



**POLÍTICA EXTERNA
NA AMÉRICA DO SUL**

Cadernos Adenauer

2000
Nº 7

JOSÉ PARADISO

JOSÉ LUIS SIMÓN G.

ALBERTO VAN KLAVEREN

ANTONIO ARANÍBAR QUIROGA

POLÍTICA EXTERNA NA AMÉRICA DO SUL

Editor responsável
Wilhelm Hofmeister

Coordenação editorial
Maria Alexandra André Borba

Revisão
Antonio Olenscki

Tradução
Pedro Maia Soares
Maria Cláudia Fittipaldi (p. 135-157)

Capa
Isabel Carballo

Diagramação e impressão
Edições Loyola

Cadernos Adenauer 7: Política externa na América do Sul —
São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, setembro 2000.

ISBN 85-7504-003-0

Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Centro de Estudos
Rua Dr. Eduardo de Souza Aranha, 99 — 2º andar
04543-120 — São Paulo/SP
Brasil
Telefone: 0055-11-3045-9974
Telefax: 0055-11-3044-4902

Impresso no Brasil

Índice

OS AUTORES	6
APRESENTAÇÃO	7
A POLÍTICA EXTERNA EM TEMPOS DE TRANSFORMAÇÃO E O CASO ARGENTINO <i>José Paradiso</i>	9
O PARAGUAI DA TRANSIÇÃO: DEMOCRACIA DE BAIXA QUALIDADE E POLÍTICA EXTERNA “DE ARRASTO” <i>José Luis Simón G.</i>	45
AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO CHILE DURANTE OS ANOS 90 OS DESAFIOS DA GLOBALIZAÇÃO <i>Alberto van Klaveren</i>	87
A AGENDA INTERNACIONAL DA BOLÍVIA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI <i>Antonio Aranibar Quiroga</i>	135
GLOSSÁRIO	159

Os autores

José Paradiso é diretor do Departamento de Relações Internacionais da Universidad Del Salvador, Buenos Aires, Argentina.

José Luis Simón G. é professor-pesquisador na Universidade Nacional de Assunção (UNA) e no Instituto de Altos Estudos Estratégicos (ex-Colégio Nacional de Guerra), Paraguai.

Alberto van Klaveren é professor titular do Instituto de Estudos Internacionais da Universidade do Chile, e diretor de Planejamento do Ministério das Relações Exteriores daquele país.

Antonio Aranibar Quiroga foi parlamentar e ministro das Relações Exteriores da Bolívia de 1993 a 1997. Hoje é presidente do movimento “Bolivia Libre”.

Apresentação

Os presidentes dos países da América do Sul concordaram, durante a cúpula realizada em Brasília, nos dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, em que a estabilidade política, o crescimento econômico e a promoção da justiça social na região dependerão, em boa medida, do “alargamento e aprofundamento da cooperação e do sentido de solidariedade existentes no plano regional e da expansão da rede de interesses recíprocos”. Mais uma vez, os chefes de Estado sul-americanos reconheceram que nenhum país da região pode enfrentar sozinho ou isoladamente as novas questões oferecidas pelas agendas local e internacional.

No entanto, ainda que a necessidade de uma maior cooperação regional seja hoje um denominador comum nas declarações finais de encontros de altos representantes de Estado — não só na América do Sul, mas também em outras partes do mundo —, posteriormente fica extremamente complicado avançar, quanto aos projetos combinados, no dia-a-dia da política nacional. Sobretudo quando se trata de realizar intentos tão ambiciosos como o estabelecimento, “no mais breve prazo possível”, de uma área de livre-comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina, além de outros empreendimentos de grande envergadura combinados naquela mesma reunião de Brasília. Afora os custos econômicos para a sua implementação, pode-se constatar que nenhum Estado vai postergar seus interesses internos para dar impulso a qualquer projeto conjunto; contudo, planos nacionais só irão avançar na medida em que os demais parceiros regionais avaliem, em relação a esses planos, um proveito concreto para os seus próprios interesses nacionais. Daí a necessidade de se saber das aspirações dos outros países, sobretudo quanto a suas relações exteriores. Isso

vale em particular para o Brasil, que pretende exercer certa forma de liderança na região.

À medida que a globalização e a regionalização abrem caminho e se aprofundam, impõem-se grandes desafios à América do Sul. Frente aos processos que irão determinar mudanças profundas na composição internacional, a América do Sul deverá aperfeiçoar, no século que se inicia, seus pontos de vista e suas modalidades de ação. Serão cada vez mais necessárias definições sistemáticas, permanentes e concertadas de seus projetos, a fim de se enfrentar situações cada vez mais complexas. Além disso, será preciso projetar métodos e vias de ação que permitam à região uma rápida e eficaz resposta aos principais desafios para o seu desenvolvimento. Nesse sentido, a reunião de Brasília certamente foi um passo importante.

Para oferecer uma visão dos interesses e da política externa de vizinhos e parceiros do Brasil, publicamos quatro artigos que apresentam as políticas exteriores da Argentina, do Paraguai, do Chile e da Bolívia. Os interesses particulares de cada país, que em alguns aspectos ainda são opostos aos anseios de outros Estados, ficam visíveis. Isso indica o tamanho da tarefa de fazer da América do Sul uma região apta a atuar no cenário internacional como ator coerente.

Com estes artigos, oferecemos uma seleção de opiniões sobre as políticas externas de países da América do Sul coletadas por nosso Centro de Estudos desde o final do ano passado. Porque não podemos publicar todo esse material separadamente, disponibilizamos outros artigos dessa seleção em nossa página *web*: www.adenauer.com.br/temas/AmericadoSul. Alguns dos autores ocupam — ou ocuparam — cargos importantes na gestão da política externa de seus países. Por isso, devemos destacar que todos os artigos refletem a opinião pessoal de cada autor.

WILHELM HOFMEISTER

Diretor do Centro de Estudos
da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

A política externa em tempos de transformação e o caso argentino

JOSÉ PARADISO

Dividimos este artigo em duas partes. Na primeira, propomos algumas reflexões sobre a natureza e o alcance da política externa, no contexto das grandes transformações da nossa época. Na segunda, ensaiamos um modelo interpretativo da evolução da política externa argentina durante o período 1983-99.

A política externa em tempos de transformação

As mudanças ocorridas no último terço do século XX trouxeram questões angustiantes para os estudiosos da política externa.

Algo parecido acontece em outras esferas da ação pública, nas quais vão ficando rapidamente desatualizados critérios que foram válidos durante muito tempo para se fazer diagnósticos e indicar prescrições. Mas, nesses casos, o dilema costuma estar menos vinculado ao que seria preciso fazer para dar resposta a problemas novos do que à obtenção dos recursos necessários para fazê-lo. No campo da política externa, precisamente porque no centro das grandes transformações, há um processo de escala planetária, e as perguntas quanto ao rumo que as coisas tomarão no mundo são muito mais densas, tudo

fica mais complexo e desconcertante. O resultado dessa situação é uma certa esterilização das análises, seja por meio da reiteração de “enfoques rotineiros” — projetados para um mundo que não existe mais —, seja pela difusão de construções intelectuais de alguns planejadores estratégicos, mais audazes e imaginativas que fundadas solidamente no conhecimento dos complexos processos sociais.

A maioria das abordagens teóricas da política externa se fez a partir do paradigma estatal “vestfaliano”, tal como tratado pela escola realista clássica, e, em geral, segue se desenvolvendo dentro desse marco de referência. É certo que as limitações do enfoque realista foram postas em evidência nos anos 60, tanto por aqueles que investigaram a trama dos processos de tomada de decisões como pelos que mostraram as consequências da interdependência crescente entre os Estados e do surgimento de novos atores. Mas, embora essas leituras respondessem a um novo contexto internacional, este acabava de ingressar na era da erosão das capacidades estatais, de modo que não se havia integrado definitivamente às representações intelectuais. Naturalmente, o fato dos centros produtores e emissores de conceitos continuarem instalados predominantemente nos países de maior poder relativo explica, em boa medida, o predomínio de critérios convencionais. Embora as transformações que desafiam os atributos da unidade política também os afetem, os recursos de poder de que esses países dispõem amortecem os impactos, e trabalham para manter a vigência daqueles critérios ou ajustá-los, ligeiramente, em função da manutenção da primazia. Com isso, queremos dizer que a demanda por uma renovação de enfoques sobre política externa se deveria fazer sentir com maior força nos países que, por sua fraqueza relativa, são mais vulneráveis, ou estão mais expostos à nova ordem das coisas.

Obviamente, essa necessidade não se coaduna com a demanda por rapidez na tomada de decisões, que é outro sinal dos

tempos. Os países e suas elites governantes não podem esperar que os cientistas e acadêmicos elucidem as novas realidades de tal modo que as respostas constituam algo como uma “aprendizagem em tempo real”. De certo modo, é como o médico diante de uma doença desconhecida, para a qual deve dar uma resposta peremptória. Ele recorrerá ao método do ensaio e erro, respaldado por conhecimentos e experiências que só lhe servem parcialmente, receitará sem ter certeza da eficácia de suas indicações, e esperará a convergência entre o problema candente e o resultado das novas descobertas a seu respeito.

Em relação ao tema que nos ocupa, a pergunta básica seria: o que acontece com a política externa no contexto econômico, político, legal e cultural que está transformando a natureza, o alcance e a capacidade do Estado moderno, desafiando ou reduzindo diretamente suas faculdades reguladoras em numerosas esferas, isto é, delimitando ou restringindo o princípio da soberania estatal? O que ocorre quando as alternativas externas determinam uma quantidade de condições e processos que alteram o espectro e a natureza das decisões disponíveis em um território delimitado? Este “o que ocorre” não evoca somente uma questão de horizontes e escalas, mas também uma idéia de restrições e possibilidades, de riscos e oportunidades.

Costuma-se identificar uma quantidade de movimentos inter-relacionados e convergentes que condicionam e limitam o desempenho da ação política. Por um lado, as tendências dominantes no mercado mundial (globalismo econômico) e o peso crescente do indivíduo e seus direitos nas relações entre membros do sistema internacional (globalismo jurídico); por outro lado, as formas que assume a distribuição do poder no sistema internacional, e a pluralidade de novos atores que atuam nele, bem como a diversidade de temas que os mobilizam (sociedade civil internacional).

Já se discutiu tanto sobre a internacionalização da economia e a reconfiguração dos sistemas produtivos e financeiros

mundiais que é ocioso se estender sobre o tema. Basta ter em mente que essas discussões se referem à natureza e às consequências do fenômeno em suas distintas manifestações e esferas, ou à necessária discriminação entre o que pertence a um processo objetivo e mensurável e o que concerne a uma sobreimpressão ideológica que oculta, desfigura ou parcializa os dados de uma realidade multiforme e de amplas derivações. Os dois debates revelam que se trata de um terreno em que, ao contrário do que aparece nos meios de comunicação de massa, é necessário avançar com extrema prudência e não dar nada por definitivamente demonstrado.

Poucos negam que a “globalização” altere substancialmente a gama de instrumentos aos quais podem recorrer as elites governamentais para conseguir seus objetivos, e a que devem elas se remeter no contexto mundial. Para dizê-lo com as palavras de David Held, assistimos a “uma diminuição da autonomia estatal na esfera da economia política e uma ruptura entre a idéia da comunidade política que determina seu próprio futuro e a dinâmica da economia política contemporânea”.¹ Embora a crescente interconexão econômica influa sobre a unidade política, altere os sistemas de controle e regulamentação nacionais e modifique o estoque de estratégias disponíveis, é prematuro anunciar o desaparecimento da autonomia estatal, e ainda falta descobrir a gama de possibilidades que permanecem abertas. De imediato, pode-se afirmar que há uma sobrevivência do Estado-nação funcional em relação às necessidades das forças transnacionais e à civilização dos negócios, sobrevivência capaz de constituir uma plataforma para desenvolvimentos democráticos.

A essa “revolução empírica de interdependência e globalização” soma-se uma “revolução normativa” centrada

1. HELD, David. *Democracia y orden global*. Buenos Aires: Paidós, 1998.

nos atributos da pessoa humana.² O tema dos direitos humanos percorreu um extenso itinerário, desde a célebre Carta Magna inglesa do século XIII até a Revolução Francesa. Entre o final do século XIX e a primeira metade do século XX, não faltaram tentativas de condenar os “crimes contra a humanidade”, mas foi preciso esperar até 1948 para que essa mesma humanidade, comovida pelos horrores da guerra e da barbárie nazista, se mobilizasse nesse sentido. A Declaração dos Direitos Humanos, os dois pactos da Organização das Nações Unidas e uma quantidade de instrumentos regionais assentaram os alicerces de uma ordem normativa ampla que, por bastante tempo, foi ignorada pelas práticas políticas. O tema utilizado de modo diferente, mas com intenção parecida, pelos inimigos na Guerra Fria, sofreu uma mudança decisiva a partir de meados dos anos 70, em consequência da Conferência de Helsinque de 1975 e das iniciativas do governo Carter, que modificavam a tendência de Washington em considerar os direitos humanos como um obstáculo à sua política de poder.³ Desde então, o fenômeno não deixou de crescer, nutrindo-se do auge de um sentimento antiestatista e antiautoritário de raízes ideológicas nem sempre bem delimitadas e, em parte, associadas ao descrédito crescente na experiência dos socialismos reais.

Como assinalou oportunamente o citado Stanley Hoffmann, no momento em que se firmam tratados nos quais as partes se comprometem a respeitar certos direitos dos cidadãos, e quando o tratamento dado aos indivíduos, incluídos os do próprio país, se converte em interesse legítimo dos membros da sociedade internacional, a noção de soberania, pedra angular da “ordem de Vestfália”, segundo a qual tudo o que

2. HOFFMANN, Stanley. The politics and ethics of military intervention. *Survival*, v. 37, n. 4, inverno 1995-1996.

3. IGNATIEFF, Michael. Derechos humanos: la crisis de los cincuenta. *Política Exterior*, Madri, v. XIII, n. 70, 1999.

acontecia dentro de um Estado ficava sob aquela jurisdição, começa a se romper.⁴

O fim da Guerra Fria deu um impulso novo e definitivo a essa tendência. Junto com a globalização econômico-financeira, foi-se firmando o que alguns chamaram de “globalismo jurídico”.⁵ As operações militares no Golfo Pérsico, na Bósnia e no Kosovo, as intervenções humanitárias, a criação de tribunais penais internacionais para a ex-Iugoslávia e Ruanda, os projetos para criar uma corte penal internacional permanente destinada a julgar crimes contra a humanidade, e o recente processo contra o ditador chileno Augusto Pinochet são algumas das principais expressões desse movimento.

Respalhada na idéia kantiana da unidade moral do gênero humano e nas construções jurídicas de Hans Kelsen, essa corrente cosmopolita cresceu em meio a intensos debates teóricos e práticos. Seus defensores — Norberto Bobbio, Juergen Habermas, David Held, Richard Falk — consideram-na a forma mais apta para abordar os grandes problemas do mundo de hoje: a paz, a preservação dos direitos humanos, a tutela do meio ambiente, o equilíbrio demográfico, o desenvolvimento econômico ou as ameaças provenientes de máfias de traficantes e terroristas. Todos eles defendem o relançamento de instituições internacionais e supranacionais, e contemplam o avanço de um “direito de ingerência”, destinado a punir genocídios ou limpezas étnicas, que se costuma confundir com a tradição do internacionalismo liberal. Seus críticos os acusam de ignorar as realidades de um poder sempre distribuído de forma desigual, de defender hegemonias de superpotências ou diretórios mundiais e propiciar práticas intervencionistas que se convertem em instrumentos dos atores hegemônicos.

4. HOFFMANN, Stanley. *Jano y Minerva*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

5. ZOLO, Danilo. *I signori della pace: una critica del globalismo giuridico*. Roma: Carocci, 1998.

A rigor, que a deriva do globalismo jurídico possa consolidar as hierarquias de poder é algo que preocupa mesmo aqueles mais dispostos a aceitar um conceito ético e jurídico da política mundial. Há uma década, Hoffmann mencionava os riscos do “imperialismo moral”; mais recentemente, o mesmo autor argumenta a favor da incorporação de uma dimensão ética no conceito tradicional de interesse nacional, do caráter não-absoluto da soberania e da legitimidade de certas intervenções, mas tem muito cuidado ao considerar quando, por quais razões e de que modo elas se farão. Como expressaram ao receber o Prêmio Nobel da Paz os líderes de uma das organizações que melhor refletem o espírito humanitário, os “Médicos sem Fronteiras”, é necessário livrar de ambigüidades e equívocos certas palavras de ordem, que misturam a ação humanitária independente com as intervenções políticas e militares de grandes potências ou coalizões internacionais em situações de crimes e terror de massa.⁶

O que os atuais defensores dos direitos humanos costumam esquecer com demasiada frequência é que esses direitos são de três tipos: os de primeira geração, que incluem as reivindicações clássicas associadas à tradição política liberal: liberdade de expressão, de reunião, de religião; os de segunda geração, que fazem parte da dimensão econômica e social: direito a um certo nível de bem-estar, ao trabalho, à educação; por fim, os de terceira geração: direito de cada comunidade preservar a sua cultura, a proteção do meio ambiente etc.⁷

6. BIBERSON, Philippe, BRAUMAN, Rony. Le droit d'ingérence est un slogan trompeur. *Le Monde Internationale*, 30 out. 1999. Os autores concluem sua nota afirmando que o mundo precisa de uma organização internacional reformada: “C'est donc au pouvoir de blocage des maîtres de cette organisation qu'il faut s'attaquer [...] pour poser les bases d'un droit d'intervention qui ne soit pas un instrument soumis à l'arbitraire des grandes puissances ou des pouvoirs régionaux”.

