido do Povo Indiano”, pela primeira vez um partido que se nutre da política comunal e do nacionalismo hindu (*hindutva*), comandou o país durante um mandato completo (1998-2004), elevando o grau de sensibilidade da questão religiosa no país. Ao mesmo tempo, deslocou-se para um segundo plano a dimensão econômica da política nacional. Entre 1991 e 2004, a racionalidade do ajuste estrutural deu o tom das reformas avançadas, sob ambos partidos. Desde então, a clivagem entre o partido do Congresso e o BJP se coloca nas dimensões social e cultural da política, enquanto a ordem neoliberal permanece inquestionada.

Quando voltou ao comando do país em 2004, com apoio da esquerda, o partido do Congresso pretendeu reparar parcialmente a situação que corroborou para criar, no campo como na cidade. Desde a campanha eleitoral o partido ensaiou um *mea-culpa*, propondo uma “reforma com rosto humano”, com a pretensão de conciliar as reformas econômicas, cujos fundamentos seguiram intocados, com reformas sociais.

No campo, o *National Rural Employment Guarantee Act* (2005) ofereceu proteção elementar contra o desemprego rural, assegurando ao menos 100 dias de trabalho por ano aos lavradores, enquanto a *National Rural Health Mission* (Missão Nacional de Saúde Rural) somou-se a ações para ampliar a infraestrutura rural (*Bharat Nirman*). Nos anos seguintes, a cobertura do sistema previdenciário foi ampliada, programas de auxílio financeiro para viúvas e deficientes vivendo abaixo da linha da pobreza

foram implementados (*Indira Gandhi National Widow/ Disability Pension Scheme*), assim como um programa de alimentação escolar (*Midday meal scheme*), entre outras iniciativas de cunho assistencialista. De modo análogo ao que observou-se no Brasil, no contexto da extensão de programas de transferência de renda condicionada como o Bolsa Família, enquanto alguns enxergam uma abordagem mais universalista no provimento de assistência social, ativistas criticam um deslizamento rumo a políticas focalizadas de combate à pobreza em lugar da defesa de direitos dos trabalhadores (NIELSEN, 2017).

Na Índia como no Brasil, esta política social foi facilitada por altas taxas de crescimento, em média 9% entre 2004 e 2008 no caso asiático, aprofundando a reeleição do partido do Congresso em 2008. No entanto, o crescimento econômico também desdobrou-se em conflitos sociais. Massivos fluxos de capital estrangeiro, que em 2007 equivaleram a 9,2% do PIB, intensificaram a especulação financeira, mas também imobiliária. Entre os motores do crescimento econômico esteve a construção civil, cuja expansão afetou a cidade e o campo, envolvendo empreendimentos residenciais e comerciais, obras de infraestrutura e a criação de zonas econômicas especiais (SEZ), provocando conflitos em todos os casos. Algumas destas lutas tem sido exitosas em nível local, como a resistência à SEZ de Nadigram em West Bengal, então governada pelos comunistas, ou as conhecidas batalhas contra fábricas de Coca-Cola que ameaçam o suprimento de água da economia camponesa (PRASHAD, 2015; INDIA RESOURCE CENTER, 2018). No entanto, de forma análoga ao caso brasileiro, onde houve resistência a obras associadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como a hidroelétrica de Belo Monte, em ambos países esta resistência não coaginou um projeto alternativo de ressonância nacional.

O empenho do partido do Congresso em avançar políticas sociais continuou no segundo mandato, culminando com a implementação do *Right of Food Act* em 2013. Este programa, que visa prover gêneros alimentares básicos a preços subsidiados para 2/3 da população, provocou uma reação indignada da classe dominante. Por outro lado, sucessivos escândalos de corrupção abalaram o prestígio do partido entre a classe média, enquanto os limites para a criação de emprego, a despeito do crescimento econômico, corroeram a adesão popular ao partido.

Embora superficialmente haja similaridades entre os motivos de desgaste do INC e aqueles que afetaram o PT, como os escândalos de corrupção, há notáveis diferenças. Em contraste com o Brasil, não houve na Índia um levante popular comparável às jornadas de junho de 2013 e o partido foi derrotado nas urnas em 2014 ano em que o PT venceu, ainda que por escassa margem. Este contraste parece ainda mais surpreendente porque, ao contrário do Brasil, a economia indiana continuava crescendo em 2014, quando perdeu as eleições.

Entendo que os motivos desta derrota remetem ao longo processo de corrosão política do INC, que remontam aos anos 1970, quando foi derrotado nas urnas pela primeira vez, mas que ganhou novos contornos quando o partido assumiu a agenda do ajuste estrutural, contradizendo o referencial histórico da organização. O outro lado deste processo foi o

fortalecimento da política comunal, que a partir dos anos 1990 ascendeu a um lugar dominante na política indiana, em um contexto em que o secularismo foi percebido como uma dimensão do projeto nacional do partido do Congresso, que falhou (CHANDRASEKHAR, 2017).

Entretanto, apesar da tendência à abertura econômica prevalente desde os anos 1990, o alcance das reformas ainda é limitado na Índia, em comparação com outros países. De modo geral, análises sob o prisma liberal avaliam que o mercado indiano é relativamente fechado, reservando muitos produtos para pequenas empresas locais. Considera-se a legislação laboral rigorosa em comparação com a China, por exemplo, dificultando demissões e contratos temporários. A burocracia estatal é vista como um empecilho ao investimento externo, enquanto regulações dificultam a aquisição de terra para propósitos industriais, sujeitas ainda ao enfrentamento com agricultores e sindicatos. Por fim, a infraestrutura é precária e o subcontinente indiano está entre as regiões menos integradas do planeta, seja a leste em direção do sudeste asiático, a oeste rumo ao Oriente Médio ou ao norte onde estão a China e a Rússia. A taxa de comércio intraregional é a mais baixa do mundo, respondendo por menos de 5% das trocas. Frente a estes reveses, a dimensão do mercado interno é visto como um dos únicos trunfos do país no contexto asiático (WORLD BANK, 2015; GUPTA, 2017).

É sobre este pano de fundo que analisaremos, a seguir, as estratégias perseguidas pelo Estado indiano no entorno regional, visando potenciar as oportunidades de realização mercantil no contexto da globalização.

Política externa

A tentativa nehruviana de desenvolvimento econômico não-colonial nos marcos do capitalismo correspondeu, no plano das relações internacionais, ao ensejo de equidistância em relação aos blocos da Guerra Fria. A Índia liderada por Nehru foi o principal motor político e ideológico da conferência Afro-Asiática de Bandung em 1955, que adotou e desenvolveu os “cinco princípios da coexistência pacífica” (*Pancha Sila*) formulados pelo líder indiano. Este encontro se desdobrou no Movimento dos Países Não-Alinhados, referência fundamental das lutas anti-coloniais no Terceiro Mundo sob a Guerra Fria, no qual a Índia teve sempre um papel destacado. Esta política não tem paralelo com o Brasil, à exceção da efêmera Política Externa Independente ensaiada no contexto anterior ao golpe militar de 1964, ano em que morreu Nehru.

A despeito de paradoxos e contradições, o horizonte da política externa indiana esteve referido ao não-alinhamento até o final da Guerra Fria, quando a inflexão neoliberal correspondeu a um progressivo alinhamento aos Estados Unidos. Esta reorientação incidiu no modo como o país enquadra as relações com o entorno asiático. O paradigma do não-alinhamento angulava a solidariedade asiática em escala ampla, tanto do ponto de vista geográfico como civilizatório, concebendo a aproximação entre os países do sul nos marcos de uma estratégia de superação do legado colonial, referido aos valores do *Pancha Sila*. A partir dos anos 1990, a abordagem prevalente distanciou-se desta orientação contra-hegemô-

nica, pautando-se por um enfoque resignado, ditado de modo crescente pelas exigências mercantis inerentes à globalização. A ambição de um horizonte civilizatório alternativo diante da Guerra Fria cedeu lugar a uma racionalidade pragmática que, aceitando a liderança dos Estados Unidos e a globalização, projeta estratégias que favoreçam um lugar menos periférico para o país na ordem mundial.

Esta perspectiva modificou a dinâmica com os países vizinhos, e com a Ásia de maneira geral. A relação com os países fronteiriços ganhou maior importância, segundo uma racionalidade que concebe a liderança regional como um ativo político na ordem mundial, derivando recentemente na política de *neighbors first* (vizinhos em primeiro lugar). Entretanto, esta liderança é dificultada pelo histórico de dissenso legado pela partilha, e as clivagens religiosas que a acompanharam. No tocante ao sudeste asiático, a chamada *Look East policy* (olhar para o oriente) que circula no país desde os anos 1990, expressa o interesse indiano em vincular-se ao dinamismo econômico que emana do oriente. Em ambos casos, seja no entorno imediato, seja no sudeste asiático, a Índia envolveu-se em diversas iniciativas políticas e econômicas de integração regional. Em ambos casos, a projeção do poder chinês influencia cálculos e decisões, enquanto na relação com a África, o espírito de Bandung cedeu lugar à expansão mercantil.

Em 1985, mesmo ano em que foi assinada a Declaração de Foz do Iguaçu por Brasil e Argentina, que está na origem do Mercosul, foi criada a *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC), à qual aderiram todos países do subcontinente indiano e adjacências: Afeganistão, Bangladesh, Butão, Índia, Nepal, Maldivas, Paquistão e Sri Lanka. Embora na sua origem a organização acenasse com propósitos políticos, visando superar o trauma da partilha, também evoluiu na direção da integração comercial, consumada em 2006 como *South-Asian Free-Trade Area* (SAFTA). Entretanto, enquanto no caso sul-americano a evolução política nos anos subsequentes aproximou Brasil e Argentina, sobretudo sob as presidências de Lula em Kirchner a partir de 2003, as tensões entre Paquistão e Índia persistiram, desaguando em mais um conflito militar entre os países em 1999, a Guerra de Kargil na região de Caxemira. O quadro foi agravado pelo ascenso do nacionalismo hindu, que comandava o país naquele momento, difundindo uma atitude hostil à religião muçulmana prevalente no Paquistão.

A desavença entre Índia e Paquistão sempre travou avanços concretos da SAARC, o que levou o primeiro país a se engajar em iniciativas alternativas. Em 1997, constituiu-se o embrião da organização que, a partir de 2004 foi conhecida como *Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation* (BIMSTEC). Originalmente um arranjo relativamente frouxo, a composição da organização é reveladora da orientação da política externa indiana. Integrada por países do sul e do sudeste asiático (Bangladesh, Índia, Myanmar, Sri Lanka, Tailândia, Bútão e Nepal), BIMSTEC foi concebida como uma espécie de ponte entre SAARC e *Association of South East Asian Nations* (ASEAN) (ADB, 2016).

Neste quadro, BIMSTEC resulta da convergência entre a orientação indiana de "olhar para o oriente" (*Look East*) com a política de "olhar

para o ocidente” (*Look West*) que emanava da Tailândia, por motivações similares (BONU, 2012; DATTA, 2017). A iniciativa ofereceu à Índia uma porta de entrada à ASEAN, da qual participam Myanmar e Tailândia. Por outro lado, a organização reúne países da SAARC, mas sem a presença do Paquistão, considerada incômoda para os interesses indianos. Em suma, BIMSTEC expressa duas tendências fundamentais da política externa indiana: a intenção de consolidar a liderança entre os países do entorno imediato, mesmo que isso implique em excluir o Paquistão; por outro lado, o empenho econômico em intensificar a integração regional na direção oriental, com vistas a potenciar nexos econômicos nos marcos da globalização (YAHYA, 2003; PALIT, 2016).

Neste mesmo diapasão, foi lançada em 2000 no Laos a *Mekong-Ganga Cooperation* (MGC), iniciativa reunindo a Índia e cinco países da ASEAN (Cambodja, Laos, Myanmar, Tailândia e Vietnã), em torno de uma agenda turismo, cultura, educação e transporte. Além do ensejo de maior conectividade, sugerido pela evocação de dois grandes rios que singram o continente, a iniciativa apoia-se em nexos históricos que vinculam a Índia com esta região, remontando ao menos à propagação do budismo. O sítio arqueológico de Angkor Wat por exemplo, principal atração turística do Cambodja, foi inicialmente concebido como um templo hindu, erguido pelo império Khmer. Em outras palavras, há relevantes similaridades culturais que podem favorecer a aproximação com a Índia, em termos do que alguns analistas se referem como *soft power* (YHOME, 2017).

É possível traçar um paralelo com a situação brasileira na América do Sul, onde apesar da diferença de idioma, similaridades históricas e culturais favorecem a aproximação. Porém, se no caso sul-americano o cálculo geopolítico é motivado pela influência histórica dos Estados Unidos, na Ásia contemporânea o móvel fundamental é o receio da projeção chinesa, em um contexto em que todos os países da região tem algum nível de apreensão em relação a este país, em função de conflitos passados ou tensões presentes. Porém, diferentemente dos tempos do não-alinhamento, esta aproximação pode convergir com interesses dos Estados Unidos: em um momento em que a presença paquistanesa na China se multiplica, a Índia foi vista pela gestão Obama como um potencial pivô para isolar a China na Ásia (KURUVILLA, 2017).

A proposta de integrar sul e sudeste asiático nos marcos da globalização não era nova. Desde 1992 o Asian Development Bank (ADB) secretariava a Greater Mekong Sub-region (GMS), que não tem a participação da Índia, mas inclui regiões da China relacionadas ao rio Mekong (Verghese: 2001, 195). No início dos anos 2000, também o ADB respondeu às novas tendências que emanavam da Índia, e esteve à frente do programa *South Asia Subregional Economic Cooperation* (SASEC) em 2001. Trata-se de uma iniciativa reunindo países do sul e sudeste asiático em torno de uma agenda de projetos de integração infraestrutural regional comparável à Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), avançada neste mesmo momento pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) na América do Sul. Também SASEC propunha uma estratégia conjunta de integração regional, embora no caso sul-americano, a escala da proposta seja maior. Segundo Prabir

De, não se trata de coincidência, mas há muito intercâmbio entre o ADB e o BID, que se reflete na estratégia de atuação dos bancos. Chaturdevi é ainda mais enfático, sugerindo que os bancos iniciaram os processos de integração em ambos continentes (DE, 2017; CHATURDEVI, 2017).

No caso sul-americano, a IIRSA foi originalmente pensada como a dimensão de infraestrutura de um projeto de integração regional referenciado ao regionalismo aberto, no contexto em que se discutia a implementação da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA). A carteira de projetos da iniciativa foi desenhada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que retalhou o subcontinente em dez eixos de integração e desenvolvimento, segundo uma racionalidade orientada por corredores de exportação de matérias-primas. Em termos territoriais, pretendia-se superar dois obstáculos "naturais" à integração subcontinental, os Andes e a Amazônia, potencializando os nexos entre a costa Atlântica (o Brasil) e o Pacífico, em um contexto de gravitação do dinamismo da economia mundial para a Ásia.

No caso indiano, o imperativo de conectar o país com o sudeste asiático subjacente a BIMSTEC e a SASEC responde ao desígnio de integrar o país a cadeias globais de valor, potencializando o acesso a mercados como o Japão e os Estados Unidos (TANEJA, 2017). Portanto, em ambas situações, a integração regional não emerge como um fim em si, mas como uma via para potencializar a conexão de Brasil e Índia aos circuitos mais dinâmicos da economia global. Neste processo, em ambas situações potencializaram-se nexos mercantis com os respectivos entornos regionais, mas referidos a racionalidades diferentes.

No Brasil, as gestões presidenciais petistas pretenderam distanciar-se do regionalismo aberto propondo, em consonância com a reivindicação de uma política econômica "neodesenvolvimentista", um "regionalismo desenvolvimentista". Este regionalismo promoveria "a integração física entre os interiores dos países, passo fundamental para a integração de cadeias produtivas de fornecedores e produtores relacionados, objetivando a formação de economias de escala e a própria integração das sociedades sul-americanas" (DESIDERA NETO; TEIXEIRA, 2012, p. 32). Neste contexto a ALCA naufragou, pois deparou-se com múltiplas resistências no campo popular, mas também não obteve consenso entre as classes dominantes na América Latina nem nos Estados Unidos.

Por outro lado, a IIRSA foi abraçada pelo projeto de integração regional avançado pelo governo Lula. Com a constituição da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008, a iniciativa foi incorporada ao Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) desta organização, consumando uma situação paradoxal: a iniciativa converteu-se no esteio material de uma organização identificada com um "regionalismo desenvolvimentista", que se propunha a inverter as premissas que orientaram a constituição original da própria IIRSA, sob a égide do "regionalismo aberto". O argumento é que seria possível e desejável integrar o arcabouço técnico da iniciativa, mas concedendo-lhe um sentido político diferente nos marcos da liderança brasileira sob a égide da UNASUL.

Este paradoxo responde à racionalidade do projeto integracionista brasileiro. O substrato econômico da política regional petista foi a estraté-

gia de apoiar a internacionalização de grandes empresas de capital nacional ou sediadas no país, entendidas como vetor do desenvolvimento capitalista nacional: é a política das "campeãs nacionais". Este apoio se materializou principalmente por meio de uma diplomacia empresarial, praticada pelo Itamaraty, e pela política de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Beneficiaram-se deste apoio setores concentrados e oligopolizados do capitalismo brasileiro, que frequentemente, operam como uma extensão de negócios dominados por transnacionais, notavelmente no campo da construção civil e da exportação primária, em torno a produtos como soja, etanol, minérios, carne, petróleo e outros. A justificativa para este foco é a avaliação de que são os setores em que o país é mais competitivo internacionalmente (SANTOS, 2017).

No caso indiano, o retorno do partido do Congresso à presidência em 2004 não se traduziu em uma estratégia diferenciada para o entorno regional. Se a ideologia petista de uma política econômica “neodesenvolvimentista” tem paralelo na proposta mais modesta de “reforma com rosto humano”, a proposição de um “regionalismo desenvolvimentista” não tem equivalência na política do INC. Na realidade, assim como ocorre no terreno da economia, as tendências prevalentes na política externa desde a inflexão liberal nos anos 1990 não foram contestadas, sequer no plano ideológico. Segundo Yhome, a principal novidade no início do século XXI é que a projeção internacional chinesa se evidenciou, o que aguçou a necessidade de respostas políticas e econômicas por parte do governo indiano (YHOME, 2017). O sentido da resposta intensificou movimentos na direção do livre-comércio, da conexão oriental e da liderança política regional.

O marco principal da abertura comercial multilateral foi o ingresso da Índia na Organização Mundial do Comércio em 1995, decisão que explicitou o distanciamento em relação ao nacional-desenvolvimentista nehruviano. A partir de 2004, sob a gestão do INC, acordos de livre-comércio se multiplicaram, impulsionando intercâmbios comerciais. Em 2005 foi assinado um tratado de livre-comércio com Singapura, país que acolhe uma significativa diáspora indiana. Entretanto, a expectativa de que este acordo servisse como uma porta de entrada para ASEAN, não se concretizou e em 2009, um tratado de livre-comércio com a própria ASEAN foi assinado (CHANDA, 2017). Seguiram-se acordos com Japão, Malásia e Coreia do Sul, que em 2017, estavam em diferentes estágios de implementação. Negociações com Austrália, Nova Zelândia e Indonésia também estavam em curso. Neste processo, as trocas entre a Índia e os países ASEAN se multiplicaram por vinte em vinte anos, atingindo US\$ 77 bilhões em 2014-5 (RIS, 2016, p. 31). No entorno imediato, a criação da SA-FTA acordada em uma cúpula da SAARC em 2004, colocou a sub-região na via do livre-comércio.

Porém, há quem indique que esta proliferação de tratados bilaterais responde a um certo modismo, em lugar de constituir uma estratégia ponderada (ARPITA MUKHERJEE, 2017). Indício da abertura do país, entre 1990 e 2007 a taxa de troca internacional de bens e serviços na economia indiana dobrou, passando de 17% a 31% do PIB, até alcançar 54% em 2013 (BOUILLOT, 2016, p. 87). Em termos comerciais, desde o início dos anos 2000 a Índia apresenta déficit crescente com os países da ASEAN

e com a China, uma vez que o aumento das importações não foi compensado por exportações de manufaturas, ou de serviços. No primeiro caso, a economia indiana apresenta obstáculos diversos para atrair a manufatura transnacional, aos quais já nos referimos, entre a organização dos trabalhadores e limitações de infraestrutura, enquanto poucos setores da indústria nacional tem competitividade internacional. Já no setor de serviços constata-se barreiras não comerciais, como a questão do idioma, que dificultam a expansão dos negócios indianos em países como o Japão e a Coreia (CHANDA, 2017).

De todo modo, o desígnio de intensificar trocas exige enfrentar a questão da conectividade infraestrutural na direção oriental, um desafio considerável que SASEC e BIMSTEC pretendem endereçar. Para começar, a própria região nordeste da Índia evoluiu como uma espécie de enclave, escassamente conectado com o conjunto do país e com seus vizinhos. A conexão entre as fronteiras ocidental e oriental de Bangladesh, país rodeado pela Índia, é mais fácil por mar. Em relação a Myanmar, apenas uma estrada mal preservada conecta ambos países, apesar de uma fronteira de 1643 quilômetros. No conjunto, o nordeste indiano compreende territórios relativamente isolados e pouco integrados, onde a presença do Estado é escassa, exceto no aspecto militar (RIS, 2011). O baixo desenvolvimento econômico é ainda complicado em função da diversidade étnica prevalente e das relações informais com os países vizinhos, uma vez que o contrabando é uma atividade importante em toda a região que se estende a leste da Índia.

Entretanto, o imperativo de conectar a Índia ao oriente para estreitar vínculos com os mercados globais exige enfrentar a questão, pois se as ligações marítimas são relativamente eficientes, por terra não o são. Segundo Yhome, três projetos principais foram inicialmente concebidos: uma rodovia trilateral conectando Índia, Myanmar e Tailândia; o corredor multimodal Kaladan envolvendo rotas marítimas e terrestres para contornar Bangladesh, conectando o leste indiano aos estados do nordeste; uma ferrovia Índia – Hanoi, que em 2017, ainda estava no papel. Seguiram-se outras iniciativas de integração infraestrutural, como o corredor entre a Índia e o Mekong e a já mencionada carteira de projetos associadas à SASEC (YHOME, 2017).

Em correspondência com os esforços de integração infraestrutural, os fluxos comerciais entre a Índia e os países CMLV (Cambodja, Myanmar, Laos e Vietnã) decuplicou entre 2004 e 2013, saltando de US\$ 1.1 bilhões para US\$ 11.2 bilhões. Neste último ano, o investimento indiano nestes países era estimado em US\$ 40.9 milhões. Estas cifras, embora expressivas, empalidecem em comparação com os investimentos da ASEAN nos países CMLV neste ano, que alcançaram US\$ 3.5 bilhões, enquanto a China sozinha investia cerca de US\$ 2 bilhões (DIXIT, 2015).

Na realidade, conforme já observado, o interesse fundamental da Índia não é estes mercados em si, mas as possibilidades de conexão com cadeias globais de valor, uma vez que o setor mais competitivo das exportações do país é serviços, destinados principalmente a corporações transacionais que operam a partir dos países industrializados. De modo análogo, a relação da Índia com os países limítrofes não é pautada central-

mente por interesses econômicos, pois tratam-se de mercados pequenos (PANDE, 2017). Ainda que negócios aconteçam, são questões geopolíticas que ditam a dinâmica das relações da Índia com o entorno regional.

Deste ponto de vista, há diferenças importantes entre a política congressista para o subcontinente indiano e a estratégia petista para a América do Sul, embora o entorno regional tivesse importância política central em ambas estratégias de inserção global. Em linhas gerais, a racionalidade petista entendeu que a internacionalização de corporações brasileiras serviria de alicerce material para projetar regionalmente a influência do país, modificando seu padrão de inserção internacional. Ou para usar o jargão do meio diplomático, fazer do Brasil um *global player*. Foi nesta perspectiva que se criou em 2008 a UNASUL, organização que reuniu todos os países sul-americanos sem a presença dos Estados Unidos, mas que diferentemente da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA) proposta por Venezuela e Cuba, não tinha pretensões contra-hegemônicas.

No caso brasileiro, a estratégia integracionista articulava a ampliação de frentes de negócio ao protagonismo político do país. Os vizinhos sul-americanos demonstraram duas motivações fundamentais para se acercar. Por um lado, houve aqueles que enxergaram a oportunidade de consolidar um campo político alternativo à influência estadunidense, motivação subjacente aos países sul-americanos que integram a ALBA, iniciativa potencialmente mais radical que foi neutralizada, na prática, pela conduta brasileira. Por outro lado, houve países que fizeram negócios com o Brasil como com qualquer país, como é o caso do Peru. Sintomaticamente, Venezuela e Peru são os dois países em que a Odebrecht, corporação que simboliza a expansão apoiada pelas gestões petistas, movimentou maior volume de negócios (CHAN, 2015).

No contexto indiano, não se constata uma articulação comparável entre expansão mercantil e projeção política. Diversos fatores que explicam esta diferença. No plano econômico, não houve uma política de apoio à expansão de negócios indianos na região, o que pode ser atribuído a fatores comerciais, como os diminutos mercados vizinhos, a natureza das exportações indianas, ou recursos insuficientes à disposição do Exim Bank indiano. Porém, considerações de natureza política também tem um papel relevante.

De modo análogo ao que ocorre no sudeste asiático com a China, os pequenos países do subcontinente indiano enxergam com apreensão a projeção indiana. Este receio remete não apenas ao trauma da partilha e às diversas guerras com o Paquistão, mas também às intervenções em Bangladesh (1971, então Paquistão Oriental), Sri Lanka (1987) e ilhas Maldivas (1988). De fato, no começo de 2018 aventava-se novamente a possibilidade de intervenção da Índia em meio à crise política nas Maldivas (KAZMIN, 2018). Este legado histórico não tem paralelo na América do Sul.

Por outro lado, os investimentos chineses no subcontinente indiano escalaram desde o lançamento da *One Belt, One Road Initiative* (BRI) em 2013. Trata-se de uma estratégia do governo chinês que evoca as antigas rotas da seda, visando intensificar as conexões mercantis na direção da Ásia Central e Europa (*Silk Economic Belt Road*), mas também na direção sul, articulando-se a variadas rotas marítimas (*Maritime Silk Road*). Neste

contexto, a China tem se apresentado como um parceiro disponível, em circunstâncias em que a Índia não deseja, ou é incapaz de comparecer.

No Sri Lanka, os chineses financiaram a construção do porto de Hambantota no sul da ilha, que os indianos anteriormente recusaram, considerando-o caro. No final de 2017, menos de sete anos após a inauguração, o porto foi arrendado pelo governo cingalês aos chineses por 99 anos, diante da impossibilidade de pagar a dívida, integrando-se concretamente à BRI (PURUSHOTHAMAN, 2017). No Nepal, o impacto dos investimentos chineses é notável em estradas, hidroelétricas e ferrovias, além do auxílio para a reconstrução do país após o terremoto de 2015. Enquanto o investimento chinês era estimado em U\$ 8.3 bilhões em 2017, o compromisso indiano estava em U\$ 317 milhões. Neste ano, os comunistas venceram as eleições, renunciando uma maior aproximação entre o reino e a China. Em Bangladesh, onde as relações com a Índia tem evoluído favoravelmente, o embaixador chinês anunciou investimentos da ordem de U\$ 10 bilhões em 2018, nos marcos da BRI. Mesmo a fidelidade do pequeno Butão, com quem a Índia cultiva “laços sagrados” aprofundados pela dependência econômica (95% das exportações e 75% das importações), tem sido cortejado por investimentos chineses. Enquanto isso, Maldivas assinou o seu primeiro tratado de livre-comércio no final de 2017, justamente com a China.

Vista por este prisma, a política *Neighbors First* adotada pelo Primeiro-Ministro Narendra Modi desde 2014, emerge antes como uma reação à corrosão da hegemonia indiana no seu entorno imediato, do que como uma estratégia para afirmar o protagonismo do país na ordem mundial. A intenção de cultivar a fidelidade política dos vizinhos é movida, sobretudo, por preocupações de segurança. Por outro lado, estes países encontram na China oportunidades de negócios, mas também um trunfo político a ser utilizado nas negociações com a Índia: a chamada *China card*, ou seja, a possibilidade de manipular a aproximação com Beijing como forma de obter concessões de Delhi. Entretanto, é no Paquistão que a presença chinesa se afirma de modo massivo. Neste país, o braço da BRI é o chamado *China-Pakistan Corridor*, envolvendo investimentos em infraestrutura estimados em U\$ 62 bilhões, o que equivale a todo investimento estrangeiro direto no país desde 1970. O corredor atravessa a região de Caxemira, motivo de disputa entre a Índia e o Paquistão desde a partilha. O alcance geopolítico do corredor não está evidente: há quem considere as ambições chinesas limitadas, mas reações hostis ensaiadas por Trump podem tornar a aproximação com a China uma “profecia auto-realizável”.

Diante dos constrangimentos para projetar-se a oeste, na direção de Paquistão e Afeganistão, ou para o norte, onde está a China, negócios indianos têm se expandido na África em anos recentes. Apesar de dificuldades relacionadas à língua, à infraestrutura e à dimensão dos mercados, empresas indianas encontram maior abertura neste continente, e setores diversos como a indústria de serviços (IT e telecomunicações), mineração, construção civil e a aquisição de terras (*land grabbing*), tem expandido suas atividades (CHANDA, 2017; MAZUMDAR, 2017). O comércio entre a Índia e a África quintuplicou entre 2005-06 e 2015-6, alcançando

US\$ 52 bilhões em março 2016-17. O investimento direto indiano na África totalizava em 2012, US\$ 14 bilhões, convertendo o país no sétimo maior investidor estrangeiro no continente. Embora estes números sejam modestos em relação à totalidade dos negócios indianos no ultramar, os investimentos têm aumentado desde então, e as movimentações políticas também: a partir 2008, realiza-se periodicamente o Forum India-Africa. A mais recente cúpula foi realizada em Nova Delhi em 2015 e reuniu 41 chefes de Estado africanos (DUBEY; BISWAS, 2016). De maneira geral, o Estado tem apoiado esta expansão, sem no entanto, desenvolver uma estratégia precisa (CHANDA, 2017). Nas palavras do presidente do Export Import Bank of India, “A história indiana (na África) é uma história de empreendedorismo privado” (KHARE, 2013).

Governo Modi

O que muda com a destituição de Dilma Roussef e a eleição de Narendra Modi? No caso brasileiro, a conjunção entre crise econômica e escândalos de corrupção envolvendo diversas entre as “campeãs nacionais”, já colocara em xeque o projeto regional petista, mesmo antes do golpe em 2016. O governo Michel Temer desinteressa-se pelo protagonismo sul-americano e pelas veleidades desenvolvimentistas das gestões petistas, acenando com uma volta à agenda da abertura comercial multilateral, associada no plano doméstico a uma agressiva ofensiva antipopular. Vislumbra-se uma política externa de escassa iniciativa e planejamento, conforme à orientação geral da globalização pregada por corporações e organismos multilaterais.

No caso indiano, a eleição de Narendra Modi como primeiro-ministro em 2014 trouxe o nacionalismo hindu de volta ao comando do país. Modi é um político rude mas carismático, adepto da espetacularização da política e do ativismo em redes sociais, que converte motivos hindus em objeto de marketing pessoal ou de negócios, projetando uma versão modernizadora do *hindutva*. Adotando a consigna *Make in India*, Modi se propôs a aumentar a fatia do PIB industrial de 16% para 25% em 2022, criando 100 milhões de novos empregos. Sob seu comando, a economia do país continuava crescendo em ritmo acelerado, tornando-se em 2017 a mais dinâmica do G-20, à frente da China, com uma taxa de crescimento superior a 7%. Entretanto, as tendências já descritas perseveraram: embora o país fosse o nono destino mundial de investimento estrangeiro direto em 2016, poucos eram os investimentos *greenfield* e menor ainda a geração de empregos. Ao contrário, o setor manufatureiro registrava no segundo semestre de 2017 a perda de 87 mil empregos, em um país que precisa criar 1 milhão de empregos por mês para absorver o crescimento vegetativo da força de trabalho (PINSON; STIEL, 2018).

No plano econômico, o sentido da gestão do BJP é abrir e desregular o mercado interno com vistas a atrair investimento estrangeiro, ao mesmo tempo em que apoia a projeção de negócios indianos competitivos internacionalmente. Modi recuperou a ideia das ZES, mas nos marcos de uma estratégia que objetiva limitar geograficamente a oposição à liberalização econômica entre industriais e trabalhadores. Em compara-

ção com o Brasil, a economia indiana é relativamente fechada, e novos setores tem sido abertos ao capital internacional, inclusive universidades, hospitais, bancos e o comércio varejista (MENON, 2017).

Ao mesmo tempo, o governo constituiu um *Project Development Fund* para apoiar indústrias indianas interessadas em instalar-se em polos manufatureiros nos países CLMV. Esta política, contraditória com a bandeira *Make in India*, é justificada com o argumento de que a competitividade da indústria indiana aumentará, trazendo no longo prazo, práticas e tecnologias mais avançadas para o país. Também a África tem atraído indústrias indianas, como é o caso de uma fabricante de transformadores que anunciou a instalação de uma unidade em Zâmbia em 2018, beneficiando-se do cobre local.

Neste contexto, a atuação do Exim Bank intensifica-se: no início de 2018, o banco levantou US\$ 10 bilhões por meio de emissão de títulos no mercado londrino, que serão destinados a projetos de exportação e investimentos no exterior por meio de linhas de crédito de longo prazo (MONEY CONTROL, 2018)³. Em particular, os negócios na África tem se expandido. Já em 2015, o banco anunciara a criação da *Kuzuza Project Development Company* (KPDC), que trabalha para viabilizar projetos de infraestrutura com participação indiana na África, continente que, segundo um estudo do Banco Mundial, requer investimentos da ordem de US\$ 90 bilhões por ano (SRIVATS, 2015).

No bojo do crescente envolvimento mercantil com a África, foi lançado em 2017 o *Asia-Africa Growth Corridor* (AAGC), um acordo de cooperação econômica entre os governos da Índia, Japão e os países da África. Segundo o documento original, objetiva-se uma colaboração para desenvolver a infraestrutura africana, inclusive digital, tendo em vistas potencializar os nexos entre os países através do oceano Índico (RIS, 2017). Visualiza-se um corredor marítimo com ramificações sobre os territórios, em uma evidente reação à *One Belt, One Road Initiative* chinesa, que prevê um braço estendendo-se sobre o mesmo Oceano Índico. Unidos pelo temor chinês, Índia e Japão concertam esforços para expandir negócios na e com a África, visando também assegurar o suprimento de matérias-primas e alimentos que necessitam, ao mesmo tempo em que contrabalançam a expansão chinesa na África e no Oceano Índico⁴.

Finalmente, o governo considera a aderir à *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP), constituindo uma área de livre-comércio entre os dez países da ASEAN e o seis países com que ASEAN tem acordos de livre-comércio (Austrália, China, Índia, Japão, Coreia do Sul e Nova Zelândia). A RCEP é vislumbrada como uma alternativa à *Trans-Pacific Partnership* (TPP), iniciativa que engloba diversos países americanos e asiáticos, mas que exclui China e Índia. Entretanto, setores expressivos do capitalismo indiano, que incluem industriais aglutinados na *Confederation of Indian Industry* (CII), são contrários à proposta, principalmente pelo receio da concorrência chinesa (CHATURDEVI, 2017). Para Arpita Mukherjee, a RCEP não oferece qualquer interesse econômico para o país, mas este pesquisador adverte que, como o BJP não acredita em planejamento nem em pesquisa, tende a tomar decisões cada vez menos informadas (MUKHERJEE, 2017).

3. De modo similar ao que ocorreu com o BNDES em 2003, quando uma alteração estatutária permitiu uma linha de crédito estimulando a internacionalização das “campeãs nacionais”, é permitido desde 2005 aos bancos indianos apoiar aquisições operadas por empresas nacionais no exterior.

4. Simultaneamente, os Estados Unidos propõem um corredor econômico Indo-Pacífico, visando conectar o sul da Ásia ao sudeste asiático, integrando os oceanos Índico e Pacífico (YHOME, K; CHATURVEDY: 2017, p. 28).

Em síntese, o governo do BJP está comprometido a liquidar o que resta do horizonte nehruviano associado à indústria nacional, à política secular e ao não-alinhamento, propondo em seu lugar o livre-comércio, a política comunal e o alinhamento aos Estados Unidos. No plano doméstico, embora goze de uma legitimidade que Temer não tem, cultiva uma versão autoritária do nacionalismo hindu, mobilizando práticas frequentemente comparadas a uma modalidade de fascismo (MUKHERJEE, 2017; VANAIK, 2017).

Considerações finais

Embora comparáveis, há diferenças importantes entre a formação histórica da Índia e do Brasil, assim como entre a constituição e atuação política do INC e do PT, que incidem no contraste entre as políticas regionais praticadas por estes governos no início do século XXI.

No Brasil, o Partido dos Trabalhadores alcançou a presidência pela primeira vez em 2003, despertando expectativas de mudança desproporcionais à política que esposara. A pretensão de superar o neoliberalismo articulando continuidade macroeconômica a políticas assistenciais, teve expressão ideológica no discurso neodesenvolvimentista, que no plano regional, correspondeu à intenção de convergir a internacionalização de negócios brasileiros com certa soberania regional: o regionalismo desenvolvimentista.

No caso indiano, o INC retornou ao poder em 2004 após ter comandado a inflexão de sentido neoliberal nos anos 1990, afastando-se do legado associado a indústria nacional e ao não-alinhamento. Navegando em um horizonte civilizatório rebaixado, em que a comunalização da política ofuscou o debate sobre os constrangimentos à mudança, a prática congressista ambicionou conciliar a agenda do ajuste estrutural com programas de sensibilidade social, sem reivindicar mudanças profundas na política doméstica ou internacional: a reforma com rosto humano.

No caso brasileiro, desenhou-se uma estratégia para a América do Sul, que articulou expansão mercantil e protagonismo político. Esta estratégia foi possível porque havia negócios brasileiros interessados em mercados sul-americanos e vice-versa, enquanto a liderança política do país foi de modo geral, bem-vinda, e as preocupações concernentes a um subimperialismo brasileiro permaneceram relativamente marginais⁵. No caso indiano, observa-se uma reação à projeção chinesa, que em lugar de resultar em uma estratégia específica, acentuou tendências já prevalentes na direção da abertura comercial, da integração com o oriente e da busca de liderança subcontinental. Negócios indianos estavam menos interessados nos diminutos mercados vizinhos do que na conexão com o sudeste asiático, em direção a Japão, Estados Unidos e China, enquanto o histórico de tensões regionais dificulta a liderança política do país.

Estas especificidades incidiram na forma como se concretizou a integração política e a conectividade infraestrutural. Em ambos casos, iniciativas originárias dos anos 1980 (Mercosul e SAARC), somaram-se a outras, de diferente escopo e natureza. Na Índia, a difícil relação com o Paquistão, somada ao imperativo da conexão oriental resultou em BIMS-

5. Sobre a noção de um sub-imperialismo brasileiro sob as gestões petistas consultar: Luce, 2007; Fontes, 2012.

TEC, concebida como uma ponte entre SAARC (sem Paquistão ou Afeganistão) e ASEAN. A articulação regional avançou uma agenda explicitamente mercantil, em que a conectividade estrutural é central, como demonstra a superposição entre BIMSTEC e SASEC, secretariada pela ADB. Ao mesmo tempo, tratados de livre-comércio foram assinados, aumentando a taxa de trocas da economia indiana e os déficits comerciais do país, enquanto negócios indianos se intensificam na África. As exportações de manufaturas ou serviços não compensaram o crescimento das importações e apesar do crescimento econômico registrado, a criação de empregos estancou.

Na América do Sul, a constituição da UNASUL colocou em primeiro plano a dimensão política da integração subcontinental, embora o alcance de uma iniciativa que congrega governos díspares, como eram em seu momento original o venezuelano e o colombiano (2009), fosse necessariamente limitado. Ao mesmo tempo, UNASUL promoveu por meio da IIRSA a agenda da conectividade infraestrutural dos organismos multilaterais, secretariada no subcontinente pelo BID. Porém, não houve coesão estratégica no plano econômico. Desde o fracasso da ALCA, tratados de livre-comércio não estiveram entre as prioridades brasileiras nem do Mercosul, enquanto Chile, Colômbia e Peru pautaram-se pela abertura multilateral. Houve certa sinergia entre a intensificação de negócios brasileiros na região e a projeção internacional do país, que no entanto, foi corroída pela conjunção entre escândalos de corrupção e crise econômica. Finalmente, se na América do Sul a UNASUL insinuou uma alternativa a histórica influência dos Estados Unidos, no subcontinente asiático a projeção chinesa valorizou a Índia aos olhos da potência hegemônica, ao mesmo tempo em que motivou a aproximação entre os países da região. A China tem oferecido investimentos e negócios na Ásia e na África, mas junto com eles também difunde-se um receio compartilhado, que acerca a Índia de parceiros improváveis, como o Japão.

Em suma, explicita-se nos anos 1980 que Brasil e Índia abdicam do horizonte nacional-desenvolvimentista, aderindo em ritmo diferente à agenda do ajuste estrutural que caracteriza a ordem neoliberal. Neste processo, a constituição de burguesias nacionais, cujos negócios estariam umbilicalmente vinculados ao espaço econômico nacional, cedeu passo ao protagonismo de setores internacionalizados das burguesias locais, apontando para horizontes de acumulação transnacionais.

Nesta perspectiva, a economia política petista pretendeu apoiar-se no entorno regional como espaço privilegiado de acumulação de capital, visando projetar negócios de escopo global, enquanto o partido do Congresso ambicionou conectar negócios indianos a cadeias globais de valor, via sudeste asiático. Em ambos casos, as vantagens competitivas internacionais residem na exploração do trabalho barato e de recursos naturais. Enquanto as “campeãs nacionais” brasileiras dedicam-se à produção de matérias-primas e à construção civil, a exportação de serviços indiana beneficia-se do movimento de terceirização no mundo corporativo em escala mundial, reduzindo custos por meio da precarização do trabalho.

Portanto, enfocados em perspectiva totalizante, Brasil e Índia inscrevem-se em uma divisão internacional do trabalho que apoia-se na de-

gradação do trabalho e na devastação ambiental, para acelerar e intensificar a circulação e acumulação de capital em escala global. Subordinados a este movimento de valorização do valor, a conectividade infraestrutural, a liberalização comercial e a formação de blocos regionais, entendidas como dimensões da globalização, autonomizam-se em relação às finalidades elementares do desenvolvimento econômico, que remetem ao bem-estar da população e ao equilíbrio ambiental. Os governos petistas pretenderam negociar de modo mais favorável os termos desta participação, modulando a liberalização comercial e a integração regional, mas sem questionar os marcos globais da inserção subordinada, assim como o partido do Congresso pretendeu dosar o alcance da abertura, mas sem problematizar o seu sentido. Porém, ao aceitar como inexoráveis os termos da globalização, a articulação estrutural entre dependência e desigualdade social não foi desafiada.

Na atualidade, a eleição de Modi ameaça o que resta do horizonte nehruviano, enquanto a presidência de Temer condena o neodesenvolvimentismo petista ao passado, ou à prisão. Reforça-se a lógica segundo a qual a conectividade infraestrutural, a formação de blocos regionais e os tratados de livre-comércio são perseguidos como fins em si, descolados dos propósitos humanistas e ecológicos elementares do desenvolvimento econômico. A globalização impõe-se como um fetiche, oferecendo como horizonte civilizatório nada além da racionalidade autoreferida do capital.

Referências

- ADB. **Asian Economic Integration Report**. Manila, ADB, 2016.
- BARDHAN, Pranab. **Awakening giants, feet of clay. Assessing the economic rise of China and India**. Princeton, Princeton University Press, 2010.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro, Contraponto, 1995.
- BOILLOT, Jean-Joseph. **L'économie de l'Inde**. Paris, La Découverte, 2016.
- CHANDRA, Bipan; MUKHERJEE, Mridula; MUKHERJEE, Aditya (org). **India's since independence**. New Delhi, Penguin, 2008.
- CHANDRA, Pratyush. 'Linguistic-Communal Politics and Class Conflict in India'. Em: PANITCH, Leo; CHANDRASEKHAR, C. P.; GOSH, Jayati. **The market that failed. Neoliberal economic reforms in India**. Reprinted. New Delhi, Leftword, 2011.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christophe. **La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale**. Paris, La Découverte, 2010.
- DATTA, Sreesadha. 'India: The Bridge Linking South and Southeast Asia'. In: YHOME, K.;
- DELACROIX, Guillaume. 'Bombay submergée par une vague de paysans en colère.' Paris: **Le Monde**. 12 mar. 2018.
- DESIDERA NETO, Walter; TEIXEIRA, Rodrigo. "La recuperación del Desarrollismo en el Regionalismo Latinoamericano". In: DESIDERA NETO, Walter; TEIXEIRA, Rodrigo. **Perspectivas para la integración de América Latina**. Brasília, CAF; IPEA, 2012.
- DIXIT, Nishant. "CLMV in India's 'Act East' Policy. In: **Asean Briefing**. 2015. Disponível em: <<https://www.aseanbriefing.com/news/2015/03/13/cmlv-in-indias-act-east-policy.html>>. Acesso em: 2 mar. 2018.
- DUBEY, Ajay Kumar; BISWAS, Aparajita. **India and Africa's partnership: a vision for a new future**. Springer, New Delhi, 2016.
- FONSECA, Pedro Dutra. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 225-256, 2004.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo. Teoria e história**. Rio de Janeiro, UERJ, 2012.

KAZMIN, Amy. 'Maldives lashes out at calls for India military intervention'. New Delhi. **Financial Times**, 2018. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/332a5b1a-1155-11e8-8cb6-b9ccc4c4dbbb>>. Acesso em 24 mar.2018.

KEMP, Tom. **Industrialization in the non-Western World**. New York, Longman, 1983.

KHARE, Vineet. China and India: the scramble for business in Africa. **BBC**,2013. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/business-23225998>>. Acesso em 26 fev. 2018.

LUCE, M. S. **O subimperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007)**. Dissertação (Mestrado) em Relações Internacionais, Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

MOHANTY, Manoranjan. "China's transformation. Sucess Story and the sucess trap".Paris, **Lecture**, 21 mar. 2018.

MONEY CONTROL. **EXIM Bank raises \$10 billion in London Stock Exchange bond issue**. Money Control issue. 2018. Disponível em: <<https://www.moneycontrol.com/news/india/news-highlights-of-the-day-exim-bank-raises-10-billion-in-london-stock-exchange-bond-issue-2492379.html>>. Acesso em 23 fev. 2018.

MUKHERJEE, Aditya. **Imperialism, nationalism and th making of the Indian capitalist class (1920-1947)**. New Delhi, Sage, 2002.

NEERAJ, Jain. **Globalisation or recolonisation?** Pune, Alka Joshi, 2006.

PANDE, Aparna. **From Chanakya to Modi. The evolution of India's foreign policy**. Harper Collins, Noida, 2017.

PANITCH, Leo; GINDIN, Sam. 'Capitalismo global e império norte-americano'. In: PANITCH, Leo; LEYS, Colin (ed.). **Socialist register 2004: O novo desafio imperial**. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2006, p. 19-70.

PAULANI, Leda. **Brasil Delivery**. São Paulo, Boitempo, 2008.

PINSON, Grégoire; STIEL Nicolas. "L'Inde prometteuse de Modi". In: **Challenge. Le news de l'économie**. Paris, 8 março 2018. p. 48-53.

RIS (Research and Information System). **Asean- India Development and cooperation report 2015**. New Delhi, Routledge, 2016.

RIS. **Expansion of North East India's trade and investment with Bangladesh and Myanmar. An assessment of the opportunities and constraints**. New Delhi, RIS, 2011.

SANTOS, Fabio Luis Barbosa dos. Neodesenvolvimentismo ou neoliberalismo: integração regional e ideologia. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, v. 45, p. 43-69, 2016.

SRIVATS, K. R. "Exim Bank supported Kukuza Project Development Co takes off". **The Hindu bussiness line**, 2015. Disponível em: <<https://www.thehindubusinessline.com/money-and-banking/exim-bank-supported-kukuza-project-development-co-takes-off/article7474131.ece>>. Acesso em: 2 fev. 2018..

VANAIAK, Achin. **The rise of Hindu Authoritarianism**. London, Verso, 2017a.

VERGHESE, B. G. **Reorienting India. The new geo-politics of Asia**. New Delhi, Konark, 2001.

World Bank Group. **South Asia Regional integration. Program brief**. World Bank Group, 2015, p. 7.

YAHYA, F. "India and Southeast Asia: Revisited."Contemporary Southeast Asia. **A Journal of International and Strategic Affairs**, v. 25 n. 1, 2003, p. 79-103.

YHOME, K.; CHATURVEDY, Rajeev Ranjan. **Emerging trans-regional corridors: South and Southeast Asia**. New Delhi, ORF, 2017.

Entrevistas citadas, entre os dias 8 e 21 de Agosto de 2017, em Bangalore e Nova Delhi:

CHANDA, Rupa. Indian Institute of Management Bangalore (IIMB)

CHANDRASEKHAR, C. P.. Economista, School of Social Sciences (JNU)

CHATURDEVI, Sachin. Diretor Geral do Research and Information System for Developing Countries (RIS)

DE, Prabir. Research and Information System for Developing Countries (RIS)
GUPTA, Pralok. Centre for World Trade Organization (WTO) Studies
KURUVILLA, Benny. Transnational Institute
MAZUMDAR, Surajit. Centre for Economic Studies and Planning (JNU);
MENON, Gayatri. Socióloga e professora na Azim Premji University (APU)
MUKHERJEE, Adithia. Historiador e professor na Jawaharlal Nehru University (JNU);
MUKHERJEE, Arpita. International Growth Center (ICRIER)
NIELSEN, Alf. Sociólogo especializado em Índia.
PURUSHOTHAMAN, Chithra. Pesquisadora do Institute for Defense Studies and Analyses
RoyChowdhuri, Supriya. Institute for Social and Economic Change.
SUNDAR, Aparna Sundar. Socióloga e professora na Azim Premji University (APU)
TANEJA, Nisha. Indian Council for Research On International Economic Relations.
VANAIAK, Achin. University of Delhi.
YHOME, K. Observer Research Foundation (ORF)

Representação política de mulheres: um estudo sobre a incorporação da agenda de gênero no âmbito legislativo do Equador (2009-2017)



*Women's political representation: a study on the
incorporation of the gender agenda in Ecuador's
legislative power (2009-2017)*

Recebido em: 30 de janeiro de 2018
Aprovado em: 08 de julho de 2018

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2019v7.n1.p63

Bárbara Lopes Campos¹

1. Doutoranda em Ciência Política (DCP) pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Bacharela em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Belo Horizonte/Brasil. ORCID: 0000-0002-6192-7825. ©

RESUMO

Nosso trabalho consiste em um estudo de caso exploratório sobre a relação entre a representação política de mulheres e a incorporação da agenda de gênero no Equador. Temos por objetivo analisar como a representação descritiva de mulheres no poder legislativo equatoriano influencia a representação substantiva de mulheres, em termos da produção de políticas públicas voltadas para questões de gênero e de direitos das mulheres. O marco teórico do trabalho é embasado em perspectivas feministas, especialmente de autoras de Relações Internacionais. Realizamos um estudo de caso exploratório sobre a representação de mulheres na Assembleia Nacional da República do Equador, analisando: 1) os projetos de lei propostos voltados para a temática de gênero; 2) e a atuação das deputadas eleitas no contexto de pós-implementação das políticas de cotas legislativas. Entendemos que a representação descritiva de mulheres influenciou a representação substantiva de mulheres no Equador, uma vez que a presença e a atuação das deputadas, juntamente com os projetos de lei aprovados, contribuem para o processo de despatriarcalização e de transformação do sistema hegemônico masculino, no sentido da promoção da igualdade entre homens e mulheres na sociedade.

Palavras-chave: Gênero. Representação de Mulheres. Equador. Agenda de Gênero. Despatriarcalização.

ABSTRACT

Our paper consists of an exploratory case study on the relationship between women's political representation and the incorporation of the gender agenda in Ecuador. We aim to analyze how the descriptive representation of women in the Ecuadorian legislative power influences the substantive representation of women in terms of public policies focused on gender issues and women's rights. The theoretical framework is based on feminist perspectives of International Relations. We carried out an exploratory case study on women's representation in the National Assembly of the Republic of Ecuador analyzing: 1) proposed bills focused on gender issues; 2) the performance of female

elected representatives in the context of the post-implementation of legislative quota policies. We understand that the descriptive representation of women has influenced the substantive representation of women in Ecuador since the presence of female deputies together with approved bills contributed to the process of depatriarchalization and transformation of the masculine hegemonic system promoting equality between men and women in society.

Keywords: Gender. Women's Representation. Ecuador. Gender Agenda. Depatriarchalization.

Introdução

Nosso trabalho se insere na temática da formação de uma agenda internacional feminista na região latino-americana, e diz respeito à participação de mulheres no processo de elaboração de políticas públicas voltadas para questões de gênero em países da América Latina. O trabalho consiste em um estudo sobre a influência da representação de mulheres, em processos decisórios da política nacional, na incorporação da agenda de gênero no Equador. Especificamente, queremos descobrir como a representação descritiva de mulheres influencia a representação substantiva de mulheres, no sentido de promover políticas públicas voltadas para questões de gênero e direitos das mulheres no país.

Para tal, realizamos um estudo de caso exploratório sobre a representação de mulheres na Assembleia Nacional da República do Equador, com a intenção de entender a incorporação de questões de gênero na política equatoriana, através dos projetos de lei propostos e da atuação das deputadas eleitas, no contexto de pós-implementação de políticas de cotas legislativas – pós 2009. O caso equatoriano aparece como chave para o contexto aqui proposto, uma vez que o país possui algumas características consideradas importantes para a realização da análise sobre a representação descritiva e substantiva de mulheres. Em primeiro lugar, o país passou por uma reformulação política em 2006, se inserindo no contexto da onda rosa na América Latina e elaborando uma nova Constituição que aponta para um caminho progressista em termos de políticas inclusivas. Em segundo lugar, a política de cotas para mulheres implementada, apesar de recente, atingiu resultados impressionantes, possibilitando que o Equador alcançasse mais de 40% de representação feminina no parlamento nacional em apenas 5 anos.

A partir de abordagens feministas em Relações Internacionais (RI), se reconhece a importância de dar voz a iniciativas e projetos que tentam transformar a situação de desigualdade entre homens e mulheres. No âmbito da América Latina, os problemas relacionados à igualdade de gênero são pautas que tem se tornado cada vez mais presentes nos debates políticos a nível nacional e internacional, sendo que muitos dos países latino-americanos ocupam elevadas posições no ranking mundial de representatividade de mulheres na esfera política, tanto em relação à representação legislativa quanto aos mecanismos institucionais de mulheres a nível do poder executivo.

Acredita-se que os casos de sucesso de políticas de cotas para mulheres em cargos legislativos dos países da América Latina representam

uma condição essencial para o surgimento progressivo de projetos de lei voltados para a promoção efetiva da igualdade de gênero. Tal interesse parte do intuito de compreender até que ponto a abordagem feminista que defende a inserção de mulheres na esfera política, como forma de promover uma maior justiça de gênero na sociedade, se concretiza no caso estudado. Assim, a indagação proposta remete às iniciativas de despatriarcalização do Estado, por meio da inserção de mulheres no processo de decisão política e da incorporação da agenda de gênero.

O referente estudo tem como objetivo não apenas oferecer o resultado desta pesquisa, mas, também, abrir espaço para outras indagações. A proposta contribui para as Relações Internacionais ao estudar o fenômeno da quarta onda dos movimentos feministas na América Latina e a maior representação de mulheres no Estado como formas de compreender os impactos nas desigualdades políticas e sociais entre homens e mulheres a nível sistêmico.

Entendemos que a representação descritiva de mulheres influenciou a representação substantiva de mulheres no Equador. Assim, constatamos que a composição paritária de mulheres na Assembleia Nacional, a incorporação das questões de gênero na política equatoriana por meio dos projetos aprovados, e a atuação específica das deputadas equatorianas contribuem para a ressignificação dos espaços público e privado e para o processo de despatriarcalização e de transformação do sistema hegemônico masculino, no sentido da promoção da igualdade de gênero. Além disso, apontamos para alguns limites observados ao final do trabalho.

Perspectivas feministas em RI: compreendendo o sistema patriarcal hegemônico.....

A hegemonia masculina pode ser definida através do conceito de patriarcado, ou de um sistema patriarcal, que tem como base o androcentrismo e a heteronormatividade. Sylvia Walby (1991) identifica o patriarcado nas formas privada e pública, sendo que a primeira se refere à esfera doméstica – espaço excludente onde o modo de expropriação da produção é doméstica e individual; e a segunda que se refere à esfera do Estado e do mercado de trabalho – espaço segregado onde o modo de expropriação é coletivo. A ideologia de tal hegemonia de gênero, que tem um caráter intrinsecamente político, ordena modos de pensar sobre relações sociais e opera para legitimar relações específicas de poder (PETERSON; RUNYAM, 2014).

O sistema patriarcal de crenças e suas instituições, portanto, ordenam a sociedade ao estabelecerem o homem como sendo a autoridade em todas as esferas da vida social, seja como chefe de família, sacerdote religioso, exercendo funções militares ou sendo o ser que ocupa o espaço político. Nesse contexto estrutural temos, portanto, uma divisão dicotômica e sexual do trabalho na qual os homens são responsáveis pelo trabalho produtivo e as mulheres pelo trabalho reprodutivo (PETERSON; RUNYAM, 2014). Gayle Rubin (1975) demonstra, através de uma abordagem marxista, como a heterossexualidade obrigatória está diretamente relacionada com a divisão sexual do trabalho, que estabelece papéis e

2. Do inglês: "ruling gender" (HARTSOCK, 1985, p. 9).

funções diferenciadas para homens e mulheres na sociedade, de modo que está associada com a opressão sofrida pelas mulheres. E, de modo semelhante, Nancy Hartsock (1985) enfatiza a importância de se pensar na divisão sexual do trabalho, que aparece como naturalizada na sociedade, enquanto forma de controle de um determinado "gênero que governa"².

Entendemos, portanto, que a hegemonia masculina se perpetua no ambiente internacional e se concretiza na existência de um sistema patriarcal – sustentado pelas próprias estruturas e práticas do Estado, pelas instituições da sociedade civil e pela ideologia do ideal de masculinidade –, que dá legitimidade para a segregação e divisão entre os espaços público e privado. Assim, entende-se que a modernidade marcou a emergência, não só do capitalismo, mas da dinâmica social das relações de gênero dicotômicas e antagônicas, baseadas em dominação/subjugação do patriarcado (SCHOLZ, 2014). Essa estrutura falocêntrica, marcada por padrões de dominação, provocou a criação de demandas por desconstruções, principalmente pelo fato das mulheres serem as maiores vítimas da exacerbação da divisão internacional do trabalho, uma vez que representam o verdadeiro exército de reserva na conjuntura atual (SPIVAK, 2014).

Considerando que o trabalho em questão se dedica a políticas públicas elaboradas dentro de países latino-americanos, se torna relevante utilizar o conceito de despatriarcalização do Estado, que diz respeito às iniciativas de desconstrução das estruturas estabelecidas por realidades e conjunturas patriarcais no âmbito da política. Ou seja, trata-se "[...] dos esforços em curso de descolonização/ despatriarcalização do Estado, tomando como eixo central de análise a opressão de gênero ou de origem patriarcal, na chave de um processo de democratização social e do próprio Estado." (MATOS; PARADIS, 2014, p. 59). Nesse sentido, entende-se que o Estado patriarcal possui uma postura não democrática em termos de discriminação e manipulação de gênero, sendo necessária a sua desconstrução. No contexto latino-americano, "[...] os movimentos feministas e de mulheres, especialmente a partir dos anos 90, foram também travando a batalha da reconstrução de uma renovada consciência feminista no país [Brasil] (e na região), e com ela foram ganhando um novo contorno político." (MATOS; PARADIS, 2014, p. 94).

No sentido ainda político da importância de tais movimentos, Wendy Brown (1988) afirma que o feminismo contemporâneo aparece como uma abordagem que se direciona da margem para o centro, no sentido de criticar construções sociais masculinas em diferentes questões, discursos e instituições, para que seja possível, primeiro, interpretar e, posteriormente, transformar o mundo. Para Hannah Arendt (1994), os conceitos de política e de poder remetem à capacidade humana de agir em comum acordo, ou seja, a política corresponde à habilidade de agir em concerto, se afastando de uma noção de política ligada ao exercício da dominação. Esse entendimento da esfera política é essencial para compreendermos nosso objeto de estudo, uma vez que a noção da possibilidade de atuação do Estado no intuito de agir em concerto, desligada da ideia de dominação e uso de violência, nos ajuda a entender uma série de conquistas no sentido de defender os direitos das mulheres e a equidade de gênero por parte do Estado.

Incorporar questões de gênero às problemáticas e abordagens de Relações Internacionais, significa assumir que a manutenção da estrutura dominante de gênero produz e reproduz dicotomias, hierarquizações, desigualdades e injustiças, que possuem consequências de proporções globais. Partindo desse pressuposto, as lentes feministas se tornam essenciais para revelar e compreender como essas estruturas de dominação sustentam desigualdades no âmbito global (PETERSON; RUNYAM, 2014). Resgatando as ideias de Cynthia Enloe (2004, p.29), que argumenta que o sistema político internacional é “habitado” por homens, podemos nos orientar pela seguinte pergunta de partida: onde estão as mulheres? E não apenas em RI no geral, mas também no mundo que RI se propõe a estudar.

Aqui, estudamos a relação entre a presença política de mulheres e a incorporação da agenda de gênero no Equador. Podemos entender agenda de gênero como:

[...] a agenda-síntese dos temas priorizados por diversos atores (e atrizes), tendo como eixo as relações de gênero, não se confundindo com a agenda de nenhum grupo particular. Reúne, assim, temas e propostas levantados por mulheres participantes de movimentos populares e temas e propostas formulados pelo feminismo, em suas diferentes vertentes³ (FARAH, 2004, p. 53).

3. A agenda de gênero é um dos conjuntos de temas que podem compor o que John Kingdon chama de agenda sistêmica ou agenda pública (KINGDON, 1995 *apud* FARAH, 2004, p. 53).

Consideramos, ainda, que a representação descritiva de mulheres – no sentido da representação formal através de mecanismos eleitorais e designação de mulheres para cargos públicos no governo –, está muitas vezes relacionada à representação substantiva, através da incorporação das demandas dos movimentos de mulheres no processo político (LOVENDUSKI, 2005).

A quarta onda dos movimentos feministas na América Latina: o contexto político do Equador

A chamada quarta onda dos movimentos feministas, no contexto latino-americano, tem relação com uma nova abordagem feminista que destaca, entre outras questões, o foco no *mainstreaming* feminista, isto é, a verticalização em relação ao Estado e suas instituições, ao mesmo tempo em que se enfatizam ações transversais, interseccionais e intersectoriais de despatriarcalização das instituições – onde se inclui instituições estatais, sindicatos, partidos, parlamentos, empresas, entre outras (MATOS; PARADIS, 2014, p. 96). No contexto dessa quarta onda de abordagem e movimentos feministas, as mulheres se voltaram para dentro do Estado e começam a ocupar, cada vez mais, esse espaço político, sendo essenciais no processo de criação de organismos, mecanismos e estruturas que possibilitam ações despatriarcalizantes (MATOS; PARADIS, 2014).

Assim, se na esfera do poder legislativo podemos enfatizar a maior representação de mulheres a partir da emergência de políticas de cotas na região latino-americana (DAHLERUP, 2005); na esfera do poder executivo podemos enfatizar os mecanismos institucionais de mulheres, através dos quais as mulheres encontraram novas formas de representação e participação política (MATOS; PARADIS, 2014). Vale ressaltar o que ficou conhecido como a “onda rosa” na América Latina, ou seja, o fato de que: “[a] política latino-americana foi marcada na última década pela ascensão de

partidos, movimentos e lideranças de esquerda a governos nacionais. Tal ascensão, por sua relativa sincronia e delimitação regional, constitui em si mesma um processo sócio-político único [...]” (SILVA, 2010, p.1). Dessa forma, no cenário da quarta onda feminista e da onda rosa latino-americana, diversos mecanismos apareceram como formas de institucionalizar, no interior da própria estrutura do Estado, perspectivas de mulheres (MATOS; PARADIS, 2014).

Especificamente sobre o processo político ao qual o Equador experimentou, a *Revolución Ciudadana ecuatoriana* impulsionou a elaboração de uma nova Constituição, na qual a esquerda, o progressismo e movimentos camponeses e indígenas – inclusive de mulheres – pudessem participar do momento de repensar o modelo neoliberal seguido até então. Apesar dos questionamentos que encaram o *Alianza País* de Rafael Correa como um afastamento dos interesses dos setores tradicionais das populações – principalmente após a promoção de modelos econômicos extrativistas que impactaram negativamente os direitos indígenas aos quais os governos estavam inicialmente alinhados (SCHAVELZON, 2015) –, uma visão mais inclusiva definida pela noção de Estado plurinacional pautou a nova direção da Constituição da *República Del Ecuador*.

No caso da inserção de mulheres na política equatoriana, teremos como ponto de partida as políticas de cotas para mulheres no legislativo nacional. O Equador aparece na nona posição do ranking mundial de 2016 (INTERPARLAMENTARY UNION, 2016), com uma porcentagem de 41,6% de mulheres ocupando cadeiras na Assembleia Nacional. O país possui cotas legislativas que estão efetivadas nos textos da Constituição e de leis eleitorais. De acordo com o Artigo 65 da Constituição de 2008, o sistema de cotas equatoriano estabelece princípios de paridade para todos os níveis eleitorais. Assim, afirma-se que o Estado deve adotar medidas de ação afirmativa para garantir a participação de parcelas discriminadas da população. Dessa forma, a legislação eleitoral estabelece que:

De acordo com os artigos 99 (1) e 160 da Lei Eleitoral de 2009, nas listas de candidatos, para as eleições através do sistema de representação proporcional, os nomes dos homens e mulheres candidatas serão alternados. Além disso, o artigo 160 exige que as listas de candidatos para as eleições para a Assembleia Nacional, o Parlamento Andino, o Parlamento Latino-Americano, os conselhos regionais, distrital, conselhos municipais e rurais, serão formados com uma sequência de igual número (mulher-homem ou homem-mulher) para completar o número total de candidatos principais alternativos (QUOTA PROJECT, 2016, s/p, tradução nossa⁴).

Além disso, o “artigo 105 (2) da lei eleitoral estabelece que as listas de candidatos serão rejeitadas pela Comissão Eleitoral caso não cumpram as disposições da Constituição e da lei eleitoral relativas à igualdade de gênero e à alternância” (QUOTA PROJECT, 2016, s/p, tradução nossa⁵). Percebemos, portanto, que o sistema de cotas equatoriano é bastante extenso e busca abarcar grande parte do aparato político do país. Em relação ao impacto na representatividade legislativa a nível nacional, constatamos que após a implementação da legislação específica sobre paridade e alternância, a representação de mulheres na Assembleia Nacional passou de 25% em 2008 – quando ocupava a 37ª posição no ranking mundial – para 32,3% em 2009, 38,7% em 2013 e 41,6% em 2014 – representação que se mantém até o ano de 2016 (INTERPARLAMENTARY UNION, 2008;

4. According to Articles 99 (1) and 160 of the 2009 Electoral Law, in the candidate lists, for the elections through the system of proportional representation, the names of men and women candidates shall alternate. In addition, Article 160 requires that candidate lists for elections to the National Assembly, the Andean and Latin American Parliament, the regional councils, as well as the district, municipal and rural councils, shall be formed with an equal number sequence (woman–man or man–woman) to complete the total number of principal and alternative candidates.

5. Article 105 (2) of the electoral law states that the candidate lists will be rejected by the Electoral Commission if they do not comply with the gender parity and alternation provisions of the Constitution and the electoral law.

2009; 2013; 2014; 2016). Assim, a implementação do sistema no Equador possibilitou que a representação de mulheres em seu parlamento superasse os 40% em menos de 5 anos.

É importante mencionar que o fato dessa composição legislativa do país se concretizar, ou seja, de existir uma paridade de gênero no poder legislativo equatoriano, representa uma transformação automática na conformação do espaço político. O simples fato de depararmos com imagens de mulheres no *site* da Assembleia Nacional equatoriana já aponta para a existência uma outra dinâmica. A presidência da Assembleia Nacional da República do Equador do período entre 2013 e 2017 foi ocupada por três mulheres: a presidenta Gabriela Alejandra Rivadeneira Burbano, a primeira vice-presidenta Rosana Alvarado Carrión, e a segunda vice-presidenta Marcela Paola Aguiñaga Vallejo. A disposição entre homens e mulheres na Assembleia é algo destacado na página *online* da composição dos *asambleístas*, de acordo com a Figura 1. E a proporção oficial informada pela Assembleia era de 78 homens e 59 mulheres – 56,93% e 43,07%, respectivamente (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2016).

Figura 1 – Composição da Assembleia Nacional do Equador

PLENO - ASAMBLEÍSTAS

LISTADO GENERAL DE ASAMBLEÍSTAS 2013-2017

El Pleno es el máximo órgano de decisión de la Asamblea Nacional. Está integrado por la totalidad de las y los asambleístas. Para la instalación y funcionamiento del Pleno se requerirá la presencia de la mayoría absoluta de las y los miembros de la Asamblea Nacional.

Asambleístas mujeres = 59 (43,07%);

Asambleístas hombres = 78 (56,93%)

Listado General de Asambleístas



Fonte: (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2016).

Projetos de lei e agenda de gênero no Equador

Em nossa investigação acerca da incorporação de questões de gênero no interior do Estado equatoriano, buscando entender a influência de políticas de cotas na representação substantiva de mulheres, realizamos um estudo de caso exploratório sobre os projetos de lei voltados para a questão de gênero elaborados no Equador entre 2009 e 2017. O Quadro 1 apresenta os projetos de lei encontrados, e que serão em seguida analisados, a partir da base de dados disponibilizada pelo próprio governo equatoriano⁶.

6. As informações sobre os referidos projetos de lei e resolução foram retiradas do próprio banco de dados disponibilizado no site da Assembleia Nacional do Equador (ASAMBLEA NACIONAL REPUBLICA DEL ECUADOR, 2018).

Quadro 1- Disposição dos Projetos de Lei Estudados

	Projetos Aprovados	Projetos Arquivados	Projetos Unificados	Projetos em Trâmite
Projetos Voltados para Questões de Gênero	1 (resolução) 1 (projeto)	2	3	6
Projetos que Tocam Questões de Gênero	6	Não incluídos na pesquisa	Não incluídos na pesquisa	Não incluídos na pesquisa

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados disponível (ASAMBLEA NACIONAL REPUBLICA DEL ECUADOR, 2018).