7. BROWN, Chris. Human rights. In: BAYLIS, John, SMITH, Steve. *The globalization of world politics*. Oxford: Oxford University, 1997.

Outros dois fenômenos — em parte complementares, em parte contraditórios — que influem na transformação da cena internacional são a concentração de poder e a proliferação de atores. De certo modo, ambos trazem menos novidades, pois têm outro tipo de relação com a ordem globalizada. A nova estrutura de poder constitui uma preocupação central nas análises da ordem que sucederá à Guerra Fria, e é uma das principais incógnitas do futuro. As controvérsias giram em torno da consolidação da unipolaridade ou do surgimento de uma nova constelação multipolar; mais concretamente: a atual tendência unipolar terá de ser sucedida por uma estrutura multipolar? E quanto tempo transcorrerá até que isso aconteça? No momento, a supremacia norte-americana é inquestionável; o alcance e a penetração de seu poder global são únicos. Como assinala o especialista em segurança Zbigniew Brzezinski, com uma mescla de entusiasmo e cautela: “Os Estados Unidos se converteram numa potência com uma capacidade de acesso e controle mundiais sem precedentes. Sua supremacia lembra a de velhos sistemas imperiais, cujo poder se baseava em uma hierarquia de vassalos, tributários, protetorados e colônias. Essa terminologia não é totalmente inadequada para alguns dos Estados que se movem atualmente em sua órbita.”⁸

Por outro lado, a concentração do poder está muito longe de ser um fenômeno circunscrito ao âmbito interestatal, somente mensurável na perspectiva de continuidades e mudanças da

8. BRZEZINSKI, Zbigniew. *El gran tablero mundial: la supremacía estadounidense y los imperativos estratégicos*. Buenos Aires: Paidós, 1999. O que parece fora de qualquer dúvida é que a superpotência não tem nenhuma intenção de ceder na posição de comando e no exercício da liderança global. Não há alto funcionário, qualquer que seja o partido que represente, que a ponha em dúvida. Existem discrepâncias somente quanto aos meios para exercê-la e mantê-la, o que sugere que muitos dos equívocos em torno dessa questão surgem da falta de diferenciação entre capacidades de poder, vontade e possibilidade de exercitá-lo e critérios de sua administração.

estrutura ou de diferentes padrões de polaridade. As tendências à concentração ficam claras em todos os planos e nas distintas esferas da vida social, tanto no nível internacional como no nacional, entre países e no interior deles, na economia e nas finanças, no desenvolvimento tecnológico, no âmbito cultural e no correspondente à propriedade e ao controle dos meios de comunicação etc. O representativo da época são os grandes grupos econômicos, as megafusões e as alianças estratégicas, as superempresas e os superbancos.⁹

A concentração de poder coexiste com outro fenômeno característico do mundo global: a proliferação de organizações sociais e instituições (associações voluntárias, entidades sem fins lucrativos, organizações não-governamentais e outras) que atuam nos planos nacional, regional e mundial com fins específicos, e também nas mais diversas esferas — proteção do meio ambiente, defesa dos direitos humanos, fomento da cooperação internacional, promoção do diálogo intercultural. Esse exame de associações constitui a base de uma incipiente “sociedade civil mundial”, que se desenvolverá tendo como função definir e expressar necessidades, aspirações e objetivos globais, possuindo capacidade de representar uma oferta mundial de condutas políticas inovadoras.¹⁰ Os grandes atores, sejam potências ou empresas, trafegam por avenidas cheias dessa “população associativa”, articulada em amplas redes de comunicação que condicionam e interferem nas escolhas desses atores. Nem os Estados, nem as unidades empresariais, nem as organizações governamentais podem evitar tais redes de comunicação, por mais incômodos que elas provoquem. Porém, não somente deve-se habituar a viver com elas, como se terá de

9. HELD, David. Op. cit.

10. PETRELLA, Ricardo. *Grupo de Lisboa. Los límites de la competitividad: cómo se debe gestionar la aldea global*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes/ Editorial Sudamericana, 1996.

identificá-las como membros de eventuais alianças na construção de normas e regimes internacionais.¹¹

No contexto mundial modelado por essas grandes tendências, a política externa dos Estados — sobretudo aquela dos de menor poder relativo — parece precisar de uma redefinição profunda. Não é bastante remeter-se a um conceito de interesse nacional correspondente, no melhor dos casos, a uma unidade política em processo de mudança.¹² É preciso um conjunto de respostas diante da globalização econômica e jurídica, da concentração do poder e da proliferação de atores. Mais do que uma agenda de temas relativamente independentes, suscetíveis de tratamento separado, fala-se de um feixe de questões articuladas numa trama complexa de conexões múltiplas e que, enquanto tal, deveria ser tratada por uma metodologia diferenciada e interdisciplinar. Em vez de adaptações passivas ou reflexos defensivos, o que se exige são esforços de encaminhamento positivo das forças que modelam o presente e condicionam o futuro de cada sociedade e da humanidade em seu conjunto. Trabalhar como um instrumento que contribua para a governabilidade do sistema mundial, sustentado numa perspectiva ética das relações internacionais no horizonte do cosmopolitismo democrático; somar-se ativamente às iniciativas de regulamentação e controle das forças transnacio-

11. Vale como exemplo o que está ocorrendo nas rodadas de negociações da Organização Mundial do Comércio realizadas em Seattle, para as quais se registraram cerca de oitocentas organizações não-governamentais empenhadas em conseguir que, nas regulamentações do comércio, se contemplem questões como a preservação ambiental, o desenvolvimento econômico, os direitos sociais, a segurança alimentar e interesses dos consumidores.

12. Apesar da antigüidade intelectual do conceito, nunca foi tarefa simples classificar o que fosse o interesse nacional dos Estados, exceto no que se refere a definições muito gerais sobre segurança e sobrevivência. Agora, a dificuldade parece multiplicada. Realmente, falar de uma política exterior guiada pelo interesse nacional, pelo desenvolvimento econômico ou pelo bem-estar dos seus habitantes pode converter-se numa repetição rotineira de fórmulas vazias de conteúdo.

nalizadas; relançar os propósitos de desenvolvimento econômico, cooperação e equidade internacionais e defender a observação dos direitos humanos de segunda e terceira geração. Encontrar novas formas de desempenho e de ponderação das instâncias multilaterais e novos critérios para a configuração de alianças, tanto no que se refere ao seu alcance como aos participantes.

As iniciativas integradoras podem ser parte dessa resposta. Mas, como em outros capítulos da nova configuração mundial, para que efetivamente o sejam, aqueles que decidem sobre essas iniciativas devem ponderar muito especialmente o “dilema das evoluções alternativas”. Isto é, que a integração venha a ser um acomodamento geoeconômico funcional às necessidades dos grandes atores transnacionais, ou um instrumento a serviço de desenvolvimentos alternativos; que se mantenha dentro dos limites cada vez mais estreitos da ótica estatista, ou avance na direção — cheia de incógnitas, mas promissora — de um novo modo de organização da sociedade.¹³

O primeiro requisito para que se possa falar de um novo modo de definir a natureza e o alcance da política exterior é provavelmente a reabilitação do enfoque político. Não somente porque uma das conseqüências da globalização e do pensamen-

13. Cada vez que abordo esses temas, lembro de um comentário de Hans J. Morgenthau, imediatamente depois de sua análise do interesse nacional como parâmetro para julgar e dirigir a ação política. Em seu célebre livro *Política entre nações: a luta por poder e paz*, ele observa: “A conexão contemporânea entre o interesse e o Estado-nação é histórica e, em conseqüência, está condenada a desparecer com o transcorrer da história. Nada na posição realista está contra o pressuposto de que a presente divisão do mundo em Estados-nações vá ser substituída por unidades maiores de caráter distinto, mas de acordo com as potencialidades técnicas e as exigências morais do mundo contemporâneo.” É certo que Morgenthau não foi além de vislumbrar a possibilidade de um fenômeno, e não se preocupou com os problemas da transição. Agora estamos muito mais próximos desse cenário, e não vemos como se possa achar uma perspectiva adequada sem um esforço para superar um registro excessivamente imediatista, e ler os processos de integração como movimentos culturais complexos e de longa duração.

to único que pretende interpretá-la e conduzi-la é o desgaste do sentido e do alcance da ação política — que recua diante do impulso da razão economicista e de seu instrumental administrativo-burocrático, vacila e perde seu sentido. Reparemos em um lugar comum nos estudos das relações internacionais: junto com o aumento da interdependência econômica mundial, e em associação íntima com o questionamento de alguns dos supostos básicos do paradigma realista, insistiu-se que os temas econômicos, financeiros e tecnológicos tendiam a deslocar do lugar central as questões militares e a concepção clássica de política de poder. A pertinência dessa observação levou a uma conclusão equivocada: sobretudo nos países de menor desenvolvimento, o importante era enfatizar a diplomacia econômico-comercial, o que não tardou a deslizar, em alguns lugares mais do que em outros, para uma política exterior dirigida pelos mercados.¹⁴ Para mais além das questões conjunturais que parecem respaldar esse critério — necessidade de mercados, obtenção de capitais, renegociação da dívida — e tal como em outras esferas afetadas pela globalização e pelas forças do mercado, talvez seja hora de recuperar a centralidade da política, mas não mais em termos de busca de poder e influência, e sim como instrumento apto a responder a desafios novos e ameaçadores.

A política externa argentina durante o novo ciclo democrático

A política externa do governo Menem foi descrita por seus inspiradores e executores como uma “revolução copernicana” em relação às orientações tradicionais da diplomacia argenti-

14. Em alguns países — creio que a Argentina é um dos exemplos mais evidentes — isso levou a pensar que a direção do Ministério das Relações Exteriores deveria ficar naturalmente com um economista.

na. Uma tal afirmação torna desnecessários os comentários sobre o conteúdo controverso dessa política. Nos últimos anos, a maioria dos estudiosos do tema polemizou sobre o modo de interpretar a tradição diplomática, ou sobre a pertinência dos novos rumos iniciados em 1989. Também há aqueles que, com boas razões, sustentaram que, entre os dois ciclos constitucionais, houve mais elementos de continuidade do que admitem os protagonistas de um e de outro.¹⁵

Para quem está familiarizado com o estudo das relações internacionais, é inevitável que a experiência argentina remeta a uma pergunta que ocupa lugar de destaque na disciplina: por que mudam as políticas exteriores dos Estados? Neste trabalho, nossa abordagem se situa a partir do ponto de vista dessa questão. Como se sabe, quando se trata de explicar as mudanças, a maioria dos analistas coincide na identificação de um conjunto de fatores contextuais e internos, geralmente articulados em uma inter-relação complexa. No caso argentino, pensamos que é importante sublinhar a influência exercida pela dramática alteração da situação mundial ocorrida no final dos anos 80 e início dos 90; porém, mais do que isso, destacamos a necessidade de se levar em conta questões de ordem interna, sem as quais certos processos de decisão se tornam ininteligíveis, e que vão mais além da perspectiva, tão habitual nos estudos das relações internacionais, focalizada na relação entre tipo de regime e comportamento externo dos Estados.

Começemos pelas circunstâncias contextuais. Quando Raul Alfonsín chegou ao governo, o cenário internacional era pouco confortável e não muito auspicioso para aqueles que empreendiam a tarefa de consolidação institucional, depois de uma ditadura violenta. A Guerra Fria atravessava um de seus recorrentes ciclos de hostilidade e, novamente, como tinha ocor-

15. RUSSELL, Roberto. Los ejes estructurantes de la política exterior Argentina. *América Latina Internacional*, Flacso, v. 1, n. 2, 1994.

rido pouco mais de duas décadas antes, havia um conflito centro-americano ameaçador, que poderia ter conseqüências políticas imprevisíveis no conjunto da região. A crise da dívida projetava seus efeitos numa economia mundial convulsionada, que pressagiava desencadear novas tendências protecionistas. Embora a idéia de globalização ainda não estivesse consagrada nos diagnósticos habituais, as políticas neoliberais começavam a chegar ao auge, com seu questionamento dos modelos de desenvolvimento baseados no mercado interno e no protagonismo estatal e sua prescrição de ajustes, abertura, mercado, privatizações e desregulamentações. No seu entorno geográfico imediato, os regimes militares seguiam de pé, animados pelas doutrinas sobre autoritarismos benignos, desenvolvidas sob a influência da administração Reagan. Esse quadro começou a modificar-se em parte somente a partir de 1985-86, anos em que as iniciativas unilaterais de Gorbachev abriram caminho para uma nova etapa de distensão; mas, no que restava da década — pelo menos até fins de 1989 —, suas conseqüências não se vislumbravam com nitidez, imperando um clima de tensa incerteza.

O contexto em que Carlos Menem inaugurou seu mandato e deu os primeiros passos não podia ser mais diferente do descrito acima. O líder do justicialismo assumiu em meio aos fragores da queda do paradigmático muro, episódio seguido por surpreendentes acontecimentos, que terminaram com a derrocada definitiva da URSS e o fechamento do ciclo da Guerra Fria. Era a hora mais gloriosa do capitalismo e o momento da unipolaridade. A imagem da globalização se impunha como fórmula explicativa do inesperado e surpreendente, e o pensamento único iniciava seu reinado. A metáfora do fim da história refletia o ânimo dominante. As políticas de ajuste, beneficiadas pelo teste que parecia demonstrar a superioridade indiscutível da economia de mercado, passavam a ser bem recebidas como soluções universais e únicas. A crise nicaraguense

fazia parte do passado, assim como os regimes militares dos países vizinhos, que embarcavam numa onda institucionalizadora, auspiciada por Washington.

É fácil imaginar a influência das duas situações sobre a marcha de países como a Argentina, não somente pelos condicionamentos a que estão submetidos, como também pelas resistências que se podem interpor às decisões. Para dar um exemplo, eram muito diferentes as condições em que se podia empreender um programa de privatizações na segunda metade dos anos 80, comparadas com o programa executado na primeira metade da década seguinte. Não obstante, esse contraste explica apenas em parte as diferenças entre as políticas exteriores dos dois governos. O resto correria por conta das variáveis domésticas. Naturalmente, não se trata de um único fator, mas de um conjunto de elementos, entre os quais se poderia identificar: 1) os interesses da coalizão político-social dominante, expressos em modalidades específicas de inserção internacional e desempenho externo; 2) a situação conjuntural que atravessava o país na esfera econômica e social — em particular, no que se refere ao comportamento de fatores tais como a balança de pagamentos ou a situação fiscal; 3) o tipo de diagnóstico do estado do mundo e das oportunidades e/ou restrições dele derivadas, elaborado pela elite governante; 4) a disposição para a utilização interna da política exterior.

Como se tem dado pouca atenção a este último capítulo nas análises do desempenho externo dos Estados, gostaríamos de fazer alguns comentários sobre o tema. Com “utilização interna”, não nos referimos à concepção de uma diplomacia que serve aos objetivos de crescimento e estabilidade de um país, mas àquela parte da diplomacia que se orienta em função das necessidades políticas do governo ou de seus membros. Nossa hipótese é de que, no caso argentino, essa variável fornece importantes elementos explicativos da política exterior da última década. Admitimos que o tema não é fácil de tratar, porque

desliza inevitavelmente para a relação entre ética e política, já que a própria natureza da política supõe fronteiras ambíguas entre as motivações e os comportamentos, sendo muito difícil diferenciar quando, ou em que proporção, se trata de interesse coletivo ou de interesse pessoal. Do mesmo modo, não é infrequente que ações motivadas por um desses interesses tenham efeitos diferentes dos esperados no outro. De qualquer maneira, a partir de uma perspectiva analítica e à luz da experiência existente, parece possível tipificar pelo menos duas utilizações diferentes: a que busca a proteção externa ou a sobrevivência do governo, e a que privilegia a perseguição de recursos para as lutas políticas domésticas — em nível nacional, ou mesmo no interior da força política governante. Naturalmente, esses usos são mediados pela cultura política e pelos estilos de governo, pois são eles que potencializam ou põem limites a objetivos e disposições. No caso argentino recente, existem indícios de ambas as utilizações nos dois ciclos democráticos, embora a ênfase pareça ter sido diferente: durante o governo Alfonsín, desempenharam um papel importante a proteção da transição democrática e a sobrevivência das instituições; durante a administração do presidente Menem, destacou-se a conservação do poder pessoal.

Durante a primeira fase da transição democrática, o temor da desestabilização não era produto do excesso de zelo institucional ou da imaginação das autoridades. Prova disso são as diferentes manifestações militares — a última delas, em dezembro de 1988 — e a existência de um perigoso circuito entre essas atitudes e as de um setor da oposição que não vacilava em levar sua pressão até níveis que podiam comprometer a governabilidade.¹⁶ O julgamento dos militares envolvidos em crimes contra a humanidade obrigava o governo a delicados

16. Nesse sentido, devem-se computar tanto as permanentes hostilidades do setor sindical do peronismo como as atitudes dessa força política, e de alguns de seus aliados, nas turbulências produzidas no último período do governo radical.

equilíbrios entre as Forças Armadas e o conjunto da sociedade. A condução muito difícil de uma economia pressionada pela dívida externa necessitava de uma diplomacia específica, complementar àquela ocupada em neutralizar os impactos locais de comoções externas — por exemplo, os que poderiam derivar de complicações na América Central ou da ação de setores radicalizados em algum país vizinho. As iniciativas internas, inclusive as que procuravam fortalecer o prestígio do próprio presidente, tinham muitas vezes o sentido de “proteção da transição”. Alfonsín optou por uma política externa de alto perfil, ora procurando melhorar a capacidade de negociação do país, ora somando-se a iniciativas de caráter global — como é o caso da participação em um grupo de países de vários continentes que promovia políticas de desarmamento —, ora tratando de conseguir uma evolução pacífica das crises regionais. Com esse desempenho, procurava desestimular as forças desestabilizadoras domésticas, ou forçá-las a um cálculo de custos que as dissuadiriam de aventuras golpistas. É certo que não faltaram as manobras de caráter acrobático, mais do que arquitetônico, os golpes de efeito e até a tentativa de capitalização pessoal e dos resultados das lutas internas, mas tal não definiu a tendência dominante.

No caso de Menem, ao contrário, são essas últimas utilizações, destinadas a consolidar posições políticas ou nutrir a vaidade do próprio presidente, que se destacam com maior nitidez. Fiel expoente de uma força política com vocação hegemônica, e dono de uma nunca desmentida aptidão para relacionar-se com o poder, o líder justicialista pôs todos os recursos a serviço da conservação de sua liderança. As alianças, internas ou externas, subordinaram-se a esse propósito, assim como o prestígio externo que podia acumular mediante suas iniciativas diplomáticas.¹⁷

17. Um bom exemplo disso foram as operações externas cuidadosamente planejadas para se associarem aos eventos eleitorais.

Além das circunstâncias dominantes no cenário mundial e das demandas internas, existem outros fatores que influem sobre as mudanças da política exterior. No caso argentino, pesou de modo muito acentuado o impacto social e cultural da experiência hiperinflacionária do final dos anos 80, e uma “perspectiva do declínio” que essa patologia econômica contribuiu para fortalecer. Isso exige um comentário adicional.

A Argentina é um caso singular entre os países periféricos. Por volta do início do século, foi protagonista de um notável ciclo de crescimento e modernização, que a colocou entre as primeiras posições da hierarquia internacional, e parecia dar razão aos prognósticos — locais e externos — que lhe auguravam um destino quase seguro de grande potência. Infelizmente, essa previsão, ainda muito presente na metade do século (é sempre lembrado o famoso prognóstico feito pelo economista Colin Clark no final dos anos 30), esteve longe de se cumprir, e o país foi-se distanciando cada vez mais do grupo de vanguarda a que aspirava pertencer, ao mesmo tempo em que experimentava os efeitos materiais e espirituais de uma “desclassificação” que estava pouco preparado para assimilar, fosse com resignação, fosse com prudência.

Na verdade, os argentinos custaram a aceitar todas as conseqüências desse retrocesso; por isso, durante mais de quatro décadas se aferraram a cada ciclo político, constitucional ou de fato, com a esperança de que algum deles fosse portador da reabilitação da grandeza perdida; no entanto, e para seu desencanto, os políticos ou os militares desmentiam rapidamente as expectativas, e concluíam cada experiência de modo cada vez mais dramático. A hiperinflação foi o último degrau dessa “descida aos infernos” e o alimento de um estado de ânimo facilmente compreensível para os que viveram circunstâncias parecidas: uma disposição a aceitar pouco menos do que qualquer coisa, desde que se saísse da crise.

Nem essa trajetória traumática, nem o estado a que ela havia chegado eram fatores suscetíveis de propiciar interpretações mais prudentes e fundamentadas de um processo sem dúvida complexo. Ao contrário, proporcionavam uma oportunidade insuperável para os argumentos do conservadorismo restaurador e de seus expoentes na mídia, capazes de se converterem em soluções rápidas. É o caso de uma versão com raízes antigas, mas que obteve rápida difusão nos anos 80, depois da experiência da guerra com a Grã-Bretanha: atribuir a decadência às políticas distributivas, à tentativa de diversificar o perfil produtivo do país pela via da industrialização, ao excesso de intervenção estatal, a uma política exterior isolacionista e independente, com uma confrontação demasiada com as grandes potências. Não se pode negar que esses fatores — talvez fosse mais adequado dizer, a forma que eles adotaram na Argentina — influíram no fenômeno do declínio, mas é óbvio que as coisas foram muito mais complexas do que os expositores da decadência sustentavam. Não obstante, como dissemos, o ânimo dos argentinos não estava disposto a refletir sobre o complexo, e queria respostas rápidas e eficazes, sem calcular custos. Um corolário disso, e que se repetia sem matices analíticos: se a grandeza perdida fora obtida mediante uma abertura decidida ao mercado mundial e uma relação especial com quem exercia a hegemonia naquela época, não havia opção melhor e mais segura do que repetir a fórmula. Bastava corrigir o que não se havia feito oportunamente, na época da Segunda Guerra Mundial: reconhecer a nova potência dominante e acomodar-se em sua esteira.

Todas essas circunstâncias dão uma pista útil para seguir os itinerários da diplomacia desde 1983 e, em particular, o rumo empreendido em 1989. Com maior apego a uma tradição de política exterior independente, e diante de um cenário entre turbulento e incerto, Alfonsín preferiu o recurso da negociação

e da barganha, sempre preocupado com a sobrevivência de seu governo.¹⁸ Sem o respaldo de uma sólida coalizão social e econômica, e com a pesada hipoteca da dívida externa, não recuou de nenhuma posição sem antes lutar por ela. Procurou ganhar tempo, evitar ou neutralizar as situações que poderiam compromê-lo com a ativação de forças desestabilizadoras domésticas ou exteriores. Se, na ordem econômica, procurou explorar a via dos ajustes não ortodoxos, na política exterior tratou de conciliar uma boa relação com Washington, com um sistema de relações múltiplas, dentro do qual a conexão européia ocupava um lugar importante.

A diplomacia de Menem foi radicalmente diferente quanto ao critério orientador. Conhecendo bem as dificuldades com que seu antecessor havia lidado (e que setores do peronismo haviam alimentado sem nenhum complexo de responsabilidade), com maior poder real e menos consideração pelas instituições, sua fórmula foi bastante simples: em vez de uma negociação desgastante com os grandes protagonistas do poder interno e externo, assegurou sua sobrevivência colocando-se como garantia dos interesses que eles encarnavam; em vez de se valer de ajustes econômicos heterodoxos, adotou, sem vacilar e com maior profundidade que qualquer outro governante de país periférico, as fórmulas neoliberais; em vez de manobras sutis entre os integrantes dos distintos estratos que compõem a comunidade internacional, perpetrou uma adesão muito clara e inequívoca aos que ocupam o topo.

A peça central da nova política exterior foi uma estreita aproximação dos EUA. Exagerando ostensivamente os alcances e as conseqüências de uma longa história de desencontros com Washington, não se economizaram gestos que pudessem testemunhar a disposição a um alinhamento sem muitas dis-

18. TORRE, Juan Carlos. *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 1998.

criminações.¹⁹ Como se partia do princípio de que a Argentina era um país suspeito de volubilidade, quando não de conduta internacional incorreta (resultado das práticas do regime militar), inclinado a freqüentar amigos indesejáveis (pertencia ao movimento de países não-alinhados, mas mantinha obscuras conversações armamentistas com alguns de seus membros), impunha-se uma atitude que eliminasse as prevenções e não deixasse dúvidas com respeito à mudança. Os códigos economicistas se refletiam na idéia de um “choque de confiança”, que reverteria definitivamente a imagem negativa do país entre aqueles que importam realmente, ou seja, as grandes potências, e que, ademais, eram a sede do capital e dos investimentos necessários para superar a situação muito comprometida da economia. A idéia de que os Estados Unidos se convertiam no novo condutor do mundo dava à política exterior um ar de astúcia e um sentido de oportunidade de que carecia historicamente. Por óbvio, sabia-se que não bastavam as palavras, e que elas deveriam ser acompanhadas, quando não precedidas, de gestos inequívocos: o primeiro e mais espetacular foi o envio de dois navios argentinos ao Golfo Pérsico, em apoio à operação “Tormenta no Deserto”, uma decisão que se adotou em agosto de 1990 sem consultar-se o Congresso nem os aliados regionais, e com a qual, segundo vários indícios, a maioria do corpo diplomático não estava de acordo.

Outro dos eixos em torno dos quais se articulou a nova política exterior foi a participação em operações de paz ou em crises do tipo da registrada no Haiti. Como resultado disso, até

19. O litígio argentino-norte-americano foi grosseiramente superdimensionado. Em perspectiva histórica, tratou-se certamente de uma relação difícil, mas, exceto em certas etapas, de muito menos confronto do que os defensores de uma “nova aliança estratégica” argumentavam. Quanto à evolução recente dessa relação, ainda sob os auspícios de uma orientação autônoma, durante a gestão de Alfonsín se conseguiu uma notória melhoria, da que deram testemunho dezenas de políticos e acadêmicos americanos.

a primeira metade de 1998 a Argentina estivera presente em 12 missões de paz, com uma participação de pessoal militar que se manteve, em média, um pouco acima dos 800 efetivos, entre 1990 e 1998. Neste último ano, essa participação representava 4,55% da contribuição de todos os países e 82 % da presença da América Latina.²⁰ O que não se pode deixar de dizer é que a disposição entusiástica de fazer parte desse tipo de empreendimento não foi somente um recurso da política exterior, mas desempenhou um papel efetivo nas políticas interna e de defesa, pois se converteu em um modo de administrar a questão militar, atribuindo-se às Forças Armadas um papel profissional que neutralizou a sua disposição em exercer algum tipo de tutela política e a eventual reação diante das privações orçamentárias. Alguns mencionam outro tipo de decisões que teriam repercussões sobre a segurança, tais como a redução do orçamento militar, a eliminação do serviço militar obrigatório ou o virtual desmantelamento da indústria militar.

O desafio pertinaz aos Estados Unidos fora exemplificado com uma série de dados que pareciam indicar ser a porcentagem de votos argentinos adversos à grande potência, nos organismos internacionais, em quantidade superior à dos países tradicionalmente mais hostis a ela.²¹ Por isso, uma diretriz expressa do Palácio San Martín foi a de administrar de um modo radicalmente diferente as votações. Já em 1992, embora a porcentagem de coincidências fosse de 44%, quando se tratavam de “questões importantes” essa cifra subia para 80%. Em 1995, a porcentagem de coincidências era de 93%, para o conjunto de consensos com relação a questões que não precisam de votação, e de 69% nas votações, o que supõe uma coincidência

20. FONTANA, Andrés. La seguridad internacional y la Argentina. In: CISNEROS, Andrés (Org.). *Política exterior argentina 1989-1999: historia de un éxito*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1999.

21. Investigações recentes revelam que esse argumento foi notoriamente exagerado.

com os Estados Unidos maior do que a de aliados tradicionais desse país, como Austrália, Nova Zelândia ou Coréia do Sul, e, com certeza, muito maior do que a de países da região, particularmente o Brasil.²²

Em uma versão um pouco mais sofisticada da nova política, sustentava-se que as eventuais confrontações com grandes potências se deviam reservar exclusivamente às questões de ordem material em que poderiam estar em jogo os interesses de desenvolvimento e bem-estar dos argentinos. As iniciativas em que se materializou essa disposição para eliminar as confrontações políticas foram aquelas referentes à assinatura de regimes de não-proliferação e à participação nas missões de paz da ONU. Entre as primeiras, mencionam-se: a assinatura da Convenção sobre Segurança Nuclear e a assinatura e ratificação do Tratado de Não-Proliferação (TNP); a ratificação do Tratado de Tlatelolco; a assinatura, com Brasil e Chile, da Declaração de Mendoza, sobre armas químicas e bacteriológicas — à qual logo aderiram Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai —, e pela qual as partes se comprometem a não desenvolver, armazenar ou usar tais armas, e a ser participantes originais da Convenção de Armas Químicas; o desmantelamento unilateral do projeto de mísseis Condor II e o ingresso no Regime de Controle de Tecnologias de Mísseis. Dessa maneira, comentaram seus defensores, “o país pária das décadas de 1970 e 1980 se converteu no Estado que mais assinou tratados, acordos e convenções contra a proliferação de armas de destruição maciça de toda a comunidade internacional”.²³

O peronismo havia criticado a diplomacia de seu antecessor, censurando-a por seu alto perfil. As freqüentes vi-

22. CARDENAS, Emilio. *Las relaciones en la ONU, en Argentina y Estados Unidos: fundamentos de una nueva alianza*. Buenos Aires: Cari/Associação de Bancos da República Argentina, 1997.

23. ESCUDÉ, Carlos. *Estado del mundo: las nuevas reglas de la política internacional vistas desde el Cono Sur*. Buenos Aires: Ariel, 1999.

agens ao exterior e a incursão em temas que não eram de interesse nacional prioritário e que, além disso, aborreciam a potência hegemônica, intrometendo-se em seus assuntos, eram os argumentos mais freqüentes. Não obstante, Menem redobrou a aposta: viajou muitíssimo mais do que Alfonsín, e fez incursões nos mais diversos temas, tomando o cuidado de adotar em cada um, contudo, a atitude que supunha mais simpática às grandes potências. Em algumas questões, como, por exemplo, no caso das posições adotadas em relação ao regime cubano, chegou ao extremo do que muitos consideraram uma atuação exagerada, identificando-se com os Estados Unidos mais do que eles mesmos podiam esperar.

As vantagens obtidas com essa política não são fáceis de avaliar. Seus defensores mencionam a designação da Argentina como grande aliada, fora da Otan, dos Estados Unidos — efetuada em 1997 — como prova de confiança numa relação marcada pela coincidência de valores essenciais, como a defesa da democracia e dos direitos humanos, a manutenção da paz e da segurança internacionais e o apoio a um comércio internacional livre. Seus críticos respondem que isso não passa de um reconhecimento simbólico, e que os retornos reais de uma excessiva disposição favorável a Washington foram muito menos significativos do que os esperados, e mais que se compensam com os custos, sobretudo em termos de receios de pares e vizinhos. Muitos suspeitam que as iniciativas diplomáticas foram responsáveis somente em parte pela melhoria da imagem do país entre as elites governamentais das grandes potências; muito mais eficaz, nesse sentido, teria sido o extremado zelo e a profundidade com que se empreendeu a política de privatizações e desregulamentações, medidas que significaram oportunidades econômicas importantes para as empresas com sede nas grandes potências.

Embora em um plano diferente daquele dos Estados Unidos, o lugar da Europa no desenho da política exterior foi re-

almente importante. Por um lado, a redefinição “em direção às grandes potências” incluía naturalmente as do continente europeu; por outro lado, os perfis do modelo econômico propiciavam um vínculo mais estreito com essa região. Os fluxos comerciais cresceram de forma sustentada — até desembocar em um notório desequilíbrio em detrimento da Argentina — e a participação de empresas européias no processo de privatizações foi mais que destacado. Um fator importante nessa evolução foi o interesse europeu pelo Mercosul — fosse no nível da comunidade toda, fosse no de cada país individualmente considerado —, sendo razoável a hipótese de que o aprofundamento desse projeto de integração constitui um requisito adicional para consolidar ou aprofundar as relações argentino-européias,²⁴ relações essas que reconhecem como frente mais conflituosa as políticas agrárias protecionistas, que afetam a entrada de produtos argentinos no Mercado Comum, e com respeito às quais resultaram infrutíferos quase todos os esforços de negociação.

A relação com o Reino Unido merece uma consideração especial. Naturalmente, trata-se de um tópico dominado pelas tramitações em torno da “questão das ilhas Malvinas”, fortemente condicionadas pelas seqüelas do conflito armado de 1982. Durante a última década, a Chancelaria argentina seguiu dois caminhos complementares: a) a substituição das gestões em âmbitos multilaterais pela negociação bilateral com Londres; b) uma série de iniciativas destinadas a melhorar a relação com os habitantes das ilhas e conseguir, da parte deles, uma atitude menos hostil. Além da convicção de que a opção negociadora era o único caminho possível, trabalhou-se sobre o pressuposto de que a melhoria internacional da imagem do país, e

24. RUSSELL, Roberto. *Las relaciones Argentina-UE en los años noventa: adelantos y perspectivas*. Madri: Instituto de Relaciones Europeu-Latino-Americanas (Irela), 1999. (Documento de trabalho n. 42)

o seu compromisso com as formas democráticas e com os procedimentos orientados para a segurança global constituíam elementos que, a médio e longo prazo, fortaleceriam sua capacidade de barganha e ampliariam as oportunidades para alcançar seus objetivos. Com certeza, a política denominada de “sedução dos ilhéus” foi o capítulo mais controvertido dessa estratégia, sobretudo porque podia deslizar facilmente para uma forma de reconhecimento desses indivíduos como parte da negociação, o que terminaria comprometendo o propósito último de recolocar a questão da soberania.

Sem dúvida, a relação com Londres conseguiu galgar a escarpa deixada como seqüela da guerra da década de 80, mas, em relação ao desacordo sobre o arquipélago austral, os avanços foram menos significativos do que o esperado. No final de 1998, depois da viagem do presidente a Londres, a Chancelaria argentina interpretou que estavam dadas as condições para empreender, sobre o assunto, uma “política de Estado”, isto é, uma série de acordos básicos entre as distintas forças políticas do país, que pudessem melhorar a capacidade de negociação com a Grã-Bretanha. Não obstante, ainda persistem diferenças, particularmente no que se refere à estratégia com respeito às Malvinas. Um aspecto disso ficou claro depois da reunião de Londres de julho de 1999, na qual se decidiu: a) o reatamento das comunicações aéreas entre o continente (Puerto Arenas) e as ilhas, com escala em território argentino (favorecido pela necessidade de comunicação dos ilhéus, desde que o Chile suspendeu essa conexão, em reação ao caso Pinochet); b) suspender a proibição de visitas de cidadãos argentinos às ilhas. O governo computou esse resultado como um avanço significativo, enquanto alguns diplomatas da então oposição argumentaram haver sido feitas concessões inadmissíveis, condicionantes, de modo desfavorável, das negociações em torno da questão da soberania.