Análise dos projetos de lei identificados

Medidas vinculantes nos projetos de lei aprovados

No primeiro momento, realizamos uma breve indicação dos projetos aprovados que possuem – ou não – medidas vinculantes em seus documentos. Estamos chamando de medidas com efeito vinculantes aquelas que estabelecem obrigatoriedade conferida a determinado enunciado com caráter jurisprudencial, de modo que seu conteúdo deve ser adotado e não apenas encarado como mera orientação (PINHEIRO, 2017). O Quadro 2 indica a relação dos projetos de lei e suas respectivas medidas vinculantes.

Quadro 2- Medidas Vinculantes dos Projetos dos Lei Aprovados

Projetos Aprovados	Possui Medidas Vinculantes	Não Possui Medidas Vinculantes
Resolução para eliminar toda forma de violência contra mulheres, meninas e adolescentes		X
Lei Orgânica dos Conselhos Nacionais para a Igualdade	Criação do Conselho Nacional para a Igualdade de Gênero: monitoramento das atividades de várias instâncias públicas; obrigatoriedade de paridade na composição do conselho.	
Código Orgânico de Organização Territorial, Autonomia e Descentralização	Criação das Comissões Permanentes de Igualdade e Gênero e dos Conselhos Cantonais para a Proteção dos Direitos ligados ao órgão legislativo: monitoramento das atividades das instâncias dos GADs.	
Lei do Esporte, Educação Física e Recreação	Obrigatoriedade da existência de equipes femininas em organizações esportivas; obrigatoriedade de representação paritária entre homens e mulheres na composição de organizações esportivas.	
Lei Orgânica de Educação Intercultural		X
Lei Orgânica de Comunicação	Obrigatoriedade de prestação de desculpas públicas por parte da direção do meio de comunicação responsável a atos discriminatórios; multas de até 10% da renda mensal do meio de comunicação em casos de reincidência.	
Lei Reformatória à Lei de Seguridade Social	Obrigatoriedade de um salário mínimo unificado para pessoas que trabalham nos setores doméstico, artesanal ou industrial.	
Código Orgânico Integral Penal	Diversas penas especificadas, incluindo a privação da liberdade, em casos de crimes de feminicídio, abandono, violência contra a mulher e à família nuclear, discriminação, e crimes de ódio.	

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados disponível (ASAMBLEA NACIONAL REPUBLICA DEL ECUADOR, 2018).

Assim, podemos observar que dentre os projetos de lei estudados que foram aprovados, apenas um não possui medidas de efeito vinculante. A *Lei Orgânica de Educação Intercultural* aparece como uma recomendação inclusiva sobre o direito dos cidadãos equatorianos ao acesso à educação, mas não apresenta metas específicas, mecanismos de implementação ou sanções em casos de não cumprimento (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2011). Além disso, a *Resolução para eliminar toda forma de violência contra mulheres, meninas e adolescentes*, criada na comemoração do Dia Internacional da Eliminação da Violência Contra a Mulher, também contém recomendações gerais sobre a importância de combater tais formas de violência no cenário nacional e regional (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2014b).

Temáticas dos projetos de lei

Em relação às temáticas abordadas nos documentos aqui estudados, identificamos que muitos deles possuem temáticas em comum e que, em muitos dos casos, múltiplas temáticas estão contidas em um mesmo projeto. Contudo, no intuito de demonstrar de forma objetiva e comparada o escopo ou eixo principal de cada projeto apresentado, organizamos em temáticas específicas de acordo com o Quadro 3.

Quadro 3- A Distribuição dos Projetos Estudados em Relação a suas Temáticas

	Temática 1 Promoção do combate à discriminação e violência contra mulheres	Temática 2 Promoção e transversalização da igualdade de gênero	Temática 3 Direitos das mulheres à saúde e/ou ao esporte	Temática 4 Direitos das mulheres ao trabalho, seguridade e/ou assistência social	Temática 5 Direitos das mulheres à educação
Aprovados	3	2	1	1	1
Arquivados	2	0	0	0	0
Unificados	0	2	0	1	0
Em Trâmite	2	1	2	1	0

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados disponível (ASAMBLEA NACIONAL REPUBLICA DEL ECUADOR, 2018).

Percebemos, portanto, a partir da comparação temática entre os projetos estudados no presente trabalho, que a temática da promoção do combate à discriminação e violência contra mulheres aparece com destaque, uma vez que o *Código Orgânico Integral Penal*, a *Lei Orgânica de Comunicação* e, mais recentemente, a *Resolução para eliminar toda forma de violência contra mulheres, meninas e adolescentes*, resultam em um aparato político e legal que possui uma série de medidas para a promoção do combate, da punição, da prevenção e da sensibilização em relação a atos de violência, perseguição ou discriminação cometidos contra mulheres no Equador (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2014b; REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2014a; REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2013). Além dos projetos de lei aprovados e que possuem medidas e metas vinculantes em relação ao cenário nacional e ao âmbito dos governos autônomos descentralizados (GADs), encontramos projetos arquivados e novos projetos em trâmite na Assembleia que abordam, também, a temática de maneira

aprofundada, buscando garantir de forma ainda mais enfática o combate a atos de violência e discriminação, em especial à mulher – mas também a outros grupos considerados vulneráveis como crianças, adolescentes e membros da população LGBTI (GALLEGOS, 2016; GUALA, 2011; MONTEDEOCA, 2016a; MONTEDEOCA, 2012b).

De forma semelhante, percebemos que a temática da promoção e transversalização da igualdade de gênero nas instituições e na sociedade equatoriana também possui destaque nos projetos de lei estudados, uma vez que dois projetos de alcance e dimensões grandiosos foram aprovados, de modo que a *Lei Orgânica dos Conselhos Nacionais para a Igualdade* e o *Código Orgânico de Organização Territorial, Autonomia e Descentralização* caracterizam o marco de uma iniciativa política e legal para a promoção da igualdade entre homens e mulheres, em vários âmbitos da existência econômica, social, política e cultural. Nesse sentido, a institucionalização da transversalização de políticas voltadas para mulheres e para a igualdade de gênero, a nível nacional, dos GADs e municipal, proporcionam a penetração de tais pautas e agendas políticas; garantindo a elaboração, acompanhamento e monitoramento de políticas de tais natureza por meio do *Conselho Nacional para a Igualdade de Gênero*, das *Comissões Permanentes de Igualdade e Gênero*, e dos *Conselhos Cantonais para a Proteção dos Direitos*. Além desse enorme aparato institucional, encontramos dois projetos que foram unificados e, portanto, incorporados – mesmo que não integralmente –, são estes o *Projeto de Lei de Igualdade entre Mulheres e Homens e Pessoas de Diversa Condição Sexo-genérica* e o *Projeto de Lei Orgânica de Igualdade entre Mulheres e Homens*, garantindo que as pautas sobre a promoção integral da igualdade de gênero fossem inseridas na discussão a respeito dos *Conselhos Nacionais para a Igualdade*. Por fim, o *Projeto de Lei Orgânica para a Participação Equitativa de Mulheres e Homens em Posições de Liderança no Setor Público e Privado*, que se encontra em trâmite na Assembleia, demarca a existência de demandas para aprofundar os mecanismos institucionais de garantia à participação igualitária entre homens e mulheres em processos decisórios (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2010a; REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2014c; CARANQUI, 2012; MONTEDEOCA, 2012a; MONTEDEOCA, 2016b).

Sobre a temática a respeito dos direitos das mulheres à saúde e/ou ao esporte, apesar de termos encontrado apenas um projeto voltado para o esporte, e que aparece como importante dentro da discussão, uma vez que aborda de maneira robusta a questão da promoção igualitária de homens e mulheres em termos de oportunidades para praticar esportes e participar de processos decisórios de organizações esportivas – tendo inclusive mecanismos coercitivos e vinculantes para tal –, nos deparamos, também, com projetos novos direcionados para questões de saúde. O projeto de *Lei da Prática Intercultural para o Parto Acompanhado no Sistema Nacional de Saúde* e o *Projeto de Lei para Prevenção, Diagnóstico, Controle e Vigilância do Câncer de Mama*, aparecem, assim, como importantes iniciativas para garantir acesso amplo, inclusivo e diversificado de mulheres ao direito à saúde (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2010b; ANDRADE, 2012; GUALA, 2016).

De forma semelhante, a temática dos direitos das mulheres ao trabalho, seguridade e assistência social não aparece em um volume grande de projetos aprovados, sendo alvo apenas da *Lei Reformatória à Lei de Seguridade Social*, que nos revela um elemento essencial para a discussão da igualdade entre homens e mulheres no âmbito do trabalho, que é a valorização do trabalho doméstico, a partir do estabelecimento de uma remuneração mínima garantida pelo Estado. Além disso, temos o *Projeto de Lei que Garante a Seguridade Social a Mulheres que Realizam Trabalho Doméstico não Remunerado*, projeto unificado que garante este direito adquirido; assim como o *Projeto de Lei de Proteção e Assistência a Mães Adolescentes*, que está em trâmite e que propõe programas de assistência a mães adolescentes e a seus filhos, em conjunto com estratégias de conscientização sobre as consequências da gravidez na adolescência, possuindo caráter, também, educativo (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2010c; ANDRADE, 2010; VILLARREAL, 2012).

Por fim, a temática dos direitos das mulheres à educação aparece apenas em um projeto, este aprovado, a *Lei Orgânica de Educação Intercultural*, que garante o acesso à educação a todas as mulheres equatorianas, apesar da ausência de mecanismos vinculantes. Porém, é importante ressaltar que a maioria dos projetos estudados – e isso se deve principalmente ao princípio constitucional da promoção integral, inclusiva e transversal da igualdade de gênero – possuem medidas educativas e de sensibilização para promover a igualdade e combater determinadas práticas; assim, desde projetos voltados para a questão da violência e discriminação contra mulheres até os projetos de inclusão da prática do parto humanizado em unidades de saúde equatorianas, por exemplo, possuem disposições educativas em suas recomendações (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2011).

A partir da comparação entre as temáticas dos projetos de leis estudados, podemos observar que muito se tem alcançado em relação à agenda vinculada à promoção do combate à discriminação e violência contra mulheres e à promoção e transversalização da igualdade de gênero no Equador. Tais temáticas foram atendidas com leis robustas, inclusivas, que possuem mecanismos vinculantes e que atingem diferentes níveis institucionais.

Proposições dos projetos de lei

Apresentaremos aqui, a partir do Quadro 4, a relação entre os projetos de lei estudados e a autoria dos mesmos. Assim, poderemos comparar o número de projetos voltados para questões de gênero e de mulheres que foram propostos por deputadas (mulheres), por deputados (homens), ou pelo poder Executivo (através do Presidente Constitucional da República Rafael Correa Delgado). Além disso, podemos observar, ao mesmo tempo, a qual temática corresponde cada encaminhamento de projeto e se o projeto – dentre os aprovados – possuem medidas vinculantes. Vale ressaltar que a *Resolução para eliminar toda forma de violência contra mulheres, meninas e adolescentes* não possui autoria específica – sendo um documento produzido em conjunto e em nome da Assembleia Nacional –, não sendo incluída, portanto, na seguinte análise.

Quadro 4- Proposição dos Projetos de Lei por Autoria

Projetos de Lei	Mecanismo Vinculante	Proposto por Deputada	Proposto por Deputado	Proposto pelo Presidente
Temática 1				
Lei Orgânica de Comunicação	X		Rolando José Panchana Farra	
Código Orgânico Integral Penal	X			X
Projeto de Lei Orgânica contra a Discriminação, Perseguição e Violência Política em razão de Gênero		Lourdes Licenia Tibán Guala		
Projeto de Lei Orgânica Reformatória à Lei Contra Violência à Mulher e a Família		Marisol Peñafiel Montesdeoca		
Projeto de Lei Orgânica Reformataria à Lei Orgânica Eleitoral, Código da Democracia para a Prevenção e Sanção da Perseguição Política Motivada em Razões de Gênero		Betty Carrillo Gellegos		
Projeto de Lei Orgânica de Acesso Integral a uma Vida Livre de Violência de Gênero		Marisol Peñafiel Montesdeoca		
Temática 2				
Lei Orgânica dos Conselhos Nacionais para a Igualdade	X			X
Código Orgânico de Organização Territorial, Autonomia e Descentralização	X			X
Projeto de Lei de Igualdade entre Mulheres e Homens e Pessoas de Diversa Condição Sexo-genérica		Paola Verenice Pabon Caranqui		
Projeto de Lei Orgânica de Igualdade entre Mulheres e Homens		Marisol Peñafiel Montedeoca		
Projeto de Lei Orgânica para a Participação Equitativa de Mulheres e Homens em Posições de Liderança no Setor Público e Privado		Marisol Peñafiel Montedeoca		
Temática 3				
Lei do Esporte, Educação Física e Recreação	X		Celso Pablo Maldonado Arboleda	
Projeto de Lei da Prática Intercultural para o Parto Acompanhado no Sistema Nacional de Saúde		Lourdes Licenia Tiban Guala		
Projeto de Lei para Prevenção, Diagnóstico, Controle e Vigilância do Câncer de Mama		Silvia Salgado Andrade		
Temática 4				
Lei Reformatória à Lei de Seguridade Social	X	Nivea Luz Maria Velez Palacio; Cynthia Viteri Jimenez	Linder Maximiliano Altafuya Loor; Rolando José Panchana Farra	
Projeto de Lei que Garante a Seguridade Social a Mulheres que Realizam Trabalho Doméstico não Remunerado		Silvia Salgado Andrade		
Projeto de Lei de Proteção e Assistência a Mães Adolescentes			Leandro Cadena Villarreal	
Temática 5				
Lei Orgânica de Educação Intercultural				X
Total		11	4	4

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados disponível (ASAMBLEA NACIONAL REPUBLICA DEL ECUADOR, 2018).

A partir da análise do Quadro 4, a primeira observação é que dentre os 7 projetos que foram aprovados – e dos 6 que possuem medidas vinculantes – apenas 1 possui participação de mulheres em sua proposição, que é o caso da *Lei Reformatória à Lei de Seguridad Social*, que possui proposição mista. Os outros 6 projetos que foram aprovados – dentre eles 5 com medidas vinculantes – foram propostos pelo Presidente Rafael Correa Delgado ou por deputados.

A segunda observação é que dentre os 12 projetos que são voltados para questões de gênero, que inclui a *Lei Orgânica dos Consejos Nacionales para a Igualdade* e todos os projetos arquivados, unificados ou em trâmite, 10 foram propostos por deputadas – sendo que a deputada Lourdes Licenia Tibán Guala propôs 2 projetos, a deputada Marisol Peñafiel Montesdeoca propôs 4 projetos, a deputada Silvia Salgado Andrade propôs 2 projetos, e as deputadas Betty Carrillo Gellegos e Paola Verenice Pabon Caranqui propuseram 1 projeto cada⁷. A *Lei Orgânica dos Consejos Nacionales para a Igualdade* foi proposta pelo Presidente Rafael Correa Delgado, e o *Proyecto de Lei de Protección e Asistencia a Mães Adolescentes* foi apresentado pelo deputado Leandro Cadena Villarreal.

A terceira observação é que em relação às temáticas dos projetos de lei, a tendência dos projetos propostos pelas mulheres segue a tendência geral observada de privilegiar as temáticas 1 e 2 (promoção do combate à discriminação e violência contra mulheres; e promoção e transversalização da igualdade de gênero).

Votações dos projetos de lei

Apresentaremos aqui, a partir do Quadro 5, a relação entre alguns projetos aprovados e o processo de votação na Assembleia Nacional, para depois analisarmos a participação de deputadas na aprovação de projetos que impactaram a promoção da igualdade de gênero no país. Vale ressaltar que grande parte das votações não puderam ser trabalhadas aqui, uma vez que as informações sobre o processo de votação na Assembleia Nacional não estão mais disponíveis – apenas os processos de votação a partir de 2013 estão disponíveis na base de dados da Assembleia Nacional do Equador.

Quadro 5- Votações Disponíveis de Projetos Aprovados

Projetos Aprovados	Votos de Aprovação/quórum	Votos Contra	Abstenções
Lei Orgânica dos Consejos Nacionales para a Igualdade	90 / 116	1 deputado	18 deputados 7 deputadas
Lei Orgânica de Comunicación	108 / 135	19 deputados 7 deputadas	1 deputado
Código Orgánico Integral Penal	101 / 130	21 deputados 8 deputadas	1 deputado

Fonte: Elaboração própria a partir dos respectivos documentos de votação (ASAMBLEA NACIONAL REPUBLICA DEL ECUADOR, 2014); (ASAMBLEA NACIONAL REPUBLICA DEL ECUADOR, 2013a); (ASAMBLEA NACIONAL REPUBLICA DEL ECUADOR, 2013b).

Apesar do número pequeno de dados adquiridos referentes aos processos de votação de projetos de lei aprovados, os três projetos (*Lei Orgânica dos Consejos Nacionales para a Igualdade*, *Lei Orgânica de Comunicación*

7. A fim de compor o cenário da distribuição de autorias de mulheres dos projetos estudados, vale explicitar a relação das deputadas aqui citadas com os partidos políticos. Apesar da categoria partido político não ser o foco da nossa discussão, tal relação deve ser mencionada: as deputadas Betty Carrillo Gellegos, Marisol Peñafiel Montesdeoca, Paola Verenice Pabon Caranqui e Silvia Salgado Andrade pertencem ao partido do governo de Rafael Correa, o *Alianza PAIS*; as deputadas Lourdes Licenia Tibán Guala e Nivea Luz Maria Velez Palacio pertencem ao partido *Alianza de la Izquierda Democrática*; e a deputada Cynthia Viteri Jimenez pertence ao partido *Partido Social Cristiano* (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2016).

e *Código Orgânico Integral Penal*) lidam com importantes questões voltadas para a igualdade de gênero e defesa dos direitos das mulheres. Todos eles foram aprovados com uma maioria significativa dos votos; e em relação aos votos que foram contra, ou aos votos de abstenção, a proporção dos votos de deputados para de deputadas é maior que o dobro.

Na votação da *Lei Orgânica dos Conselhos Nacionais para a Igualdade*, apenas um deputado votou contra e 25 congressistas se abstiveram, sendo que apenas 28% destes eram deputadas. Na votação da *Lei Orgânica de Comunicação*, 26 congressistas votam contra, sendo que apenas 26% destes eram deputadas, e apenas um deputado se absteve da votação. E na votação do *Código Orgânico Integral Penal*, 29 congressistas votaram contra, sendo que apenas 27% destes eram deputadas, e apenas um deputado se absteve da votação. Sendo que a representação de mulheres na Assembleia Nacional equivale a 43,07%, podemos observar a tendência, nos casos aqui mencionados, de uma maior resistência por parte de deputados em aprovar os referidos projetos. Apesar dos dados não nos permitirem nenhuma afirmação generalista, eles apontam para uma proporção semelhante do comportamento dos votos de deputados e deputadas em relação à aprovação de projetos que impactam significativamente a vida de mulheres equatorianas.

A atuação de deputadas do legislativo equatoriano.....

Podemos perceber ao longo da subseção 4.1, portanto, que as deputadas que atuaram a partir de 2009 na Assembleia Nacional – marco da institucionalização das políticas de cotas legislativas para mulheres no Equador –, possuem um padrão de interação similar, no cenário legislativo equatoriano, em relação à proposição de políticas voltadas para a promoção da igualdade entre gêneros e direitos das mulheres. Dentre os projetos identificados como voltados para questões de gênero, a grande maioria foi proposta por deputadas – 83,3% dos projetos estudados –, sendo a maior parte relacionada às temáticas do combate à violência contra mulheres e da promoção da igualdade transversal de gênero – representando 70% dos projetos propostos por mulheres e voltados para questões de gênero.

Outro ponto importante é que apenas um projeto aprovado – representando 14,2% dos projetos aprovados estudados – possui participação direta de deputadas em sua proposição. Porém, dos projetos aprovados aos quais tivemos acesso ao processo de votação, percebemos a tendência de uma maior resistência por parte de deputados em aprovar os referidos projetos, ao observarmos a distribuição entre os votos contrários ou de abstenção em relação aos projetos de lei – sendo que a atuação de deputadas não ultrapassou 28% dos votos que sinalizaram rejeição. Vale ressaltar, porém, que a aprovação de tais projetos é alta, possuindo mais de 74% dos votos válidos nos três casos apresentados.

Observamos, também, que 5 propostas encaminhadas por deputadas foram arquivadas ou unificadas a outros projetos. Porém, observamos, ainda, que muitas das políticas propostas por essas parlamentares são recentes e ainda estão em processo de qualificação/avaliação/votação

na Assembleia Nacional – dos 12 projetos estudados que são voltados para questões de gênero, 5 projetos de autoria feminina estão tramitando no parlamento, já que foram propostas entre os anos de 2012 e 2016.

Tais projetos propostos e que ainda estão tramitando na Assembleia Nacional do Equador revelam que para essas deputadas muitas das problemáticas relacionadas às temáticas aqui categorizadas ainda não foram totalmente solucionadas, ou incluídas de modo satisfatório, nos projetos de lei previamente aprovados pelo parlamento. Dessa forma, esses novos projetos insistem nas discussões sobre: 1) a necessidade de garantir maior acesso das mulheres a serviços de saúde, de maneira inclusiva e democrática; 2) a importância de implementar mecanismos que garantam a participação equitativa de mulheres e homens em posições de liderança em ambientes públicos e privados no país; 3) a demanda por medidas de proteção, punição e prevenção para combater a perseguição política sofrida por mulheres; 4) a necessidade de ampliar e aprofundar os mecanismos de combate a todos os tipos de violência sofridos por mulheres na sociedade equatoriana.

A partir dessa reflexão, podemos considerar que apesar de importantes projetos, que atendem a demandas relacionadas às temáticas aqui expostas e que possuem medidas vinculantes, terem sido aprovados no Equador nos últimos anos; as deputadas da Assembleia Nacional aqui citadas estão sinalizando para a necessidade de ampliar, aprofundar e incluir demandas e problemáticas relacionadas à igualdade de gênero e direitos das mulheres nas propostas do legislativo nacional. Assim, mesmo que muitas de suas propostas tenham sido incluídas nas discussões parlamentares, e de importantes resoluções e projetos de lei terem ganhado destaque na esfera legislativa, a atuação dessas deputadas da Assembleia Nacional aparece como um elemento importante na reivindicação de uma política mais inclusiva e igualitária, que enfatiza projetos voltados para questões de gênero e dos direitos das mulheres. Dessa forma, entendemos que a participação de mulheres no legislativo nacional do Equador contribui para iniciativas que tem por objetivo a promoção da igualdade de gênero.

A agenda de gênero no Equador.....

Ao longo do presente trabalho apresentamos uma série de informações a respeito de como políticas voltadas para questões de gênero ou que tocam questões de gênero e de direitos das mulheres foram propostas e aprovadas na Assembleia Nacional equatoriana. Chegamos à consideração, na subseção anterior, que a atuação de deputadas do legislativo nacional do país possui grande importância, não apenas no processo de proposição e aprovação de políticas, mas também na insistência em incluir determinadas pautas na agenda política do Equador, por meio do encaminhamento de projetos de lei recentes. Contudo, para compormos de forma mais aprofundada o cenário político observado ao longo da pesquisa, discutiremos outras variáveis relevantes e resgataremos o argumento teórico do trabalho para discutir sobre a promoção da igualdade de gênero no país.

Em primeiro lugar, observamos ao longo da pesquisa a importância que instrumentos e tratados internacionais tiveram no processo de interiorização da temática da igualdade de gênero nos princípios do Estado equatoriano e em muitos dos projetos de lei estudados. A indicação mais clara de tal interferência foi encontrada no documento da *Resolução para eliminar toda forma de violência contra mulheres, meninas e adolescentes*, que foi promulgada em comemoração ao Dia Internacional da Eliminação da Violência Contra a Mulher, e que destaca elementos de cooperação internacional importantes sobre a temática da promoção da igualdade de gênero. Dessa forma, observamos que a própria *Declaração Universal dos Direitos Humanos* e o *Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos* é usado para embasar a defesa pelos direitos das mulheres, pela não discriminação e pela igualdade entre homens e mulheres. Além disso, a *Convenção para Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher* (CEDAW) aparece como um compromisso vinculante que orienta a criação de medidas que garantam a erradicação da discriminação contra a mulher. E a *Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra a Mulher* vincula o Estado no sentido de estabelecer medidas para erradicar tal violência (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2014b).

Por fim, mas não menos importante, destacamos a *Plataforma de Pequim* como responsável por difundir a pauta do empoderamento de mulheres, estabelecendo a recomendação pela criação de mecanismos institucionais para o avanço das mulheres em diferentes esferas, contribuindo para a criação das políticas de cotas no país; e, juntamente com o *I Foro Parlamentario Beijing*, influenciou a Assembleia Nacional a empreender ações conjuntas com outras instâncias estatais no sentido de fazer esforços para erradicar a violência de gênero contra as mulheres, meninas e adolescentes (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2017). Dessa forma, entendemos que os tratados internacionais, apesar de não terem determinado a implementação de cotas no Equador e a adoção de políticas públicas voltadas para gênero, aparecem como marcos importantes que ajudam a embasar a adoção de tais políticas.

Em segundo lugar, devemos destacar que apesar do presente trabalho ter se limitado ao estudo e análise dos projetos de lei e da incorporação da categoria de gênero no âmbito do Poder Legislativo do Equador, o papel do Poder Executivo não poder ser descartado, sendo uma variável que influencia profundamente a agenda política de gênero no país. Conseguimos observar, ao longo do presente capítulo, que a agência do Presidente Constitucional da República Rafael Correa Delgado foi primordial no encaminhamento de projetos que impactaram profundamente a realidade de mulheres equatorianas. Dos 7 projetos estudados que foram aprovados, 4 foram submetidos pelo presidente, sendo que 3 deles possuem medidas vinculantes.

A *Lei Orgânica dos Conselhos Nacionais para a Igualdade* prevê a criação de um aparato institucional de proporções extraordinárias, que atinge todos os níveis governamentais do país, e que estabelece a criação do *Conselho Nacional para a Igualdade de Gênero*. O Conselho estabelece a agenda de gênero em todo o território nacional, incluindo diversos eixos⁸; além de recomendar, acompanhar e monitorar as políticas públicas voltadas

8. 1) reprodução e sustentabilidade da vida; 2) uma vida livre de violência; 3) educação e conhecimento; 4) saúde; 5) esporte e recreação; 6) cultura, comunicação e arte; 7) produção e emprego; 8) ambiente; 9) poder e tomada de decisões (CONSEJO NACIONAL DE IGUALDAD DE GÉNERO, 2014).

para gênero criadas no país (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2014c). O *Código Orgânico de Organização Territorial, Autonomia e Descentralização*, de forma semelhante, possui grandes proporções e procura institucionalizar mecanismos nos âmbitos dos GADs; dentre eles, instituir as *Comissões Permanentes de Igualdade e Gênero* e os *Conselhos Cantonais para a Proteção dos Direitos* para agir em sintonia com o *Conselho Nacional para a Igualdade de Gênero* (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2010a). Já o *Código Orgânico Penal Integral* especifica diversos crimes e prevê penas e sanções para crimes de feminicídio, discriminação, violência e crimes de ódio, contribuindo para o combate, punição e prevenção de tais crimes (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2014a). Dessa forma, a ação do presidente foi fundamental para institucionalizar aparatos preciosos em defesa dos direitos das mulheres equatorianas nos últimos anos, principalmente em relação às temáticas da promoção e transversalização da igualdade de gênero e da promoção do combate à discriminação e violência contra mulheres.

Em terceiro lugar, devemos resgatar o conceito de transversalização do princípio de igualdade e não discriminação em razão de gênero nas funções do Estado, que aparece na Constituição na determinação de que o Estado é responsável por formular e implementar políticas para alcançar a igualdade entre mulheres e homens, através de mecanismos especializados em conformidade com a lei; além de incorporar o enfoque de gênero em planos e programas (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008). Esse princípio, portanto, baliza vários dos projetos de lei aqui estudados, sendo de extrema importância para a incorporação de diferentes temáticas relacionadas à igualdade de gênero na agenda política do país; destacamos tal princípio na criação dos *Conselhos Nacionais para a Igualdade de gênero*, uma vez que se torna claro que a categoria de gênero deve ser levada em consideração em todas as instâncias de decisão política do Equador. Tal movimento, portanto, aponta para a incorporação da perspectiva de gênero no Estado equatoriano.

Em quarto lugar, é importante destacar o caráter interseccional dos projetos de lei aqui estudados, tanto em relação às temáticas abordadas quanto em relação às categorias de opressão endereçadas nos projetos. Nesse sentido, grande parte dos projetos estudados incluem a discussão sobre a transversalização da igualdade de gênero em suas discussões e possuem medidas vinculadas à necessidade de sensibilização e educação da população sobre questões de igualdade de gênero, possuindo, assim, um caráter multidimensional. Além disso, muitos projetos, ao se referirem à necessidade de garantir direitos das mulheres ou estabelecer, por exemplo, medidas de proteção, sanção e prevenção a atos de violência contra mulheres; outras categorias de opressão aparecem em consonância, como a questão da desigualdade de raça, etnia, religião, a discriminação contra a população LGBT-BI, contra pessoas portadoras de deficiência, entre outras. Outros exemplos de tais interseccionalidades seriam a política de promoção da educação, que possui medidas específicas para mulheres de comunidades indígenas; e o projeto de lei sobre práticas de parto humanizado ou alternativo, que legitima as práticas advindas de comunidades indígenas. Assim, observamos como as categorias de gênero, raça, etnia, orientação sexual, entre outras, muitas vezes perpassam o conteúdo dos projetos em conjunto.

Em quinto lugar, voltamos a afirmar que a partir da comparação entre as temáticas dos projetos de leis estudados, observamos que muito se tem alcançado em relação à agenda vinculada à promoção do combate à discriminação e violência contra mulheres e à promoção e transversalização da igualdade de gênero no Equador. Tais temáticas foram atendidas com leis robustas, inclusivas, que possuem mecanismos vinculantes e que atingem diferentes níveis institucionais. Confirmamos, também, ao longo da análise dos projetos estudados, a indicação inicial de que a pauta sobre o combate da violência contra mulheres ganha destaque na pauta política equatoriana, uma vez que encontramos uma resolução e 7 projetos de lei vinculados a tal temática, padrão este que se repete quando olhamos para os projetos propostos pelas deputadas. Tal observação pode ser um indicativo de que este problema ainda persiste de maneira sistemática na sociedade equatoriana.

Por fim, resgatando nosso entendimento sobre o sistema patriarcal, percebemos como positiva a ascensão de mulheres à esfera estatal. O adentramento das mulheres na esfera pública foi percebido: 1) por meio da representação descritiva de mulheres – com as políticas de cotas que garantem uma representação paritária entre homens e mulheres no poder legislativo; 2) juntamente com a representação substantiva de mulheres – pela participação ativa de deputadas nos processos de proposição e aprovação de políticas voltadas para a promoção da igualdade de gênero. Assim, através da representação efetiva de mulheres na Assembleia Nacional do Equador altera-se a realidade da composição entre homens e mulheres na política; ao mesmo tempo em que se aprofunda a construção da agenda de gênero no país.

Nesse sentido, a maior representação descritiva de mulheres – ao ressignificar o espaço político, afirmando que o espaço público deve ser acessível a todas as pessoas –, e a maior representação substantiva de mulheres – com a proposição e aprovação de leis que promovem a igualdade de gênero e direitos das mulheres –, contribuem de maneira essencial para a desconstrução de crenças e práticas excludentes que sustentam a ordem hegemônica masculina. Assim, é possível afirmar que a Assembleia Nacional do Equador, composta no momento da pesquisa de 43% de mulheres, possuindo mulheres na presidência e nas posições de vice-presidência, possuindo importantes projetos de lei aprovados – e em trâmite – que estabelecem medidas vinculantes sobre temas valiosos à promoção da igualdade de gênero, abriu espaço para a construção de uma realidade mais justa e igualitária entre homens e mulheres na sociedade equatoriana.

Portando, os projetos de lei propostos, que foram estudados, pretendem promover os direitos das mulheres e alcançar a igualdade de gênero – desde a adoção de um combate rígido a atos de violência contra mulheres; passando pela institucionalização da transversalização de gênero; a valorização do trabalho doméstico e a garantia de seguridade social para mulheres; até o estabelecimento do direito à educação e de assistência à saúde inclusiva e ampla. Dessa forma, tais projetos possuem o potencial de transformar materialmente a realidade de mulheres equatorianas, e de alterar os valores e bases ideológicas da sociedade. Assim, a partir da

alteração da divisão de poder entre homens e mulheres na política, e do aprofundamento da agenda de gênero, o processo de despatriarcalização do Estado ganha materialidade.

É preciso ressaltar, enfim, que diante dessa transformação no espaço político equatoriano, consideramos que a representação descritiva de mulheres influenciou a representação substantiva de mulheres, na medida em 83,3% dos projetos estudados – todos eles submetidos à Assembleia Nacional após a implementação da política de cotas para mulheres –, e que foram considerados voltados especificamente para questões de gênero, foram propostos por deputadas. Assim, apesar da maioria dos projetos estudados que foram aprovados terem sido propostos pelo poder executivo ou por deputados, consideramos que a atuação de mulheres na Assembleia Nacional constitui um elemento essencial para a aprovação de tais políticas e para a proposição de novos projetos que trazem para o âmbito da política as discussões especificadas acima, contribuindo para a transformação da estrutura e dos valores da sociedade equatoriana, no sentido de alcançar maior igualdade e justiça de gênero.

Nesse sentido, a análise aqui realizada sobre a atuação política de deputadas da Assembleia Nacional da República do Equador sinaliza para a necessidade de ampliar, aprofundar e incluir demandas e problemáticas relacionadas à igualdade de gênero e direitos das mulheres nas propostas do legislativo nacional. Assim, a atuação das deputadas da Assembleia Nacional aparece como um elemento importante de reivindicação de uma política inclusiva e igualitária, agindo por meio de instituições políticas para transformar a realidade de mulheres e de outros grupos considerados minoritários no Equador.

Considerações finais

O presente trabalho realizou um estudo sobre a relação entre a representação de mulheres em processos decisórios da política nacional equatoriana e a incorporação da agenda de gênero no Equador. Para analisar a influência de uma maior representação descritiva de mulheres no âmbito legislativo nacional, realizamos um estudo de caso exploratório sobre os projetos de lei propostos e a atuação das deputadas eleitas, a partir do contexto da implementação de políticas de cotas para mulheres.

Após a exposição dos projetos de leis encontrados que são voltados para questões de gênero ou que tocam questões de igualdade entre gêneros e de direitos das mulheres, realizamos uma análise que teve como foco principal o escopo da incorporação das questões de gênero no país e a atuação das deputadas no processo de elaboração e aprovação dos projetos. Concluímos, primeiramente, que muito se tem alcançado no Equador em relação à agenda vinculada à promoção do combate à discriminação e violência contra mulheres e à promoção e transversalização da igualdade de gênero no Equador; uma vez que grande parte dos projetos aprovados estudados instituíram leis abrangentes e com medidas vinculantes que abordam tais temáticas de maneira aprofundada. Em segundo lugar, constatamos que a representação descritiva de mulheres influenciou a representação substantiva de mulheres, na medida em que 83,3% dos projetos estu-

dados – todos eles submetidos à Assembleia Nacional após a implementação da política de cotas para mulheres –, e que foram considerados voltados especificamente para questões de gênero, foram propostos por deputadas.