Aqueles que destacaram os elementos de continuidade entre as gestões de Alfonsín e Menem mencionam a ratificação da vontade de integração regional como um exemplo de uma coincidência de fundo sobre a qual se articulou uma espécie de “política de Estado”. Não obstante, existem alguns indícios de que as coisas foram um pouco mais complexas do que essa interpretação sugere. É certo que, a partir de 1989, se deu uma série de passos que parecem confirmar essa ratificação: em 1990, Menem e Collor de Mello decidiram adiantar o cronograma de liberalização, diminuindo para menos da metade os prazos estabelecidos no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988; um ano depois, firmou-se o Tratado de Assunção, criando-se o Mercosul, agora com a incorporação de Uruguai e Paraguai; em dezembro de 1994, assinou-se o Protocolo de Ouro Preto. Mas, simultaneamente, introduziram-se alguns elementos que, quando não comprometem o itinerário da integração, tendem a afastá-la do sentido político-estratégico inicial. A disposição prematura da Argentina em favor do Nafta, em correspondência com o vínculo prioritário a Washington, foi um exemplo dessa derivação, porém mais significativa é a mal-dissimulada predisposição a fazer retroceder o Mercosul de uma união alfandegária flexível, a caminho de um mercado comum, para uma área de livre-comércio, algo que os setores mais liberais do governo veriam como a evolução mais de acordo com seu modo de pensar as modalidades de inserção argentina no mundo.²⁵

Não são poucos os que julgam, tanto na Argentina como no Brasil, que, mais do que as turbulências derivadas das assimetrias no manejo do instrumental macroeconômico, o que interferiu na marcha progressiva do Mercosul foram as iniciativas políticas de Buenos Aires, a começar pela relação espe-

25. LAVAGNA, Roberto. La insoportable levedad de las propuestas. *Archivos del Presente*, Buenos Aires, ano 5, n. 17, 1999.

cial com os Estados Unidos, e concluindo com atitudes tais como o inexplicável pedido de ingresso na Otan. Em Buenos Aires, ensaiaram-se diversas explicações, entre elas a da complementaridade entre duas relações estratégicas com diferentes componentes políticos e econômicos; no entanto, esses argumentos encontram numerosos impugnadores. Um exemplo disso foram as opiniões emitidas, há algum tempo, pelo titular da Comissão de Relações Exteriores do Senado brasileiro, o ex-presidente José Sarney, que considerava definitivamente impossível conciliar a idéia de uma integração política preferencial com os Estados Unidos e a integração econômica com o Brasil.²⁶ À margem do que se possa debater sobre a questão, cremos que certas práticas da política exterior argentina, em particular a busca de uma relação especial com o poder hegemônico de plantão, reativaram percepções e práticas de equilíbrio de poder em âmbitos sub-regionais, no mesmo momento em que as circunstâncias econômicas locais e mundiais tendem a torná-las obsoletas ou anacrônicas.

De certo modo, essas assimetrias políticas e ideológicas poderiam estar revelando um traço geral da nova política exterior: a existência de duas variantes ou versões da mesma política, cujas linhas de separação nem sempre são claras. De um lado, aquela que tem sua origem na Chancelaria foi mais imprudente nas declarações — no que influem os perfis pessoais de alguns atores, a começar pelo próprio titular — que na gestão mais fina, onde, mais de uma vez, mostrou matizes e opções adequadas.²⁷ A segunda versão pertence a outras esferas de governo ou a atitudes do presidente, e refletiria um conceito muito pouco rigoroso dos problemas que fazem a diploma-

26. *La Nación*, 12 nov. 1999.

27. Por exemplo, pode-se comprovar não somente que o alinhamento com os Estados Unidos obedece freqüentemente a convergências reais de interesses, como não poucas vezes as votações argentinas em foros internacionais não atenderam às conveniências de Washington. Devo essa observação a Roberto Russell.

cia e o desempenho externo de um país como a Argentina. Exemplos dessa última versão seriam desde os critérios com que se decidiram importantes destinos diplomáticos, até as posições adotadas por representantes argentinos em certos foros, com respeito a determinados temas — questões ambientais, caso cubano, posição frente ao Vaticano —, passando, naturalmente, pelo pedido de ingresso na Otan (respondido pelas autoridades da referida organização com um tom de indisfarçável ironia) ou pelas campanhas extemporâneas a favor da dolarização da economia.

Até aqui, procuramos identificar elementos que dêem conta da mudança da política exterior argentina e das diretrizes que a orientaram durante a última década. Esse objetivo nos levou a ponderar, de forma especial, as utilizações internas e as intenções, precisamente porque, como assinalamos anteriormente, suspeitamos que tenham um considerável valor explicativo. Embora não compartilhem do critério segundo o qual o que importa não são os propósitos dos atores, mas os resultados de suas ações,²⁸ devemos admitir que estas últimas exigem padrões de avaliação específicos. Também aqui tropeçamos numa dificuldade epistemológica e de método: a ausência de critérios para discriminar entre resultados tangíveis e intangíveis, de curto ou longo prazo.²⁹

De qualquer modo, somente um juízo condicionado demais por fixações dogmáticas ou prevenções justificadas poderia impedir o reconhecimento de alguns dos êxitos do novo rumo. O que nele foi “contaminado” por intenções ou interesses menores, por erros de conceito ou por estilos pessoais ou

28. Conforme as intenções, podem ser os meios empregados para obter resultados, e esses meios têm, por sua vez, seus próprios resultados.

29. Um resultado concreto aparentemente bem-sucedido pode ser mais que neutralizado ou compensado por efeitos que não se manifestam externamente; do mesmo modo, o que parece uma evolução positiva no horizonte imediato pode resultar em restrições graves em longo prazo.

institucionais é provavelmente fácil de corrigir. Entre outras coisas, seria preciso abandonar a muito pouco prudente “disposição favorável ao poder e aos poderosos” e prescindir da idéia de que é possível combinar alianças estratégicas simultâneas com os Estados Unidos e com o Brasil. A superação de uma perspectiva estreita nacional-territorialista e de certas manifestações da política de poder e influência, a desmilitarização e a adesão a regimes de não-proliferação, a participação em operações humanitárias, a identificação com a democracia e com a defesa dos direitos humanos seriam todos componentes afinados com o desempenho de orientação autônoma de um país de desenvolvimento intermediário num mundo globalizado.

Nem da leitura dos documentos programáticos da Aliança que venceu em outubro de 1999, nem da expressão direta de seus principais expoentes, nem do próprio temperamento do presidente Fernando de la Rúa podia-se esperar uma mudança de rumo muito dramática na política exterior. O que se podia conjecturar era a confirmação dos grandes delineamentos da política projetada e executada pelo Palácio San Martín durante a última década, ainda que economizando as incontinências verbais e os esquemas de efeito, e diminuindo a sua utilização para propósitos políticos internos. Também podia-se esperar a moderação da linguagem de identificação com a visão norte-americana do mundo, o abandono do que alguns qualificaram de “alinhamento automático” e, talvez, uma maior inclinação para as posições e iniciativas européias e um papel um pouco mais ativo e “independente”, no âmbito das Nações Unidas. De certo modo, a designação de um economista para a chefia da Chancelaria pôde ser tomado como um indício mais que significativo dessa orientação, já que revelador de uma certa unidade de concepção quanto aos eixos da ação diplomática.

Para além de definições programáticas e disposições temperamentais com respeito ao modo de encarar o desempe-

nho externo, existem novamente — como há uma década — circunstâncias especiais que influenciam esse desempenho. Desde o primeiro dia de seu acesso ao poder, um dado parece dominar todo o cenário: a situação econômica herdada pelo novo governo está bastante mais comprometida do que seus técnicos esperavam e os funcionários anteriores informavam — sobretudo em matéria de déficit fiscal, tendências recessivas e níveis irredutíveis de desemprego. Nenhum desses fatores favorece, ao menos de imediato, atitudes ou decisões, internas ou externas, que possam comprometer ainda mais a tramitação dos difíceis equilíbrios macroeconômicos. As negociações com o Fundo Monetário Internacional são trabalhosas demais, e os funcionários se desvelam por causa dos efeitos dos menores gestos sobre esse novo e nada virtuoso instrumento de disciplinamento das sociedades em que se transformaram os indicadores do “risco país”.

Por isso, muitos críticos crêem ver na trajetória inicial do novo governo uma excessiva continuidade. Em termos políticos, uma guinada para a direita de uma gestão que, esperava-se, fosse se colocar como expressão das perspectivas de uma centro-esquerda bastante moderada. Na verdade, esta última tonalidade se reflete mais na linguagem verbal e na exteriorização de intenções que em decisões concretas; o discurso corrente é de que, a essas intenções, se opõem quase sempre restrições inevitáveis e impossibilidades imediatas. Não obstante, há algo mais do que “continuação do menemismo por outros meios”, como dizem os críticos mais impacientes ou implacáveis. Em todo caso, se algumas coisas assim parecem, e tarda em plasmar-se o perfil de uma identidade política mais próxima aos valores da campanha eleitoral, isso talvez não seja definitivo: o itinerário futuro será consequência da forma como se combinem os resultados das medidas conjunturais, as expressões da vontade política e as lutas no interior do governo e da coalizão que o sustenta entre o espírito conservador, baseado

na ideologia da globalidade, e uma orientação transformadora de sentido mais social-humanista.

Na esfera mais específica da ação diplomática, depois de vários meses de governo, não se vislumbra com nitidez o perfil da nova política, e só se podem fazer conjecturas, a partir de umas poucas declarações de caráter geral. É como se as autoridades estivessem dando um tempo de estudo prévio a alguns ligeiros golpes de timão. De certo modo, a maior inovação com respeito a um capítulo importante do temário diplomático se registrou com relação à “questão Malvinas”. Durante a celebração de um novo aniversário da guerra de 1982, as autoridades insinuaram definições que se distanciam em alguns graus da linha predominante durante a gestão de Guido Di Tella. Descartam-se gestos exagerados de aproximação aos habitantes do arquipélago, embora se sustente que seus interesses serão levados em conta, mas no contexto de uma negociação (com Londres) que lutará pela restituição da soberania sobre as ilhas — cumprindo-se, nesse ponto, o que constitui um mandato da Constituição argentina.

Junto com a cautela originada na situação do contexto político e econômico e no estilo pessoal das novas autoridades, deve-se levar em conta que a demora de definições mais explícitas é consequência dos acomodamentos burocráticos na Chancelaria, que acompanham todo o novo ciclo político, e que incluem desde a delimitação de jurisdições e responsabilidades até a definição dos destinos do corpo diplomático. Talvez se deva dizer que, desafortunadamente, aqui também contam os traços de uma cultura política pouco sensível ao sentido profundo da trama institucional — cultura que não parece ser patrimônio exclusivo de algum partido, embora uns possam ser mais sensíveis a ela do que outros — e que se expressa em funcionários que não podem resistir a grandes ou pequenas revanches, ou que custam a construir uma política de longo prazo que transcenda sua própria gestão.

Até hoje, nenhum tema mereceu tanta atenção por parte do ministro Rodriguez Giavarini, nem alguma afirmação em matéria de política exterior foi mais categórica que a decisão de fortalecer e relançar o Mercosul. Essa postura, que está na mesma linha dos discursos anteriores ao processo eleitoral, encontra sua principal justificação na situação comprometida que atravessa o Projeto de Integração e as repercussões particulares que tal situação provoca sobre a esfera mais sensível do governo da Aliança: a marcha da economia.

Sabe-se muito bem que os primeiros meses da nova administração estiveram dominados pelas tensões com seu maior sócio dentro do agrupamento regional. A rigor, todo o ano de 1999 foi desventuroso para sua trajetória. Aos receios suscitados pelas relações especiais da Argentina com Washington, se somaram novos motivos de desconfiança. No início daquele ano, em consequência do impacto da crise asiática, o Brasil desvalorizou sua moeda. Desde então, a disparidade cambial e a vantagem relativa obtida pelas exportações brasileiras atuaram como uma importante restrição de toda a engrenagem, que muitos se apressaram a amplificar.

Algumas decisões empresariais de mudar suas instalações industriais para território brasileiro, supostamente atraídas por vários tipos de incentivos, potencializaram antigos desajustes e redobram a demanda dos setores afetados ou os comentários adversos dos meios de comunicação. Muitos se esqueceram de que o país vizinho segue sendo o principal mercado argentino e que, sem ele, o déficit comercial global seria maior. Setores empresariais e dirigentes sindicais argentinos começaram a ver o Mercosul não como a solução para o crescimento do país, mas como o responsável por suas dificuldades, e disso fizeram eco alguns membros da oposição política.

As negociações realizadas durante o mês de março de 1999, que se concluíram com um acordo sobre o regime automotivo, foram interpretadas como um êxito capaz de contri-

buir para dar um novo impulso ao Mercosul. No entanto, há muito por fazer para vencer os obstáculos que interferem em seu relançamento e em sua consolidação progressiva. Há bons motivos para pensar que, apesar das tensões, a existência de maiores afinidades quanto a valores políticos e idéias por parte das forças governantes facilitará as convergências em distintas esferas, embora não sejam poucos os que sustentam que o esforço será infrutífero sem uma decisão argentina de definir um modelo industrial e tecnológico, do que se tem carecido nos últimos anos.

Naturalmente, à margem das coordenações e compatibilizações macroeconômicas e das estratégias de crescimento, existem muitas outras áreas cujo trânsito parece promissor para o aprofundamento do processo de integração, desde a utilização plena do sistema institucional já estabelecido pelos participantes, até a exploração das possibilidades para se chegar a uma política exterior e de segurança comum, uma espécie de “Política Externa de Segurança Comum do Mercosul”.

Resumo

Na primeira parte do artigo, procede-se a uma análise sobre a natureza e o alcance da política externa hoje. O autor sustenta que a opção dos países de menor desenvolvimento por uma diplomacia “econômico-comercial”, dirigida pelos mercados, tem sido equivocada.

No segundo bloco, examina-se a trajetória da política externa argentina de 1983 até hoje, enfatizando-se a importância do aprofundamento da integração regional representada pelo Mercosul, para que se chegue, no futuro, a uma política externa e de segurança comum.

O Paraguai da transição: democracia de baixa qualidade e política externa “de arrasto”*

JOSÉ LUIS SIMÓN G.

Introdução

Pouco mais de uma década após o início da cada vez mais instável transição paraguaia, operada “de cima para baixo” e distante ainda do ideal de sua conclusão numa democracia consolidada, pode-se afirmar que o Palácio de López e seu Ministério das Relações Exteriores continuam carecendo de política externa — se por “política externa” entendermos uma concepção global e estratégica do sistema internacional, bem como a gestão dos interesses paraguaios sob a dupla perspectiva de reduzir as numerosas restrições que se fazem ao nosso Estado e de explorar de maneira positiva, em função das necessidades nacionais, suas igualmente amplas possibilidades. O especialista norte-americano em relações internacionais Frank Mora considera que essa situação deficitária, no âmbito das políticas públicas externas, obriga o Paraguai a pagar um preço muito elevado.

Manter relações diplomáticas com outros Estados e demais atores da sociedade internacional não é sinônimo de política

*No original em espanhol, “de arrastre” (N.R.).

externa — e tampouco o é o mero adotar de decisões sobre assuntos diversos do ambiente externo — se a racionalidade predominante é a da simples inércia, da improvisação, ou, inclusive, da subordinação do interesse nacional paraguaio, gratuita ou não, consciente ou inesperada, às habilidades diplomáticas dos interlocutores externos, em diversas conjunturas. Durante o autoritarismo de Stroessner, e até um pouco antes do fim da Guerra Fria, a diplomacia dessa “democracia sem comunismo”, sobretudo com seu primeiro ministro das Relações Exteriores, Raúl Sapena Pastor, teve a habilidade de converter o estratégico fator externo em um instrumento a serviço da estabilidade do modelo de dominação antidemocrático. Foi uma política externa bem-sucedida de “ator único”: somente o ditador decidia e, do chanceler para baixo, todos se limitavam a cumprir suas inapeláveis ordens. Contudo, para a República, essa etapa teve o tremendo custo de degradar o interesse nacional de acordo com as necessidades do modelo autoritário dominante no país. Enquanto Stroessner serviu às exigências da superpotência norte-americana no regime internacional bipolar da Guerra Fria, sua inserção positiva externa consistiu em deixar-se “arrastar” por uma “hipoteca ideológica”, inflexivelmente anticomunista, o que lhe rendeu importantes benefícios político-diplomáticos, econômico-financeiros, militares e de assistência externa em geral. Obviamente, o despotismo caudilhista de Stroessner o impediu de se dar conta de que uma superpotência não tem aliados permanentes, mas apenas interesses nacionais que vão se redefinindo e ajustando ao longo do tempo, conforme suas sempre renovadas necessidades estratégicas.