Vale ressaltar, que mesmo a maioria dos projetos estudados que foram aprovados não terem sido propostos por deputadas, consideramos que a atuação de mulheres na Assembleia Nacional constitui um elemento essencial para a aprovação de tais políticas e para a proposição de novos projetos que trazem para o âmbito legislativo discussões que pretendem alcançar maior igualdade e justiça de gênero. Assim, a atuação das deputadas da Assembleia Nacional aparece como um elemento importante de reivindicação de uma política inclusiva e igualitária, clamando pela transformação da realidade enfrentada por mulheres no Equador. Nesse sentido, a partir da resignificação dos espaços público e privado, a representação de mulheres na política contribui para o processo de despatriarcalização e de transformação do sistema hegemônico masculino – sistema caracterizado ao longo do trabalho como possuindo caráter internacional –, no sentido da promoção da igualdade entre gêneros.

Por fim, devemos pontuar outros elementos importantes na discussão do trabalho e que não puderam ser desenvolvidas, aqui, de maneira aprofundada. Em primeiro lugar, a sistematização dos dados de países que possuem condições parecidas com o cenário político equatoriano – em termos de representação descritiva de mulheres no Estado –, poderiam ajudar a compor o quadro latino-americano em termos de como e em que medida a igualdade de gênero está sendo alcançada na região. Em segundo lugar, e em consonância com o ponto anterior, outras comparações possíveis seriam as estabelecidas entre períodos de pré-institucionalização e pós-institucionalização de políticas de cotas para mulheres no poder legislativo de países latino-americanos. Assim, tais estudos poderiam nos fornecer um melhor entendimento acerca da incorporação da agenda de gênero no Estado. Em terceiro lugar, destacamos, também, a importância de estudos que atentem para a implementação das políticas públicas previstas em projetos de lei aprovados. Nesse sentido, o foco de futuras pesquisas ligadas à temática da promoção da igualdade de gênero poderiam se voltar para como, ou de que modo, as políticas públicas previstas em leis ou em programas dos governos latino-americanos conseguem, de fato, ser implementadas. Assim, as considerações aqui realizadas explicitam alguns limites do presente trabalho; ao mesmo tempo em que apontam para possíveis pesquisas que contribuam para as discussões sobre a representação de mulheres na política e a promoção da igualdade de gênero no contexto latino-americano.

Referências

ANDRADE, Silvia Salgado. **Memorandum No. PAN-2010, de 2010**. Projeto de Lei que Garante a Seguridad Social a Mulheres que Realizam Trabajo Doméstico não Remunerado. Disponível em: <<http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/28690012-ff1e-4cc1-87fd-f8267a01f325/Proyecto%20de%20Ley%20que%20Garantiza%20la%20Seguridad%20Social%20a%20las%20Mujeres%20que%20Realizan%20Trabajo%20Dom%20E9stico%20no%20Remunerado%20Tr.%2034438.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

ANDRADE, Silvia Salgado. **Proyecto de Ley para Prevención, Diagnóstico, Control y la Vigilancia del Cáncer de Mama, de 2012**. Disponível em: <<http://ppless.asambleanacional.gob>>.

ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/56eef118-d45e-43e9-a7b8-66d275454cee/Proyecto%20de%20Ley%20para%20Prevenci%F3n,%20Diagn%F3stico,%20Control%20y%20la%20Vigilancia%20del%20CEIncer%20de%20Mama%20%20Tr.%2096728.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2017.

ARENDT, Hannah. **Sobre a Violência**. Tradução de André Duarte. 3 ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

ASAMBLEA NACIONAL REPUBLICA DEL ECUADOR. **Leyes Aprobadas**. Disponível em: <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/leyes-aprobadas>. Acesso em: 26 jan. 2018.

ASAMBLEA NACIONAL REPUBLICA DEL ECUADOR. **Resumen de Votación: Sesión Nro. 283**. Votação do Projeto de Lei Orgânica dos Conselhos Nacionais para a Igualdade, em 2014. Disponível em:

<<http://documentacion.asambleanacional.gob.ec/alfresco/webdav/Documentos%20Web/Votaciones%20del%20Pleno/A%C3%B1o%202014/Julio/Sesi%C3%B3n%20283%20del%20Pleno%20%2801-07-2014%29/2-%20Sesi%C3%B3n%20283%20del%20Pleno%20Allanamiento%20a%20Objeci%C3%B3n%20Parcial%20del%20Ejecutivo%20al%20Proyecto%20de%20Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20los%20Consejos%20Nacionales%20para%20la%20Igualdad.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2017.

ASAMBLEA NACIONAL REPUBLICA DEL ECUADOR. **Resumen de Votación: Sesión Nro. 136**. Votação do Projeto de Lei Orgânica de Comunicação, em 2013a. Disponível em:

<<http://documentacion.asambleanacional.gob.ec/alfresco/webdav/Documentos%20Web/Votaciones%20del%20Pleno/A%C3%B1o%202013/Junio/Sesi%C3%B3n%20136%20del%20Pleno%20continuaci%C3%B3n%20%2814-06-2013%29/9-%20Sesi%C3%B3n%20136%20del%20pleno%20continuaci%C3%B3n%20Disposiciones%20derogatorias%20transitorias%20finales.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

ASAMBLEA NACIONAL REPUBLICA DEL ECUADOR. **Resumen de Votación: Sesión Nro. 257**. Votação do Código Orgânico Integral Penal, em 2013b. Disponível em:

<<http://documentacion.asambleanacional.gob.ec/alfresco/webdav/Documentos%20Web/Votaciones%20del%20Pleno/A%C3%B1o%202013/Diciembre/Sesi%C3%B3n%20257%20del%20Pleno%20continuaci%C3%B3n%20%2817-12-2013%29/4-%20Sesi%C3%B3n%20257%20continuaci%C3%B3n%20del%20Pleno%20Reformas%20al%20C%C3%B3digo%20Org%C3%A1nico%20de%20la%20Ni%C3%B1ez%20y%20Adolescencia%20C%C3%B3digo%20Org%C3%A1nico%20de%20la%20Funci%C3%B3n%20Judicial%20y%20dem%C3%A1s%20Disposiciones%20Generales%20C%C3%B3digo%20Reformatorias.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

BROWN, Wendy. **Manhood and Politics: A Feminist Reading in Political Theory**. 4 ed. New Jersey, Estados Unidos: Rowman & Littlefield, 1988.

CARANQUI, Verence Pabon. **Proyecto de Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres y Personas Diversa Condición Sexo Genérica, de 2012**. Disponível em: <<http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/87f3ff35-1047-4231-b427-2376aabc8da3/Proyecto%20de%20Ley%20de%20Igualdad%20entre%20Mujeres%20y%20Hombres%20y%20Personas%20Diversa%20Condici%F3n%20Sexo%20Gen%20E9rica-Tr.%20101584.pdf>>. Acesso em: 17 jan.

CONSEJO NACIONAL DE IGUALDAD DE GÉNERO. **Agenda Nacional de Las Mujeres y La Igualdad de Género 2014-2017**. Quito: El Telégrafo, 2014.

DAHLERUP, Drude. Increasing Women's Political Representation: New Trends in Gender Quotas. In: INTERNATIONAL IDEA. **Women in Parliament: Beyond Numbers**. Suecia: Edição Revisada, 2005.

ENLOE, Cynthia. **Bananas, Beaches, and Bases**. 2 ed. Estados Unidos: University of California Press, 2014.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Estudos Feministas**. Florianópolis: v.12(1), p. 360, jan-abr. 2004.

GALLEGOS, Betty Carrillo. **Proyecto de Ley Orgánica Reformataria a la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia para la Prevención y Sanción del Acoso Político Motivado en Razones de Género, de 2016**. Disponível em:

<<http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/ef035248-9ba4-4b56-96b9-8ea8bae42c44/Proyecto%20de%20Ley%20Org%E1nica%20Reformatoria%20a%20la%20Ley%20Org%E1nica%20Electoral,%20C%C3%B3digo%20de%20la%20Democracia%20para%20la%20Prevenci%F3n%20y%20Sanci%F3n%20del%20Acoso%20Pol%EDtico%20Motivado%20en%20Razones%20de%20G%E9nero%20Tr.%20256692.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2017.

GUALA, Lourdes Licenia Tibán. **Memorandum No. PAN-FC-011, de 2011**. Projeto de Lei Orgânica contra a Discriminação, Perseguição e Violência Política em razão de Gênero. Disponível em: <<http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/71189792-0404-40de-a154-a1b5fe9e6b3f/Proyecto%20de%20Ley%20Org%20E1nica%20contra%20el%20Discrimen,%20el%20Acoso%20y%20la%20Violencia%20Pol%20EDtica%20en%20raz-%20F3n%20del%20G%E9nero%20Tr.%2088918.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

GUALA, Lourdes Licenia Tibán. **Proyecto de Ley de Práctica Intercultural para el Parto Acompañado en el Sistema Nacional de Salud, de 2016**. Disponível em:

<<http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/9f1037a5-afef-4578-a1b2-0314e379a3ca/Proyecto%20de%20Ley%20de%20Pr%20E1ctica%20Intercultural%20para%20el%20Parto%20Acompa%20F1ado%20en%20el%20Sistema%20Nacional%20de%20Salud%20Tr.%2015208.pdf>>. Acesso em: 28 jan 2017.

HARTSOCK, Nancy C. M. **Money, Sex, and Power: Toward a Feminist Historical Materialism**. The Northeastern Series in Feminist Theory. 2 ed. Boston: Northeastern University Press, 1985.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Women in National Parliaments: Situation as of December 2008**. Disponível em: <<http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif311208.htm>>. Acesso em: 05 dez. 2016.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Women in National Parliaments: Situation as of December 2009**. Disponível em: <<http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif311209.htm>>. Acesso em: 05 dez. 2016.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Women in National Parliaments: Situation as of December 2013**. Disponível em: <<http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif011213.htm>>. Acesso em: 05 dez. 2016.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Women in National Parliaments: Situation as of December 2014**. Disponível em: <<http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif011214.htm>>. Acesso em: 05 dez. 2016.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Women in National Parliaments: Situation as of 1st May 2016**. Disponível em: <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

LOVENDUSKI, Joni. Introduction: state feminism and the political representation of women. In: LOVENDUSKI, Joni (ed.). **State Feminism and Political Representation**. Cambridge University Press: New York, 2005.

MATOS, Marlise; PARADIS, Clarisse G. Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro. Dossiê o Gênero da Política: Feminismos, Estado e Eleições. **Cadernos Pagu**, Campinas, vol. 43, p. 57-118, julho-dezembro, 2014.

MONTEDEOCA, Juana Marisol Peñafiel. **Proyecto de Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres, de 2012a**. Disponível em: <<http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/ab5651f1-386f-4e8f-b970-989936520d60/Proyecto%20de%20Ley%20Org%E1nica%20de%20Igualdad%20entre%20Mujeres%20y%20Hombres-Tr%20106956-Marisol%20Pe%20F1afiel.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

MONTEDEOCA, Juana Marisol Peñafiel. **Proyecto de Ley Orgánica de Acceso Integral a una Vida Libre de Violencia de Género, de 2016a**. Disponível em:

<<http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/2e6000d-a-310-4162-bef7-c12808f81850/Proyecto%20de%20Ley%20Org%E1nica%20de%20Acceso%20Integral%20a%20una%20Vida%20Libre%20de%20Violencia%20de%20G%E9nero%20Tr.%20267816.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

MONTEDEOCA, Juana Marisol Peñafiel. **Proyecto de Ley Orgánica para la Participación Equitativa de Mujeres e Hombres en Posiciones de Liderazgo em El Sector Público y Privado, de 2016b**. Disponível em:

<<http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/cdc6e559-4eeb-4c5c-bb7b-aa5481208083/Proyecto%20de%20Ley%20Org%E1nica%20para%20la%20Participaci%20F3n%20Equitativa%20de%20Mujeres%20y%20Hombres%20en%20Posiciones%20de%20Liderazgo%20en%20el%20Sector%20P%20FABlico%20y%20Privado%20Tr.%20241322.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2017.

MONTEDEOCA, Juana Marisol Peñafiel. **Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia, de 2012b**. Disponível em: <<http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/edc0f365-d44f-40a6-b35f-de572c8d58b7/Proyecto%20de%20Ley%20Org%E1nica%20Reformatoria%20a%20la%20Ley%20Contra%20>>

la%20Violencia%20a%20la%20Mujer%20y%20la%20Familia%20Tr.%20120409.pdf >. Acesso em: 27 jan. 2017.

PETERSON, V. Spike; RUNYAN, Anne Sisson. **Global Gender Issues in the New Millennium**. 4 ed. Estados Unidos: Westview Press, 2014.

PINHEIRO, Rodrigo Paladino. A Súmula Vinculante. Âmbito Jurídico. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2375>. Acesso em: 03 fev. 2017.

QUOTA PROJECT. **Ecuador**. Disponível em: <<http://www.quotaproject.org/uid/country-view.cfm?id=67>>. Acesso em: 10 mai. 2016.

REPÚBLICA DEL ECUADOR. **Asamblea Nacional: Código Orgánico Integral Penal, de 2014a**. Disponível em: <<http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c5de1907-b2b8-4ee2-83ca-122fb7c57c62/Registro%20Oficial%20N%20B0%20180%20C%F3digo%20Org%20EInico%20Integral%20Penal.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

REPÚBLICA DEL ECUADOR. **Asamblea Nacional: Foro Parlamentario Beijing 20 años después se realizará en la asamblea**. Disponível em: <<http://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/foro-parlamentario-beijing-20-anos-despues-se-realizara-en-la>>. Acesso em: 01 jan. 2017.

REPÚBLICA DEL ECUADOR. **Asamblea Nacional: Ley Orgánica de Comunicacion, de 2013**. Disponível em: <<http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/5f0fa603-afe7-40a3-94f8-b9477961dc9a/Registro%20Oficial%20No.%2022%20Ley%20Org%20EInica%20de%20Comunicaci%20F3n.pdf>>. Acesso em: 22 jan, 2017.

REPÚBLICA DEL ECUADOR. **Asamblea Nacional: Pleno – Asambleístas**. Disponível em: <<http://www.asambleanacional.gob.ec/es/pleno-asambleistas>>. Acesso em: 03 dez. 2016.

REPÚBLICA DEL ECUADOR. **Asamblea Nacional: Resolución que exhorta a las funciones del estado y a los gobiernos autónomos descentralizados para que establezcan y apliquen normas y políticas tendientes a eliminar toda forma de violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes, de 2014b**. Disponível em: <http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/resolucion_que_exhorta_a_las_funciones_del_estado_y_a_los_gads_para_que_establezcan_y_apliquen_normas_y_politicas_tendientes_a_eliminar_toda_forma_de_violencia_contra_las_mujeres_ninas_y_adolescentes_25-11-2014.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2016.

REPÚBLICA DEL ECUADOR. **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, de 2010a**. Disponível em: <<http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/eea99806-ed73-4805-9c7d-b0e8c90f0dbc/Registro%20Oficial%20N%20B0%20303%20C%F3digo%20Org%20EInico%20de%20organizaci%20F3n%20Territorial,%20Autonom%20EDa%20y%20Descentralizaci%20F3n.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

REPÚBLICA DEL ECUADOR. **Constitución de la República del Ecuador**. Publicada en el Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Disponível em: <<http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-20/transparencia-2015/literal-a/a2/Const-Enmienda-2015.pdf>>. Acesso em: 01 jan. 2017.

REPÚBLICA DEL ECUADOR. **Ley del Deporte, Educación Física y Recreación, de 2010b**. Disponível em: <<http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/3fd2a4c9-57d1-402c-b978-5c5ea071442d/Registro%20Oficial%20No.%20255%20Ley%20de%20Deporte,%20Educaci%20F3n%20F%EDsica%20y%20Recreaci%20F3n.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

REPÚBLICA DEL ECUADOR. **Ley Orgánica de Educación Intercultural, de 2011**. Disponível em: <<http://www.evaluacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/06/Anexo-b.-LOEI.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

REPÚBLICA DEL ECUADOR. **Ley Reformataria a la Ley de Seguridad Social, de 2010c**. Disponível em: <<http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/ff6bcf64-46bc-4f32-8876-562712acd79a/Registro%20Oficial%20No.%20323%20Ley%20Reformatoria%20de%20la%20Ley%20de%20Seguridad%20Social%20en%20Beneficio%20de%20las%20Personas%20que%20Realizan%20Trabajo%20Dom%20E9stico%20No%20Remunerado.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

REPÚBLICA DEL ECUADOR. **Registro Oficial: Año II – N° 283** Quito, lunes 7 de julio de 2014c. Lei dos Conselhos Nacional para a Igualdade. Disponível em: <<http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/2d8c9424-3e3b-45fa-bc2e-8c2600ef7a35/Registro%20Oficial%20No.%20283%20Ley%20Organica%20Consejos%20Nacionales%20para%20la%20Igualdad.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2017.

RUBIN, Gayle. The Traffic in Women: Notes on the "Political Economy" of Sex. In: REITER, Rayna R. (ed.). **Toward an Anthropology of Women**. New York: Monthly Review Press, p.157-210, 1975.

SCHAVELZON, Salvador. **Plurinacionalidad y Vivir Bien/Buen Vivir Dos conceptos leídos desde Bolivia y Ecuador post-constituyentes**. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala, 2015.

SCHOLZ, Roswitha. Patriarchy and Commodity Society: Gender without the Body. In: PENDAKIS, Andrew; DIAMANTI, Jeff; BROWN, Nicholas; ROBINSON, Josh; SZEMAN, Imre. **Contemporary Marxist Theory**. New York; London: Bloomsbury Academic, 2014.

SILVA, Fabrício. Até onde vai a “onda rosa”? **Análise de Conjuntura OPISA**. Rio de Janeiro, n. 2, p. 1-20, fev, 2010.

SPIVAK, Gayatri. Scattered Speculations on the Question of Value. In: PENDAKIS, Andrew; DIAMANTI, Jeff; BROWN, Nicholas; ROBINSON, Josh; SZEMAN, Imre. **Contemporary Marxist Theory**. New York; London: Bloomsbury Academic, 2014.

VILLARREAL, Leandro. **Proyecto de Ley de Protección y Asistencia a Madres Adolescentes, de 2012**. Disponível em: <<http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/a949fb27-3fe4-496e-a6c1-abba7e22776d/Proyecto%20de%20Ley%20de%20Protecci%F3n%20y%20Asistencia%20a%20Madres%20Adolescentes-Tr.%20106284.pdf>>. Acesso em: 28 de jan. 2017.

WALBY, Sylvia. **Theorizing Patriarchy**. 2 ed. Oxford: Basil Blackwell, 1991.

Política Externa Cabo-verdiana: evolução, perspectivas e linhas de força



Cape Verdean Foreign Policy: evolution, perspectives and lines of force

Recebido em: 13 de novembro de 2017

Aprovado em: 11 de julho de 2018

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2019v7.n1.p87

João Paulo Madeira¹

1. Professor Auxiliar da Universidade de Cabo Verde (Uni-CV). Investigador do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP-ISCSP-UL) e do Centro de Investigação em Ciências Sociais e Políticas (CICSP-Uni-CV). Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Lisboa (ISCSP-UL). Bolseiro de pós-doutoramento pela Fundação Calouste Gulbenkian na FCT-UNL enquanto membro da Rede de Estudos Ambientais em Países de Língua Portuguesa (REALP). Praia/Cabo Verde. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0016-8167> 

RESUMO

O artigo tem por objetivo compreender os trilhos de Cabo Verde, em matéria de política externa com vista a potenciar o seu desenvolvimento. O país exerce desde a independência em 1975, uma política externa de não alinhamento, efetuando diligências na procura de fontes de financiamento com o propósito de centrar os seus esforços na adoção das melhores práticas de governação. Para o efeito, partiu-se das seguintes hipóteses de estudo: a afirmação e projeção de um país com poucos recursos naturais, geograficamente limitado e dependente de fluxos financeiros externos, necessita de aproveitar as suas características geográficas com vista a colmatar as necessidades internas e, paralelamente, projetar-se para além das próprias fronteiras; os sucessos obtidos por Cabo Verde dependem de fatores ideacionais entre os quais se destacam: a transparência e *accountability* com o propósito de captar os recursos adequados, quer sejam públicos ou privados externos, a experiência e capacidade técnica na captação de programas e projetos de cooperação, a habilidade do país em se ajustar às “janelas de oportunidades” no sistema internacional. Para o efeito, adotou-se uma metodologia interdisciplinar aplicada ao estudo de caso do arquipélago, com vista a analisar acontecimentos, estruturas e contextos complexos, resultantes da sua insularidade.

Palavras-chave: Cabo Verde. Política Externa. Sociedade Internacional. Crescimento Económico. Desenvolvimento.

ABSTRACT

The article aims to understand Cape Verde's trails in terms of foreign policy in order to enhance its development. The country has followed, since its independence in 1975, a nonalignment foreign policy, undertaking measures to find sources of funding with a view to focus its efforts on the adoption of the best practices of governance. For this purpose, we have considered the following study assumptions: the affirmation and projection of a country with few natural resources, geographically limited and dependent on external financial flows, which needs to take advantage of its geographical features in order to overcome the internal needs and, at the same time, are looking beyond their own borders; the successes achieved by Cape Verde depend on ideational factors among which we highlight – the transparency and accountability with the purpose of capturing the appropriate resources, whether they are public or external private, the experience and technical capacity on the uptake of cooperation programs and

projects, the ability of the country to adjust to the “windows of opportunities” in the international system. To that end, we adopted an interdisciplinary methodology applied to a case study of the archipelago, in order to analyze events, structures and complex contexts, arising from its insularity.

Keywords: Cape Verde. Foreign Policy. International Society. Economic Growth. Development.

Introdução

Após a independência da maioria dos países africanos que teve início na década de sessenta do século passado, os recém-Estados passaram a exigir das instituições e organizações internacionais o devido reconhecimento pelos direitos que foram, entretanto, adquiridos. Cabo Verde não constitui exceção à regra, tendo os sucessivos governos, desde a independência em 1975, apostado numa política externa² que atendesse às condições geográficas e climáticas adversas³ do arquipélago, estando conscientes da necessidade de redimensionar a política interna, face às mudanças que, entretanto, se registavam no cenário internacional.

O país seguiu uma política externa de não-alinhamento, atuando de forma firme e prudente, de modo a obter confiança dos parceiros internacionais para garantir que os apoios fossem exclusivamente utilizados para debelar as carências existentes no arquipélago, entre as quais a escassez de recursos naturais com frequentes períodos de seca e fome. Esta condição conduziu à necessidade da emigração, tanto espontânea como forçada e, por último, à fragilidade da base produtiva nacional. Foi neste período que se registaram ganhos substanciais em formas de doação de países como a África do Sul, Espanha, Estados Unidos da América, Israel, Portugal, Reino Unido, República Popular da China, Singapura, Suécia, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e Estados Árabes. Ao contrário de vários países em desenvolvimento, Cabo Verde tinha como principal meta assegurar a estabilidade do país e o seu desenvolvimento a longo prazo. Fê-lo de diversas formas, através da promoção da boa governação, respeito pelas liberdades fundamentais e pelos princípios do Estado de direito democrático, impulsionado pela procura de uma maior eficiência e transparência das instituições democráticas.

A “prova de fogo” prendia-se com o *dossier* África do Sul, uma vez que o arquipélago recusou aderir às sanções económicas por parte da Organização da Unidade Africana (OUA), atual União Africana (UA), contra o regime do apartheid em 1986, pois exigia-se a Cabo Verde a não permissão de escala de aviões da *South African Airways* no Aeroporto Internacional do Sal (DAVIDSON, 1988, p. 229). Um dos motivos foi a atitude prudente, mas firme, que insistiu que os voos renderiam anualmente a Cabo Verde uma quantia superior a 25,4 milhões de dólares, igual a 31% do PIB, avaliado na altura pelo Banco Mundial em 80 milhões de dólares (LOPES, 2002, p. 344). Tratava-se, pois, de uma questão complexa que requeria um debate pormenorizado e uma abordagem cuidada da questão, dado que, afinal, estava em causa a necessidade de assegurar a viabilidade económica do país (MADEIRA, 2006, p. 91).

2. O conceito de política externa aqui utilizado diz respeito a todas as políticas, incluindo as económicas e de segurança adotadas por um Estado em relação ao exterior (BERRIDGE e JAMES, 2003, p. 107).

3. De entre as condições geográficas e climáticas destacam-se: a exiguidade territorial e a insularidade, dispersão entre ilhas, ventos quentes e secos que sopram do deserto do Saara em direção ao arquipélago, resultando numa baixa produtividade agrícola. Os cursos naturais de água são escassos devido, por um lado, às secas cíclicas e chuvas sazonais e, por outro, à, escassez crônica de água. Quando a precipitação ocorre, entre agosto e outubro, dá-se sob a forma de chuvas, por vezes, torrenciais que causam danos significativos na erosão hídrica (Neves, et al. p. 59-72).

Cabo Verde procurou sempre manter relações estreitas com Portugal, Brasil e demais países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) que, em julho de 1996, formaram uma organização de concertação político-diplomática entre os seus Estados-Membros no sentido de reforçar a presença da Comunidade nas organizações internacionais e, igualmente, promover a cooperação nos domínios da defesa e segurança, ciência e tecnologia, educação e saúde, cultura, promoção e difusão da língua portuguesa. O arquipélago possui igualmente relações com os países da Francofonia e goza, desde 1977, do estatuto de observador associado na Agência de Cooperação Cultural e Técnica (ACCT), atualmente Organização Internacional da Francofonia (OIF).

Imagem 1- Mapa continente Africano



Fonte: Cities and Places (2018)

Cabo Verde caracteriza-se por ser um pequeno Estado africano que se encontra localizado no *Atlântico Médio* entre África, Europa e América e que tem vindo a preconizar uma política externa assente no pragmatismo e defesa do interesse nacional (AMANTE DA ROSA, 2007, p. 165; GRAÇA, 2014, p. 270; MADEIRA, 2016, p. 90). Baseia a sua conduta numa *cultura de paz* (CARDOSO, 1986, p. 15), de diálogo e de não ingerência nos assuntos internos de outros Estados.

As características do meio geográfico, geralmente associadas à insularidade, pequena superfície, terreno montanhoso e escassez de recursos naturais e períodos de seca prolongados têm despertado o país para a necessidade da sua viabilização no cenário internacional, procurando conquistar a credibilização da imagem no exterior e o reforço das relações político-diplomáticas, particularmente entre os países que fazem parte da região ocidental de África⁴. A promoção do desenvolvimento acarreta custos acrescidos para o Estado, tornando-o dependente de fluxos externos, particularmente das remessas dos emigrantes, dos investimentos no setor do turismo e dos programas de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento⁵.

A aposta nas relações externas constitui um mecanismo necessário para multiplicar e diversificar parceiros, promovendo, deste modo,

4. Na região da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), oito são francófonos (Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Guiné-Conacri, Mali, Niger, Senegal e Togo), cinco são anglófonos (Gâmbia, Gana, Libéria, Nigéria e Serra Leoa), dois são lusófonos (Cabo Verde e Guiné-Bissau). 5. A cooperação para o desenvolvimento caracteriza-se por um dos instrumentos da política externa que os Estados utilizam no sentido de aproximar tanto os países desenvolvidos, como os países em vias de desenvolvimento, facilitando, desta forma, o diálogo. Todo este processo tem como pano de fundo o envolvimento dos doadores na formulação de estratégias de desenvolvimento. É esperado que os doadores e os recetores da ajuda colaborem entre si de forma eficaz. Em seguida, ocorre a implementação de estratégias de desenvolvimento a fim de que se possa avançar para atingir os objetivos estabelecidos. Neste contexto, os atores nacionais ou estrangeiros e os países beneficiários desempenham um papel decisivo (DEGNBOL-MARTINUSSEN e ENGBERG-PEDERSEN, 2005, p. 1). Cabo Verde aderiu em 1977 à categoria dos Países Menos Avançados (PMA), o que permitiu aceder, designadamente, a um conjunto de ações, programas ou projetos de ajuda ao desenvolvimento e à concessão de preferências comerciais e assistência técnica. Em janeiro de 2008 o arquipélago transitou para a categoria de País de Rendimento Médio. A boa aplicação das ajudas internacionais e a estabilidade social, económica e política desde a independência contribuíram para o desenvolvimento do país. Contudo, a entrada para este grupo limitou o acesso a empréstimos concessionais, em especial os encargos relativos à amortização e aos juros junto dos parceiros e organizações multilaterais.

uma inserção internacional segura e competitiva. Apesar das fragilidades apontadas aos pequenos Estados insulares como sejam: isolamento geográfico, reduzida dimensão territorial, baixa densidade populacional, povoamento disperso, dívida pública face ao produto interno bruto, baixas taxas de qualificação e, por vezes, desajustadas em relação ao mercado de trabalho, economias de pequena escala, número limitado de mercados de exportação e exposição continuada a riscos e vulnerabilidades ambientais (MADEIRA, 2017, p. 18; SANTOS, 2011, p. 12; TOLENTINO, 2007, p. 135), as opções políticas têm caminhado no sentido de procurar aproveitar as características geográficas do arquipélago para projetar o país e, desse modo, colmatar as suas necessidades internas.

De entre as particularidades geográficas, territoriais e socioeconómicas, destaca-se a extensa Zona Económica Exclusiva (ZEE)/Plataforma Continental (PC) de Cabo Verde, que vai além dos 796.840 km², ou seja, uma área quase 20.000 vezes maior que a parte emersa (DIAS e CARMO, 2010, p. 250), o que resulta na fragilidade das suas fronteiras. Outras especificidades incluem não só Cabo Verde, mas também as ilhas Canárias, Açores e Madeira que se encontram distantes da costa e menos expostas aos problemas fronteiriços, entre os quais: epidemias, disputas territoriais e questões religiosas. São ilhas facilmente navegáveis, particularmente rentáveis para o turismo e indústria pesqueira, apesar da pressão sobre os recursos naturais limitados. Este contexto alargado, permite o fomento da produção e distribuição de energia proveniente de fontes renováveis (eólica, geotérmica, hidráulica, maremotriz e solar), assim como o acesso a programas de empreendedorismo marítimo. Por exemplo, a EMPREAMAR⁶ desenvolve em Cabo Verde um programa para o setor marítimo das comunidades costeiras que dependem da economia marítima, através da implementação de soluções inovadoras, a fim de criar vantagens competitivas. Trata-se de um projeto financiado pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), Instituto Nacional de Desenvolvimento das Pescas (INDP), Universidade de Cabo Verde (Uni-CV) e Campus do Mar.

É neste contexto que a relação deste país com parceiros, como por exemplo a União Europeia, os Estados Unidos e, mais recentemente a China, tem sido de vital importância (MADEIRA, 2017, p. 10). Consciente das suas limitações, Cabo Verde tem procurado implementar parcerias que valorizem as suas especificidades insulares, em particular a sua posição geoestratégica privilegiada no Atlântico. Aliás, é uma das vocações que o arquipélago tem explorado desde a sua descoberta e que serviu, durante séculos, como importante “placa giratória do comércio triangular entre a África, a Europa e as Américas” (PEREIRA, 2011, p. 20). O facto de se localizar a aproximadamente 500 km da costa ocidental africana, no cruzamento das principais rotas Norte-Sul e Este-Oeste, o arquipélago tem conferido um conjunto de oportunidades, tanto no domínio marítimo quanto no aéreo. Quanto ao primeiro, é de salientar as facilidades na prestação de serviços aos navios de passageiros e de carga no Porto da Praia (Ilha de Santiago), no Porto Grande, Mindelo (Ilha de São Vicente), no Porto Novo (Ilha de Santo Antão) e no Porto de Palmeira (Ilha do Sal). Obviamente, isto traz a necessidade de acompanhar a concorrência de

6. Ver a este respeito: EMPREAMAR CV, O meio marinho com recurso para o empreendedorismo em Cabo Verde, EMPREAMAR, Mindelo, 2018. Disponível em <<http://www.empreamarcv.org/>>. Acesso em 09 jul. 2018.

vários portos, como o de Las Palmas, que oferece uma ampla rede de serviços, incluindo portos de pesca e marinas; o de Dakar com acesso privilegiado aos mercados nacionais do Senegal e do país vizinho, Mali, em particular após a reabilitação dos caminhos-de-ferro de mais de 700 quilómetros que ligam Dakar a Bamako; [3] o de Abidjan que permite chegar aos países vizinhos da Costa do Marfim sem ligação ao mar, nomeadamente: Mali, Burquina Faso ou Níger.

No que respeita ao transporte aéreo, Cabo Verde desempenhou, até hoje, um importante papel, quer no plano económico quer no militar. A primeira travessia aérea do Atlântico Sul ocorreu entre março e junho de 1922 e permitiu ligar as cidades de Lisboa e Rio de Janeiro. Esta viagem foi protagonizada por Sacadura Cabral e Gago Coutinho e passou pela cidade do Mindelo, Ilha de São Vicente em Cabo Verde. O ato foi particularmente importante uma vez que foram testados aparelhos de navegação que marcaram a história da aviação mundial. De 1963 a 1975, o Aeródromo de Trânsito N.º 1 da Força Aérea Portuguesa (FAP) foi instalado no aeroporto do Sal que apoiava as ligações aéreas entre Portugal e as suas províncias ultramarinas em África. Entre 1967 e 1993, o aeroporto internacional do Sal foi utilizado como ponto de reabastecimento de aviões pela SAA, uma vez que foram negados os direitos de aterragem e reabastecimento pela maioria dos países africanos, devido ao protesto internacional contra o regime de segregação racial na África do Sul. Mais tarde, as companhias aéreas - *Cubana de Aviación* e *Aeroflot - Russian Airlines* utilizaram o respetivo aeroporto para reabastecimento e transporte de passageiros (GOMES e MOREIRA DE SÁ, 2008, p. 370; MAFFIA, 2008, p. 52). Desde 2017, o aeroporto do Sal tem sido utilizado pela *South Atlantic Airbridge*, operado pela *Air Tanker* entre o Reino Unido e as Ilhas Malvinas. Trata-se de um acordo temporário até 2020, altura em que se espera que esteja reparada a pista de descolagem e aterragem do aeroporto da Ilha de Ascensão⁷.

Atualmente, o principal desafio do país passa pelo reforço no estabelecimento de acordos estratégicos, atendendo ao respeito pelos direitos humanos, transparência, cumprimento das regras democráticas, princípios de bem-estar e de justiça social. À semelhança do que se passou em anos anteriores, Cabo Verde manteve a liderança dos países lusófonos no Índice de Democracia de 2018, elaborado pelo The Economist. O arquipelago ocupa o 23.º lugar entre os 167 Estados contemplados pelo estudo. Este aspeto assume particular relevância, uma vez que se encontra a três posições à frente de Portugal e a vinte e seis do Brasil. Importa igualmente mencionar as declarações do empresário sudanês-britânico Mo Ibrahim, fundador da Celtel e presidente da fundação internacional, com o seu nome, que apontou em abril de 2017, Cabo Verde como um exemplo de Governança em África. Mo Ibrahim apelou para que “em vez de olharem para a China ou América, olhem para Cabo Verde! Vejam como é que conseguiram”⁸. Aliás, a observância destes princípios, com resultados diretos na melhoria dos padrões de desenvolvimento humano, fez com que Cabo Verde obtivesse o estatuto de um Estado de Direito Democrático, que atualmente goza de um elevado grau de credibilidade, particularmente no cumprimento das normas de boa governação (BA-

7. Ver a este respeito: Refuelling Hub for South Atlantic Airbridge confirmed as Cape Verde. MercoPress, Montevideo, 24 jul. 2017. Disponível em: <<http://en.mercopress.com/2017/07/24/refuelling-hub-for-south-atlantic-airbridge-confirmed-as-cape-verde>> Acesso em 09 jul. 2018.