Sob a transição atual, interminável e pantanosa, a política externa do Palácio de López permanece, em geral, “no arrasto”, isto é, limita-se a continuar no caminho aberto por forças mais poderosas diplomaticamente, que definem, em função de seus próprios cálculos estratégicos, o que devem ser nossas

decisões internacionais, com a óbvia consequência de que nem sempre ocorre uma coincidência de interesses. Mas, diferentemente das décadas da bipolaridade característica da Guerra Fria, hoje a doutrina de segurança nacional norte-americana foi substituída pela ingerência democrática e humanitária, e pela revalorização do mercado na economia, o que não é, sem dúvida, uma mudança superficial; acrescenta-se que isso se dá num mundo em que existe uma diversidade de forças internacionais. Huntington fala de um mundo “unimultipolar”, em que temos os Estados Unidos da América, única superpotência sobrevivente da disputa estratégica da Guerra Fria, no vértice da estrutura de poder internacional, na qual se situam estratificadamente os outros atores, como a potência (Brasil) e a subpotência (Argentina) regionais, as tradicionais potências europeias (Alemanha, França, Espanha, Grã-Bretanha), os organismos internacionais multilaterais (ONU e OEA), e os novos atores coletivos (Mercosul, Grupo do Rio, UE, Conferência Ibero-Americana), com seus correspondentes pesos e definições.

A situação atual é consequência da crise de Estado (político-institucional) de que padece o Paraguai e, também, manifestação do prolongado estertor da economia da corrupção herdada do autoritarismo stroessnerista, com suas seqüelas de exclusão social elevada e expansão crítica da pobreza. E o grave é que o MRE (Ministério das Relações Exteriores), ao não ser capaz de desenvolver uma diplomacia ativa que priorize os interesses nacionais, deixa de usar o fator externo como instrumento favorável na solução dos problemas locais — perspectiva diferente da de décadas atrás, quando era utilizado apenas (e com êxito, como se disse) para dar estabilidade internacional a um regime autoritário. Nunca se insistirá demais sobre a responsabilidade central do stroessnerismo na pesada herança que deixou ao país, dentro da qual figura a decomposição do aparelho de Estado — que se afunda em sua própria incompetência burocrático-administrativa e na corrupção, e na identi-

ficação simbiótica com o oficialista Partido Colorado (ou Associação Nacional Republicana, ANR) —, decomposição essa que em muito limita muito o desempenho do MRE. Mas também não se deve esquecer que a democracia paraguaia atual, de baixa qualidade, fez extremamente pouco para superar esse déficit estrutural. Com a intenção precisamente de atrair os olhares para essas questões transcendentais e estimular, assim, o debate nacional numa dimensão estratégica das políticas públicas, dividiu-se este artigo em capítulos estruturados conforme se vê a seguir.

1. A política externa do autoritarismo da Guerra Fria

Entre o final da Segunda Guerra Mundial e meados dos anos 50, no início da Guerra Fria, a tradicional instabilidade política paraguaia impediu que os numerosos governos que se sucediam no Palácio de López conseguissem articular uma política externa coerente. O contrário ocorreu nas décadas seguintes, quando as relações internacionais do Paraguai foram profundamente marcadas pela política externa do regime autoritário do general Alfredo Stroessner (1954-89). Esse exemplo de caudilhismo militarista latino-americano, dos tempos da política norte-americana de “contenção” do expansionismo comunista, soube aproveitar com eficiência, ao longo de várias décadas, o fator externo para a manutenção de seu modelo antidemocrático de governo. Contudo, entre meados do século XX e fins dos anos 80, o Paraguai, a América Latina e o sistema internacional sofreram importantes transformações socioculturais, econômicas, científico-tecnológicas e políticas. O autoritarismo stroessnerista foi o único que não evoluiu. Esse divórcio entre o Paraguai de Stroessner e o ambiente regional, hemisférico e mundial se traduziu, na década final de seu regime — sempre marcadamente

anticomunista, mas então caracterizado no âmbito internacional por sua desvairada pretensão de manter as relações tradicionalmente “carnais” com as políticas do Departamento de Estado americano —, em um processo de profundo isolamento político externo, que finalmente contribuiu para potencializar a crise terminal da ditadura. No mesmo ano em que caía o Muro de Berlim (1989), no Paraguai um Stroessner senil era derrubado por um golpe de Estado que daria início a um interminável processo de transição “de cima para baixo” — o qual, embora tenha tido sucesso em reinserir o Paraguai no mundo, graças à liberalização política, não foi capaz de pensar e executar as reformas necessárias para modernizar a economia e o Estado. Isso, obviamente, repercutiu de maneira negativa sobre a estratégica dimensão das políticas públicas externas, as quais, ao menos teoricamente, devem lidar com as exigências acumuladas do mundo da integração e da globalização.

Mas, antes de tratarmos dessa situação, que compromete o presente e o futuro do Paraguai, devemos resumir rapidamente os conteúdos, objetivos e linhas mestras da política externa do Paraguai de Stroessner, e os eixos centrais da presença internacional do país, desde sua independência, em 1811. Para Mora, um primeiro objetivo dessa política externa foi manter “relações políticas, econômicas e comerciais cordiais” com Argentina, Brasil, Estados Unidos e os países da Europa Ocidental que viam a formar a União Européia (UE). Em segundo lugar, aumentar o quanto possível “a cooperação técnica e comercial com organizações regionais”. Por último, e em estreita relação com tais objetivos, “a continuação de uma forte postura defensiva contra qualquer elemento subversivo externo que pudesse minar o poder e a legitimidade” do governo de Stroessner.

Outro especialista, Boris Yopo, identifica as “três condições essenciais” da política externa do governo de Stroessner: 1) a característica paraguaia de “Estado-nação amortecedor e mediterrâneo”, em um contexto caracterizado pelas forças

centrífugas e centrípetas originadas nas duas potências sub-regionais, Argentina e Brasil; 2) a “crucial e determinante concentração do poder, de forma absoluta, nas mãos do general Alfredo Stroessner”, que, mediante um golpe militar, inaugurou um regime “autoritário e personalista, pelo qual a política externa, bem como o estilo da diplomacia do país, estiveram altamente condicionados, identificados e relacionados” com o projeto interno de dominação; 3) o alinhamento internacional do Paraguai, “a partir de sua posição periférica e subdesenvolvida, com a potência predominante na zona, os Estados Unidos, e com o sistema capitalista mundial”.

Melissa Birch, por sua vez, afirma que a mediterraneidade do Paraguai e sua localização geopolítica (entre Argentina e Brasil) são fundamentais para se entender desde sempre as orientações e práticas de sua Chancelaria. A situação geográfica de “coração da América do Sul” se converteu em “um tema constante de cartas e da vida pública do Paraguai”, a partir da independência da metrópole espanhola, obrigando suas elites “a desenvolver políticas para tratar com seus poderosos vizinhos”. Sobretudo ao longo do século XX, prossegue Birch, a Chancelaria paraguaia levaria a extremos seus cuidados “para proteger a soberania e a integridade nacional” e, paralelamente, obter “relações econômicas vantajosas e acesso ao mar”, inclinando-se ora para a Argentina, ora para o Brasil — originando, assim, uma política exterior “pendular”, orientada para o desenvolvimento do país e implementada a partir do poder, qualquer o partido que nele estivesse. Pelo menos, é isso o que pretende demonstrar a especialista norte-americana para o período entre 1940 e 1975, no qual, segundo ela, o “Paraguai pôde aumentar significativamente seus laços com o Brasil sem contrariar muito a Argentina, conseguindo, assim, romper as garras desse país sobre a economia paraguaia, especialmente com respeito à expedição de mercadorias, ao mesmo tempo em que também expandia as relações econômicas com o mesmo país”.

Em uma perspectiva histórica de mais larga duração, o diplomata paraguaio Antonio Salúm Flecha identifica os seguintes objetivos da política exterior do Palácio de López, desde suas origens republicanas no início do século XIX: 1) reconhecimento da independência nacional pelos outros Estados influentes da área e do mundo; 2) aceitação dos limites nacionais pelos países vizinhos; 3) livre navegação dos rios internacionais, para assegurar a saída ao mar do Paraguai por meio do rio da Prata; e 4) “a superação da mediterraneidade, para preservar sua independência política e facilitar o intercâmbio comercial”.

Sempre de acordo com Salúm Flecha, o primeiro objetivo foi alcançado pela diplomacia paraguaia de maneira sucessiva em 1843, 1844 e 1852, com o reconhecimento da independência nacional respectivamente por Bolívia, Brasil e Argentina. A solução dos problemas limítrofes (segundo objetivo) culmina, em parte, depois do fim da Guerra contra a Tríplice Aliança de Argentina, Brasil e Uruguai (1865-70), numa etapa de soberania e diplomacia restringidas, pois o Paraguai, derrotado militarmente na guerra, continuou ocupado pelas tropas vitoriosas de seus inimigos durante muito tempo depois de finalizado o conflito bélico. Nesse contexto de presença de exércitos estrangeiros em seu solo, Assunção assinou os tratados de limites com o Brasil (1872) e a Argentina (1876). E, no primeiro terço do século XX, pôs fim às suas questões fronteiriças, depois de concluída (dessa vez com êxito para as armas paraguaias) a Guerra do Chaco contra a Bolívia (1932-35), ao subscrever com o governo boliviano o Tratado de Paz, Amizade e Limites (1938), que desde então regeu as relações totalmente normalizadas — mas de baixa intensidade — entre os dois únicos Estados mediterrâneos da América do Sul. A livre navegação dos rios internacionais (terceiro objetivo) foi obtida por Assunção ao assinar com Buenos Aires o tratado correspondente em 1967 (que somente décadas depois seria ratificado pelo Congresso argentino, uma vez recu-

perada a democracia no país vizinho), e teve como complemento a organização da Frota Mercante do Estado (FME: empresa estatal que, à beira da extinção, foi privatizada, já em plena transição), e a obtenção por Stroessner (quarto objetivo) de portos livres em Buenos Aires (Argentina), Montevidéu (Uruguai) e Paranaguá (Brasil).

Até meados da década de 80, que é quando Salúm Flecha escreve seu trabalho, a Chancelaria do autoritarismo stroessnerista enfrentava novos desafios, “como os de obter prestígio no âmbito internacional, ter boa imagem e peso, fundamentalmente na Bacia do Prata, assim como manter relações com todos os Estados por razões comerciais”. O diplomata paraguaio citado aludia, assim, à necessidade de enfrentar os problemas do isolamento político internacional e da péssima imagem externa que então ameaçava a estabilidade do autoritário inquilino do Palácio de López. Stroessner chegou a pensar em mudanças políticas superficiais, mas não demonstrou nenhum interesse em pôr limites ao grave problema da corrupção sistêmica que, por ter sido uma de suas bases de sustentação (junto com a repressão ilegal), estava asfixiando o Paraguai, inclusive pelo lado do narcotráfico. O rosário de anacronismos se completava com a manutenção da “hipoteca ideológica” de sua diplomacia “pretoriana e anticomunista”, no momento em que, para os Estados Unidos — a superpotência triunfante na Guerra Fria — o narcotráfico substituíra definitivamente a URSS no papel de principal perigo para sua segurança nacional.

2. Da reinserção internacional à falta de “transcendência diplomática”

Embora muitos não o queiram reconhecer, o panorama presente do Paraguai, em suas políticas públicas externas, se

mantém preocupante, pouco mais de 11 anos depois da queda do regime autoritário de Stroessner. O golpe liberalizante de 3 de fevereiro de 1989, liderado pelo também general Andrés Rodríguez, deu origem à instável e convulsionada transição paraguaia, ainda não completada — passo iniludível a dar para consolidar a democracia. É que o ministério responsável pelo setor e o manejo das relações internacionais da República continuam atolados na herança deixada pelo regime stroessnerista, produto e culminação aperfeiçoada da tradição autoritária que predomina na história cultural e política do país. Isso significa, entre muitas coisas, que também na dimensão estratégica do relacionamento internacional se mantêm os vícios nacionais, característicos da má-administração da coisa pública em todos os níveis do aparelho de Estado: por exemplo, as políticas e políticos improvisados; o déficit de institucionalização e modernização, que prioriza o populismo clientelista em detrimento do profissionalismo burocrático; e a consolidada cultura excludente e sectária dos que chegam ao governo.

Esses aspectos negativos têm raízes profundas na sociedade, expandindo-se para todas as instituições, e por isso não se pode dizer que sejam patrimônio exclusivo do oficialismo colorado, como o demonstraram os partidos “de oposição” Liberal Radical Auténtico (PLRA) e Encuentro Nacional (PEN) quando passaram a integrar, depois de março de 1999 — em caráter de aliados subordinados dos hegemônicos “colorados” da ANR — o denominado governo de “unidade nacional”. Enquanto o PLRA se manteve nesse controvertido e instável experimento político, dois de seus proeminentes líderes (Miguel Abdón Saguier e José Félix Fernández Estigarribia) ocuparam sucessivamente o cargo de ministro das Relações Exteriores e, em vez de estabelecer as bases para dotar o Paraguai de um esboço de política externa e internacional e buscar a profissionalização do serviço exterior, preocuparam-se mais em introduzir seus correligionários no quadro diplomático e nos

cargos de confiança da Chancelaria.¹ Em troca dessa oportunidade de experimentar na própria carne os benefícios das sinecuras da politicagem nacional, os liberais radicais autênticos sucumbiram diante das pressões dos setores mais atrasados do coloradismo hegemônico, contaminando a política externa com a crise política interna vivida pelo país, inclusive depois da queda da curta administração do presidente Raúl Cubas (1998-99), submetida por completo aos delírios messiânicos e autoritários do golpista fracassado e ex-general Lino Oviedo.

Em outras palavras, ambas as administrações do PLRA na Chancelaria, em troca de cargos públicos e de uma cabeça-de-ponte no orçamento do Estado, aceitaram pagar os elevados custos diplomáticos — para o Palácio de López — das crises com a Argentina e o Uruguai, resultado inevitável da “anti-oviedização” fundamentalista da precária ação externa do Paraguai. Durante esse período “azul” (alusão à cor do emblema partidário dos liberais radicais autênticos) na Chancelaria, quase que o único objetivo da diplomacia nacional foi obter a qualquer custo a extradição do ex-general Lino Oviedo (fugitivo da justiça paraguaia, mas com a condição de asilado político, concedida pelo governo argentino de Carlos Menem) e a de alguns de seus proeminentes ex-colaboradores, admitidos como refugiados pelo governo do presidente Julio M. Sanguinetti na terra de Artigas — uma das origens geográficas da verdadeira instituição do direito internacional latino-americano que é o “asilo diplomático ou territorial”. A grave crise política paraguaia, trasladada ao âmbito sub-regional, se converteu, assim, em uma fonte adicional de problemas sérios para o processo de integração do Mercosul, que, àquela época, também se achava numa etapa de

1. Uma prova patética disso é o decreto n. 8.847 do Poder Executivo, que aprova o quadro do serviço diplomático e consular da República, no qual aparece o nome do citado ministro Fernández Estigarribia, sem que ele seja um diplomata de carreira.

intensas turbulências, derivadas substancialmente da falta de coordenação de políticas macroeconômicas entre seus muito assimétricos sócios originários.

É obvio que para a Chancelaria paraguaia não se trata mais, de 1989 em diante, dos perigos do isolamento político-diplomático de uma ditadura rodeada de democracias e ancorada em fundamentalismos anacrônicos “anticomunistas”. Tampouco se está dizendo que nada há de resgatável em aspectos da formulação, orientação e implementação da política externa da democracia paraguaia de “baixa qualidade”, que é como preferimos denominar nossa transição, diante de sua trajetória cada vez mais debilitada. Mas é claro que, no inevitável balanço das políticas públicas externas, nesse período de liberalização democratizante predominam claramente os aspectos negativos em momentos onde, como se mencionou mais acima, se intensificaram os desafios — não somente para a Chancelaria nacional — derivados da desordem internacional imediata à Guerra Fria, cujas tendências centrais têm a ver com a globalização e a integração (sub-regional, nesse último caso).

No caso do Paraguai, pode-se dizer que a mudança de regime político de 1989 atuou como uma condição “necessária” para se obter a reinserção internacional do país. Mas, desde então, faltou a condição “suficiente” de uma política externa adequada e de uma diplomacia profissional e capacitada, e a imprescindível autonomia com respeito às asfixiantes e determinantes conjunturas da política interna, para converter o influente fator externo (financiamento e cooperação, mas sobretudo investimentos e comércio) em um instrumento fundamental a serviço dos interesses nacionais, que têm a ver principalmente com o problema do desenvolvimento — entendendo-se por tal a transformação produtiva, sustentável e com equidade de que o Paraguai necessita com urgência.

Um especialista espanhol em relações internacionais ajuda a entender o caso paraguaio de predomínio da inércia na ação

diplomática, que se traduz na inadequação entre a atividade internacional de um Estado e as mudanças internas e externas frente às quais ele deve responder com sua política externa e internacional. Celestino del Arenal argumenta que

“a política externa, tal como toda forma de ação, é algo dinâmico, que implica ‘ajustes’ constantes em função das diferentes situações e variações, dos mais distintos alcances e naturezas, que se produzem tanto dentro do Estado como nas situações internacionais em que este se encontra implicado, em maior ou menor medida. Isso não pressupõe, contudo, que se produza forçosamente uma ‘mudança’ na política externa do Estado. Em geral, a política externa tende, em função das suas constantes, a se caracterizar mais pelo *continuísmo*, com os ajustes pertinentes, do que pela *mudança*. Enquanto os ajustes são freqüentes e constantes, a mudança é rara, pois somente acontece quando se modificam substancialmente uma ou mais das características essenciais da política externa”.

Aplicando-se essa visão à realidade paraguaia, surge com clareza que o mundo, o hemisfério e a região, e inclusive a própria realidade nacional, estão em processos acelerados e profundos de mudança, que vão transformando as relações internacionais e a própria vida das sociedades locais, em suas mais variadas dimensões. Na realidade nacional, constatam-se tais tendências, mas, diante dos novos desafios, o Estado paraguaio não somente não reage mudando, como deveria, as bases de sua ação externa, como leva a cabo com suma dificuldade o mais elementar processo de ajustes exigido por um planeta no qual o mapa-múndi se reduziu tremendamente, como resultado de uma interdependência complexa e crescente entre todos os seus numerosos e assimétricos atores. Numa tal situação, as ineficiências do Estado se traduzem para a

sociedade nos custos elevados de tantas inadequações, impeditivas de que sejam aproveitadas as novas oportunidades existentes no sistema internacional.

3. Os condicionantes inerciais da política externa

Durante a campanha eleitoral de 1989, destinada a legitimar seu bem-sucedido golpe, o então general-presidente Rodríguez utilizou como síntese de seu proselitismo o lema “Para um Paraguai moderno e democrático”. Mas, depois que assumiu constitucionalmente a Presidência (1989-93), após eleições “livres, mas não limpas”, como o próprio Rodríguez reconheceu, os dois chanceleres que teve sucessivamente, Luis María Argaña e Alexis Frutos Vaesken, demonstraram com os fatos que o novo governante, responsável constitucional pela administração dos assuntos externos do país, careceria durante todo o seu mandato de um MRE adequado para planejar e implementar uma política externa coerente com a nova situação paraguaia, e com as transformações experimentadas no âmbito externo.

Essa situação negativa para o país se manteve sem maiores variações nas administrações posteriores: na do engenheiro Juan Carlos Wasmosy, presidente entre 1993 e 1998, que pôs à frente do MRE o embaixador Luis María Ramírez B., e, em seguida, o jovem advogado Rubén Melgarejo Lanzoni; na do também engenheiro Raúl Cubas,² com seu chanceler Dido Florentín Bogado; e na do “governo de unidade nacional” do presidente Luis Angel González Macchi, inquilino inesperado do Palácio de López,³ que até agora teve três chanceleres:

2. Cubas assumiu em agosto de 1998, após eleições democráticas, mas como teste-ferro político do general Lino Oviedo. Renunciou, em março de 1999, no quadro de uma grave comoção nacional.

3. Macchi tornou-se presidente após os sangrentos crimes políticos do início de 1999, que custaram a vida ao então vice-presidente de Cubas e ao seu opositor número um, Luis María Argaña, bem como a jovens defensores da democracia.

os liberais radicais autênticos Saguier e Fernández Estigarribia, e o atual, Luis Esteban Aguirre, filiado à hegemônica ANR.

Como já se disse, durante todo o seu regime autoritário, o general Stroessner (1954-89) utilizou a política externa sobretudo em benefício próprio: primeiro, para consolidar-se no poder, e, depois, para manter-se nele até o violento desenlace de sua crise terminal. A partir dessa mudança política interna, deveria começar uma nova etapa nas relações exteriores do Paraguai, que exigia a superação imediata do isolamento político internacional dos anos finais do autoritarismo stroessnerista, pois, se tal situação se mantivesse, seus elevados custos diplomáticos seriam pagos pelo processo de transição e pela sociedade. Essa reincorporação internacional plena e positiva do Paraguai, que deveria resultar de uma política externa moderna e eficiente, seria ainda de maior transcendência levando-se em conta que o sistema mundial se encontrava em plena crise, em consequência das transformações ocorridas nos planos econômico, científico-tecnológico, estratégico-militar, político e cultural, e os efeitos que elas tiveram nas posições dos atores.

A especificidade do setor das políticas públicas externas do Paraguai da transição inconclusa, incapaz de aproveitar o novo ambiente internacional (mundial, hemisférico, regional), de maneira sistemática e própria — para obter os recursos necessários às suas múltiplas e sérias necessidades locais, e para reduzir os “custos” inevitáveis da adaptação a um sistema internacional que passa por mutações —, pode ter um esboço de compreensão se questionarmos o processo de formação da política externa do Palácio de López. Para isso, vamos analisar a seguir algumas variáveis decisivas que intervêm na formação das políticas exteriores dos Estados contemporâneos.

3.1. A diversidade e a complexidade cada vez maiores dos campos de ação da política externa.

Desde as suas origens, o Estado-nação se desenvolveu tendendo à ampliação das funções públicas fundamentais, as quais nem sequer os mais ortodoxos e maniqueístas vendavais privatizantes do presente conseguiram fazer retroceder. Às exigências contemporâneas das relações bilaterais e multilaterais, a dimensão externa das políticas públicas externas acrescentou, nas últimas décadas, a complexidade própria do “encolhimento do mapa-múndi” (interdependência e globalização), que se superpõe às instâncias do novo regionalismo (processos de integração). A partir do imediato pós-guerra, a ação externa dos Estados adicionou às tradicionais questões político-diplomáticas e estratégico-militares (a “alta política”) as complicações do científico-tecnológico e do cultural, do econômico e do comercial. A esses aspectos se somam outros de atenção mais recente,⁴ que se situam no topo da agenda internacional, dependendo do interesse nacional que lhes conferiam, nas cambiantes conjunturas, as superpotências e potências subordinadas (durante o já desaparecido regime bipolar de poder mundial), ou que hoje lhes atribuem a única superpotência sobrevivente, as potências e as subpotências, na “desordem internacional” do pós-Guerra Fria (o atual sistema “unimultipolar”).

Diante de um ambiente externo como o descrito, o que pode fazer um aparelho de Estado como o paraguaio, em crise terminal? Seus grupos dirigentes atuais, como o comprova diariamente a comunidade internacional, nem sequer capazes foram de estabilizar o processo de liberalização “de cima para baixo”, que já leva mais de uma década. Em tais condições, é

4. Meio ambiente, migrações ilegais, narcotráfico e crime organizado transnacional, terrorismo, controle da proliferação de armas atômicas e de armas convencionais de destruição de massa, comércio eletrônico, patentes, desenvolvimento, dívida externa.

mínima sua competência, inclusive para reformar e modernizar sua estrutura estatal anacrônica, deficiente e corrupta que, durante mais de meio século, pela via do “emprego público” superdimensionado, se converteu, do coloradismo no poder (o do autoritarismo aberto ou encoberto, e o da transição), no butim de guerra populista para os *correligionarios* — um dos componentes centrais do elevado preço do incremento sistemático do déficit fiscal, que toda a sociedade deve pagar.

A própria Chancelaria é um exemplo do que dizemos. Carrente até hoje de uma lei orgânica regulamentadora, sua estrutura e suas normas profissionais derivam de uma multiplicidade de decretos do Poder Executivo, alguns de décadas atrás. Seus últimos chanceleres deram-se inclusive ao luxo equivocado de manter no “congelador” vários projetos de modernização estrutural do MRE, elaborados de 1989 em diante por especialistas estrangeiros e nacionais, com contribuições da cooperação internacional. Inexplicavelmente, a Chancelaria também continua sem aproveitar uma rede informatizada de comunicação de última geração, com moderna tecnologia de gestão específica para um MRE, montada graças a ajuda bilateral e multilateral. Como se tudo isso fosse pouco, seus atuais dirigentes acabam de extinguir, na Academia Diplomática do MRE, um mestrado em relações internacionais (iniciativa do ministro Melgarejo Lanzoni, da administração Wasmosy), originalmente pensado para servir como única porta de entrada no quadro diplomático e dar início ao esperado processo de profissionalização do funcionalismo da Chancelaria.⁵

Dessa maneira, os partidos políticos, encabeçados pela hegemônica ANR, continuarão dispondo dos cargos diplomá-

5. Essa iniciativa de profissionalização da diplomacia também foi deixada de lado pela lei n. 1335, do Serviço Diplomático e Consular da República, promulgada em março de 1999 pelo então cambaleante presidente Cubas e mantida pelos líderes da transição.

ticos como sinecuras para seus afiliados e aliados, em um grau muito superior ao de países da região semelhantes ao Paraguai. É algo grave para uma Chancelaria que, desde o final da década de 40 do século XX, foi “coloradizada” e teve seu funcionalismo integrado não por concurso de méritos e oposições entre postulantes, mas exclusivamente por afiliados ao partido governante. Quando, décadas depois, ministros do PLRA ocuparam esse ministério (entre março de 1999 e fevereiro de 2000), mantiveram os “diplomatas” colorados, mas começaram a introduzir no MRE, área até então vedada para eles, os seus próprios afiliados e, em menor medida, os da terceira força do governo “*partidocrático*” atual, o Partido Encuentro Nacional (PEN). Sem dúvida, entre os atuais funcionários colorados, liberais e *encuentristas* do MRE, há gente muito capacitada para desempenhar tarefas diplomáticas, mas todos têm invariavelmente o estigma da origem anticonstitucional de suas respectivas nomeações: a idoneidade e a competência não são aspectos decisivos para a designação, já que o importante é ter o respaldo político *sine qua non*. Em outras palavras, do monopólio colorado de décadas no setor público em geral, e na Chancelaria em particular, se passou a um oligopólio “*partidocrático*”, em contradição completa com o ideal do Estado de Direito, que tem entre seus pressupostos a igualdade jurídica dos cidadãos.

3.2. *O peso da cultura e da idiosincrasia nacionais.*

A mediterraneidade paraguaia já não é um inconveniente tão sério como em épocas anteriores, devido sobretudo aos avanços em matéria de infra-estrutura de transportes e comunicações. Mas a mediterraneidade cultural não sucumbe tão facilmente ao desenvolvimento científico-tecnológico. O premiado romancista Augusto Roa Bastos define isso muito bem,

ao dizer que o Paraguai continua sendo uma espécie estranha de “ilha rodeada de terra”. O exemplo do que estamos dizendo foi o isolamento completo da ditadura do doutor Francia (1814-40), que separou o recém-nascido Paraguai independente do exterior durante décadas, com uma cortina muito espessa — não de aço, mas de selvas de erva-mate, cujo controle absoluto era exercido pelo titular de nosso primeiro despotismo republicano. A mais terrível experiência da ideologia do “Paraguai contra o mundo” tivemos com o absolutismo de Francisco Solano López, presidente de uma peculiaríssima República dinástica (1862-70), cujo principal e trágico resultado foi a guerra contra a Tríplice Aliança (1864-70), uma verdadeira catástrofe estratégico-militar, político-diplomática, demográfica e econômica para o Paraguai. Essa “cultura do fechamento” continua enraizada em amplos setores nacionais, por baixo do fino verniz de abertura cosmopolita da muito ineficiente e questionável classe dirigente nacional. Não em vão, os estudos internacionais constituem a área mais deficitária entre as ciências sociais no país, em si mesmas já bastante subdesenvolvidas, em comparação com as de sociedades de nosso contexto imediato. Tal cultura do isolamento também ajuda a explicar as dificuldades dos empresários nativos para incorporar-se, em condições melhores, às exigências do mercado internacional. E a tudo isso se deve agregar a persistência vigorosa da tradicional cultura autoritária nacional, que se converte em elemento disfuncional num sistema internacional como o do pós-Guerra Fria, que, embora mantenha profundas assimetrias em sua interdependência complexa dominante, estimula, por sua própria natureza, todos os tipos de negociações, acordos e compromissos entre os diversos atores que lutam por defender seus respectivos interesses. Por conseguinte, é quase um truísmo dizer que duas das tradições predominantes na história cultural e política do Paraguai, a do isolamento e a autoritária, não são elementos favoráveis para se conseguir um relacionamen-

to internacional positivo, por mais que seus herdeiros do presente tenham aprendido a retórica da abertura, da integração e da globalização.

3.3. Os conflitos entre a burocracia e as equipes políticas.

Na elaboração e implementação da política externa dos países institucionalmente desenvolvidos, um fator a levar em conta são as tensões suscitadas entre a burocracia profissional do Estado e as equipes políticas que ascendem ao governo. O pragmatismo e o conservadorismo inerentes à atividade dos funcionários de carreira, inclusive os da área externa, encontram dificuldades para se conciliar com a lógica das equipes políticas encarregadas das responsabilidades governamentais, pelo voto dos cidadãos, para tornar realidade o princípio da alternância no poder. A racionalidade predominante nas equipes políticas costuma estar influenciada pelo pouco conhecimento que têm, geralmente, de assuntos técnicos e pela propensão à disciplina partidário-ideológica de seus quadros. A solidariedade básica dos dirigentes políticos é para com o governo ou com o partido de que fazem parte, diferente da solidariedade corporativo-estatal desenvolvida pelos burocratas públicos. Assim, entre os líderes políticos de um governo e os funcionários de carreira surgem disputas e ajustes que influem sobre as políticas públicas — neste caso, as externas — e que têm suas constantes, suas gradações e seus momentos. Em geral, choques consideráveis ocorrem no início de cada nova administração governamental, quando sua vontade e sua fortaleza políticas ainda não sofreram o desgaste inerente ao exercício do poder.

No Paraguai contemporâneo, dada a concepção imperante sobre o aparelho do Estado, tanto dos dominantes colorados

como daqueles que se declaravam seus opositores, não ocorreram exemplos relevantes de choques entre as burocracias pública e política, devido ao modelo padrão do “funcionário-correligionário”, perigosa simbiose quando, de fato, se deseja que a transição conclua a construção do Estado de Direito democrático. Em outras palavras, as virtudes de uma burocracia em sentido weberiano se reduziram ao mínimo, desde o momento em que, para a ela ter acesso, não se exigem capacidade e idoneidade, mas simplesmente filiação ao partido “politicamente correto”; a característica renovadora das equipes partidárias que se alternam na administração temporal do Estado tampouco existiu, em consequência do longo predomínio colorado. Em resumo, o que tem ocorrido ultimamente, quando novos “burocratas-partidários” se incorporaram ao Estado, com o governo denominado de “unidade nacional”, é que os conflitos suscitados (não somente no âmbito do MRE) guardam relação somente com “rivalidades de cores”, as quais suplantaram as inevitáveis tensões prévias entre distintos grupos da ANR.

É preciso esclarecer que, embora ainda não se possa falar de uma tecnoburocracia pública em sentido estrito no Paraguai, graças à longa duração da hegemonia colorada no aparelho de Estado, os “funcionários públicos” que chegam a essa posição em virtude de sua condição de filiados ao Partido Colorado, depois de tantas décadas, terminaram por converter-se num tipo especial de burocrata público, corporativo e legal, ainda que não “funcional” em sentido estrito (ao menos a maioria deles). O grave do caso é que até a melhor fatia dessa burocracia público-partidária colorada⁶ não é aproveitada pelo mesmo setor público que, em plena transição, como sob o autoritarismo, segue privilegiando os correligionários com méritos partidários.

6. Essa burocracia é formada por funcionários que obtiveram capacitações e aperfeiçoamentos graças à cooperação internacional, e que, por suas habilidades práticas adquiridas, estão em condições de converter-se em parte do núcleo de uma tecnoburocracia moderna.

No caso recente da Chancelaria, vários de seus não muito numerosos funcionários capacitados (de qualquer forma, ilegítimos, por sua origem partidária) voltaram a ser sacrificados, quando os colorados tiveram que repartir os cargos públicos do setor com seus aliados liberais e *encuentristas*, ávidos por ganhar espaço para seus filiados no orçamento nacional. Surgiu assim, no interior do MRE, não uma disputa saudável entre funcionários conservadores e equipes políticas renovadoras, mas tensões que derivam das rixas entre “funcionários-partidários” de diferentes partidos. Em tais circunstâncias, de primazia dos interesses partidários, é óbvio que acaba sendo afetado o trabalho profissional dos diplomatas e funcionários do MRE, órgão do Estado responsável por propor, orientar, coordenar e executar sua política externa, sob a direção do Poder Executivo, e que, além disso, administra o serviço exterior da República. Se isso já era aberrante décadas atrás, pelos custos para o país, no presente o é ainda mais, levando-se em conta as crescentes complexidades e exigências da nova ordem internacional em gestação.

3.4. A personalização ou institucionalização do governo.

O Paraguai é um caso peculiar de república presidencialista em que o primeiro magistrado do Estado é o ator protagonista de sua política externa, e de cujo planejamento e gestão encarrega um chanceler ou ministro do ramo. Fala-se de particularidades do presidencialismo local, pois a Constituição democrática de 1992 suavizou algumas arestas do rígido presidencialismo paraguaio, ao recuperar, por exemplo, a complexa instituição do juízo político. Apesar disso, o titular do Executivo, seguindo a tradição caudilhista-personalista, é sempre um dado central das políticas externas do país. Mas, na contramão des-

sa tradição de centralização governamental, a Presidência da República é uma das áreas menos desenvolvidas de um governo com grave déficit de institucionalização, inclusive para as próprias necessidades do modelo caudilhista-personalista.