8. Ver a este respeito: “Olhem para Cabo Verde” diz Mo Ibrahim ao continente africano. LUSA/Deutsche Welle, Lisboa, 08 abr. 2017. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-002/olhem-para-cabo-verde-diz-mo-ibrahim-ao-continente-africano/a-38352584>> Acesso em 09 jul. 2018.

9. Cabo Verde é membro do Comité Permanente Inter-Estados de Luta Contra a Seca no Sahel (CILSS). Foi criada em 12 de setembro de 1973, na sequência das secas que atingiram a região do Sahel na década de 1970. Atualmente, fazem parte treze Estados-Membros, entre os quais oito costeiros (Benin, Costa do Marfim, Gâmbia, Guiné-Conacri, Guiné-Bissau, Mauritânia, Senegal e Togo), quatro sem litoral (Burquina Faso, Mali, Níger e Chade), e um insular (Cabo Verde). No entanto, também sobre esta questão, o arquipélago presidiu em 2017, por um período de um ano, o Grupo dos Pequenos Estados Insulares Africanos e Madagáscar (em inglês SIDSAM) com vista a adotar uma posição comum nas organizações internacionais, regionais e sub-regionais, especialmente em relação à União Africana (UA), à Agenda 2063 e à Agenda Global 2030 na promoção do desenvolvimento sustentável.

10. Esta “subida” foi decidida em dezembro de 2004 pelas Nações Unidas e tal deveu-se, em grande parte, ao facto de Cabo Verde preencher pelo menos dois dos três critérios seguintes: ter subido o seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Rendimento Per Capita (RPC), apesar de alguns avanços, continua ainda a faltar pontos-base no Índice de Vulnerabilidade Económica (IVE) (PAIS, 2012, p. 65). A resolução da Assembleia Geral 59/209 determinou que a passagem para o grupo de PDM só seria efetiva, após um período de três anos, para permitir uma saída por etapas suscetível de criar condições para que a “promoção” não constituísse um obstáculo ao desenvolvimento do arquipélago. Neste sentido, as autoridades cabo-verdianas com o apoio do Sistema das Nações Unidas, criaram o Grupo de Apoio à Transição (GAT) em que estiveram presentes os principais parceiros internacionais para a implementação e aperfeiçoamento de uma estratégia progressiva de passagem para o Grupo dos PDM. Ver a este respeito: Arquipélago passa hoje a ser País de Desenvolvimento Médio. Disponível em <http://expresso.sapo.pt/africa/arquipelago-passa-hoje-a-ser-pais-de-desenvolvimento-medio=f205442#gs.HN2aAgs>. Acesso em 09 jul. 2018.

KER, 2009, p. 135; FRYNAS, WOOD & SOARES DE OLIVEIRA, 2003, p. 46; MADEIRA & REIS, 2018, p. 183).

De entre as cinco antigas colónias portuguesas que obtiveram independência em meados da década de 1970, três sofreram guerras civis, regimes opressivos e momentos de grande instabilidade política (Angola, Guiné-Bissau e Moçambique). Cabo Verde e São Tomé e Príncipe fizeram, no início da década de 1990, as respetivas transições políticas de um sistema de partido único para uma democracia multipartidária e, desde então, “têm continuamente produzido governos democraticamente eleitos” (VEENENDAAL e CORBETT, 2014, p. 538), apesar do fraco desempenho económico (BAKER, 2006, p. 504; SEIBERT, 2006, p. 135; CAHEN, 1991, p. 141).

Cabo Verde ao optar por uma política de não-alinhamento, procurou estabelecer e cultivar relações de cooperação com países como Angola, Alemanha, Brasil, Coreia do Sul, Cuba, EUA, França, Portugal, Senegal, República Popular da China e Rússia na base da confiança, proximidade e respeito pelas diferenças em torno dos regimes políticos e económicos, tradições culturais e sistemas religiosos. A cooperação assentou essencialmente nos domínios da saúde, educação e desporto, infraestruturas e fomento empresarial, recursos humanos, financeiros, transportes e comunicações, energia, agricultura, pesca, pecuária e turismo. O arquipélago mantém relações bilaterais com todos os países lusófonos e é membro de várias organizações internacionais. Participa em diversos encontros sobre questões políticas, económicas e ambientais⁹. Assim sendo, torna-se necessário, em forma de pergunta e de maneira clara, responder ao seguinte problema de pesquisa: perante as condições edafoclimáticas do arquipélago, como sejam: reduzida superfície, solos pouco evoluídos, escassez de água, secas cíclicas e a influência dos ventos quentes e secos que sopram do deserto do Sahara, quais deverão ser os principais desafios de Cabo Verde em matéria de política externa no sentido de colmatar a insularidade, dependência e exposição a choques extremos? Para o estudo desta problemática, mostra-se imprescindível a adoção de um estudo qualitativo de base interdisciplinar que permita cruzar múltiplas técnicas de recolha de dados em diferentes momentos e lugares.

O presente artigo procura compreender o caminho percorrido por Cabo Verde para melhor se analisar os resultados até hoje obtidos, a partir do processo de formulação e implementação das decisões tomadas no âmbito da política externa. Apesar de Cabo Verde ser unanimemente considerado pelos organismos internacionais um exemplo de democracia, transparência e de *boa governação* em África (AFRICAN DEVELOPMENT BANK, 2012, p. 16; EUROPEAN UNION, 2016, p. 3; INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2016, p. 10; WORLD BANK, 2011) e de ter alcançado em 2007 o estatuto de País de Rendimento Médio¹⁰, o certo é que importantes desafios ao nível da política externa se impõem, particularmente num contexto mundial conturbado, marcado por incertezas a nível interno, sendo, portanto, relevante que se compreenda os principais elementos que interferem no processo de tomada de decisão dos Estados.

Compreender o processo de tomada de decisão em política externa

No domínio de Relações Internacionais é fundamental reconhecer que o estudo da política externa adquiriu, nas últimas décadas, uma importância acrescida, por constituir uma ferramenta essencial no posicionamento dos Estados no sistema internacional que o procuram no sentido de projetar o seu interesse nacional.

Ao longo da história da humanidade, diferentes povos se relacionavam e interagiam entre si, com o objetivo de atingir certos fins e assim concretizarem os seus interesses¹¹. Um dos principais marcos históricos da política externa surge a partir da assinatura do Tratado de Vestfália em outubro de 1648. Por reestruturar a ordem internacional, o Tratado passou a assegurar os princípios fundamentais que regem as relações entre Estados, a saber: a separação de poderes e a não dependência e a não interferência nos assuntos internos.

Este acontecimento histórico foi de vital importância para a comunidade internacional, uma vez que se centrou no equilíbrio de poderes, na convivência com base na definição de regras jurídicas, na concertação multilateral, no respeito pelo direito internacional e na prossecução de uma diplomacia permanente (CRAVINHO, 2002, p. 50; FERNANDES, 1991, p. 30). Todavia, nem todos partilham desta opinião. Osiander (2001, p. 284), por exemplo, considera que a origem do conceito de soberania surgiu antes do século XVII. É perfeitamente possível, até muito provável, que tenha havido relações entre atores com base na soberania, antes mesmo da palavra ter surgido no vocabulário. O grau de autonomia dos atores pode variar, em parte, impulsionado pelas suas próprias escolhas, sem que haja necessariamente um discurso em torno da ideia de luta pela hegemonia. Na sua ótica, a dicotomia império-soberania é falsa, uma vez que, ao longo da história, sempre existiram formas de cooperação. Já Teschke (2002, p. 6) argumenta que o sistema vestfaliano foi, desde sempre, caracterizado por relações entre dinastias e outras comunidades políticas enraizadas na forma de sociedade pré-capitalista. A lógica de disputas de interesses entre dinastias, estruturou a política europeia até ao século XIX. Nesse artigo, o autor adianta a hipótese de que a geopolítica europeia em torno das dinastias surgiu muito antes de 1648. Neste sentido, torna-se necessário reconsiderar “Vestfália” como um marco histórico que representa uma mudança de paradigma no cenário geopolítico e fonte de referência no estudo das relações internacionais. O autor propõe que se proceda a uma reflexão acerca do surgimento do moderno sistema europeu de Estados-Nações.

Apesar das observações apresentadas, o certo é que, ao longo do tempo, assistiu-se a uma evolução notável nas relações entre Estados e, entre estes com outros atores internacionais, que se foram desenvolvendo em resposta às novas oportunidades e desafios. Nenhum Estado, mesmo uma superpotência, é autossuficiente para atuar de forma isolada na medida em que, cada vez mais, existe uma crescente interdependência entre Estados, organizações e grupos com destaque mundial. Todavia, os Estados nacionais continuam a ser os principais atores, senão exclusivos da sociedade internacional¹². Aliás, esta era, até há poucas décadas, constituída basicamente por uma constelação de:

11. O conceito de interesse nacional refere-se àquilo que é considerado como um objetivo vital ou desejável por um determinado Estado nas Relações Internacionais (BERRIDGE e JAMES, 2003, p. 181).

12. A designação de sociedade internacional tornou-se um conceito genérico, muitas vezes associado à Escola Inglesa. Porém, outros autores deram igualmente um importante contributo para a sua definição. Por exemplo, o historiador alemão Heeren (1834) versa sobre os sistemas de Estados, que de uma forma ou doutra, acabaram por influenciar o pensamento da Escola Inglesa. O termo tem sido intrínseco ao direito internacional desde, pelo menos, o século XIX (Keene, 2002; Little, 2009; Schwarzenberger, 1951). Bull e Watson (1984) definem a sociedade internacional como um grupo de Estados (ou mais geralmente, um grupo de comunidades políticas independentes com poder de decisão). Estes não formam um sistema coerente, no sentido em que o comportamento de cada ator constitui um fator necessário para o cálculo em matéria de relações sociais. Este pode ser realizado pela via do diálogo, tendo em mente a consolidação de instituições comuns, bem como a definição de regras e procedimentos comuns. Para esse efeito, torna-se necessário reconhecer os interesses de ambos no sentido de manter os respetivos acordos (BUZAN, 1993, p. 330).

“Estados justapostos, ligados entre si por relações de interesse ou de força, orientando-se apenas por vagas indicações dum direito internacional embrionário e desprovido de mecanismos sancionatórios (...) as únicas formas de organização existentes eram rudimentares e consistiam em relações de domínio ou de equilíbrio de forças, em alianças temporárias contra inimigos comuns e em sistemas de representação mútua, através da acreditação de diplomatas” (GOMES, 1990, p. 57).

Contudo, numa perspectiva contemporânea, a análise da política externa, enquanto abordagem teórica diferenciada, teve a sua origem após a Segunda Guerra Mundial. Na sua génese sobressaem as investigações de Snyder, Bruck e Sapin (1954), de Harold e Sprout (1956; 1965) e de Rosenau (1966). Estas produções académicas contribuíram para a construção do campo de análise da política externa que, no período pós-Guerra-Fria, adquiriu uma renovada e importante centralidade no âmbito de Relações Internacionais (FREIRE e VINHA, 2011, p. 15; HAGAN, 2001, p. 10).

Os atores internacionais, com particular destaque para os Estados nacionais, passaram a recorrer à política externa como um meio eficaz para a projeção internacional, embora se possa considerar que a sua formulação e implementação não constituem tarefas simples, nem tão pouco lineares. Estas decorrem essencialmente da necessidade de se trabalhar diferentes modelos analíticos que possibilitam compreender de forma adequada o funcionamento da sociedade internacional. Existe uma intrínseca relação entre a dimensão interna ou doméstica e a dimensão externa ou internacional ou, por outras palavras, entre o agente e a estrutura (ROSENAU, 1969, p. 45).

Contudo, há que ter em consideração, no entanto, em razão de circunstâncias internas e externas e a sua evolução ao longo do tempo, a dimensão da política interna dos Estados. Afinal é disto que se trata: uma política pública que deveria, mais do que nunca, mostrar continuidade, seja por razões institucionais ou por força das suas responsabilidades. Putnam (1993, p. 432) chama a atenção para a análise das determinantes internas no sentido de enfatizar a política dos Estados. Entre os exemplos, destaca o papel dos legisladores, partidos e dos grupos de interesse (económicos e não-económicos). Aponta igualmente outros fatores que determinam as decisões. Estes dizem respeito aos arranjos institucionais, eleições e mudanças ao nível da opinião pública, assim como o papel das diferentes autoridades na assunção das suas responsabilidades. Não obstante haver discordância quanto à prevalência dos fatores internos sobre os externos ou vice-versa, o certo é que existe uma relação bidirecional entre estas dimensões. Por um lado, considera-se que o contexto interno constitui uma variável relevante na definição e priorização da agenda da política externa (HUDSON, 2007, p. 46; MILNER, 1997, p. 57; SAIDEMAN e AYRES, 2007, p. 195) e, por outro lado, o contexto internacional constitui um elemento fundamental e de referência no desenvolvimento interno ou doméstico (KEOHANE e NYE, 2000, p. 87; WALTZ, 1979, p. 34).

Sendo assim, conceitua-se, neste artigo, a política externa como um conjunto de instrumentos, estratégias e objetivos que os responsáveis governamentais optam no que concerne à formulação política para assim responder ao ambiente externo - atual e vindouro (ROSATI, 1994, p. 230). A política externa consiste na elaboração por parte dos decisores políticos ou

dos seus representantes devidamente autorizados, de programas orientados para a resolução de determinados problemas (HERMANN, 1990, p. 12).

Além de discutir a respeito de agente e estrutura, a política externa engloba outras dimensões analíticas, entre as quais as mais subjetivas, como sejam: crenças, valores, atitudes e interesses subjacentes ao processo de formulação e decisão (FREIRE e VINHA, 2011, p. 18). O interesse nacional explica porque um qualquer Estado se comporta de uma determinada maneira e age de uma forma específica no ambiente internacional. Geralmente, isto ocorre para se estar à altura das expectativas de outros Estados ou Organizações. Os Estados preservam e protegem os seus valores e interesses. Isso poderá ser feito de várias maneiras de acordo com o que é esperado. Poderá aqui incluir-se naturalmente a componente de cooperação. Espera-se que esta seja reforçada pelo desenvolvimento de outras duas componentes. A primeira prevê o desenvolvimento de uma cooperação estruturada através de um determinado quadro político. A segunda remete para o reforço da cooperação por intermédio da componente preferencial dos atores, a partir de uma análise cuidadosa dos objetivos que ambos têm em comum. Contudo, vários são os critérios que poderão ser aplicados com o objetivo de dotar os Estados de ferramentas para a tomada de decisões. Trata-se aqui de um processo que resulta de uma escolha consciente dos riscos que lhes estão associados.

Este debate leva-nos a refletir acerca de uma problemática importante que se prende essencialmente com as motivações subjacentes ao processo de formulação da política externa, nomeadamente o papel e as características individuais do decisor, bem como dos quadros ideológicos em que tais decisões são tomadas (JØRGENSEN, 2006, p. 52). Os objetivos a alcançar, fins a atingir, recursos internos e o contexto externo interferem na política externa de cada Estado. Ciente de que estes aspetos constituem importantes elementos para a tomada de decisões, cabe aos representantes políticos, avaliar os instrumentos da política externa a serem utilizados, consoante os fins a que se destinam.

..... Política externa cabo-verdiana: da projeção à credibilização internacional

Localizado no Atlântico Médio, na região da costa ocidental africana, aproximadamente a 500 km do Senegal, o arquipélago de Cabo Verde é composto por dez ilhas e vários ilhéus que formam uma área geográfica de 4030 km², tendo aproximadamente 539.560 habitantes (WORLD BANK, 2018). À semelhança dos pequenos Estados insulares africanos, Cabo Verde confronta-se com importantes desafios no que concerne ao seu desenvolvimento, sobretudo por se tratar de um país insular, vulnerável e dependente de fluxos externos. Os Pequenos Estados Insulares caracterizam-se por serem espaços abertos à influência externa, à mudança e à adaptação. Apresentam geralmente algumas características comuns: “Estados soberanos ou territórios autónomos, insulares e com população inferior a um milhão e meio de habitantes” (TOLENTINO, 2007, p. 139).

No que concerne à política externa cabo-verdiana, é possível identificar dois grandes períodos, desde a sua fundação enquanto Estado independente até à atualidade: O primeiro teve lugar entre 1975 e 1990,

num regime de partido único que assentava na unidade política entre a Guiné-Bissau e Cabo Verde. O segundo vai de 1991 até à atualidade e foi, sobretudo, marcado pela passagem de um regime monopartidário para um regime multipartidário. Cabo Verde teve um percurso bastante peculiar no conjunto dos países africanos de expressão portuguesa, uma vez que, durante este período, deram-se ruturas nas instituições políticas e, ao mesmo tempo, formas de continuidade nas relações político-diplomáticas, em particular com a antiga metrópole (MADEIRA, 2016, p. 91).

Entre 1975 e 1990, a política externa de Cabo Verde decorreu num contexto internacional conturbado, marcado sobretudo pela Guerra Fria, que influenciou as décadas seguintes. Perante esta conjuntura, o Estado soberano teve que atuar de forma cautelosa mas firme por forma a obter a confiança interna e dos parceiros internacionais que pudessem garantir os apoios essenciais para fazer face às carências existentes no arquipélago. Neste período, destacam-se duas importantes fases: a primeira das quais, de 1975 a 1980, em que a política externa estava, de certo modo, direcionada para África, com adesão à OUA, atual UA, partilhando dos mesmos objetivos com a Guiné-Bissau e de outras antigas colónias portuguesas. Importa aqui destacar o jogo-duplo por parte da elite política cabo-verdiana que foi posta em prática no seio do partido, no qual o poder foi exercido de forma a manter boas relações com a URSS (formação e capacitação dos quadros médios e superiores) e os EUA (concessão de apoios na área da ajuda alimentar, combate à seca e desertificação e absorção de mão-de-obra cabo-verdiana) (GRAÇA 2014, p. 272). Para fazer face à grave crise que o país atravessava na altura, a Assembleia Nacional decidiu assumir uma posição de neutralidade na Guerra Fria e exprimir a sua posição firme e coerente em relação a assuntos políticos sensíveis como por exemplo o “dossier” África do Sul e a instalação de bases militares em território nacional.

A segunda fase decorreu entre 1980 e 1990 e foi marcada pela rutura do projeto de unidade Guiné-Cabo Verde, como consequência do golpe de Estado a 14 de novembro de 1980 ocorrido na Guiné-Bissau, designado de "Movimento Reajustador" perpetrado por João Bernardo “Nino” Vieira contra Luís Cabral, acabando por o afastar da presidência, lugar que ocupava desde 1973. Este processo resultou em divergências no seio do partido e que acabaram por dismantelar a unidade política de ambos os países, causando, em Cabo Verde, a mudança do Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) para Partido Africano da Independência de Cabo Verde (PAICV) (NÓBREGA, 2003, p. 126-127).

As preocupações sobre a viabilidade da economia nacional, a carência a nível de infraestruturas e de capital humano, levaram os dirigentes políticos a traçarem, como objetivos centrais de Cabo Verde, o desenvolvimento e a consolidação da política externa, através da maximização das relações com os países doadores (MADEIRA, 2016, p. 92). O “fio condutor” da política externa foi a de conseguir, de forma estratégica, adquirir os meios que pudessem auxiliar o país no seu desenvolvimento, com o propósito de construir a imagem de um país viável e economicamente sustentável que, de alguma forma, contribuisse para orientar a política externa durante a Segunda República.

A queda do muro de Berlim em novembro de 1989 e a reunificação alemã em outubro de 1990, simbolizaram o desmoronamento da União Soviética, dando início à *terceira onda de democratização* (HUNTINGTON, 1994, p. 20) na América Latina e no continente africano. Cabo Verde acompanhou essa tendência na medida em que adotou o regime democrático¹³ que passou a constituir, por excelência, o pilar da sua política externa (GRAÇA, 2012, p. 220). O arquipélago passou a apresentar-se no cenário internacional como um Estado democrático que segue um conjunto de princípios, entre os quais da liberdade e o respeito pelos direitos humanos, ciente de que o desenvolvimento económico depende da boa gestão que se quer do investimento direto estrangeiro (IDE), da ajuda pública ao desenvolvimento (APD) e das remessas dos emigrantes.

Ao abrir-se à economia de mercado, o país estabeleceu como meta essencial para o seu desenvolvimento, a aposta no sector privado - no investimento nos transportes, nas comunicações, energia e valorização dos escassos recursos naturais existentes. O arquipélago tem centrado a sua ação na consolidação do regime democrático, sobretudo com a difusão dos seus valores fundamentais: respeito pelos direitos humanos, *boa governação* e transparência. O esforço passou pela conceção de uma imagem de um país estável, promotor da estabilidade, da paz e dos valores democráticos. Cabo Verde passou de um Estado considerado por diversas organizações internacionais como “inviável” para um Estado viável, credível e reconhecido internacionalmente. Pelo fato de ter adotado uma política externa numa perspetiva realista, tendo em conta a reduzida dimensão em termos de superfície, baixa densidade populacional, agravada pelo afastamento, insularidade e distância a que as ilhas se encontram, relevo e clima difíceis, escassez de recursos naturais, fraco desenvolvimento, dependência de programas de ajuda externa, exigiu que fossem criadas estratégias de intensificação e de gestão responsável das ajudas externas (MADEIRA, 2015, p. 87). O cumprimento das obrigações financeiras externas, em conformidade com as regras e princípios constitucionais, acabaram por se traduzir na abertura ao comércio e ao investimento, permitindo, desse modo, uma relação económica bem-sucedida e mutuamente vantajosa com diversos países. O arquipélago tem procurado estabelecer relações de proximidade e de diálogo, tanto no plano bilateral como nas instâncias multilaterais em organismos como a UA, a CEDEAO¹⁴ e da sinergia criada entre as diversas agências e organizações da ONU como o PNUD, a FNUAP e a UNICEF, contribuindo assim, para uma maior eficácia na implementação de programas de desenvolvimento.

O Estado cabo-verdiano, a partir da abertura política em 1990 abre espaço ao sector privado, passando este a assumir um papel de destaque no processo de crescimento económico e desenvolvimento do país. Verificou-se uma recentralização dos instrumentos da política externa, direcionados para a internacionalização da economia, reforço e intensificação das relações com outras potências (MACEDO, 2012, p. 12). Por exemplo, os EUA, a União Europeia e a China têm sido, nestes últimos anos, os principais parceiros do arquipélago, nomeadamente no acesso ao crédito, mas também de uma forma mais geral, nas modalidades de assistência técnica ao conjunto dos países que fazem parte do hemisfério sul.

13. A abertura política deu-se com a revisão da Constituição em 1990 que permitiu a realização das primeiras eleições livres no país. As primeiras eleições multipartidárias em Cabo Verde tiveram lugar a 13 de janeiro de 1991 com a vitória do *Movimento para a Democracia (MpD)*.

14. Cabo Verde é desde 1976 membro da CEDEAO e a sua condição de Estado Insular não tem passado despercebida no seio da comunidade, sobretudo, a partir da revisão do Tratado em 1993. O art.º 68 do respetivo Tratado determina que deve ser objeto de um tratamento especial no que se refere à insularidade. Este, tal como se encontra atualmente, acaba por limitar a sua atuação em relação aos mercados da região onde se insere. Apesar de, nestas últimas décadas, se verificar um esforço na tentativa de aproximação e cooperação com os grandes mercados da Europa, dos EUA e da China, o certo é que esta situação, acaba por encobrir em parte as suas vulnerabilidades, consequentes da tal insularidade.

15. A diplomacia económica preocupa-se com as questões da política económica, por exemplo, a atuação por parte de delegações que atuam no seio de Organizações. Os diplomatas económicos monitorizam e relatam as políticas económicas dos países e aconselham os governos de origem sobre a melhor forma de os influenciar. A diplomacia económica emprega os recursos económicos, entre os quais as recompensas ou sanções na prossecução de um determinado objetivo da política externa, sendo, por vezes, designado de “política económica” (BERRIDGE e JAMES, 2003, p. 91).

16. As Regiões Ultraperiféricas (RUP) da União Europeia (UE) dizem respeito a territórios dependentes dos Estados-membros da UE, geograficamente distantes e devem ter um tratamento diferenciado, com salvaguardas específicas, nos termos do Tratado de Amsterdão (1997), por serem partes integrantes da UE. Cabo Verde não pertence à UE, mas mantém desde novembro de 2007 uma Parceria Especial com a UE, que visa fortalecer e aprofundar os laços existentes entre ambos para prosseguirem e reforçarem o diálogo político e a convergência económica, privilegiando, para além da tradicional relação doador-beneficiário. Esta relação baseia-se num quadro de confiança mútua e interesses comuns com base em valores e princípios, entre os quais: democracia, boa governação, Estado de direito e respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Ver a este respeito: EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION: Cape Verde and the EU. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/19890/cape-verde-and-eu_en> e COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: The Outermost Regions: an asset for Europe. Disponível em <http://www.parliament.bg/pub/ECD/73430COM_2008_642_EN_ACTE_f.pdf>. Acesso em 09 jul. 2018 e LORINCZ, A., 2011, p. 5-12.

Com a alternância política registada em 1991, Cabo Verde passou a primar pela sua inserção na economia mundial, considerando que é fundamental basear a sua ação numa política externa que privilegie a *diplomacia económica*¹⁵ para assim procurar criar as condições necessárias para assegurar a respetiva estabilidade e credibilização externa. Desde essa data, a diplomacia cabo-verdiana tem vindo a conquistar espaço de forma efetiva, permitindo, desse modo, uma inserção mais dinâmica no cenário internacional. No domínio da segurança, em particular com os atentados de 11 de setembro de 2001 em Nova Iorque e Washington, D.C., a rápida condenação dos ataques terroristas, assim como a manifestação da disponibilidade e confiança por parte do governo de Cabo Verde no sentido de permitir que a Força Aérea dos Estados Unidos (USAF) utilizasse o espaço aéreo do arquipélago, dissipou quaisquer dúvidas sobre o passado socialista do PAIGC. Além disso, o elevado número de cabo-verdianos a residir na Europa e nos EUA e a relação de longa data com os seus parceiros ocidentais, levou a sugerir que os dirigentes políticos cabo-verdianos iriam fortalecer laços estreitos de cooperação com a Europa e os EUA.

Os programas do Governo de 2006-2011 e de 2011-2016 definem três eixos fundamentais da política externa cabo-verdiana, a saber: uma diplomacia ao serviço do desenvolvimento na era da globalização; uma política externa de afirmação de Cabo Verde no mundo e a projeção das comunidades cabo-verdianas no exterior, passando pelos conceitos de nação global, arquipelágica e diaspORIZADA (COSTA e PINTO, 2014, p. 217). Estes aspetos chamam implicitamente a atenção para o investimento e a aposta em outros setores como o do turismo, a cultura e o mar, que contribuem para proporcionar uma outra dimensão à diplomacia económica com o propósito de se ampliar sinergias e potencializar a sua atuação no mercado, com a meta principal de atrair o IDE e incrementar as exportações.

A estratégia passa por potencializar outros mercados internacionais, como sejam os mercados africanos e o das Regiões Ultraperiféricas (RUP)¹⁶, além de preservar os tradicionais mercados da UE e da CE-DEAO. Corsino Tolentino (2015, p. 2) trouxe para o debate em julho de 2015, a necessidade de se perspetivar uma maior integração do arquipélago na região e no continente africano. O autor considera que Cabo Verde é parte da geopolítica africana e, neste sentido, o país deveria assumir a sua natureza e vocação inter-regional, no sentido de aproveitar de forma mais eficaz a sua relação com a comunidade onde se insere, o que não significa “abrir mão” de outras parcerias estratégicas consideradas úteis para o desenvolvimento do país. Este debate visou consubstanciar a política externa cabo-verdiana num discurso e numa prática que apontam para o crescente papel do país no cenário internacional.

Com as eleições legislativas em março de 2016, que ditaram a maioria absoluta do partido *Movimento para a Democracia (MpD)* no Parlamento, o novo Governo eleito, com a apresentação em maio de 2016, do Programa do Governo para a IX Legislatura (2016-2021), teve a preocupação de seguir uma política externa com vista a reforçar as parcerias existentes e promover a criação de novos espaços de cooperação internacional. Para concretizar este desiderato, Cabo Verde tem vindo a enveredar por uma

diplomacia assente na materialização das suas estratégias políticas. Destaca-se aqui o esforço que o país tem adotado no sentido de melhorar o ambiente de negócios para atrair o IDE¹⁷, em particular de empresas internacionais e/ou consórcios que procuram o arquipélago como plataforma de inserção na região africana.

Principais linhas de força da política externa cabo-verdiana.....

Por se tratar de um Estado que goza da estabilidade das suas instituições, que garante a democracia, o Estado de Direito e o respeito pelos direitos humanos, encontra-se localizado no Atlântico Médio, o que acaba por despertar mais atenção e interesse por parte de diferentes parceiros, nomeadamente dos EUA, do Brasil, da UE e da China para a possibilidade de firmar acordos de cooperação e consolidar alianças. Para continuar a mobilizar a ajuda externa, é necessário proceder a uma leitura atenta do contexto internacional, consciente de que vários são os desafios, sendo indispensável direccionar um olhar permanente às linhas de força no sentido de adquirir, aprofundar ou atualizar conhecimentos relativamente a acontecimentos e estruturas, bem como a mudanças e continuidades que têm lugar no panorama internacional. Cabo Verde terá, nesse âmbito, de ser capaz de ajustar a sua política externa às exigências da sociedade internacional.

Num contexto de grandes mudanças, desde a segurança às realidades sociais, económicas e ambientais específicas, as decisões implicam efetivamente uma renovação das disposições relativas à política externa. As diretrizes e linhas de ação deverão continuar a se estruturar em torno de uma inserção mais segura e sustentável. Para um país arquipelágico é fundamental fortalecer parcerias tradicionais em articulação com as mais recentes, de modo a dinamizar a APD. Esta ação tem sido efetuada através de uma política de desenvolvimento assente na gradual diversificação económica e redução da dependência externa.

A diversificação da economia encontra-se no topo da lista de prioridades do programa do Governo para a IX Legislatura (2016-2021) que pretende atrair mais investimento, gerar emprego e acelerar o crescimento económico, especialmente no domínio das infraestruturas por forma a melhorar o ambiente de negócios para as pequenas e médias empresas. Além do turismo, o governo procura atrair investimentos para os sectores produtivos, nomeadamente nas áreas da indústria, serviços, energias renováveis, finanças e banca¹⁸.

Em janeiro de 2018 foi publicado em Abidjan, Costa do Marfim, o relatório Perspetivas Económicas em África. O estudo aponta para a necessidade de diversificação da economia cabo-verdiana. Esta constitui uma prioridade com vista a garantir um crescimento sustentável e duradouro. O setor dos serviços representa aproximadamente 70% do PIB e o do turismo 20%. Um ponto negativo apontado diz respeito à necessidade do governo estimular o crescimento económico e a produtividade, atualmente em declínio. Tal só será possível mediante a diversificação da sua base económica, do reforço da resiliência a choques provenientes do exterior, designadamente os relacionados com os acontecimentos climáticos

17. O Governo criou em julho de 2016 a agência Cabo Verde Tradind Invest (CVTI), cuja missão é a de preparar o país para atrair os investimentos e ser mais eficaz nas respostas às exigências dos investidores que procuram o arquipélago. Na página que a CVTI mantém na Web encontram-se os diversos motivos para se investir em Cabo Verde: [1] localização geográfica e estratégia privilegiada de proximidade entre os três continentes (África, Europa e Américas); [2] Estabilidade política (Boa Governação - 4º Melhor em África (Mo Ibrahim Foundation); Liberdade de imprensa (País de 1ª categoria (Freedom House); Democracia (27ª Posição no Mundo); Perceção da Corrupção (2º em África e 39º no Mundo (International Transparency); [3] Estabilidade Económica (Liberdade Económica - 3º na CEDEAO e 9º em África (Economic Freedom Index - Heritage Foundation); acesso internet ao público em geral (4ª posição em África); Índice de Desenvolvimento TIC's (IDI (4º em África e 1º na África Ocidental); Desenvolvimento das Infraestruturas (9º em África - África Infrastructure Development Index); o facto do Governo cabo-verdiano dar garantias de que respeitará o direito dos investidores em matéria de conceção de benefícios fiscais; [3] Estabilidade social (Desenvolvimento Humano (3º em África (UNDP); Qualidade de vida (3º em África (EIUnit Index); Taxa de literacia (95% da população jovem). Disponível em: <<http://cvtradeinvest.com/>> Acesso em 09 jul. 2018.

18. EXPRESSO DAS ILHAS. Revisão da política de investimento aposta na diversificação, Disponível em <<https://expressodasilhas.cv/economia/2018/04/25/revisao-da-politica-de-investimento-aposta-na-diversificacao/57879>> Acesso em 09 jul. 2018a.

adversos ou do desempenho económico da zona euro, que se repercute nas áreas do comércio e do turismo, do investimento direto estrangeiro e das remessas de emigrantes. O estudo aponta para a possibilidade de reestruturação das empresas públicas, como a Cabo Verde Airlines e a IFH - Imobiliária, Fundiária e Habitat, S.A., cujas dívidas ascendem a quase 20% do PIB (ADB, 2018, p. 133). Apesar do anteriormente exposto, o país tem vindo, desde a independência, a apostar na valorização das suas relações bilaterais e multilaterais com o objetivo de captar recursos externos, em particular, junto de organizações internacionais, organismos e agências, sobretudo de crédito, com os quais Cabo Verde mantém uma cooperação técnico-financeira. Este procedimento permite reforçar os laços com esses países através de uma panóplia de formas de cooperação e de assistência. Destaca-se aqui o Grupo de Apoio Orçamental (GAO) que tem como membros o Banco Africano de Desenvolvimento (BAI), o Banco Mundial (BM), a União Europeia (EU), Luxemburgo e Portugal.

Dada a importância dos países em desenvolvimento no que concerne à dinamização do comércio global, sugere-se que Cabo Verde intensifique as suas relações com os países da sua região, assim como dos países com os quais possui acordos especiais. O compromisso com o aprofundamento da integração regional deverá constituir uma prioridade para a ação externa do país para melhorar a coesão regional, o crescimento e o progresso social, com reflexos na difusão dos valores democráticos (DUARTE, 2004, p. 119). A redução das assimetrias regionais, a inclusão social e o fortalecimento da soberania e da democracia constituem pilares no que respeita à promoção de uma melhor integração e diálogo político entre os Estados-membros da comunidade.

A CEDEAO, como espaço de livre comércio, deve primar pela aproximação entre os seus membros, consciente de que é possível constituir um espaço de convergência política e diplomática, pensando no desenvolvimento conjunto. Estas ações devem estar em sintonia com os desafios da política externa num contexto internacional cada vez mais competitivo e globalizado. O facto de Cabo Verde pertencer ao *Grupo dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento*, permite que seja definida uma estratégia de reforço do potencial da sua política externa, consciente de que a troca de experiências possibilitará a integração de um maior número de quadros em organizações internacionais. Se a estratégia passa pela reaproximação da sub-região onde o país se insere, é igualmente necessário demonstrar que a política externa é cada vez mais relevante, cuja responsabilidade internacional perante os demais parceiros deverá constituir uma marca da identidade cabo-verdiana, por forma a facilitar a adaptação à mudança (ESTEVÃO, 2013, p. 680).