Esse modelo é logicamente anêmico em termos tecnoburocráticos, isto é, sob a perspectiva da racionalidade e da capacidade de gestão eficiente e transparente da função pública. Por isso, foi freqüente na história do Paraguai a diplomacia de “ator único”, geralmente a do caudilho autoritário de turno no poder. Mesmo depois de 1989, sobretudo o general Rodríguez — e, na primeira metade de seu mandato, também o presidente Wasmosy — desenvolveram, a partir do Palácio de López, uma ativa diplomacia presidencial, lamentavelmente não enquadrada numa política externa, e, por isso, convertida apenas em resposta empírica às políticas desenvolvidas por seus interlocutores oficiais, os chefes de Estado do continente e de outras regiões. O problema estava em que, quando tal presidencialismo diplomático registrava êxitos, não ia acompanhado depois pelo necessário seguimento burocrático, pois o Estado continuava sem a imprescindível sustentação institucional, orgânica e operativa, adequada e eficiente, na Presidência da República, no MRE e nas demais áreas do governo. Algo congruente com o anacrônico e nada filantrópico aparelho de Estado, que padece cronicamente de grave debilidade institucional em seu conjunto. Em consequência, esse presidencialismo inorgânico é um dos condicionantes negativos mais importantes das políticas públicas externas do Paraguai, inclusive quando o chefe de Estado, pelo motivo que seja, chega a converter-se em seu diplomata mais eficiente, como ocorreu principalmente na administração Rodríguez. O problema fica mais grave quando um mandatário, como o atual presidente Luis Angel González Macchi, opta em matéria internacional por uma espécie de política de “*low profile*”, com o pano de fundo da inexistência do suporte político-burocrático de um

eficiente e moderno MRE, convertido numa máquina de frustração de seus recursos humanos capacitados — que, além de escassos, são geralmente desperdiçados.

3.5. O peso do sistema de partidos e da sociedade civil frente à política internacional.

O Paraguai da transição derivou para um processo de predomínio “*partidocrático*”, baseado num sistema tradicional de duas agremiações políticas de ampla base de apoio social que datam do século XIX (colorados e liberais), ao qual se incorporou recentemente, como “terceira força”, uma organização aluvial, o Encuentro Nacional (PEN) — cuja sobrevivência está, desde 1999, ligada ao improvável êxito que possa ter o atual “governo de unidade nacional”, integrado originalmente pela ANR, o PLRA e os *encuentristas*. Com grande déficit de políticos modernos, competentes e de liderança, as três organizações com representação parlamentar (a ANR e o PEN mantêm a coalizão oficial, enquanto que o PLRA a abandonou no final do ano passado) não se caracterizam exatamente por dar às relações internacionais e aos assuntos de política externa a importância institucional que merecem. Tudo isso fez com que se produzisse, enquanto os três partidos mantiveram o governo de “unidade nacional”, uma situação virtual de simbiose entre o Executivo e o Legislativo — sem o mínimo necessário de controle recíproco entre os poderes —, o que desembocou numa crise diplomática sub-regional, que contribuiu para agravar a precária estabilidade, não somente do Palácio de López, como do próprio processo de transição. Em alguns momentos, importantes líderes parlamentares, acompanhados por ministros do Executivo, com palavras e gestos embebidos de um irresponsável “antiovedismo fundamentalista”, concorreram para isolar politicamente o Paraguai em seu contexto regional.

E, quando era o próprio MRE a evidenciar incompetência no manejo de seu setor, a cumplicidade “*partidocrática*” no Congresso tornou desnecessário o recurso à interpelação parlamentar, um mecanismo tradicional de senadores e deputados para controlar o Executivo. Tal como ocorria na época da ditadura. Em outras palavras, o sistema de partidos ainda não se converteu num instrumento sério de fiscalização das ações internacionais do Paraguai. Resultado disso é que as cambiantes conjunturas políticas internas influem de maneira errática sobre a Chancelaria, fazendo-a pagar custos muito elevados, que se somam aos originados pelas tradicionais improvisações e carência de definições básicas em matéria de política externa — as quais deveriam orientar-se pela definição e defesa do interesse nacional em distintos momentos e situações.

Pelo lado da sociedade civil, pode dizer-se que é portadora, como a sociedade política, de grandes limitações, no que se refere a desconhecer a importância dos assuntos externos para a realidade nacional. Mesmo nas últimas décadas, e em especial a partir de 1989, a sociedade civil esteve em processo de constituição e desenvolvimento, e continua muito débil para participar efetivamente de questões complexas das políticas públicas, sejam externas ou internas. Isso é consequência do profundo desnível existente nas relações Estado-sociedade, em que, historicamente, o primeiro elemento é o pólo dominante, e o segundo a parte subordinada. Com exceções que ainda não são significativas, a própria universidade e até os meios de comunicação continuam atrás no que diz respeito a conhecimento, discussão, análises e capacitação da cidadania em matéria de relações internacionais em geral.

Como resultado, os elevados custos para o país das omissões e erros internacionais do Executivo em simbiose com o Legislativo, ou do Congresso individualmente considerado (que, com a Constituição de 1992, aumentou suas atribuições em questões de política externa), não constituem até o momento

uma fonte comprovada de perda de votos para os representantes da cidadania, nem de desprestígio maior para altos funcionários do MRE, situação que segue dando alento à tradição antidemocrática e anti-republicana do funcionário “dono” da coisa pública e não “servidor” dos cidadãos.

3.6. *As variações produzidas entre as situações de normalidade e de crise.*

Outro fator geralmente levado em consideração, quando se trata de analisar a formação da política externa em um Estado minimamente organizado, se vincula ao comportamento diferenciado que têm os atores nacionais nas situações cotidianas e nas excepcionais. Em geral, em conjunturas de maior ou menor conflito, existem distintos critérios de valorização, gradação, hierarquização e acompanhamento das situações, e, quando isso é necessário, se formam inclusive “gabinetes de crise” ou “grupos de tarefas”. Na época da ditadura stroessnerista, com sua política externa de “ator único”, com o governante autoritário ancorado no imobilismo onipotente de sua “hipoteca ideológica”, essa distinção entre momentos críticos e normais era desnecessária. Com a estrutura de decisões centralizadas da administração Rodríguez, tampouco foi relevante levá-la em conta. Da mesma forma, tiraram-lhe importância a ciclotimia e a desordem características da presidência de Wasmosy. A situação se manteve durante o curto e perigoso dualismo que existiu no Palácio de López, com Cubas no papel de presidente constitucional e Oviedo no poder real, e prossegue na administração “partidocrática” do governo de “unidade nacional”. Quando o “integrismo antioviédista” da política nacional, logo após o março sangrento, repercutiu sobre a Chancelaria, dando origem à perigosa crise no contexto regional, e gerando o alarme de importantes atores internacio-

nais, o vazio de uma autêntica estrutura institucional ficou ainda mais visível para o presidente González Macchi — que, além disso, descobriu nada haver na avariada nave do Estado que se parecesse, sequer remotamente, com uma estrutura *ad hoc* para uma crise considerável. Em suma, pode-se dizer que, para a “política externa” paraguaia, bem como em conjunturas de crise, o normal consiste na improvisação — com exceções que não fazem senão confirmar a regra.

4. Uma política externa “de arrasto” e estranha ao interesse nacional

A política externa é a forma como um Estado encaminha suas relações com outros Estados e se projeta para o mundo exterior, onde existem diversos atores. A política internacional, por sua vez, abarca uma realidade mais ampla que a da política externa, pois se refere não somente à ação externa de um Estado, como também ao conjunto das relações internacionais que constituem o sistema de Estados: a perspectiva não é a de um Estado, mas a de um sistema em seu conjunto, com ênfase nos aspectos políticos. A política mundial, por seu turno, tem como objeto a realidade internacional global e, em especial, explora os vínculos entre os ambientes interno e externo dos Estados, ou a dimensão “interméstica” (o internacional e o doméstico), que está se tornando cada vez mais influente. Por razões de comodidade e hábito, se sintetiza na expressão “política externa” a atividade dos Estados em relação às demandas e exigências da sociedade internacional, o que não é senão o conjunto das relações sociais globais (político-diplomáticas, socioculturais, científico-tecnológicas, econômico-financeiras-comerciais, estratégico-militares etc.) que se geram entre uma diversidade de atores, que vão desde os Estados e os organismos internacionais governamentais até as organizações não-

governamentais e outras de origem, composição e finalidades diversas.

Para responder a essa trama de forças, valores e interesses, sob a perspectiva do Estado paraguaio, o Palácio de López (Poder Executivo) tem a responsabilidade de dirigir a política externa e de conduzi-la operacionalmente por meio do MRE, o qual, teoricamente, deve contemplar a maioria dos interesses nacionais mais importantes. Como pudemos constatar nas páginas anteriores, no caso paraguaio existe uma debilidade institucional básica (ou baixo grau de desenvolvimento) em toda a estrutura do Estado, o que dificulta efetivamente a responsabilidade internacional do Palácio de López e de seu MRE, bem como de outros poderes, como o Legislativo — também com capacidade legal para intervir na formação da política externa —, e que é o meio principal pelo qual as organizações partidárias podem influenciá-la. Da sociedade civil, em assuntos externos do Estado, se pode dizer que é praticamente uma “convidada de pedra”, devido à tradição histórica de estar impossibilitada de influir sobre o poder politicamente organizado, e à sua quase total subordinação a ele, com o que se altera radicalmente o sentido da representação política das democracias modernas. Se a tudo o que foi dito acrescentarmos a instabilidade política prevalecente, a grave crise econômica e social, e o que denominamos de “crise terminal” do aparelho de Estado herdado pela transição do autoritarismo contemporâneo, podemos compreender por que, em sentido estrito, é correto afirmar que o Paraguai da transição continua carecendo de política externa, algo muito diferente de reagir isoladamente a estímulos externos, ou de tomar decisões (algumas até com sucesso) relacionadas a assuntos internacionais. Em outras palavras, ser “arrastado” por outras políticas externas não é sinônimo de possuir uma política externa.

Nas páginas seguintes, como um balanço provisório e muito elementar da gestão do MRE, descrevem-se alguns as-

pectos centrais da atual agenda internacional paraguaia, tentando contemplar-se as suas restrições — geralmente superdimensionadas devido à inação ou ao desempenho pobre das políticas públicas externas — e as suas possibilidades, em numerosas ocasiões desperdiçadas pelo mesmo motivo.

4.1. A região: América Latina e Caribe. O sistema interamericano da OEA e os mecanismos de acordo político-diplomáticos (Grupo do Rio e Conferência Ibero-Americana). O contexto sub-regional: o bilateral (Argentina, Brasil, Uruguai e Bolívia) e o da integração do Mercosul.

A presença paraguaia é secundária na dimensão regional latino-americano-caribenha, exceto como má notícia (corrupção, instabilidade política etc.). Há pouco tempo, o Palácio de López, deixando para trás um anacronismo da Guerra Fria, restabeleceu relações com Cuba, o que, em termos práticos, não tem maior importância. No entanto, censurou-se o fato de que, no momento de dar esse passo correto, o Paraguai tenha “esquecido” de fazer ao menos uma menção de respaldo às forças democráticas cubanas, que reclamam a cessação das violações dos direitos humanos pelo regime totalitário de Fidel Castro e o início da transição na ilha. Era o mínimo a que deveria proceder o Paraguai, recordando-se que, até pouco tempo, suas forças democráticas exigiam da sociedade internacional solidariedade democrática e condenações ao regime de Stroessner, por desrespeito aos direitos humanos.

Nos últimos tempos, desde a tentativa frustrada de golpe de Oviedo (1996), o Paraguai se converteu em um dos casos crônicos de instabilidade para o sistema interamericano da OEA. No Grupo do Rio e na Conferência Ibero-Americana, o Palácio de López normalmente faz parte da decoração; de tais

instâncias, porém, provém o conteúdo que hoje nutre “inorganicamente” a política exterior paraguaia, como antes o fazia a simbiose com o Departamento de Estado americano.

Quanto ao contexto sub-regional:

a) a dimensão bilateral.

• **Brasil:** é o principal sócio comercial do Paraguai e seu maior credor. Ambos os países compartilham uma extensa fronteira comum, em que imperam o contrabando, a falsificação de cigarros e outros produtos de consumo, e o crime organizado e transnacional, com epicentro em Pedro Juan Caballero e Ciudad del Este (Paraguai). Calculam-se em centenas de milhares o número de camponeses brasileiros radicados no Paraguai (os “brasiguaios”). Ademais, Paraguai e Brasil são co-proprietários da Empresa Binacional de Itaipu, a maior represa hidrelétrica do mundo. Em seu caráter de potência regional, Brasília é considerada uma espécie de “tutora” de Assunção. A já em si mesma débil diplomacia paraguaia se torna ainda mais ínfima quando seu interlocutor é o Itamarati.

• **Argentina:** sua importância histórica para o Paraguai cedeu lugar ao Brasil. É importante para o comércio exterior paraguaio, e porque centenas de milhares de emigrados econômicos, expulsos pelo desemprego local, vivem principalmente em Buenos Aires e em sua área de influência. Na fase final do governo de Menem, as relações bilaterais ficaram muito tensas, devido ao fundamentalismo “antioviédista” que contaminou a Chancelaria paraguaia até que assumisse o atual ministro Luis Esteban Aguirre, que convenceu o Palácio de López da importância em respeitar a lógica da política externa. Entre os temas pendentes estão a conflituosa represa hidrelétrica de Yacyretá (de propriedade binacional) e o problema do fronteiro e em extinção rio Pilcomayo. A Argentina, tal como faz o Brasil, tem nas barreiras migratórias e extratarifárias um mecanismo de pressão sobre o Paraguai, e sua diplomacia é mais efetiva e coerente que a de Assunção.

• **Uruguai:** um dos Estados pequenos da região, a que a diplomacia paraguaia não dá a importância que merece como mecanismo de contrapeso nas negociações com as potências regionais, mais do que nunca agora, no Mercosul. Com o chanceler Aguirre, acabam de ser superadas as últimas dificuldades diplomáticas que obrigaram Montevideú a retirar seu embaixador de Assunção, devido à cruzada antiasilo de dirigentes ovidistas em terras charruas.

• **Bolívia:** outro Estado pequeno no contexto sub-regional, com o qual as relações estão quase congeladas, apesar de alguns esforços das diplomacias presidenciais de Rodríguez e de Wasmosy para reverter tal situação. Desde o fim da Guerra do Chaco, a questão limítrofe ficou definitivamente cancelada, e hoje esse mesmo Chaco, que deveria articular fisicamente a complementação entre os dois países mediterrâneos da região, é um espaço utilizado pelas organizações de narcotraficantes. No âmbito sub-regional, Assunção deve potencializar os vínculos com La Paz e Montevideú, para coordenar ações diplomáticas próprias, moderadoras das assimetrias que promovem Brasília e Buenos Aires.

b) a dimensão Mercosul.

Devido a suas peculiaridades jurídico-políticas, econômico-comerciais e socioculturais, o Paraguai é um dos principais problemas do Mercosul, que, por sua vez, se converteu na causa de custos materiais elevados para os paraguaios, como lembram com frequência numerosos especialistas, entre eles Rodríguez Silvero e Centurión López. Os principais efeitos positivos do Mercosul para o Paraguai não foram econômicos, mas políticos, pois a identidade democrática do mecanismo de integração serviu ao menos para debilitar o tradicional autoritarismo paraguaio. O Paraguai responde apenas por 2% do PIB e da população do Mercosul, mas por nada menos do que 25% da capacidade formal de decisão no interior do bloco sub-regional. O preocupante é que representa quase 100% da instabili-

dade política na área. Isso contribui para diminuir muito sua já pequena capacidade de negociação no interior do Mercosul (exceto em temas pontuais, como o das tarifas do setor automotor), e faz com que se torne ainda mais formal sua quarta parte de poder de decisão institucional, pois quem depende muito da solidariedade externa para manter seu modelo político termina hipotecando segmentos crescentes de sua autonomia.

4.2. Os atores estratégicos do sistema internacional.

Os EUA. O mundo europeu: as potências tradicionais (Alemanha, Espanha, França, Inglaterra e Itália), a Rússia e a “outra Europa”, e a União Européia. O sistema da ONU.

Se a instabilidade política crônica puser em perigo a governabilidade da transição, pode-se dizer que, para os dirigentes paraguaios atuais, a sobrevivência do processo depende quase exclusivamente da superpotência norte-americana. Isso os tornou extremamente dependentes da Embaixada americana em Assunção, o que faz lembrar os tempos da Guerra Fria, embora os conteúdos do intervencionismo atual sejam muito diferentes. O perigo reside em que nenhum processo democrático pode se basear exclusivamente no fator externo, e nem sequer fundar a maior parte de sua fortaleza nele. Ademais, em um tal contexto, o país em questão não é atraente para investimentos da superpotência, e tampouco é possível aproveitar diversos mecanismos, como o SGP norte-americano, pois os produtos a serem beneficiados exigem doses adequadas de diplomacia e produtividade, fatores inexistentes em condições de não-governabilidade. Na agenda bilateral com os EUA, há temas-problema nos quais o Paraguai sempre está à beira de sanções: narcotráfico e pirataria de marcas, propriedade intelectual, lavagem de dinheiro. Em direitos humanos (salvo as

exceções de março de 1999), a violência política já não é uma dívida paraguaia, embora a cultura da brutalidade continue predominando em setores das Forças Armadas e da segurança, e sobretudo nas instituições penitenciárias. Outra questão conflitante tem a ver com o grave déficit em assuntos ambientais. Finalmente, embora o Paraguai seja um dos poucos países latino-americanos nos quais a AID norte-americana continua trabalhando, as carências da diplomacia local limitam as possibilidades a serem obtidas desse sócio hegemônico que são os EUA como um todo.

No que se refere ao mundo europeu:

a) as potências tradicionais (Alemanha, Espanha, França, Inglaterra e Itália), a Rússia e a “outra Europa”.