Não obstante a vontade de exercer influência na agenda internacional, Cabo Verde deverá fazer parte de espaços multilaterais com pretensão de obter benefícios palpáveis que contribuam efetivamente para o seu desenvolvimento (TAVARES, 2013, p. 220). As transformações verificadas na distribuição do poder geopolítico mundial nas últimas décadas levam o país a repensar a sua política externa para que a aproximação a outros países seja efetivamente possível. Se o interesse do país é o de aprofundar a sua relação com os Estados e Organizações internacionais, esta necessi-

tará de ser centrada na coordenação entre as questões económicas e financeiras através da fomentação do desenvolvimento socioeconómico em bases sustentáveis. Seria, efetivamente, desejável que os representantes diplomáticos nos principais pólos de interesse, facilitassem este processo num diálogo permanente e concertado com os objetivos e interesses.

O engajamento da diplomacia cabo-verdiana é fundamental, na medida em que permite facilitar a coordenação entre o arquipélago e os seus parceiros de modo a ampliar o comércio e os investimentos em sectores estratégicos que estão demarcados na *agenda de transformação do país*, em particular nas áreas da educação, saúde, infraestruturas, segurança e na assinatura de vários acordos de cooperação em diferentes domínios. Além disso, há um interesse cada vez maior em levar mais além estes tipos de investimentos no sector financeiro e bancário em Cabo Verde¹⁹. É aqui de ressaltar que a aproximação de Cabo Verde aos países do hemisfério sul não deve ser vista como um mecanismo de afastamento aos países do hemisfério norte. Pelo contrário, esta deve ser encarada como um valor acrescentado para o reforço e modernização da agenda de diálogo e de cooperação do país, visto que se verifica uma preocupação constante em procurar pólos atrativos que tenham impacto significativo na economia global.

Por constituir um exemplo a nível africano da democracia²⁰ e da transparência na gestão da *coisa pública*, Cabo Verde beneficiou em 2004 e 2012 do programa americano *Millennium Challenge Account* (MCA), gerido pelo *Millennium Challenge Corporation* (MCC)²¹. Este programa foi um dos principais instrumentos de cooperação Cabo Verde-EUA e teve como principal objetivo ajudar Cabo Verde no combate à pobreza e na melhoria das condições de vida da sua população ao investir em áreas como o saneamento, higiene e na mobilização de recursos hídricos e gestão de propriedade e, assim, criar condições para que se promova o investimento neste setor estratégico, em particular no que concerne às informações fundiárias, permitindo assim uma maior eficiência na administração das transações de terrenos.

Em setembro de 2016, Cabo Verde e os EUA assinaram um acordo de colaboração com vista a melhorar a competitividade das empresas cabo-verdianas. Um dos pontos diz respeito ao aumento das exportações para os EUA. Este acordo disponibiliza um serviço de aconselhamento a empresas cabo-verdianas que lhes permita alcançar competitividade e integração no comércio regional e nas exportações de valor acrescentado para os Estados Unidos, ao abrigo do African Growth and Opportunity Act (AGOA). De salientar ainda que este acordo prevê igualmente a entrada nos EUA de um conjunto de produtos sem taxas aduaneiras²². Os diversos programas têm capacitado Cabo Verde para investir, quer nos projetos rentáveis, quer no sector privado e na capacitação institucional. As boas relações entre Cabo Verde e os EUA refletiram-se na assinatura, em setembro de 2017, de um novo acordo de cooperação militar que abre espaço para a presença de forças americanas em Cabo Verde. Este acordo denominado de *Status of Forces Agreement* (SOFA) procura fornecer uma base legal para reforçar a defesa e segurança de ambos os Estados. O acordo define os termos e as condições de participação entre Cabo Verde e os

19. O empresário de Macau David Chow, Presidente da Legend Globe Investment Company, assinou em junho de 2017 um acordo com o governo de Cabo Verde para a abertura de uma instituição de crédito - Banco Sino-Africano - permitindo assim alargar os investimentos no país. PONTO FINAL, Macau, 06 jun. 2017. Disponível em: <<https://pontofinalmacau.wordpress.com/2017/06/06/david-chow-assinou-acordo-para-abrir-banco-em-cabo-verde/>> Acesso em 09 jul. 2018.

20. O antigo presidente dos EUA, Barack Obama, na Cimeira Estados Unidos-África, que teve lugar entre 4 e 6 de agosto de 2014, em Washington, D.C., apresentou Cabo Verde como exemplo de democracia para a África e para o mundo. Antes do encerramento da Cimeira Cúpula EUA-África, Obama anunciou um programa de investimentos de US \$ 33 bilhões para os países que respeitam os direitos humanos, a liberdade e a democracia. Disponível em: <http://www.rtc.cv/index.php?paginas=21&id_cod=8940> Acesso em 09 jul. 2018.

21. Em fevereiro de 2012, Cabo Verde assinou o *Compacto MCA-Cabo Verde II*, tendo concluído em novembro de 2017. Disponível em: <<http://www.mca.cv/index.php/pt/arq-noticias/450-primeiro-ministro-preside-a-cerimonia-de-encerramento-do-segundo-compacto-do-mca-cabo-verde>> Acesso em 09 jul. 2018.

22. OBSERVADOR. Cabo Verde e Estados Unidos assinam acordo para aumentar exportações cabo-verdianas, Observador, Lisboa, 16 set. 2018. Disponível em: <<https://observador.pt/2016/09/16/cabo-verde-e-estados-unidos-assinam-acordo-para-aumentar-exportacoes-cabo-verdianas/>> Acesso em 09 jul. 2018.

23. Ver a este respeito: EXPRESSO DAS ILHAS. Opinião do Embaixador dos Estados Unidos da América em Cabo Verde, Donald L. Heflin sobre o Acordo do Estatuto das Forças Armadas Norte-Americanas, SOFA, Expresso das Ilhas, 02 jul. 2018. Disponível em: <<https://expressodasilhas.cv/opinioao/2018/07/02/sobre-acordo-do-estatuto-das-forcas-armadas-norte-americanas-sofa/58888>> Acesso em 09 jul. 2018.

24. Cape Verde and the EU. EEAS, Brussels, 11 mai. 2016. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/19890/cape-verde-and-eu_en>. Acesso em 09 jul. 2018.

EUA no domínio militar, dando especial ênfase ao estatuto dos soldados norte-americanos em território cabo-verdiano²³.

Além da cooperação com os EUA, Cabo Verde tem priorizado o espaço europeu, investindo no reforço e aprofundamento da Parceria Especial entre Cabo Verde e a UE, que remonta a 2007. A Parceria tem garantido ao arquipélago a aproximação a espaços estáveis, seguros e economicamente viáveis, destacando-se, por exemplo, as Regiões Ultraperiféricas, permitindo assim obter uma posição mais vantajosa junto das organizações internacionais (COSTA e PINTO, 2014, p. 170). Os benefícios da Parceria são evidentes para ambas as partes, particularmente para Cabo Verde, que tem possibilidade de aceder a fundos estruturais da UE nos moldes e dimensão indispensáveis para um desenvolvimento sustentado (MADEIRA, 2013, p. 68).

A UE necessita de parceiros fortes, sólidos e credíveis. Esta Parceria materializa a vontade de construir um diálogo mais estruturado na relação entre ambas as partes. Enquadra-se no campo de aplicação do Acordo de Cotonu. Pretende que sejam postos em prática todos os meios previstos no acordo com o propósito de definir um novo modelo de cooperação UE-Cabo Verde. Esse modelo contribui para que o arquipélago almeje ir além do quadro das relações existentes, com vista a alcançar um elevado nível de cooperação. A Parceria Especial contempla seis pilares que incidem em diversas áreas prioritárias: [1] Boa governação; [2] Segurança/estabilidade; [3] Integração Regional; [4] Convergência técnica e normativa; [5] Sociedade do Conhecimento; [6] Luta contra a pobreza e desenvolvimento²⁴. Cabo Verde e a UE consideram que, para continuar a estreitar os laços de cooperação é imprescindível, estabelecer acordos, entre os quais o da facilitação da emissão de vistos de curta duração para os cidadãos cabo-verdianos e da UE. Cabo Verde adotou em 2017 uma medida para a isenção de vistos a cidadãos da UE, para incentivar os investidores e atrair mais turismo, dado que este último setor constitui um dos motores de desenvolvimento e de criação de emprego. A possível isenção de vistos por parte da UE a cidadãos cabo-verdianos, foi amplamente debatida com a delegação de deputados europeus que visitou o arquipélago em setembro de 2017, alertando para a necessidade de Cabo Verde promover uma reforma no sector de segurança a fim de garantir as condições do controlo ao nível das fronteiras.

O relacionamento Cabo Verde-UE representa uma significativa elevação do nível de interlocução e ampliação da cooperação bilateral entre o arquipélago e outros Estados-membros como Áustria, Espanha, França, Noruega, Países Baixos, Luxemburgo e Portugal. Estes dois últimos, a par da UE, Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), Banco Mundial (BM) fazem parte do GAO e consideram fundamental atender à melhoria das condições de vida dos cidadãos cabo-verdianos. A diversificação de parceiros e a defesa de um multilateralismo a múltiplos níveis, mostra-se indispensável para a sua inserção internacional, além de permitir trilhar os caminhos de crescimento e desenvolvimento sustentável, com angariação de fundos e ajuda concreta em formato de donativos e empréstimos concessionais (CARVALHO, 2013, p. 42; GRAÇA, 1998, p. 157). A inserção a nível bilateral e multilateral de Cabo Verde tem apresentado

resultados concretos, de modo a fazer com que a política externa seja um importante vetor de inserção em plataformas seguras, por forma a garantir o equilíbrio entre os pilares económico, ambiental e social (MADEIRA e MONTEIRO, 2016, p. 548). Seguindo este caminho, o país estará certamente a investir na criação de condições para se tornar numa plataforma segura e competitiva no Atlântico Médio, próximo dos grandes mercados africanos (COSTA, 2011, p. 230).

Cabo Verde acolheu entre 17 a 18 de julho de 2018, em Santa Maria, Ilha do Sal, a XII Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP que teve como lema “Cultura, Pessoas e Oceanos”. Nesta Cimeira, Cabo Verde assume até 2020 o exercício da Presidência da CPLP²⁵. O país pretende apresentar as suas propostas sob a forma de resoluções, declarações e acordos na área cultural e no domínio dos oceanos e mares. Tem ainda a intenção de alargar o debate, no que concerne às diferentes realidades dos Estados-membros. Uma outra observação diz respeito ao aprofundamento progressivo da mobilidade no espaço lusófono, que vai ao encontro do *Documento de Reflexão sobre a Residência no Espaço da CPLP* que, entretanto, já foi iniciado por Portugal²⁶.

Se a política externa constitui um importante vetor na implementação de estratégias de desenvolvimento, a diversificação de parcerias permitirá constituir uma linha estratégica para a credibilização externa do país. Isso só será possível se Cabo Verde apostar na promoção, designadamente, da tecnologia e da inovação para a modernização dos serviços públicos, em ações de promoção e projetos em matéria de “economia azul” e de energias renováveis na região, bem como no setor do turismo. Cimentar a posição nas organizações regionais e sub-regionais constitui, sem dúvida, uma estratégia para viabilizar a integração de Cabo Verde na sociedade internacional, permitindo ampliar e dinamizar as relações com um número cada vez mais diversificado de parceiros, que têm procurado o país para investimentos no comércio, no turismo, no mar, na ciência e na tecnologia. Se a ordem internacional evoluiu em direção à multipolaridade²⁷, é expectável que Cabo Verde aposte na diversificação das suas relações. A crise financeira internacional, que afetou de forma direta os tradicionais parceiros do arquipélago, demonstra a necessidade de se adotar condições para que se consolide uma política externa mais abrangente que procura economias emergentes e estáveis.

Por se tratar de um Estado que, ao longo da sua história, apostou no diálogo internacional para debelar fragilidades, faz sentido que Cabo Verde continue a utilizar a sua política externa como instrumento para obter consensos. Foi com este desígnio que Cabo Verde foi escolhido para organizar o IV Fórum Mundial de Desenvolvimento Económico Local (DEL), que teve lugar na Cidade da Praia entre 17 e 20 outubro de 2017. Este Fórum, o primeiro realizado em África, serviu para ampliar os espaços de atuação, mostrando a sua capacidade e condições para se debaterem grandes questões como a economia azul, o turismo nos países insulares, a segurança alimentar, segurança e desenvolvimento, o municipalismo e a articulação intersectorial.

Saber ajustar as políticas à evolução das circunstâncias económicas e tecnológicas, a política externa cabo-verdiana estará em condições de

25. CPLP. Cabo Verde acolhe Cimeira CPLP. CPLP-NOTÍCIA, Lisboa, 27 jun. 2018. Disponível em <<https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=5828&M=NewsV2&PID=10872>> Acesso em 09 jul. 2018.

26. OBSERVADOR. Cabo Verde vai apresentar na CPLP proposta para mobilidade adaptada a cada país. Observador, Lisboa, 22 mai. 2018. Disponível em <<https://observador.pt/2018/05/22/cabo-verde-vai-apresentar-na-cplp-proposta-para-mobilidade-adaptada-a-cada-pais/>> Acesso em 09 jul. 2018.

27. Ver a este respeito: KEOHANE e NYE, 1998; VIOTTI e KAUPPI, 1999; TOUVAL, S. 2010; WILKINSON, 2010; ZARTMAN e TOUVAL, 2010.

minimizar os efeitos estruturais da insularidade e da quase inexistência de recursos naturais. Se a pequenez do território se reflete na política externa, significa que a sua diplomacia deve canalizar os recursos necessários para multiplicar e diversificar parcerias, consciente de que os interesses da Nação devem ser salvaguardados e fidedignamente representados, de modo a que o país esteja em sintonia com os anseios de um mundo mais estável e mais seguro.

Considerações finais

Por norma, os pequenos Estados insulares necessitam da colaboração de outras potências, com vista a debelar fragilidades e adotar modelos de desenvolvimento que possibilitem a redução das desigualdades sociais e assimetrias regionais, inclusão social, política e económica. Em Cabo Verde estes aspetos não têm sido diferentes, na medida em que o país apostou numa política externa realista que espelhasse, no cenário internacional, uma identidade forte e coerente, defendendo de forma firme e consistente os seus interesses.

As transformações substanciais na ordem internacional, com destaque para as potências como os EUA, a China e a UE, passam a integrar o *xadrez do poder* através da multipolarização do poder político e económico. Esta conjuntura obriga os Estados em desenvolvimento a centrarem-se numa política externa coerente, com o objetivo de alcançarem uma posição firme e assumida para que, de forma coligada, possam igualmente influenciar a *agenda internacional*.

A acompanhar esta tendência, a política externa cabo-verdiana estará seguramente em condições de se adaptar às mudanças do contexto internacional, pois apesar de uma relativa melhoria, muito recente, a situação do mercado mundial continua instável. Para isso, deverá continuar a investir no domínio do capital humano e na melhoria das condições de vida das populações. A estratégia passa por despertar o interesse de organizações internacionais, regionais ou mundiais, para o estabelecimento de relações sólidas, ganhando confiança nas suas potencialidades, para colmatar o défice geoeconómico.

Dada a multiplicação de pólos de cooperação e de parceria, o atual ambiente internacional tem facilitado a reforma e a modernização dos instrumentos da política externa dos pequenos Estados insulares para uma melhor integração. Vive-se, portanto, um momento único na história deste país, que desperta um maior interesse no cenário internacional. Neste sentido, Cabo Verde, apesar dos constrangimentos estruturais como sejam: descontinuidade geográfica, secas cíclicas, escassa população e precariedade dos recursos naturais, deve continuar a trabalhar a fim de se ancorar em economias emergentes e em ascensão, fazendo da multipolaridade uma ferramenta de oportunidades.

O sistema internacional é atualmente caracterizado por uma multiplicidade de centros de poder que tem dado aos países africanos a oportunidade de desempenhar um papel importante no equilíbrio mundial, visto que estes são fontes de dinamização do crescimento económico, especialmente os países que têm demonstrado capacidade de superar a po-

breza e as desigualdades sociais. O compromisso de Cabo Verde para com os congéneres africanos passa pela reestruturação da sua política externa, apostando na diversificação de pólos de cooperação e encorajamento da sua integração regional. Isto requer que o arquipélago fomente a participação pela via do diálogo, do entendimento e do acordo, contribuindo, deste modo, para o reforço da confiança recíproca entre os Estados da região. Cabo Verde é um país que se situa numa região que pode efetivamente servir como plataforma para estimular o surgimento de novas cooperações nos domínios económico, político e cultural.

Referências

- AFRICAN DEVELOPMENT BANK, **African Economic Outlook 2018**. Abidjan: African Development Bank, 2018.
- AFRICAN DEVELOPMENT BANK. **Cape Verde, The Road Ahead, Regional-West 2 Department (ORWB)**. Abidjan: African Development Bank / African Development Fund, 2002.
- AMANTE DA ROSA, M. Geoestratégia de Cabo Verde no Atlântico Médio. **Revista Direito e Cidadania**, n. 25/26, p. 163-187, 2007.
- AXELROD, R. O. KEOHANE. Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions. **World Politics** n.38, v.1, p. 226-254, 1985.
- BAKER, B. Cape Verde: Marketing Good Governance. **Africa Spectrum**, v. 44, n. 2, 2009, p. 135-147.
- BAKER, B. Cape Verde: The most democratic nation in Africa. **Journal of Modern African Studies**, n.44, p. 493-511, 2006.
- BANCO MUNDIAL. **O Banco Mundial em Cabo Verde - Dados**. Banco Mundial, Washington, 2017. <<https://data.worldbank.org/country/cabo-verde>>. Acesso em 9 jul. 2018.
- BERRIDGE, G., JAMES, A. **A Dictionary of Diplomacy**. 2nd Ed. New York. Palgrave Macmillan, 2003.
- BULL, H.; WATSON, A. (Eds.). **The Expansion of International Society**. Oxford: Oxford University Press, 1984.
- BUZAN, B. From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School. **International Organization**, v. 47, n. 3, p. 327-352, 1993.
- CABO VERDE TRADEINVEST. **Porquê Cabo Verde?** Cabo Verde TradeInvest, Praia, 2018. Disponível em: <cvtradeinvest.com>. Acesso em 09 jul. 2018.
- CAHEN, M. Arquipélagos da Alternância: a vitória da oposição nas ilhas de Cabo Verde e de São Tomé e Príncipe. **Revista Internacional de Estudos Africanos**, n. 14/15, p. 13-153, 1991.
- CARDOSO, R. **Cabo Verde: Opção para uma Política de Paz**. Praia: Instituto Cabo-verdiano do Livro, 1986.
- CARVALHO, R. A. P. S. **Cabo Verde: o papel da política externa na projeção internacional e desenvolvimento de um Pequeno Estado arquipelágico**. 2013. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. The outermost regions: an asset for Europe. Communication from the Commission. COM(2008)642 final, Brussels, 17 out. 2008. Disponível em <http://www.parliament.bg/pub/ECD/73430COM_2008_642_EN_ACTE_f.pdf>. Acesso em 09 jul. 2018.
- COSTA, S. A política externa cabo-verdiana na encruzilhada atlântica: entre a África, a Europa e as Américas. In: ÉVORA, I.; FRIAS, S. (Coord.) **Seminário sobre Ciências Sociais e desenvolvimento em África**. Lisboa: CEsa-ISEG-UTL, 2011. Cap. 16, p. 221-257.
- COSTA, S.; PINTO, J. A política externa cabo-verdiana num mundo multipolar: Entre a ambivalência prática e a retórica discursiva? In: DELGADO, J.P.; VARELA, O. B. e COSTA, S. C. **As Relações Externas de Cabo Verde: (Re)leituras Contemporâneas**. Praia: ISCJS, 2014. Cap. 5, p. 159-223.
- CPLP. Cabo Verde acolhe Cimeira CPLP. CPLP-Notícia, Lisboa, 27 jun. 2018. Disponível em <<https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=5828&M=NewsV2&PID=10872>>. Acesso em 09 jul. 2018.

- CRAVINHO, J. G. **Visões do Mundo: As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2002.
- DAVIDSON, B. **As Ilhas Afortunadas. Um Estudo sobre a África em Transformação**. Lisboa: Editorial Caminho, 1988.
- DEGNBOL-MARTINUSSEN, J.; ENGBERG-PEDERSEN, P. **Aid: Understanding International Development Cooperation**. London/New York: ZED Books, 2005.
- DIAS, J.; CARMO, J. S. A. Breves considerações sobre as ilhas e a sua gestão. **Revista da Gestão Costeira Integrada**, n.10, v.3, p. 243-253, 2010.
- DUARTE, J. A. As Relações Internacionais de Cabo Verde na África Ocidental e os quadros regionais cooperação na União Europeia. **Estratégia: Revista de Estudos Internacionais**, n. 20, p. 117-126, 2004.
- EMPREAMARCV, O meio marinho com recurso para o empreendedorismo em Cabo Verde. INDP/ Uni-CV, Mindelo, 2018. Disponível em <<http://www.empreamarcv.org/>>. Acesso em 09 jul. 2018.
- ESTEVAO, J. Cabo Verde entre a integração económica internacional e a integração regional: dilemas e contradições. In: SARMENTO, C.; COSTA, S. **Entre África e a Europa: Nação, Estado e democracia em Cabo Verde**. Coimbra: Almedina, 2013. Cap. 23, p. 671-706.
- EUROPEAN UNION. **Relation between The European Union and the Republic of Cabo Verde**. Praia: EU Delegation in Cape Verde/GPS Consulting, 2016.
- EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION, Cape Verde and the EU, EEAS, Brussels, 2018. Disponível em <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/19890/cape-verde-and-eu_en>. Acesso em 09 jul. 2018.
- EXPRESSO, Arquipélago passa hoje a ser País de Desenvolvimento Médio. Expresso, Lisboa, 01 jan. 2008. Disponível em <http://expresso.sapo.pt/africa/arquipelago-passa-hoje-a-ser-pais-de-desenvolvimento-medio=f205442#gs.oH84P_o>. Acesso em 09 jul. 2018.
- EXPRESSO DAS ILHAS, Revisão da política de investimento aposta na diversificação. Expresso das Ilhas, Praia, 25 abr. 2018. Disponível em <<https://expressodasilhas.cv/economia/2018/04/25/revisao-da-politica-de-investimento-aposta-na-diversificacao/57879>>. Acesso em 09 jul. 2018a.
- EXPRESSO DAS ILHAS, Sobre o Acordo do Estatuto das Forças Armadas Norte-Americanas, SOFA. Expresso das Ilhas, Praia, 02 jul. 2018. Disponível em <<https://expressodasilhas.cv/opiniaao/2018/07/02/sobre-acordo-do-estatuto-das-forcas-armadas-norte-americanas-sofa/58888>>. Acesso em 09 jul. 2018b.
- FERNANDES, A. J. **Relações Internacionais: factos, teorias e organizações**. Lisboa: Presença, 1991.
- FREIRE, M. R.; VINHA, L. Política externa: modelos, actores e dinâmicas. In: FREIRE, M. R. **Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança**. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011. Cap.1, p. 13-53.
- FRYNAS, J. G.; WOOD, G., & SOARES DE OLIVEIRA, R. M. S. Business and politics in Sao Tome e Principe: From cocoa monoculture to petro-state. **African Affairs**, n.102,2003, p. 51-80.
- GOMES, Gonçalo Santa Clara. A política externa e a diplomacia numa estratégia nacional. **Defesa e Nação**, v. XV, n.56, p. 54-76, 1990.
- GOMES, B.; MOREIRA DE SÁ, T. **Carlucci vs Kissinger - Os EUA e a Revolução Portuguesa**. Lisboa: Dom Quixote, 2008.
- GRAÇA, C. Q. L. A noção de "pragmatismo" na Política Externa de Cabo Verde: Interesse Nacional e Opções Identitárias. In: DELGADO, J.P; VARELA, O. B.; COSTA, S. **As Relações Externas de Cabo Verde: (Re)leituras Contemporâneas**. Praia: ISCJS, 2014. Cap. 7, p. 267-283.
- GRAÇA, C. Q. L. Dos Alicerces Históricos da Política Externa da República de Cabo Verde. **Direito e Cidadania**, ano II, n. 4, p. 151-166, 1998.
- GRAÇA, J. A. A génese da política externa cabo-verdiana. **PROELIUM: Revista Científica da Academia Militar**, série VII, n. 1, 2012, p. 211-230.
- HAGAN, J. Does decision making matter? systemic assumptions vs. historical reality in international relations theory. *International Studies Review*, v. 3, n. 2, 2001, p. 5-47.
- HERMANN, C. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, v. 34, n. 1, 1990, p. 3-21.
- HUDSON, V. **Foreign policy analysis: classic and contemporary theory**. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2007.

HUNTINGTON, S. **A Terceira Onda: A Democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

INTERNATIONAL MONETARY FUND, IMF Country Report No. 16/366. Washington: International Monetary Fund, 2016.

JØRGENSEN, K. E. Theoretical perspectives on the role of values, images and principles in foreign policy. In: MANNERS, I.; LUCARELLI, S. **Values and principles in European Union foreign policy**. London: Routledge, 2006. Cap. 3, p. 42-58.

KEENE, E. **Beyond the Anarchical Society**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

KEOHANE, R.; NYE, J. **Power and interdependence**. New York: Longman, 2000.

KEOHANE, R.; NYE, J. Power and Interdependence in Information Age. **Foreign Affairs**, v. 77, n. 5, 1998, p. 81-94.

LITTLE, R. Methodological Pluralism and the English School. In: NAVARI, C. (Eds.) **Theorising International Society**. Palgrave Macmillan, 2009, Cap. 4, p. 78-103.

LOPES, J. V. **Cabo Verde os Bastidores da Independência**. Praia: Spleen Edições, 2002.

LORINCZ, A. The importance of the Outermost Regions for Strengthening EU Foreign and Regional Relations. Berlin, July 7th-10th, 2011. Disponível em: <<http://www.culturaldiplomacy.org/academy/content/pdf/participant-papers/eu/Andras-Lorincz-The-Importance-of-The-Outermos-t-Regions-for-Strengthening-EU-Foreign-and-Regional-Relations.pdf>> Acesso em 09 jul. 2018.

LUSA/DEUTSCHE WELLE. "Olhem para Cabo Verde" diz Mo Ibrahim ao continente africano. LUSA/Deutsche Welle, Lisboa, 08 abr. 2017. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-002/olhem-para-cabo-verde-diz-mo-ibrahim-ao-continente-africano/a-38352584>>. Acesso em 09 jul. 2018.

MACEDO, J. B. Cape Verde's foreign policy: an economic perspective. **Working Paper Series**, Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2012.

MADEIRA, J. P. Sustentabilidade Ambiental dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento: O caso de Cabo Verde. **REDE – Revista Eletrônica do PRODEMA**, v. 11, n. 2, p. 17-25, 2017.

MADEIRA, J. P. The Dragon Embraces Africa: Cape Verde-China Relations. **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, v. 6, n. 12, 2017, p. 123-141.

MADEIRA, J. P. Cabo Verde: De um "Estado inviável" ao pragmatismo na política externa. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, v. 11, n. 1, 2016, p. 85-101.

MADEIRA, J. P. Cape Verde: Geopolitics and Projection of a Small Island State in West Africa. **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, v. 4, n. 8, 2015, p. 58-77.

MADEIRA, J. P. África versus Europa: Cabo Verde no Atlântico Médio. **Revista de Estudos Internacionais**, v. 4, n.1, 2013, p. 46-59.

MADEIRA, J. P.; REIS, B. C. The construction of democracy in Cape Verde: from portuguese colonial conditionalism to international recognition. Notes. **JANUS.NET e-journal of International Relations**, v. 9, n. 1, 2018, p. 176-191.

MADEIRA, J. P.; MONTEIRO, N. Cape Verde in West Africa region: towards a new paradigm for regional integration. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 5, n. 3, 2016, p. 545-561.

MAFFIA, M. Cape Verdeans in Argentina. In: BATALHA, L. and CARLING, J. **Transnational Archipelago. Perspectives on Cape Verdean Migration and Diaspora**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008. Cap. 5, p. 47-53.

MEYNS, P. Cape Verde: An African exception. **Journal of Democracy**, n.13, v.3, 2002, p. 153-165.

MCA. Primeiro-Ministro preside a cerimónia de encerramento do segundo Compacto do MCA-Cabo Verde. MCA, Praia, 28 nov. 2017. Disponível em: <<http://www.mca.cv/index.php/pt/arq-noticias/450-primeiro-ministro-preside-a-cerimonia-de-encerramento-do-segundo-compacto-do-mca-cabo-verde>>. Acesso em 09 jul. 2018.

MERCOPRESS. Refuelling Hub for South Atlantic Airbridge confirmed as Cape Verde. MercoPress South Atlantic News Agency, Montevideo, 27 jul. 2017. Disponível em: <<http://en.mercopress.com/2017/07/24/refuelling-hub-for-south-atlantic-airbridge-confirmed-as-cape-verde>>. Acesso em 09 jul. 2018.

MILNER, H. **Interests, institutions and information, domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

NEVES, J. D. et al. Aspectos gerais do clima do arquipélago de Cabo Verde. **Ambiência Guarapua-va (PR)**. v. 13, n. 1, 2017, p. 59-73.

NÓBREGA, A. **A Luta pelo Poder na Guiné-Bissau**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2003.

OBSERVADOR. Cabo Verde e Estados Unidos assinam acordo para aumentar exportações cabo-verdianas. Observador, Lisboa, 16 set. 2016. Disponível em: <<https://observador.pt/2016/09/16/cabo-verde-e-estados-unidos-assinam-acordo-para-aumentar-exportacoes-cabo-verdianas/>>. Acesso em 09 jul. 2018.

OBSERVADOR. Cabo Verde vai apresentar na CPLP proposta para mobilidade adaptada a cada país. Observador, Lisboa, 22 mai. 2018. Disponível em <<https://observador.pt/2018/05/22/cabo-verde-vai-apresentar-na-cplp-proposta-para-mobilidade-adaptada-a-cada-pais/>> Lisboa: Observador, 2018, Acesso em 09 jul. 2018.

ORBELL, J. M.; DAWES, R. M.; VAN DE KRAGT, A. The Limits of Multilateral Promising. **Ethics**, n.100, v.4, 1991, p. 616–627.

OSIANDER, A. Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth. **International Organization**, n. 55, v. 2, 2001, p. 251-287.

PAIS, I. L. Cabo Verde e a graduação da lista de países menos avançados: da validação política à transição sustentável. **Lusíada. Política Internacional e Segurança**, n. 6/7, 2012, p. 51-69.

PEREIRA, D. **Das Relações Históricas Cabo Verde/Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

PONTO FINAL. David Chow assinou acordo para abrir banco em Cabo Verde. Ponto Final, Macau, 06 jun. 2017. Disponível em: <<https://pontofinalmacau.wordpress.com/2017/06/06/david-chow-assinou-acordo-para-abrir-banco-em-cabo-verde/>>. Acesso em 09 jul. 2018.

REPÚBLICA DE CABO VERDE. **Programa do Governo da IX Legislatura 2016-2021**. Praia: Governo de Cabo Verde, 2016.

REPÚBLICA DE CABO VERDE. **Programa do Governo da VIII Legislatura 2011-2016**. Praia: Governo de Cabo Verde, 2011.

REPÚBLICA DE CABO VERDE. **Programa do Governo da IX Legislatura 2006-2011**. Praia: Governo de Cabo Verde, 2006.

ROSATI, J. Cycles in foreign policy restructuring: the politics of continuity and change in US foreign policy. In: ROSATI, J.; HAGAN, J.; SAMPSON, M, W. **Foreign policy restructuring: how governments respond to global change**. Carolina: University of South Carolina Press, 1994. Cap. 11, p. 221-261.

ROSENAU, J. **Linkage politics: essays on the convergence of the national and international politics**. New York: Free Press, 1969.

ROSENAU, J. Pre-theories and Theories of Foreign Policy. In: FARRELL, R. B. **Approaches to Comparative and International Politics**. Evanston: Northwestern University Press, 1966. Cap. 2, p. 27-92.

RTC. Barack Obama apresenta Cabo Verde como exemplo de democracia para a África e o mundo, Praia, RTC, 07 ago. 2014. Disponível em: <http://www.rtc.cv/index.php?paginas=21&id_cod=8940>. Acesso em 09 jul. 2018.

SAIDEMAN, S.; AYRES, R. W. Pie crust promises and the sources of foreign policy: the limited impact of accession and the priority of domestic constituencies. **Foreign Policy Analysis**, v.3, n. 3, p. 189-210, 2007.

SANTOS, A. C. V. A. **A Insularidade e as suas Condicionantes Económicas: O Caso dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento**. 2011. Tese (Doutorado), Pós Graduação em Geografia, Universidade de Lisboa, Lisboa.

SCHWARZENBERGER, G. **Power politics, a study of international society**. New York: F.A. Praeger, 1951.

SEIBERT, G. **Comrades, clients, and cousins: Colonialism, socialism, and democratization in São Tomé and Príncipe**. Leiden: Koninklijke Brill, 2006.

SNYDER, R. C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. **Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics Foreign Policy Analysis Series**, n. 3. Princeton: Princeton University, 1954.

SPROUT, H. H.; SPROUT, M. **The Ecological Perspective on Human Affairs: With Special Reference to International Politics**. Princeton: Center of International Studies, 1965.

SPROUT, H. H.; SPROUT, M. **Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics**. Princeton: Center of International Studies, 1956.

TAVARES, A. Cabo Verde e os desafios da política internacional contemporânea. **Revista Estudos Políticos**, n. 7, 2013, p. 211-235.

TESCHKE, B. Theorizing the Westphalian System of States: International Relations from Absolutism to Capitalism. **European Journal of International Relations**, n. 8, n.1, 2012, p. 5-48.

TOLENTINO, A. C. A Construção de um “País Inviável”. **A VOZ: Semanário Independente de Cabo Verde**, n. 1, v. 4, 2015, p. 2-3.

TOLENTINO, A. C. **Universidade e Transformação Social nos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento: O caso de Cabo Verde**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

UNDP. **Human Development Report 2016**. Washington DC: UNDP, 2016.

VEENENDAAL, W. P.; CORBETT, J. Why Small States Offer Important Answers to Large Questions. **Comparative Political Studies**, n. 48, v.4, 2014, p. 527–549.

VIOTTI, P. R.; KAUPPI, M. V. **International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond**. Boston: Allyn & Bacon, 1999.

WALTZ, K. **Theory of International Politics**. Reading: Addison-Wesley, 1979.

WILKINSON, R. **Multilateralism and the World Trade Organisation: the Architecture and Extension of International Trade Regulation**. London/New York: Routledge, 2000.

WORLD BANK. Cabo Verde. **Data Bank. Country Profile**. The World Bank Group, Washington, D. C., 2018. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/country/cabo-verde>>. Acesso em 09 jul. 2018.

WORLD BANK. **The Republic of Cape Verde. Joint IDA-IMF Staff Advisory Note on the Growth and Poverty Reduction Strategy III (2012-2016)**. Washington: World Bank and the International Monetary Fund, 2014.

ZARTMAN, I. W.; TOUVAL, S. (Eds). **International Cooperation: the Extent and Limits to Multilateralism**. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2010.

O Ministério dos Negócios Estrangeiros Portugêses e a Integração Europeia (1951-1986)



The Portuguese Foreign Affairs Office and European Integration (1951-1986)

1. Doutora em História Contemporânea pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Desde 2008, é investigadora nessa Faculdade na área de História da Integração Europeia, área na qual tem publicado, sendo atualmente autora de 24 artigos com arbitragem científica e de 14 capítulos de livros, coordenadora de dez e único autor de três. Organizou mais de três dezenas de eventos científicos e tem participado em diversos projetos de investigação, nacionais e internacionais. Lisboa/Portugal ORCID: 0000-0003-3206-8475 

Recebido em: 14 de maio de 2018

Aprovado em: 4 de agosto de 2018

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2019v7.n1.p110

Alice Cunha¹

Isabel Maria Freitas Valente²

RESUMO

Após os tormentos da II Guerra Mundial, a Europa irá reinventar-se a si própria, sendo que uma dessas formas se reveste nos comumente designados movimentos de cooperação e de integração europeia, com os quais Portugal também se envolveria. Tendo como enquadramento a posição do Estado português para com a integração europeia, este artigo analisa especificamente o papel do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) no que diz respeito à integração europeia. O recorte temporal vai desde a Declaração Schuman, em 1951, até à adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, em 1986. Conclui-se que, como seria expectável, o MNE serviu as diretrizes do regime no poder, cumprindo instruções, mas também conferindo o seu cunho, o que é particularmente visível na ação de um conjunto de diplomatas pró-europeus. No geral, sempre se batalhou, inclusive no MNE, pela “Europa económica” e apenas após 1976 também pela “Europa política”.

Palavras-chave: diplomacia; integração europeia; Ministério dos Negócios Estrangeiros; Portugal

ABSTRACT

After the devastation of the II World War, Europe will reinvent itself, namely by the commonly known movements of cooperation and European integration, with which Portugal also got involved in. Bearing in mind the official position of the Portuguese government towards European integration, through the time, this article analyzes specifically the role of the Portuguese Foreign Affairs Office regarding European integration. The time frame of this article goes from the Schuman Declaration in 1951 until the Portuguese accession to the European Economic Community in 1986. We conclude that, as expected, the Foreign Office served the regime's position on the matter, fulfilling instructions, but also adding its own vision, which was particular visible in some pro-European diplomats. Overall, the Foreign Office always battled to become a member of the “economic Europe” and after 1976 also of the “political Europe”.

Keywords: diplomacy; European integration; Foreign Affairs Office; Portugal

2. Doutora em Altos Estudos Contemporâneos (História Contemporânea, Estudos Internacionais Comparativos) Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra. Possui um Mestrado em Estudos Europeus pela Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra. É Investigadora Integrada do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra - CEIS20, Coordenadora Científica do Grupo de Investigação Europeísmo, Atlantidade e Mundialização do CEIS20-UC. Coimbra/Portugal. ORCID: 0000-0003-2403-5147 

Introdução

Após os tormentos da guerra, a Europa irá reinventar-se a si própria, sendo que uma dessas formas se reveste nos comumente designados movimentos de cooperação e de integração europeia, com os quais Portugal também se envolverá e nos quais o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) português participará.

Salvo raras exceções (HOCKING; SPENCE, 2002; HOCKING, 1999), a literatura especializada estrangeira (de Ciência Política, Relações Internacionais e História Contemporânea), não tem dedicado especial atenção ao papel dos ministérios dos Negócios Estrangeiros na formulação, condução e execução dos assuntos europeus. O mesmo se aplica à literatura portuguesa, da qual apenas se conhece um artigo (CORREIA, 2006, p. 29-81), que aborda esta questão com mais detalhe. Assim, parece pertinente analisar a intervenção do MNE no que diz respeito à integração europeia e à participação do país nesse processo, precisamente no centenário de nascimento do Embaixador Calvet de Magalhães³ e nos 30 anos da assinatura do *Acto de Adesão*. O recorte temporal proposto vai desde a Declaração Schuman, em 1951, até à adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986, a fim de aferir o grau de afastamento e/ou de envolvimento do MNE nesse âmbito.

Este artigo é baseado em pesquisa arquivística, tendo sido consultada documentação das seguintes fontes: Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHD-MNE), Arquivo Particular de Calvet de Magalhães, do extinto Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, Arquivos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), Public Record Office (National Archives), Centro de Documentação Europeia da Universidade Católica Portuguesa (CDE-UCP) – Espólio Ernâni Rodrigues Lopes (ERL). Recorre-se também a entrevistas realizadas entre 2010 e 2012 com alguns dos responsáveis políticos e diplomáticos que participaram nas negociações de adesão.

Numa primeira parte, tentar-se-á demonstrar que a aproximação de Portugal aos movimentos de cooperação e de integração regional pós-guerra resultou principalmente da conjugação de vários esforços e iniciativas pessoais de funcionários de topo, mais do que do resultado de uma política consciente governamental, como é aliás corroborada por alguns deles (Calvet de Magalhães, nomeadamente). Neste sentido, o aparecimento e crescimento de uma corrente internacionalista pró-europeia no MNE, durante o Estado Novo (1933-1974), é talvez um dos aspectos mais interessantes da história da diplomacia portuguesa no pós II Guerra.

De facto, os embaixadores Ruy Teixeira Guerra e José Thomaz Calvet de Magalhães foram dois dos protagonistas (e não raras vezes assumiram o que consideraram ser o interesse do país, sem o apoio explícito do Governo) da internacionalização de Portugal. Principalmente, são responsáveis pelo envolvimento do País no processo de construção europeia, mesmo que inicialmente aquele se apresentasse sob a forma de cooperação.

Já depois do 25 de Abril de 1974, com a instauração progressiva de um regime democrático no País, esse movimento de aproximação à Europa continuou e a adesão à CEE foi tomada como uma espécie de

3. José Thomaz Cabral Calvet de Magalhães (1915-2004) foi um diplomata português, cujo nome e carreira ficaram associados à história da integração do país nos movimentos de cooperação e de integração europeia do pós II Guerra Mundial. Em 1959, chefiou a delegação portuguesa durante a convenção negocial do Tratado de Estocolmo, que criou a Associação Europeia de Comércio Livre e, em 1960, foi nomeado Representante junto das Comunidades Europeias, tendo em 1962 sido nomeado Representante Permanente e Chefe da Delegação portuguesa junto da Comunidade Económica Europeia.

desígnio nacional. Tendo isso em vista, mesmo antes das negociações de adesão começarem, afigurava-se indispensável saber, interna e externamente, quem negocia e a que nível (técnico ou ministerial), bem como quem coordena as negociações, se a Presidência do Conselho de Ministros, se o MNE, se o Ministério das Finanças e do Plano. Com isso, tem início toda uma movimentação governamental no sentido da definição da estrutura negocial portuguesa, o que será analisado numa segunda parte deste artigo, assim como será explicado o maior ou menor grau de intervenção do MNE nessas negociações.

O desenho da pesquisa foi orientado, em parte, pelo método do “process tracing” (ou mapeamento de processo) no sentido em que, partindo de um estudo de caso específico (o MNE e a integração europeia), promove a análise de ações e de mecanismos específicos que contribuem para uma possível explicação de certas relações causais, que culminam em determinadas decisões, como a da adesão à EFTA e, mais tarde, à CEE.

Aparecimento de uma corrente pró-europeia e internacionalista no MNE durante o Estado Novo

Numa época em que o governo português defendia que o futuro de Portugal estava indissociavelmente ligado à sua soberania sobre os territórios ultramarinos, um restrito grupo de diplomatas (como Ruy Teixeira Guerra e Calvet de Magalhães) pensava de forma diversa e considerava que a ligação à Europa, esteio fundamental da cultura portuguesa, era essencial para o futuro desenvolvimento económico e social nacional.

Na ótica de Calvet de Magalhães, “a obra da nossa aproximação das instituições europeias nos seus primeiros passos resultou principalmente da conjugação de vários esforços e iniciativas pessoais, mais do que resultado de uma política consciente governamental, e a essa obra me achei pessoalmente ligado nalguns momentos cruciais dessa aproximação. (...) [a nível oficial] não só não existia na época qualquer entusiasmo por parte do Governo Português pela ideia de uma união europeia, como até existia uma marcada hostilidade e até descrença acerca da viabilidade de quaisquer iniciativas nesse sentido” (MAGALHÃES, 1981, p. 44-45).

De facto, numa ação discreta, mas persistente, Teixeira Guerra e Calvet de Magalhães exercem, o primeiro, a partir de 1948, e o segundo de 1956, notável influência no sentido de aproximar Portugal aos grandes organismos económicos europeus que surgiram no pós-guerra.

Entre eles, há que salientar o envolvimento, desde sempre, nas negociações de aproximação ao processo europeu, inicialmente de cooperação (na OECE e Plano Marshall) e mais tarde de construção da própria união europeia (EFTA, CEE). Outro exemplo esclarecedor a ser considerado é o facto de Calvet de Magalhães ter exercido, em simultâneo, as funções de chefe e representante da OECE na Comissão Técnica de Cooperação Económica Europeia (CTCEE) e desta na OECE/OCDE.

É neste contexto que a força anímica destes diplomatas se revela através de um contributo inestimável para a definição e adoção de uma das estratégias de política externa de Portugal mais frutuosas – a da inter-

nacionalização da economia portuguesa através da plena participação nas instituições internacionais e europeias do pós-guerra.

Para esclarecer este ponto deve ter-se em conta o facto que, em 1956, Calvet de Magalhães foi colocado em Paris onde conseguiu que lhe fossem abertas as portas de algumas das mais importantes instituições europeias de cooperação, onde desenvolveu, como veremos, uma intensa atividade diplomática e onde exercitou o seu conceito de diplomacia económica. Relativamente a esta questão, João Rosas afirma que foi com:

“Calvet de Magalhães que o Ministério dos Negócios Estrangeiros começou a interessar-se pela parte económica dos acordos internacionais. Já antes de ser Secretário-Geral do MNE, logo no início da sua carreira, Calvet teve uma ação muito importante na intervenção do MNE nos acordos económicos. Conseguiu reunir uma equipa de diplomatas com formação económica e com isso criou o alfobre daquilo que veio a ser a diplomacia económica do MNE que passou a tomar a seu cargo a parte económica dos acordos internacionais. Até então, os Embaixadores não se interessavam pela parte económica. Esta era designada, nos corredores do Palácio das Necessidades [sede do MNE], como cascalho. Aliás, na minha opinião, esta foi uma das duas razões que tornou a ação de Calvet de Magalhães, enquanto diplomata, excecional. A segunda foi a aproximação e abertura à Europa que ele proporcionou a Portugal. Nessa área a sua capacidade negocial floresceu”⁴. (ROSAS, 2010)

4. Entrevista a João Rosas, Rio de Janeiro, 20 de junho de 2010.

O êxito que Calvet de Magalhães teve na execução dos seus objetivos, conseguindo a tão almejada (e quase inexequível) participação portuguesa nos movimentos de cooperação que então fervilhavam na Europa é notório. A sua nomeação, em abril de 1959, para o cargo de representante de Portugal na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, e para a chefia da delegação portuguesa na maior parte das negociações que, durante o ano de 1959, deram origem à EFTA, são disso exemplo.

À luz do que foi dito, pode agora explicitar-se como a história da aproximação/integração portuguesa a estes organismos internacionais foi marcada pela política de reserva de Salazar, por compromissos reais e pela ação persistente, de grande acuidade e eficiência dos diplomatas Teixeira Guerra e Calvet de Magalhães que inauguram uma corrente internacionalista e pró-europeia no MNE. Na verdade, este facto constitui, talvez, um dos dados mais interessantes da História Diplomática portuguesa do pós-guerra.

É nesta linha que se pode referir que num primeiro momento, apesar de Portugal participar ativamente nas diversas ações destinadas à elaboração e concretização do Plano Marshall, o governo português rejeita a possibilidade de aceitar auxílio financeiro americano através do Plano Marshall. No entanto, a decisão de não aceitar o auxílio financeiro americano não implicou qualquer alteração na qualidade que Portugal detinha enquanto país participante. Portugal continuou a participar nas reuniões e atividades dos países europeus e foi membro fundador da OECE⁵.

5. AHD-MNE, 2.º P., A.40, M.238.

É porta-voz dessa posição portuguesa⁶ o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Caeiro da Matta. Nela, Portugal mostra bem que as convicções políticas e ideológicas do regime prevaleciam sobre as novas realidades internacionais. Deste modo, o governo pretendia manter o país autónomo, do ponto de vista económico, mas a verdade é que Portugal dependia, em grande medida, dos fornecimentos do exterior. Seria esta grande dependência externa que colocaria limites à autonomia e a auto-

6. AHD-MNE, 2ºP., A.39, M.53.

cracia tão ansiadas por Salazar.

Assim, foi num contexto de potenciais vantagens de cooperação económica que Salazar aceitou os benefícios do Plano Marshall (24 de novembro de 1948) e que Portugal integrasse a OCDE e posteriormente a EFTA. O País começa a beneficiar desses fundos a partir do segundo exercício do Plano (1949-1950). Portugal recebe ainda ajuda direta do fundo durante o terceiro exercício do Plano Marshall (1950-1951).

Pode dizer-se que é notória a correlação entre o agravamento da situação económica e financeira de Portugal e a decisão de alterar a posição inicialmente defendida de dispensar o auxílio financeiro Marshall.

É óbvio que, perante esta conjuntura, o governo português empenhar-se-ia para que o país fosse contemplado na distribuição dos créditos americanos. Para tal recorreria aos bons ofícios dos seus representantes diplomáticos, devendo neste contexto, e nesta primeira fase, sublinhar-se a importância da ação e dos esforços que Teixeira Guerra envidou junto do governo norte-americano e da administração do Plano Marshall para conseguir o máximo de auxílio financeiro para Portugal.

Por outro lado, a aventura europeia de Portugal contará, neste mesmo período cronológico em que se enquadra esta análise, com um terceiro ator para quem ganhava sentido e particular interesse a política de liberalização e internacionalização, leia-se europeização do País. Trata-se de Corrêa d' Oliveira,⁷ então funcionário do Ministério da Economia e nosso representante no Comité do Comércio, principal órgão da OECE. Corrêa d' Oliveira granjeou a admiração e simpatia de Salazar. A confiança que o governo depositava nele, muito em particular em matérias de comércio externo, conjugadas com as relações de confiança que Corrêa de Oliveira desenvolveu com importantes figuras da vida política europeia contribuíram muito para “permitir que os funcionários que se ocupavam desse sector pudessem dispor do apoio político necessário para o sucesso das suas diligências” (Magalhães, 1981, p. 41) durante um período em que, como sabemos, a vertente atlântica e fundamentalmente o ultramar ganhavam peso na condução da política externa portuguesa.

A *Circular sobre a Integração Europeia para as Missões Diplomáticas do Conselho de Ministros*⁸, de 6 de março de 1953, é disso exemplo.

No entanto, “nos assuntos europeus a Inglaterra continuará a ser a referência fundamental. De tal modo que Portugal seguirá de perto as posições britânicas nesta matéria até à entrada na EFTA como membro fundador” (Teixeira e Pinto, 2007, p. 17).

Assim, quando em 1956 os britânicos propuseram na OECE a criação de uma *Zona de Livre Câmbio* europeia e informaram Portugal, de forma unilateral, que apenas os países industrializados da organização participariam desta zona e que o país, devido ao seu atraso⁹, não poderia fazer parte deste projeto, o governo português reage com “desusada energia à atitude britânica que, diga-se de passagem, foi um tanto prepotente e sobretudo inábil” (MAGALHÃES, 1991, p. 138).

Ora, é neste contexto histórico, político e económico que Calvet de Magalhães, enquanto chefe da delegação portuguesa junto da OECE,¹⁰ travará ‘uma dura batalha’ contra a atitude britânica que pretendia excluir Portugal de uma Zona de Comércio Livre¹¹ onde esta-

7. José Gonçalo Corrêa de Oliveira (1921-1976) foi Secretário de Estado do orçamento e do comércio (de 21 de julho de 1955 a 4 de maio de 1961). Ministro da Presidência (de 22 de junho de 1961 a 19 de março de 1965). Ministro da Economia de Salazar e Marcello Caetano (de 19 de março de 1965 a 27 de março de 1969). Foi um dos principais peritos em comércio português de 1944 a 1955. Esteve ligado a todas as principais negociações da OECE e foi responsável pela coordenação das negociações que levaram à constituição da EFTA.

8. AHD, PEA-M 309.

9. AHD-OECE, 2º Piso ARM7M.294.

10. Como escreve Nicolau Andresen Leitão em *Estado Novo, Democracia e Europa. 1947-1986*, “José Calvet de Magalhães foi, a seguir à guerra, o diplomata mais importante nas negociações europeias” (Leitão, 2007).

11. AHD-MNE, 2.º P., A.6, M.439.

riam incluídos os países que constituíam os nossos principais mercados de exportação.

Na sequência da proposta britânica foi criado um grupo de trabalho n.º 17 (em junho de 1956) para estudar a viabilidade da iniciativa, sendo o País representado por Calvet de Magalhães. As posições tomadas¹² pelo delegado português durante a reunião e consubstanciadas no seu primeiro relatório¹³ constituíram o guião de atuação do governo português durante as negociações para a criação da Zona de Comércio Livre. A argumentação é pertinente: Portugal pretende a sua entrada na zona de comércio livre ao abrigo de um regime especial pois considerava-se um país em vias de desenvolvimento.

É conveniente lembrar, a propósito, a criação (já depois do relatório do grupo 17 estar concluído, mas não difundido) de uma “comissão encarregada do estudo dos problemas relativos à criação e funcionamento da zona de comércio externo, de 5 de dezembro de 1956, que teve como Presidente Corrêa de Oliveira, então Subsecretário de Estado do Orçamento, e como vogais o Embaixador Teixeira Guerra, Director-Geral dos Negócios Económicos, Tovar de Lemos, Presidente da Comissão Técnica de Cooperação Económica Externa, Fernando Alves Machado, Presidente da Comissão de Coordenação Económica, Carlos Câmara Pestana, Director-Geral das Alfândegas e Isabel Magalhães Collaço (...) elaboraram um relatório que ficou ultimado em 28 de janeiro seguinte. Este trabalho serviu de base à atuação portuguesa nas negociações iniciadas no seio da OECE” (MAGALHÃES, 1991, p. 138-139).

Torna-se necessário, sem dúvida, referir que a análise desenvolvida no relatório de Calvet de Magalhães, fornece os principais argumentos da posição portuguesa e, muito concretamente, do discurso da delegada portuguesa no grupo de trabalho n.º 17, Isabel Magalhães Collaço, a 26 de novembro de 1956¹⁴.

Em 17 de outubro de 1957 foi criada a Comissão Intergovernamental ou Comissão Maulding para dar execução às conclusões dos grupos de trabalho. Portugal faz-se representar por Corrêa de Oliveira e perante a posição firme e bem fundamentada de Portugal a comissão viu-se forçada a criar um grupo de trabalho para estudar o caso português.

Os membros desta comissão e alguns técnicos acompanhados por Calvet de Magalhães e pelo grupo de trabalho português, visitaram Portugal¹⁵, finalizando o seu relatório, que ficou conhecido por ‘Relatório Melander’, a 22 de outubro de 1958. Nesse relatório aceitavam-se todas as pretensões portuguesas, no entanto, não chegou a ser discutido na Comissão Maulding porque os seus trabalhos foram adiados *sine die*, a partir de 14 de novembro, em consequência do veto de De Gaulle à continuação das negociações.

Ora, este relatório viria a ter uma importância vital nas negociações que se seguiram ao fracasso da Comissão Maulding e que estariam na base da criação da EFTA e da integração portuguesa, enquanto membro fundador desta pequena Zona de Comércio Livre.

Neste quadro não deixa de ser importante sublinhar as palavras de Luís Figueira a este propósito: “Quando as negociações da Zona Maulding se goraram e surgiu a iniciativa britânica de, perante a existência

12. Relembre-se que, uma vez mais, Lisboa não deu nenhuma indicação precisa de como proceder nesse fórum. Atitude que era, aliás, muito frequente.

13. AHD-MNE, OECE, 2.ºP, 61, M.295, P.3.

15. AHD-MNE, 2.ºP, A. 7, M.550.

14. AHD-MNE, 2.º P.A. 56, M.296.

já efetiva da CEE, criar uma pequena zona de comércio livre dos restantes seis países desenvolvidos (...), da qual era intenção excluir-nos dado o nosso atraso económico, viemos afinal participar nas reuniões mais ou menos secretas ou informais que então tiveram lugar (de cuja realização nem sequer, aliás, nos fora dado conhecimento) em resultado da ação conjugada dos Embaixadores Calvet de Magalhães, então nosso Representante Permanente na OECE, e Ruy Teixeira Guerra, director geral dos Negócios Económicos do MNE. (...) Foi-nos possível, mercê de uma ação diplomática atenta e eficiente, baseada apenas no prestígio pessoal que os nossos dois tradicionais representantes haviam sabido granjear, não ficar de fora num processo que se antevia importante. É que foi destas reuniões que veio, sem demora, a resultar o processo de negociação que conduziu à criação da EFTA” (FIGUEIRA, 2003, p. 46).

Na sequência do veto do governo gaullista anunciado pelo Ministro da Informação francês, Jacques Soustelle, a 14 de novembro de 1958, é agendada uma reunião, em Genebra, para discutir e analisar as consequências da suspensão das negociações. Uma vez que o relatório Melander não chegou a ser debatido pelo Comité Maudling, Portugal não foi convidado para esta reunião.

Calvet de Magalhães ao ter conhecimento desta situação alerta, de imediato, Corrêa d’Oliveira, então Secretário de Estado do Comércio, para a importância vital de Portugal estar presente, em Genebra, pois corria-se o risco de ficarmos excluídos dos dois grandes grupos económicos da Europa. O que teria graves consequências para as nossas exportações e para a economia portuguesa, em geral. Concordando com os argumentos do nosso Embaixador, Corrêa d’Oliveira estimula todas as diligências feitas por Calvet de Magalhães no sentido de contactar diretamente os responsáveis suíços.

Assim, Calvet de Magalhães em ação concertada com o Director-Geral dos Negócios, Teixeira Guerra, pressiona o Ministro Suíço, Hans Shaffner, para que Portugal participe na reunião de 1 de dezembro de 1958. Perante esta pressão, a presença portuguesa é aceite e cabe a Calvet de Magalhães e a Teixeira Guerra comparecerem na reunião, em Genebra¹⁶.

Neste contexto, o Embaixador Siqueira Freire, questiona se “teríamos sido admitidos na EFTA se não tivéssemos estado presentes na OECE? Teríamos podido alcançar os termos em que assinámos o Acordo de 1972 com a CEE se não estivéssemos na EFTA? Teríamos podido pedir já a adesão como membros de pleno direito às Comunidades se não tivéssemos adquirido a imagem e a longa experiência da integração europeia adquiridas na EFTA e na vivência do Acordo Portugal-CEE de 1972?” (FREIRE, 1981, p. 21).

Na verdade, a importância do conhecimento adquirido nos dois anos de negociações para a ZCL bem como a participação de Portugal no Plano Marshall e, por via disso, nas organizações e nos organismos económicos que se foram sucedendo, como por exemplo, a OECE, UEP, OCDE, foram determinantes na modernização da economia portuguesa e na aproximação do país à Europa e fundamentais para o êxito da entrada de Portugal na EFTA.

16. AHD-MNE, 2.º P., A. 7, M49.

Deve acentuar-se, porém, que as negociações não foram fáceis para Portugal e sem o Relatório Melander, como escreveu Calvet de Magalhães, o País “teria fracas hipóteses de se tornar membro da EFTA” (MAGALHÃES, 1988, p. 46).

Calvet de Magalhães chefiou a delegação portuguesa em todas as reuniões, a nível de funcionários, que se realizaram em Estocolmo e Saltjöbaden, entre 17 de março e 1 de outubro de 1959. Sendo substituído pelo Embaixador Teixeira Guerra na última reunião desta natureza que teve lugar em novembro desse ano, por ter sido chamado a Paris no âmbito da transformação da OECE na atual OCDE.

As posições e pretensões portuguesas concretizam-se na última ronda negocial de 1959, em Estocolmo. Nela, Portugal alcança a vitória em todas as frentes. Segundo Corrêa d’Oliveira, “fazemos parte de um grupo de países que lidera a política europeia com direitos iguais, mas sem obrigações iguais”¹⁷.

17. ANTT, AOS/CO/EC-17-A, Pt 4, p.136.

Na verdade, na Convenção de Estocolmo, assinada a 4 de janeiro de 1960, Portugal integra, como membro de pleno direito, o conjunto de países fundadores da EFTA, mas com um estatuto especial – Anexo G, decalcado do relatório Melander. O referido Anexo G elencava todos os benefícios que Portugal usufruiria bem como estabelecia que ficavam excluídos da EFTA os territórios ultramarinos. Deste modo, Portugal continua a poder participar na construção económica em curso na Europa Ocidental sem colocar em perigo a sua relação privilegiada com as colónias.

Ora, este argumento é utilizado com êxito pela comissão interministerial, presidida pelo Secretário de Estado para o Comércio Externo Corrêa d’Oliveira e coadjuvada pelos diplomatas Teixeira Guerra e Calvet de Magalhães para conseguir a anuência ou a compreensão do Chefe de Governo de Portugal. Assim, o compromisso alcançado salvaguardava os princípios defendidos pelo regime de Oliveira Salazar e reduzia o e isolamento internacional de Portugal.

Decididamente, a ideia de que a pertença à EFTA seria a solução ideal para Portugal, pois permitiria um compromisso entre a via da Europa e a da África, deixando a salvo o Ultramar, veio a revelar-se o ponto de viragem fundamental do eixo da política externa portuguesa. Compreende-se, assim, que em 18 de maio de 1962, o governo português solicitaria a abertura de negociações com a CEE.

Apesar de todas as dúvidas e hesitações, o facto é que Portugal iniciara a sua caminhada em direção à Europa Comunitária.

Em breve, essa aproximação tornar-se-ia inevitável numa Europa dividida em dois grupos separados. Criaram-se na Europa dois vastos espaços de comércio livre de produtos industriais, a CEE e a EFTA. Estes dois espaços obtiveram enorme sucesso comercial e económico demonstrando, desse modo que, as teorias liberais e a liberdade deveriam prevalecer sobre a filosofia que preconizava o isolamento e o protecionismo.

Em 9 de agosto de 1961, a Grã-Bretanha solicita a abertura de negociações para adesão às Comunidades¹⁸. Decisão esta que é seguida pela Dinamarca e em abril do mesmo ano pela Noruega. Muitos outros membros da EFTA, os designados por ‘neutros’, solicitaram também abertura de negociações embora não visassem nessa altura a adesão às Comunida-

18. AHD-MNE, EOI 207.

des. É o caso de Portugal que não poderia correr o risco de isolamento. Faz, então, a sua opção de fundo consciente das enormes dificuldades de natureza política, mas também de natureza económica. Por isso, manteve sempre uma posição de flexibilidade quanto à fórmula de ligação jurídica a propor à CEE.

Assim, em carta endereçada ao Presidente da CEE (18 de maio de 1962), e entregue pelo Embaixador Calvet de Magalhães, Portugal solicita a abertura de negociações com vista a “*établir les termes de la collaboration entre les deux parties sous la forme considérée la plus adéquate*”¹⁹.

No âmbito desta temática, é legítimo referir que o diplomata Calvet de Magalhães, após ter participado ativamente na ampliação e remodelação da OECE em OCDE, assume aí o lugar do nosso Representante Permanente. Cerca de um ano depois, em 13 de abril de 1962, já com o título honorífico de Embaixador, é nomeado primeiro Embaixador de Portugal acreditado junto da CEE e da Agência Internacional de Energia Atómica²⁰.

Neste quadro não deixa de ser indispensável realçar a importância desta nomeação. Tratava-se de um diplomata bem aceite e conceituado nos círculos europeus, um europeísta convicto que percebeu, desde muito cedo, que o sucesso do projeto europeu radicava na matriz civilizacional europeia, na coesão dos povos da Europa e na almejada paz mundial. Mais, que Portugal, velho país europeu, não podia ser alheio a esse movimento. O discurso proferido por Calvet de Magalhães aquando da entrega de credenciais ao então Presidente da CEE, Walter Hallstein, é disso elucidativo

Assim, o Presidente do Conselho da CEE, por carta datada de 19 de dezembro de 1962, agenda a audição do caso português para 11 de fevereiro de 1963.

Lembre-se uma vez mais que continuavam as difíceis negociações entre a Grã-Bretanha e as Comunidades com vista à adesão deste país à CEE. As tentativas da Grã-Bretanha foram, porém, vetadas por De Gaulle. O afastamento de De Gaulle da presidência francesa, em abril de 1969, permitiu o renovar do pedido da Grã-Bretanha, tendo sido assinados os acordos de adesão em janeiro de 1972.

Neste contexto, o Governo português, agora chefiado por Marcello Caetano, solicita ao Presidente da Comissão da CEE, através de Memorando datado de 28 de maio de 1970, o início de negociações com a CEE no sentido de se encontrar uma forma de ligação adequada a ambas as partes.

Sublinhe-se que para a preparação de tais negociações, criou-se, por despacho conjunto do Presidente do Conselho, Marcello Caetano, do Ministro das Finanças e da Economia, João Dias Rosas e Ministro dos Negócios Estrangeiros, Ruy Patrício, datado de 23 de março de 1970, uma Comissão de Estudos sobre a Integração Económica Europeia. A esta Comissão foi atribuída a incumbência de proceder “ao estudo da situação presente e das possibilidades futuras no que respeita aos processos de participação do país nos movimentos que têm por objetivo a integração económica da Europa”²¹.

A comissão foi presidida pelo Embaixador Teixeira Guerra e pelos seguintes vogais: Calvet de Magalhães, que foi o Vice-Presidente, Alberto Nascimento Regueira, Álvaro Ramos Pereira, Carlos Lourenço, Ernesto

19. Archives Commission CCE, BAC 3/1978 n. 853/3 1957/1971.

20. Consulte-se: Archives Commission CCE, BAC 3/1978 n. 102/1 1959-1970; Archives Commission CCE, BAC 118/1986 N. 2033; Archives Commission CCE, CEAB 5 n.º 1420/1 1958/1964.

21. *Diário do Governo*, nº 69, II Série, de 23 de março de 1970.

Fervença da Silva, Eugénio de Castro Caldas, Ilídio Barbosa, João Cravinho, Joaquim Mexia, José da Silva Lopes que também exerceu as funções de Vice-Presidente assistido por Raquel de Bethencourt Ferreira, Luís Figueira, Rui dos Santos Martins e por João Vieira de Castro, que exerceu funções de Secretário da Comissão.

A supracitada comissão elabora, no decurso de 1970, um extenso e fundamentado relatório. Na verdade, tratava-se de um documento técnico do maior interesse como estudo rigoroso sobre as negociações com a CEE, que viriam a ser encetadas em novembro seguinte. Nele se analisam e discutem os mais diversos problemas que se colocariam a Portugal durante a sua aproximação ao Mercado Comum. Foi considerado um relatório ‘revolucionário’ para a época pois reconhecia, de forma muito explícita e, ao contrário da doutrina do Estado Novo, que a CEE e as suas instituições representam “o caminho mais apropriado para atingir uma razoável organização do espaço europeu [fora da órbita soviética] possivelmente como primeira etapa numa mais demorada evolução para atingir o mais ambicioso objectivo da formação dos Estados Unidos da Europa”²². Mais: considerava que as Comunidades tinham sido fruto da ação de um “grupo de europeus de larga visão, orientados pelo primeiro Comissário do Plano francês, Jean Monnet, que começou uma corajosa campanha tendente à criação de instituições dotadas de órgãos centrais habilitados a formar e a fazer executar programas para inteligente e ordenado aproveitamento dos recursos existentes na inteira área dos territórios associados”²³. O relatório considerava, também, que a Comunidade seria o mais ativo e vigoroso elemento do conjunto europeu, em contraponto à EFTA²⁴.

22. AHD-MNE/EOI/686.

23. Cf. *Relatório da Comissão de Estudos sobre a Integração Económica Europeia*, setembro de 1970. AHD-MNE/EOI/686, p. 3.

24. Cf. *Relatório da Comissão de Estudos sobre a Integração Económica Europeia*, setembro de 1970. AHD-MNE/EOI/686, p. 4.

Ora, esse Relatório serviria de trave – mestra a todas as negociações que se desenrolariam, em Bruxelas, com vista a estabelecer um acordo entre Portugal e a CEE. Nele, de forma muito clara, afirma-se que no âmbito das relações económicas de Portugal com a Europa, com a saída do Reino Unido da EFTA e com o conseqüente enfraquecimento ou desaparecimento da mesma, impunha-se a Lisboa equacionar uma forma eficaz de aproximação à CEE.

Assim, a opção mais provável seria o acordo comercial, mas seria fundamental que Portugal pugnassem por um acordo de associação. Releva-se, uma vez mais, a preservação da hipótese de uma futura adesão. Pelo que a moderação e a flexibilidade nas negociações, muito em particular no que respeitava à questão colonial, deveria ser a atitude a adotar pelo Governo português.

O enquadramento de todas as diligências exploratórias entre Portugal e a CEE, iniciadas em 24 de novembro de 1970, bem como as negociações propriamente ditas que começaram em 1971 e que se prolongaram pelo primeiro semestre de 1972, tendo culminado com a assinatura do Acordo Comercial entre Portugal e a CEE, tiveram o referido Relatório como substrato negocial.

Parece-nos interessante acentuar que apesar de todo este processo ter sido protagonizado publicamente pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Rui Patrício, cuja carreira até então fora feita como Secretário de Estado do Fomento Ultramarino, todo o trabalho preparatório, todos os contactos exploratórios, toda a argumentação teórica e discursiva, ou

25. Entrevista a João Rosas, Rio de Janeiro, 20 de junho de 2010.

seja, todo o trabalho substancial coube a Calvet de Magalhães²⁵. No entanto, já a maior parte das negociações esteve a cargo do Ministro das Finanças e Economia, João Augusto Dias Rosas, e da sua equipa.

Registe-se ainda que o pensamento e o discurso de Dias Rosas deixam transparecer, ainda que de forma difusa, uma perspetiva de Europa que não apenas económica. Foi durante a sua gestão da pasta das Finanças e Economia que se iniciou e concluiu o último ato formal de aproximação à CEE durante o Estado Novo.

Este é, com efeito, um texto fundamental, mesmo pelos reflexos e consequências que teve na política externa portuguesa, em que o diplomata Calvet de Magalhães refere e proclama o ideal de uma adesão plena de Portugal à CEE. Nele, refere de forma explícita que as condições económicas e a própria natureza do regime não permitiam, então, que Portugal solicitasse a adesão, mas que o governo português aceitaria um acordo de associação que implicasse uma futura adesão²⁶.

É oportuno ainda, referir que essa posição seria oficialmente reconhecida pelo Secretário de Estado do Comércio, Alexandre Vaz Pinto. Consideramos as suas palavras: a associação “é encarada pela CEE (...) como uma mera fase transitória de preparação para uma posterior adesão, retardada por razões de atraso económico ou de objecções políticas”²⁷.

Expostas e aceites, assim, as pretensões portuguesas, aqui meramente enunciadas, fixou-se o dia 17 de dezembro de 1971 para início das negociações, com vista ao estabelecimento de um acordo comercial, o qual veio a ser concluído em Bruxelas, a 22 de julho de 1972 e entrou em vigor a 1 de janeiro de 1973. Para tal, foi criado, a 4 de janeiro de 1971, um Grupo de Trabalho Especial para o Estudo dos Problemas Relativos às negociações entre Portugal e a CEE do qual Calvet de Magalhães, então Director-Geral dos Negócios Económicos, foi designado Vice-Presidente e Teixeira Guerra, Presidente.

As negociações com a CEE foram dirigidas a nível político pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Ruy Patrício. Como já referimos a equipa negocial foi chefiado pelo Embaixador Teixeira Guerra e a coordenação dos trabalhos, a nível técnico, esteve a cargo de Silva Lopes e a componente industrial foi da responsabilidade de João Cravinho.

Em suma, a aproximação portuguesa às instituições europeias no período de Salazar e de Marcello Caetano constituiu, com efeito, um processo longo em que as etapas se foram sucedendo e abrindo caminho para uma integração numa Europa que se queria evitar, mas que viria a ser a trave-mestra da política externa portuguesa do pós 25 de Abril de 1974.

O MNE nas negociações de adesão à CEE

No que diz respeito ao MNE, contudo, “o advento da democracia não teve, no imediato, consequências positivas” (CORREIA, 2006, p. 36), com a condução de diplomacias paralelas por vários sectores da vida política, militar e religiosa nacional aquando do período de transição e nem mesmo logo imediatamente após a entrada em vigor da Constituição de 1976. No entanto, após a tomada de posse do I Governo Constitucional, a 23 de julho de 1976, este estipulou a adesão à CEE como algo a prosse-

26. Déclaration d'ouverture du Ministre des Affaires Etrangères du Portugal, M. Rui Patrício, au Conseil des Communautés Européennes, Bruxelles, le 24 novembre, 1970, pp. 9-13. Archives Commission CCE, BAC 3/1978 n. 853/3 1957/1971, pp. 9-10.

27. AHD-MNE, EOI M. 684.

guir²⁸, iniciando-se na vigência desse Governo toda uma série de movimentações nesse sentido, como a preparação de viagens pelas capitais dos Estados-membros (*tour* europeu), com vista à recolha de apoios para as pretensões portuguesas e a posterior apresentação do pedido de adesão.

Nesta fase de preparativos para solicitar a adesão tudo passou pelo MNE e pelo ministro José Medeiros Ferreira que, num contexto de incerteza e de indefinições dos Estados-membros e da opinião dos técnicos nacionais, tomou “o comando da nau da adesão”, traçou “toda a estratégia diplomática da qual resultou a apresentação e a aceitação do pedido português”, não se vislumbrando, nessa altura que fosse feito de modo diferente, na medida em que a diplomacia portuguesa era quem “podia ter uma apreciação realista, para além dos aspetos tecnocráticos, da posição de Portugal na Europa e das posições de cada país comunitário relativamente a Portugal”²⁹. Todavia, após a entrega do pedido de adesão à CEE, pelo embaixador António de Siqueira Freire, a 28 de março de 1977, as negociações seriam conduzidas longe do MNE.

As implicações da adesão para os serviços apenas poderiam ser justamente avaliadas com o decurso das negociações e com a efetivação da adesão. Contudo, o fator logístico era importante numa operação tão específica, única e multiforme, pelo que deveriam ser criados os meios mínimos indispensáveis. Havia que ter em consideração nessa equação o fraco nível de desenvolvimento do país, assim como a fragilidade das suas estruturas administrativas, existindo a necessidade de congregar recursos humanos, com meios financeiros e instalações materiais adequadas, assim como de formar adequadamente técnicos. A adesão era, assim, considerada como “uma operação cuja envergadura ultrapassa de longe tudo aquilo que estamos habituados a improvisar e que requiere o exercício permanente, activo e promocional da autoridade”³⁰.

Embora a teoria da integração regional tenha negligenciado a política de alargamento da União Europeia como um tópico de interesse generalizado e permanente, conduzindo inclusive a uma escassez teórica sobre o assunto, com o alargamento de 2004 o processo de alargamento tornou-se num ponto de convergência dos interesses de investigação, inclusive na história da integração europeia, área na qual se insere o presente artigo que, por sua vez, se debruça sobre as escolhas racionais dos atores, dentro de um contexto político determinado, onde se pretende capitalizar os benefícios e minorar as perdas.

Em 1979, já as negociações de adesão haviam formalmente começado, o então Chefe da Missão de Portugal junto das Comunidades Europeias, António de Siqueira Freire, diplomata de carreira, era de opinião que, independentemente do esquema de organização das negociações a adotar do lado nacional, “haverá sempre que assegurar ao Ministério dos Negócios Estrangeiros uma função específica, visto ser esse Ministério que tem a seu cargo a coordenação da política externa em geral com a política europeia e vice-versa”³¹, sendo que esse entendimento vingou na parte da atribuição de “uma função específica”, que sempre iria tendo no decorrer das negociações, mas não na parte da condução das mesmas.

Nesse sentido, durante os quase sete anos nos quais decorreriam as negociações (17 de outubro de 1978 a 12 de junho de 1985) foi criada toda uma estrutura de condução e de apoio às mesmas. A estrutura negocial

28. Programa do I Governo Constitucional. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/464012/GC01.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2018.

29. CDE-UCP, Espólio ERL, Pasta IV, “Integração europeia e política externa”, Ministério dos Negócios Estrangeiros – Direcção-Geral dos Negócios Económicos, não datado, nem assinado [a assinatura sugere que seja do ministro João Freitas da Cruz, que ocupou o cargo nos IV e V governos constitucionais], p. 9.

30. CDE-UCP, Espólio ERL, Pasta X., “As implicações do processo de adesão às Comunidades Europeias para a orgânica dos serviços – Nota para Sua Excelência o Presidente da República”, assinado por António de Siqueira Freire, Chefe da Missão de Portugal junto das Comunidades Europeias, datado de 19 de março de 1979, p. 3.

31. CDE-UCP, Espólio ERL, Pasta X., As implicações..., cit., p. 6.

era bastante simples: no topo da hierarquia negocial estavam o Conselho de Ministros e um ministério responsável, que delegavam na Comissão para a Integração Europeia (CIE) a preparação das negociações, sendo que, na sua base, a prestar-lhe o apoio técnico necessário, estava o Secretariado para a Integração Europeia (SIE), e em cada ministério existia um “Gabinete de Integração Europeia”, criados pelo ministro Manuel Jacinto Nunes.

Para se evitar a descoordenação das negociações, era necessário apresentar um único interlocutor por parte de Portugal. Nesse contexto, havia sido instituída, após o Conselho ter aceitado iniciar negociações, na dependência da Presidência do Conselho de Ministros, a CIE, antecessora da atual Direcção-Geral dos Assuntos Europeus, e que foi a interlocutora e coordenadora entre os diferentes ministérios, sendo da sua competência global “preparar e dirigir as negociações com vista à adesão de Portugal às Comunidades Europeias”³². No mesmo decreto no qual é constituída a CIE surge também o Secretariado para a Integração Europeia, outro dos elementos que pertencia à estrutura das negociações, e cuja finalidade é a de “apoiar a Comissão nas suas funções, nos planos técnico e administrativo”, sendo das suas competências iniciais realizar estudos indispensáveis à preparação das negociações, colaborar com os serviços envolvidos nos trabalhos de preparação das negociações, e acompanhar a execução dos acordos celebrados com a CEE, de modo a garantir o seu eficaz funcionamento e o melhor aproveitamento das potencialidades respetivas³³.

Dada a sua natureza essencialmente técnica e logística, tanto a CIE como o SIE, foram sempre relativamente autónomos e independentes do poder político, o que permitiu que os seus elementos não mudassem muito no decurso das negociações ao contrário do que sucedeu a nível governamental, com a sucessão de governos e respetivos responsáveis políticos pelas negociações. Assim, se a parte técnica foi mais estável, embora não isenta de vicissitudes, a condução política das negociações, com implicações para a estrutura que suportava, conheceu várias *nuances*, onde nunca o MNE esteve em destaque (Tabela 1.).

Tabela 1- Responsáveis políticos pelas negociações

Governo	Responsável político pelas negociações	Tutela da CIE
IV	Vice-Primeiro-Ministro para os Assuntos Económicos e Integração Europeia, Manuel Jacinto Nunes	Manuel Jacinto Nunes
V	Ministro da Coordenação Económica e do Plano, Carlos Corrêa Gago	Carlos Corrêa Gago
VI	Vice-Primeiro-Ministro, Diogo Freitas do Amaral	Secretário de Estado para a Integração Europeia, Rui de Almeida Mendes
VII	Ministério da Integração Europeia, Álvaro Barreto	SEIE, Joaquim Ferreira do Amaral
VIII	Ministro de Estado e das Finanças e do Plano, João Salgueiro	SEIE, José da Cruz Vilaça
IX	Ministro das Finanças e do Plano, Ernâni Lopes	MFP, Ernâni Lopes

Fonte: Cunha, 2012, p. 94.

32. Decreto-lei n.º 306/77 de 3 de agosto. In *Diário da Assembleia da República*, n.º 178, I Série, de 3 de agosto de 1977.

33. Decreto-lei n.º 185/79 de 20 de junho. In *Diário da Assembleia da República*, n.º 140, I Série, de 20 de junho de 1979.

No IV GC, era competência do Vice-Primeiro-Ministro para os Assuntos Económicos e Integração Europeia, Manuel Jacinto Nunes, os assuntos relacionados com a integração europeia, cargo que será extinto no governo seguinte³⁴, passando a coordenar esta área o Ministro da Coordenação Económica e do Plano, Carlos Corrêa Gago. Esse Governo altera, assim, o pendor da direcção política das negociações para a área económica, sendo que introduz, paradoxalmente, através da aprovação do Decreto-Lei n.º 185/79, de 20 de Junho, que substitui o supracitado Decreto-Lei n.º 306/77, a criação do Conselho de Ministros para a Integração Europeia, “órgão ao qual passou a competir a definição das directrizes para as negociações com as Comunidades Europeias, bem como a responsabilidade por assegurar a harmonização dos diversos interesses em jogo com os objectivos visados com a integração europeia” (Correia, 2006, p. 41), estando subjacente à sua criação a urgência de se “acentuar a credibilidade externa do empenhamento do Governo Português na negociação”, sendo que este deveria “ser um Conselho especial, restritivo, e não – como se disse – uma nova versão do Conselho de Ministros, com nome diferente”³⁵.

Com o primeiro governo da Aliança Democrática, será conferido não só um novo impulso e uma nova determinação nas negociações, o que se verificará também a nível dos arranjos na estrutura negocial, nomeadamente com a criação da figura de Secretário de Estado para a Integração Europeia (SEIE). Diogo Freitas do Amaral, na qualidade de Vice-primeiro ministro, passa a estar responsável pela integração europeia³⁶, se bem que acumulava esse cargo com o de Ministro dos Negócios Estrangeiros, o que lhe permitia uma visão integrada das negociações, assim como maior visibilidade das questões de integração europeia no próprio MNE. Por essa altura, de resto, no sentido em que quer a integração europeia *lato sensu* e a adesão *stricto sensu* se enquadravam na definição global dos objetivos de política externa, o MNE já havia também adaptado a sua estrutura interna, com a criação da Repartição da Integração Europeia³⁷ em 1978 e nele se preconizava igualmente a necessidade da “diplomacia portuguesa dispor de instrumentos capazes de responder às novas solicitações que tem de enfrentar”, assim como a premência em se organizar “em termos humanos e institucionais, os seus meios de acção no âmbito do processo de integração”³⁸.

Como não tinha existido até então um Secretário de Estado encarregado das negociações, sendo essa responsabilidade em geral do ministro das Finanças e do Plano, o verdadeiro negociador tinha sido o presidente da CIE³⁹. A grande novidade, embora sem efeitos práticos, surgiria no governo seguinte com a criação não de uma secretaria de Estado, mas de um ministério dedicado, em exclusivo, às questões europeias, facto que teve, porém, pouco relevo e não vingou, não se repetindo essa modalidade desde então. Foi escolhido para esse novo ministério, o da Integração Europeia, Álvaro Barreto. Conta-nos o próprio que essa não foi uma decisão de conferir maior importância às negociações, mas sim pelo facto do Primeiro-ministro, Francisco Pinto Balsemão, o querer como ministro e não como secretário de Estado⁴⁰. Já o próprio Francisco Pinto Balsemão considera, todavia, que a adesão era “uma prioridade de tal maneira que teria que ser um ‘full time job’”⁴¹, daí a necessidade de ter um ministro.

34. Lei Orgânica do Governo Constitucional IV, 30 de dezembro de 1978, publicado no *Diário da República* n.º 299/78 Série I 5.º Suplemento, Art. 3.º - 1; Lei Orgânica do Governo Constitucional V, 19 de setembro de 1979, publicada no *Diário da República* n.º 217/79 Série I, art. 19.º.

35. CDE-UCP, Espólio ERL, Pasta III., “Informação n.º 32/79” sobre o novo Conselho de Ministros para a Integração Europeia, não datada [será posterior ao envio do decreto-lei para o Conselho de Ministros, mas anterior à publicação do mesmo], nem assinado, pp. 1-2. Esta análise vem no seguimento da pretensão do Ministro da Justiça, do dos Transportes e Comunicações, assim como das Regiões Autónomas, quererem ser incluídos nesse Conselho de ministros, juntando-se ao Primeiro-ministro, vice-primeiro ministro, Ministro das Finanças e do Plano, MNE, Agricultura e Pescas, Indústria e Tecnologia, Comércio e Turismo, Trabalho, e dos Assuntos Sociais, o que preconizava que o aumento do número de membros diminuiria, inevitavelmente, a sua operacionalidade e eficácia.

36. Lei Orgânica do Governo Constitucional VI, 7 de fevereiro de 1980, *Diário da República* n.º 32/80 Série I-2, art. 3.º - 1.

37. CDE-UCP, Espólio ERL, Pasta IV. “Repartição da Integração Europeia”, Ministério dos Negócios Estrangeiros – Direcção-Geral dos Negócios Económicos, não datado, nem assinado.

38. CDE-UCP, Espólio ERL, Pasta IV, Integração europeia..., cit., p. 14.

39. Vítor Constâncio, José da Silva Lopes, Vítor Constâncio de novo, Pedro Pires Miranda.

40. Entrevista a Álvaro Barreto, Lisboa, 12 de janeiro de 2012.

41. Entrevista a Francisco Pinto Balsemão, Lisboa, 21 de julho de 2011.

42. Lei Orgânica do VII Governo Constitucional, 12 de fevereiro de 1981, *Diário da República*, nº 36/81 Série I.

43. Entrevista a Álvaro Barreto, Lisboa, 12 de janeiro de 2012.

Ao Ministério da Integração Europeia (MIE), instituído oficialmente através do decreto-lei 28/81 de 12 de fevereiro, competia “orientar e coordenar, sem prejuízo da competência do Ministro dos Negócios Estrangeiros e das competências próprias dos restantes Ministros, os trabalhos visando a adesão próxima de Portugal à Comunidade Económica Europeia, que se considera uma das prioridades essenciais da acção governativa”⁴². No entanto, houve alguns desentendimentos iniciais entre membros do governo. André Gonçalves Pereira, então ministro dos Negócios Estrangeiros, reagiu de forma adversa a esta distribuição de competências, pois entendia que deveria ser ele e o MNE a representarem o país nas reuniões do Conselho, mantendo-se o esquema do governo anterior⁴³. Esta posição, contudo, nem vingou nesse governo nem nos seguintes, que agregaram a integração europeia às Finanças, apenas regressando aos Negócios Estrangeiros, onde se tem mantido, após a adesão.

Ainda as negociações estavam praticamente a começar e já tinham ocorrido todas estas alterações, que continuariam a suceder-se. Nesse aspeto, as negociações de adesão provocariam “uma alteração progressiva mas substancial nos quadros institucionais clássicos da definição e execução da política externa portuguesa” ao concentrar no Conselho de Ministros essa competência, subalternizando o MNE, e também ao criar estruturas administrativas autónomas no que diz respeito à política de integração europeia (SOUZA, 1981, p. 147). No entanto, com exceção da curta e efémera existência do MIE, com o motivo que lhe está na origem, não houve vontade política em criar um ministério autónomo, que conduzisse as negociações, alternando as mesmas entre os Negócios Estrangeiros e sobretudo as Finanças, de acordo com as prioridades seleccionadas: “quando a ênfase era diplomática, a solução lógica era conceder ao MNE o papel principal; quando a urgência das adaptações internas era considerada mais importante, o Ministério das Finanças assumia esse papel” (Vilaça, 2000, p. 81); se bem que, ao longo dos sete anos de negociações propriamente ditas, a adesão foi sendo vista “quase exclusivamente como um projecto político – e aí sobretudo como um projecto da diplomacia ou da política externa” (QUADROS, 1985, p. 121), embora tal não se tivesse demonstrado efetivamente a nível da condução das negociações pelo MNE.

No governo seguinte, há um retrocesso esperado, com a extinção do MIE, pelo que a integração europeia volta a estar enquadrada numa secretaria de Estado, dependente não do MNE, como no passado, mas do Ministro de Estado e das Finanças e do Plano, com o argumento de “incorporar na estrutura económica interna, a curto e médio prazos, todas as transformações da economia portuguesa que é necessário empreender para tornar bem sucedida a adesão de Portugal à CEE”⁴⁴, sendo a opção que fazia mais sentido para o então Primeiro-ministro, dado que “sendo problemas económicos faria mais sentido ser o Ministério das Finanças a dirigir as negociações em ligação com o MNE”⁴⁵. Caberia assim a João Salgueiro, ministro, e a José da Cruz Vilaça, Secretário de Estado, a condução das negociações durante este período.

O último dos governos responsável pelas negociações, o do Bloco Central, chefiado por Mário Soares, mantém a coordenação das

44. Orgânica do VIII Governo Constitucional, 14 de outubro de 1981, *Diário da República*, nº 236/81 Série I, art. 6.º.

45. Entrevista a Francisco Pinto Balsemão, Lisboa, 21 de julho de 2011.

negociações no Ministério das Finanças e do Plano, superentendidas pelo ministro Ernâni Lopes, mas extingue a Secretaria de Estado da Integração Europeia⁴⁶. Sobre a questão da rivalidade dos ministérios quanto à chefia das negociações, o próprio Jaime Gama, ministro dos Negócios Estrangeiros desse governo, esclarece que, na realidade “a máquina das negociações era do MNE, que tinha toda a actividade circum-negocial de pressionar e convencer os governos dos Estados-membros a avançar com as negociações, enquanto o Ministério das Finanças detinha a coordenação técnica”⁴⁷, não existindo assim qualquer fricção de competências.

Por sua vez, Ernâni Lopes salienta que “a organização do Governo, no que respeita à competência política para a condução das negociações, conheceu, praticamente, todas as modalidades possíveis (desde logo, atribuída ao primeiro-ministro, ou ao ministro dos Negócios Estrangeiros com um secretário de Estado próprio; seguidamente, a um ministro específico, da integração europeia; por fim, ao ministro das Finanças e do Plano)” (LOPES, 2010, p. 28), o que, ao contrário de expectativas adversas que se pudessem ter, “não teve nenhum grande reflexo em matéria de atrasos”⁴⁸ nas negociações.

Preparadas as posições negociais no país através da CIE, ganhava destaque e reconhecimento a Missão de Portugal junto das Comunidades Europeias, que servia de interligação entre o governo português e as instituições da CEE (Comissão, Conselho), e também as embaixadas nos Estados-membros, sendo que a primeira estava em contacto permanente com as segundas, das quais recebia e para as quais enviava informações acerca da evolução das negociações e sobre a perspectiva da adesão nas suas várias vertentes, evidenciando-se neste âmbito mais a participação do MNE nas negociações. Deste modo, embora não tivesse cabido ao MNE a tutela das negociações, este ia sendo informado regularmente do andamento das mesmas e exercia sobretudo a sua influência perante a Missão, que estava na sua dependência e dele recebia instruções, o que lhe permitia salvaguardar a sua participação a um nível não técnico mas político, de acordo, de resto, com a sua própria natureza.

Paralelamente, o MNE também providenciava a organização de visitas de Estado, de encontros de trabalho e de vários contactos diplomáticos bilaterais, de modo a prosseguir o objetivo da adesão fora do âmbito estritamente comunitário, expandindo-o para a esfera do relacionamento individual com cada Estado-membro.

Em todo o processo negocial destacaram-se, assim, dois ministérios, o dos Negócios Estrangeiros e o das Finanças e do Plano que, embora com diferentes atribuições e mesmo com a subalternização do primeiro em relação ao segundo na condução política das negociações, partilharam uma mesma responsabilidade: a da adesão do país à CEE. Neste processo, não contaram com muito apoio dos seus colegas ministros, na medida em que estes “não estavam muito sensibilizados para esta questão, permanecendo bastante indiferentes”⁴⁹. De resto, também o próprio MNE “não negociava com muito entusiasmo, pois os velhos embaixadores não viam com bons olhos a integração europeia”⁵⁰.

46. Lei Orgânica do Governo Constitucional IX de 25 de julho de 1983, Decreto-Lei n.º 344-A/83, *Diário da República*, n.º 169/83 Série I, 1º Suplemento.

47. Entrevista a Jaime Gama, Lisboa, 26 de maio de 2011.

48. Entrevista a Diogo Freitas do Amaral, Lisboa, 21 de junho de 2011.

49. Entrevista a José Luís da Cruz Vilaça, Lisboa, 3 de agosto de 2011; Entrevista a José Medeiros Ferreira, Lisboa, 26 de novembro de 2011.

50. Entrevista a Diogo Freitas do Amaral, Lisboa, 21 de junho de 2011.

Conclusão

Depois do exposto, as evidências sugerem que a aproximação de Portugal aos movimentos europeus entre 1945 e 1974 foi motivada, em grande parte, por razões e motivações de carácter económico, ou seja, o governo português e a sua política rejeitaram sempre a Europa política e todo e qualquer modelo de integração ou de supranacionalidade. Na verdade, a participação de Portugal nos movimentos de cooperação e integração no pós II Guerra Mundial resultou de condicionantes económicas e comerciais mais do que resultado de um pensamento político oficial sobre a questão da construção europeia.

Saliente-se que a história da aproximação portuguesa a esses organismos resultou também, em grande medida, do papel de certos diplomatas e funcionários, com enraizadas convicções europeias, que durante o Estado Novo desempenharam funções em lugares-chave e puderam, desse modo, influenciar o rumo dos acontecimentos bem como contribuir para o aparecimento no MNE de uma corrente internacionalista, anti isolacionista e pró-europeia.

Ora, estes funcionários do Estado português e da administração pública desejavam que a opção europeia fosse feita por Portugal, mas tal só viria a ocorrer com a Revolução de 25 de Abril de 1974 que derruba o último governo do Estado Novo dando-se a vitória da democracia e do pluralismo partidário. A consolidação da democracia e a adesão de Portugal à CEE passaram a ser os novos desígnios de Portugal.

Em termos práticos, enquanto a preparação do pedido de adesão se desenrolou no MNE, sob a alçada do ministro, a “pasta” das negociações não vai ser constante ao longo do tempo, existindo várias fórmulas distintas de coordenar as negociações, tendo a responsabilidade pelas mesmas passado pelo MNE, Ministério das Finanças e do Plano, Ministério da Integração Europeia, com o apoio da omnipresente CIE. Deste modo, enquanto na fase da preparação e da entrega do pedido de adesão, o MNE teve uma intervenção de destaque, nomeadamente no contacto com as instituições europeias e com os Estados-membros individualmente, o início das negociações irá determinar uma subalternização da sua posição, desde logo devido à sua particular apetência para uma vertente mais política, enquanto as negociações careciam de especialistas, de técnicos superiores, de diversas áreas, sendo remetida a sua coordenação para o Conselho de Ministros para a Integração Europeia.

De facto, nesta constelação, o papel desempenhado pelo MNE vai ser caracterizado no desenrolar das negociações por uma limitação dos seus poderes, sendo que a sua área de intervenção se manteve preponderante nos contactos diplomáticos a nível bilateral e com a Missão de Portugal junto das Comunidades Europeias. Após a assinatura do *Acto de Adesão*, a 12 de junho de 1985, iniciou-se um outro movimento, este de adaptação das estruturas negociais nacionais aos desafios da adesão, sendo disso exemplo a extinção da CIE e do SIE, assim como projetos de criação da REPER, da Comissão Interministerial de Coordenação para os Assuntos das Comunidades Europeias, da Direcção-Geral das Comunidades Europeias, no geral sobre a reorganização do MNE⁵¹.

51. CDE-UCP, Espólio ERL, Pasta XIII.

Referências

- ARQUIVO HISTÓRICO-DIPLOMÁTICO DO MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS: 2.º P., A. 6, M.439; 2.º P., A. 7, M.49; 2.º P., A. 7, M.550; 2.º P., A.39, M.53; 2.º P., A.40, M.238; 2.º P., A. 56, M.296; OECE, 2º P., 61, M.295, P.3; OECE, 2º Piso ARM7M.294; PEA-M 309, não datado, não assinado.
- CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO EUROPEIA DA UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA (CDE-UCP) – Espólio Ernâni Rodrigues Lopes, Pasta III, “Informação n.º 32/79” sobre o novo Conselho de Ministros para a Integração Europeia, não datada, não assinada.
- CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO EUROPEIA DA UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA (CDE-UCP) – Espólio Ernâni Rodrigues Lopes, Pasta IV, “Integração europeia e política externa”, Ministério dos Negócios Estrangeiros – Direcção-Geral dos Negócios Económicos, não datado, não assinado
- CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO EUROPEIA DA UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA (CDE-UCP) – Espólio Ernâni Rodrigues Lopes, Pasta IV, “Repartição da Integração Europeia”, Ministério dos Negócios Estrangeiros – Direcção-Geral dos Negócios Económicos, não datado, não assinado
- CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO EUROPEIA DA UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA (CDE-UCP) – Espólio Ernâni Rodrigues Lopes, Pasta X, “As implicações do processo de adesão às Comunidades Europeias para a orgânica dos serviços – Nota para Sua Excelência o Presidente da República”, assinado por António de Siqueira Freire, datado de 19 de março de 1979.
- CORREIA, J. M. A integração na União Europeia e o papel do Ministério dos Negócios Estrangeiros. *Nação e Defesa*, N.º 115, p. 29-81, 2006
- CUNHA, A. **O Alargamento Ibérico da Comunidade Económica Europeia: A Experiência Portuguesa**. 2012. Tese (Doutorado), Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- Entrevista a Álvaro Barreto, Lisboa, 12 de janeiro de 2012, realizada por Alice Cunha
- Entrevista a Diogo Freitas do Amaral, Lisboa, 21 de junho de 2011, realizada por Alice Cunha
- Entrevista a João Rosas, Rio de Janeiro, 20 de junho de 2010, realizada por Isabel Maria Freitas Valente
- Entrevista a José Luís da Cruz Vilaça, Lisboa, 3 de agosto de 2011, realizada por Alice Cunha
- Entrevista a José Medeiros Ferreira, Lisboa, 26 de novembro de 2011, realizada por Alice Cunha
- Entrevista a Francisco Pinto Balsemão, Lisboa, 21 de julho de 2011, realizada por Alice Cunha
- Entrevista a Jaime Gama, Lisboa, 26 de maio de 2011, realizada por Alice Cunha
- FIGUEIRA, L. Portugal e os movimentos de cooperação e integração económica na Europa. In: VASCONCELOS, A. **José Calvet de Magalhães. Humanismo Tranquilo**. Lisboa: Principia, 2003, p. 39-51.
- FREIRE, A. S. Os movimentos de Integração Europeia no Pós-Guerra e a Participação Portuguesa nesses Movimentos. In GUERRA, R. T.; FREIRE, A. S.; MAGALHÃES, J. C. **Os Movimentos de Integração Europeia no Pós-Guerra e a Participação Portuguesa nesses Movimentos**. Lisboa: INA, p. 17-31
- HOCKING, B.; SPENCE, D. **Foreign ministries in the European Union: integrating diplomats**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002.
- HOCKING, B. **Foreign ministries: change and adaptation**. London: MacMillan, 1999.
- LEITÃO, N. A. **Estado Novo, Democracia e Europa, 1947-1986**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2007
- LOPES, E. Sobre o processo negocial da adesão. **Europa – Novas Fronteiras**, n.26/27, p. 25-30, 2010
- MAGALHÃES, C. Portugal e a integração europeia. **Estratégia**, n. 4, p. 33-74, 1987-1988
- MAGALHÃES, C. Salazar e a unidade europeia. In: GÓMEZ, H. T. **Portugal, España y Europa. Cien años de desafío (1890-1990)**. Mérida: Universidad Nacional de Educación a Distancia/ Centro Regional de Extremadura, 1991, p. 129-145
- MAGALHÃES, J. C. Os movimentos de cooperação e integração europeia no pós-Guerra e a participação de Portugal nesses movimentos. In: GUERRA, R. T.; SIQUEIRA, A.; MAGALHÃES, J. C. **Os movimentos de cooperação e integração europeia no pós-guerra e a participação de Portugal nesses movimentos**. Lisboa: INA, 1981, p. 35-56

PORTUGAL. Programa do I Governo Constitucional. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/464012/GC01.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2018

PORTUGAL. Decreto-lei n.º 185/79 de 20 de junho, **Diário da Assembleia da República**, n.º 140, I Série, de 20 de junho de 1979

PORTUGAL. Decreto-lei n.º 306/77 de 3 de agosto, **Diário da Assembleia da República**, n.º 178, I Série, de 3 de agosto de 1977

PORTUGAL. Diário do Governo, n.º 69, II Série, de 23 de março de 1970

QUADROS, F. Adesão às Comunidades Europeias: acordar do sonho para a realidade. **Democracia e Liberdade**, n. 33, p. 120-123, 1985

SOUSA, M. R. Aspectos institucionais da adesão de Portugal às Comunidades Europeias. In: AAVV. **Portugal e o alargamento das Comunidades Europeias**. Lisboa: Associação Portuguesa para o Estudo da Integração Europeia, 1981, p. 141-154.

TEIXEIRA, N. S.; PINTO, A. C. **Portugal e a Integração Europeia, 1945-1986**. Lisboa: Círculo de Leitores, 2007.

VILAÇA, J. L. C. Portugal and European integration – negotiations and legal implications. In: VASCONCELOS, A.; SEABRA, M. J. **Portugal: a European story**. Cascais: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais/Principia, 2000, p. 79-87.

Resenha do livro: China and Africa: building peace and cooperation on the continent



Recebido em: 30 de junho de 2018

Aprovado em: 12 de julho de 2018

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2019v7.n1.p129

Marcos Valle Machado da Silva¹

1. Doutor em Ciência Política (UFF - 2016). Mestre em Relações Internacionais (UERJ - 2010) e em Estudos Estratégicos (UFF - 2011). Atualmente é professor da Escola de Guerra Naval (EGN). Rio de Janeiro/Brasil. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0367-8899> 

Organizado por quatro acadêmicos oriundos da China, África e Reino Unido, *China and Africa: Building Peace and Cooperation on the Continent* reúne artigos de pesquisadores de outros oito países e contribui para preencher uma lacuna acerca do engajamento da China no continente africano, dentro de uma perspectiva de questões econômicas e de segurança.

O livro é dividido em três partes, perfazendo um total de dezoito capítulos. A primeira parte congrega sete capítulos que apontam, em conjunto, para os fatores causais do envolvimento da China em questões de segurança no continente africano. Os autores – um africano e seis chineses – evidenciam a principal característica desse envolvimento: o envio de contingentes militares sempre sob a égide das Nações Unidas. A própria capa do livro reforça, sutilmente, essa característica, apresentando um militar chinês, com o capacete azul das forças a serviço da ONU, colocado em primeiro plano, tendo como fundo um céu igualmente azul.

A segunda parte é constituída por seis capítulos, com Estudos de Caso, analisando os interesses e o envolvimento da China no Sudão, Mali, Libéria e Congo. A terceira e última parte do livro apresenta cinco capítulos nos quais os autores apontam e discutem os desafios que a China enfrenta e enfrentará como decorrência do seu crescente engajamento nas questões de segurança de Estados africanos.

Um dos eixos analíticos do livro é a mudança da postura da China em relação ao seu envolvimento na África. A tradicional política externa da China é baseada no princípio da não intervenção nas questões domésticas dos Estados com os quais Pequim busca garantir seus interesses econômicos. Os autores apontam, de forma recorrente, para uma alteração dessa política externa que passa a ter um expressivo engajamento nas questões de segurança da África, por meio da participação das suas forças armadas em missões da ONU naquele continente.

Ao longo dos capítulos, são enfocados os principais fatores que levaram a essa alteração na postura chinesa nas questões africanas: os riscos negativos à imagem da China decorrentes da associação do governo chinês com regimes ditatoriais e corruptos; os riscos aos investimentos feitos pela China em países com regimes instáveis; e os riscos de segurança

dos cidadãos chineses que trabalham em países africanos assolados por instabilidade política, violência e, no limite, guerra civil.

O livro permite uma compreensão dos desafios vivenciados pela China em seu engajamento no continente africano. A percepção de que a política de não intervenção nos assuntos domésticos de outros Estados não mais poderia ser sinônimo de não envolvimento, ou indiferença, vai sendo sedimentada ao longo de cada capítulo. Assim, apesar de a não intervenção permanecer como um dos “Cinco Princípios da Coexistência Pacífica” que nortearam a política externa chinesa desde os anos 1950, fica evidente que a China passa a ter uma abordagem mais ampla e flexível quanto a sua participação nas questões de segurança dos seus parceiros africanos. Essa participação se dá por meio das missões de paz sob a égide das Nações Unidas.

A leitura sequencial dos capítulos permite que o leitor perceba como a China ajustou sua postura em relação à África de forma coincidente com a avaliação da expansão dos seus interesses econômicos, bem como com a sua crescente capacidade de projeção militar.

É pertinente observar que as análises feitas pelos autores, apontando para a mudança em relação ao princípio da não intervenção, são convergentes com o *Defence White Paper* divulgado pelo governo chinês em 2015, no qual não existe uma única menção aos outrora basilares “Cinco Princípios da Coexistência Pacífica”.

Fica também evidenciado que a atual postura da China em relação à África está alinhada tanto com os interesses econômicos e comerciais chineses, quanto com as crescentes responsabilidades assumidas pela China como potência global emergente. Tal como analisado no capítulo sete da primeira parte do livro, o caso da participação da China nas operações de combate à pirataria no Golfo de Aden sintetiza essa nova postura. Essa missão sob a égide das Nações Unidas, iniciada em 2008 e ainda ativa, conta com a significativa participação de meios navais e aeronavais da Marinha do Exército Popular de Libertação (PLAN).

As operações em terra, desenvolvidas no Sudão, Mali, Libéria e Congo, analisadas nos capítulos da segunda parte do livro, também evidenciam o envolvimento da China nas questões de segurança africana, de forma consonante com seus interesses econômicos, comerciais e com a crescente responsabilidade como potência global. Nesse contexto, vale observar que, desde 2013, a China é o membro permanente da ONU com o maior número de militares engajados nas missões de paz das Nações Unidas.

A cooperação militar dos Estados africanos também é analisada em diversos capítulos. Sudão, Tanzânia, Angola, Zimbábue, África do Sul e Namíbia, por exemplo, são Estados que têm acordos militares com a China abordados ao longo do livro.

A grande reflexão proporcionada em *China and Africa: Building Peace and Cooperation on the Continent* se encontra na ideia da articulação de uma política externa que concilia a defesa dos seus interesses com uma projeção de força militar, respaldada pelo direito internacional, e aplicada sob mandato da Organização das Nações Unidas.

Vale observar que o número de publicações acadêmicas sobre a China cresce tão rápido quanto a própria China. No entanto, existe uma

lacuna acerca do crescente envolvimento da China nas questões de segurança presentes no continente africano. Essa lacuna é preenchida, ainda que parcialmente, com os capítulos que constituem *China and Africa: Building Peace and Cooperation on the Continent*.

Em síntese, a atualidade das questões abordadas, aliada a uma argumentação direta e de fácil compreensão, faz da obra em pauta uma leitura obrigatória para aqueles interessados em ampliar o conhecimento acerca das relações de poder e de política externa protagonizadas pela China, decorrentes da sua crescente participação na economia e nas questões de segurança do continente africano.

Referências:

ALDEN, Chris; ALAO, Abiodun; BARBER, Laura; CHUN, Zhang. **China and Africa: Building Peace and Cooperation on the Continent**. USA: Palgrave Macmillan, 2018, 403 p.