Historicamente, o Paraguai nunca foi um ponto estratégico da atenção das potências da Europa Ocidental normalmente presentes na América Latina, em consequência de suas tradições, de sua mediterraneidade e do tamanho pequeno de seu mercado. Na atualidade, chegamos a regredir, por exemplo, no campo dos investimentos, como o indica o economista Rodríguez Silvero em seus estudos e as estatísticas nacionais em geral. Não existe uma política “européia” de nossa Chancelaria, mas apenas as relações bilaterais tradicionais, nas quais a capacidade de negociação de Assunção é também deficiente, por exemplo, para ampliar a cooperação e a assistência, que continuam fluindo — talvez em maior medida do que antes —, mas sempre insuficientes para as necessidades locais. Pode-se dizer o mesmo quando se trata de comércio e investimentos: quanto ao primeiro, nem sequer o Mercosul foi capaz de derubar as muralhas mais débeis da fortaleza do protecionismo europeu; no que se refere a investimentos, o Paraguai não reúne as condições mínimas de segurança jurídica, estabilidade política, reforma do Estado e de economia saneada. Com a Rússia e a “outra Europa”, a partir de 1989 o único ponto em

que se avançou foi no restabelecimento de relações e no intercâmbio de embaixadores.

b) União Européia.

Entre as vantagens que o Paraguai recebe do Mercosul, encontra-se o incremento de sua capacidade de negociação extrabloco, pois o mecanismo tem uma diplomacia conjunta infinitamente superior à de Assunção. Nas vinculações diretas Paraguai/UE, as condições negativas locais continuam gerando custos e até neutralizando possibilidades de cooperação: quando não se trata da asfixia fiscal, que impede o Tesouro de desembolsar os fundos de contrapartida necessários para executar projetos conjuntos, o típico clientelismo paraguaio repercute sobre os organismos da UE, os quais tampouco se evidenciam capazes de impedir pressões dos “correligionários” ávidos de cargos para administrar fundos — como ocorreu há algum tempo num programa para a modernização e reforma do Estado, que culminou com a virtual destituição do diretor europeu, denunciante de irregularidades que supostamente haviam tentado perpetrar alguns líderes políticos locais.

4.3. As relações com o mundo asiático: a República da China e a “questão chinesa”, e o Japão. África e Oriente Médio.

Na chamada “questão chinesa”, até agora o Palácio de López mantém sua opção por Taipei, apesar das pressões do poderoso lobby de Pequim em Assunção para que o Paraguai rompa esses vínculos e inicie relações com a República Popular da China. Na falta de aproveitamento de seus vínculos diplomáticos com Taiwan, também se evidenciam os elevados custos externos que paga o Paraguai devido à agudização de suas crises internas. O Paraguai é o único país da América do Sul que mantém relações diplomáticas plenas com Taiwan, e

se trata do Estado mais importante para a Chancelaria de Taipei, entre a escassa dezena e meia de sócios internacionais que a próspera democracia asiática tem no mundo. Contudo, o Paraguai não tem sabido aproveitar essa vantagem estratégica, por exemplo atraindo tecnologia e investimentos de Taiwan para proveito do Mercosul. Taiwan, ao contrário, e por razões óbvias, desenvolve em Assunção uma intensa atividade diplomática, que foi aumentando conforme crescia a importância do Paraguai para a República Popular da China. A isso se reduz a “política taiwanesa” do Palácio de López: somente beneficiar-se passivamente dos resultados das ações de Taipei.

Com o Japão, um dos países mais importantes, pelo volume de sua assistência e cooperação com o Paraguai, as historicamente excelentes relações bilaterais transitam pelo mesmo caminho das de Taiwan, mas sem o inconveniente das pressões de Pequim. Também nesse caso, a política externa paraguaia consiste apenas em se acoplar mecanicamente às decisões japonesas, com a agravante de que a utilização irracional da ajuda nipônica obrigou, mais de uma vez, a sua tradicionalmente cautelosa Chancelaria a manifestar preocupação.

As relações com a África do Sul democrática são quase que inexistentes para o Paraguai, precisamente pela carência de uma política externa — nesse caso, africana. Esse vínculo diplomático foi gestado durante a ditadura de Stroessner, com o regime racista sul-africano, mas jamais redefinido posteriormente.

No Oriente Médio, salvo a já tradicional e correta amizade com Israel, sem chegar a assumir posições beligerantes com os Estados árabes — com alguns dos quais existem relações diplomáticas —, não são conhecidas as definições do interesse nacional paraguaio. Por exemplo, não há posição sobre o Estado palestino em formação, e a incoerência típica do MRE fez com que, depois de aberta a Embaixada paraguaia no Egito (administração Wasmosy), com um embaixador a caminho, pouco depois (administração Cubas) tenha-se decidido mantê-

la como mero escritório, para se começar a extingui-la por “razões orçamentárias”.

4.4. Alguns temas da agenda internacional do pós- Guerra Fria.

Qualquer que seja o tema de que se trate (a reforma da ONU, o meio ambiente, o desenvolvimento e a pobreza, o crime organizado e transnacionalizado, as migrações ilegais, o comércio mundial, o narcotráfico, a proliferação de armas convencionais de destruição de massa e nucleares), o Paraguai não tem a respeito, no momento atual, uma visão própria, resultado das transações entre seus próprios interesses, os compromissos assumidos e suas necessidades — a curto, médio e longo prazos — e, portanto, se limita a seguir acriticamente o que decidem outros influentes atores internacionais.

Um exemplo do que foi dito ocorreu há pouco, mas no seio da OEA, quando, diante da crise das eleições no Peru, Washington solicitou ao sistema interamericano a aplicação da Resolução 1.080 da Assembléia Geral, sobre sanções a governos que abandonam o caminho democrático. A posição do Departamento de Estado americano foi respaldada apenas por Canadá, Costa Rica e Argentina. O resto do continente seguiu o Brasil e o México, influentes países que se opuseram à correta iniciativa norte-americana. O Paraguai, que nos últimos tempos vive exigindo a solidariedade democrática no exterior, nesse caso votou contra o que pediria para si em uma situação semelhante, e o fez simplesmente porque se deixou arrastar pelo Itamarati e pelo Grupo do Rio, sem que se gerasse a menor repercussão pública.

Outro exemplo é o da reforma da ONU e seu impacto regional. Nesse processo, comprometemos em troca de nada o voto paraguaio com o Brasil, e rechaçamos a pretensão da Argentina de converter-se no representante permanente da Améri-

ca Latina no Conselho de Segurança, quando vai-se ampliar regionalmente, de qualquer forma, o número de seus membros, sendo esse o caminho adotado para “democratizar” instância tão estratégica da ONU.

5. Conclusão: a necessidade de uma política externa para a democracia

Como acabamos de ver, o Paraguai carece de definições próprias e coerentes para sua política externa, obstinados como estão seus líderes em manter-se como parte dos graves problemas internos do país. Isso os impede de tentar o início da solução das tremendas dificuldades que, se persistirem, conduzirão inexoravelmente à ingovernabilidade total. O sistema internacional exige do Paraguai segurança jurídica (Estado de Direito), estabilidade política (governabilidade democrática), transformações econômicas sustentáveis (produtividade e vantagens competitivas, mas com proteção ao meio ambiente) e reforma do Estado (modernização, privatizações e enxugamento de seu aparelho) como pré-requisitos ineludíveis para se incorporar positivamente aos mundos da integração e da globalização, e para que deixe de ser percebido no exterior como o que é: um Estado cronicamente ingovernável e candidato à “colombianização”, isto é, a converter-se em um Estado pária. As exigências da sociedade internacional, lamentavelmente, se baseiam na realidade e não constituem apenas um problema de percepções equivocadas.

A atual “classe política” paraguaia, que sustenta o governo de “unidade nacional”, do oficialismo à oposição, aceita, em termos gerais, o diagnóstico externo, e, em geral, sempre manifesta sua disposição em usar toda a força do Estado e do sistema político institucional para superar os problemas enumerados. Faz isso para obter em troca o respaldo externo para a

transição, força que não consegue internamente devido à crescente ingovernabilidade, alimentada, entre diversos fatores, pela carência de legitimidade de resultados. Portanto, a aceitação das críticas internacionais é apenas retórica: de fato, a vontade política nacional não está empenhada nos objetivos mencionados, pois apenas se orienta para as lutas politigueiras pelo poder em si mesmo, e não pela busca e manutenção do marco constitucional, para convertê-lo em instrumento fundamental da governabilidade democrática do país. Devemos esclarecer que não se trata de aceitar as exigências do sistema internacional simplesmente pelo poderio de seus integrantes. Como disse mais acima, lamentavelmente para nós, a percepção que existe de nossa realidade, além das fronteiras nacionais, é correta e coincide com as análises locais, daqueles que põem em primeiro lugar o interesse nacional paraguaio e se sentem muito preocupados com essa decomposição do Estado e da nação. Pois, se for mantida a tríplice crise do presente (econômica, político-institucional e social), as dificuldades do país continuarão crescendo e, entre elas, os problemas derivados da carência de uma política externa moderna e eficiente, adequada para os tempos em que vivemos.

O debate nacional sobre esse tema deveria ter começado há muito tempo, e precisa se efetuar no marco de uma discussão maior, para que efetivamente se converta em objetivos nacionais que consumam toda a energia política do país, a construção do Estado de Direito, a realização de transformações produtivas equitativas e sustentáveis, e a governabilidade e a estabilidade democráticas. Sem esses pré-requisitos internos, dificilmente se poderá contar com uma política externa nacional como a que necessita o Paraguai para instalar-se no século XXI, e cuja formulação deve ser o resultado de um grande debate civil, dirigido pelo Estado. Só então as políticas públicas externas poderão se converter num instrumento com capacidade para servir ao interesse nacional.

Bibliografía

- ABENTE, Diego. Constraints and opportunities: prospects for democratization in Paraguay. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, primavera/1988.
- ARENAL, Celestino del. Democracia y política exterior: un estudio sobre el cambio en la política exterior. Los casos de España e Iberoamérica. Madrid, 1990. (Documento de trabalho preparatório de pesquisa)
- BENEGAS CRISTALDO, Gladys S. A la búsqueda de un mercado común (Mercosur). Creación de comercio, desviación de comercio e implicancias de políticas públicas. *Biblioteca de Estudios Paraguayos*, Assunção: UCA, v. 43, 1994.
- BIRCH, Melissa. La política pendular: política de desarrollo en la posguerra. *Revista Paraguaya de Sociología*, Assunção: CPES, XXV, 73, set/diez. 1988.
- BORDA, Dionísio, MASI, Fernando. *Los límites de la transición: economía y Estado en el Paraguay en los años 90*. Assunção: UCA/CIDSEP, 1998.
- CABELLO SARUBBI, Oscar. *El Paraguay en las Naciones Unidas (1950-1972)*. Assunção: Paraguai/Ministério das Relações Exteriores/Subsecretaria para Assuntos de Política Externa, s. d.
- CARDOZO, Efraím. *Paraguay independiente*. 2. ed. Assunção: Carlos Schauman Editor, 1988.
- CENTURION LOPEZ, Aldo. La culpa es nuestra. *Suplemento Económico/abc color —El relanzamiento del Mercosur*, Assunção, p. 5, s. d.
- DREKONJA K., Gerhard, TOKATLIAN, Juan G. *Teoría y práctica de la política exterior latinoamericana*. Bogotá: Cerec/CEI-Uniandes, 1983.
- DUARTE-GIMENEZ, Graciela. *Paraguay: el futuro es posible. Una propuesta de diálogo para construir la prosperidad*. Assunção: Biblioteca UH, 1999.
- HELD, David. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Buenos Aires: Paidós, 1997.
- HUNTINGTON, Samuel. A superpotência solitária. *Política Externa*, São Paulo: Paz e Terra/USP, v. 8, n. 4, mar-abr. 2000.

- _____. *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Buenos Aires: Paidós, 1997.
- LAMBERT, Peter, NICKSON, Andrew (Org.). *The transition to democracy in Paraguay*. *Latin American Studies Series*, MacMillan Press LTD /St. Martin's Press, INC. s.d.
- LANUS, Juan Archibaldo. *Nación, estado y globalización*. Buenos Aires: Emecé Editores, 1996.
- LEWIS, Paul. *Paraguay under Stroessner*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1980.
- MASI, Fernando. *Stroessner: la extinción de un modelo político en Paraguay*. Assunção: Intercontinental Editora/Ñandutí Vive, 1989.
- MATEO BALMELLI, Carlos. *El desarrollo institucional*. Assunção: El Lector, 1995.
- MIRANDA, Carlos. *The Stroessner era: authoritarian rule in Paraguay*. Boulder/San Francisco & Oxford: Westview Press, 1990.
- MUÑOZ, Heraldo V. *Política internacional de los nuevos tiempos*. Santiago: Editorial Los Andes, 1996.
- MOLS, Manfred. *El marco internacional de América Latina*. Barcelona/Caracas: Editorial Alfa, 1985.
- MORA, Frank O. El Paraguay no tiene una política exterior. *Ultima Hora*, Assunção, p. 24, 17-18 jun. 2000, p. 24.
- _____. *Paraguay and the inter-american system: from authoritarianism and paralysis to democracy and the application of resolution 1080*. Bogotá: Universidad de los Andes/OEA, 1999. (Documento de trabalho)
- _____. *The political economy of peripheral states in a post-cold war world: the case of Paraguay*. Coral Gables: University of Miami, 1993. (Dissertação de Ph.D.)
- _____. *La política exterior del Paraguay (1811-1989)*. Assunção: CPES/Ediciones y Arte Editora, 1993.
- PARAGUAI. PODER LEGISLATIVO. *Ley n° 1.335 del servicio diplomático y consular de la República del Paraguay*. Assunção, 2 mar. 1999.
- PARAGUAI. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto n° 6.847 por el cual se aprueba el escalafón del servicio diplomático y consular de la República del Paraguay*. Assunção, 22 dez. 1999.

- PARAGUAI. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Informe sobre proyectos de cooperación técnica internacional (1998)*. Assunção, STP/Presidencia de la República, 1999.
- RODRIGUEZ SILVERO, Ricardo. El Mercosur de las contradicciones. *Noticias (Economía&Negocios)*. Assunção, p. 4-5, 25 de jun. 2000.
- _____. América Latina, fuerza centrípeta para IED; Paraguay, fuerza centrífuga. *Noticias*, Assunção, p. 15, 5 mar. 2000.
- _____. *La economía paraguaya en 1996/1997: crisis y oportunidades*. Assunção: F. K. Adenauer, [1998?]. (Serie Estado de Derecho).
- SALUM FLECHA, Antonio. La política internacional del Paraguay. In: *Política internacional, economía e integración*. Assunção: Araverá/Fundación F. Naumann, 1985.
- SIMÓN G., José Luis. Sistema político, Estado y sociedad en el Paraguay del autoritarismo contemporáneo y en el de la transición y la integración democrática. In: TAVARES, José Antônio Giusti, ROJO, Raúl Enrique (Org.): *Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.
- _____. *Informe anual: cooperación técnica internacional (1997-1998)*. Assunção: Paraguai/STP/Presidencia de la República, 1998.
- _____. *Política internacional para la democracia*. Assunção: Fundación H. Seidel/UMA, 1995.
- _____. *La democracia en Paraguay cinco años después*. Assunção: Fundación H. Seidel/UMA, 1994.
- _____. *Política exterior y relaciones internacionales del Paraguay contemporáneo*. Assunção: CPES, 1990.
- WILHELMY, Manfred (Org.). *El sistema internacional y América Latina: la formación de la política exterior. Los países desarrollados y América Latina*. Buenos Aires: GEL, 1987.
- YOPO, Mladen. La política exterior del Paraguay: continuidad y cambio en el aislamiento. In: MUÑOZ, H. (Org.). *América Latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir. Anuario de políticas exteriores latinoamericanas 1985*. Buenos Aires: GEL/Prospel, 1986.

Resumo

A política externa do Paraguai se pauta, hoje, pela inércia e pela improvisação.

Depois do longo período de autoritarismo sob Stroessner e sua diplomacia de “ator único”, a Chancelaria paraguaia limita-se a trilhar os caminhos abertos por forças mais poderosas diplomaticamente.

As relações internacionais do Chile durante os anos 90

Os desafios da globalização

ALBERTO VAN KLAVEREN*

O objetivo deste artigo é apresentar um panorama das transformações que sofreram as relações exteriores do Chile durante a década de 1990, que coincide com a recuperação da democracia no país. Esta avaliação parte da premissa de que as fontes de mudança da política exterior chilena foram tanto internas quanto externas. Entre as primeiras, está o retorno ao regime democrático e uma abertura econômica bastante radical, que encontra suas raízes no período autoritário anterior. Entre as segundas, destacam-se o fim da guerra fria, a globalização, a multipolaridade econômica, as mudanças no âmbito da segurança internacional e a renovação da integração regional. Todos esses fatores modificaram várias definições tradicionais da política exterior e alteraram as margens de manobra disponíveis para seus atores, tanto públicos como privados.

* As opiniões contidas neste artigo são pessoais e não comprometem as instituições às quais o autor pertence.

A diplomacia econômica: a busca de um regionalismo aberto

A internacionalização da economia e o modelo de abertura vigente no país desde a época do regime militar contribuíram para um evidente aumento do peso dos temas econômicos na política exterior.

Um objetivo primordial da inserção econômica chilena foi a consolidação e a ampliação de seus mercados de exportação. Já em 1990, o Chile exibiu uma diversificação significativa nesse campo, tanto em termos de mercados de destino como de oferta exportadora. O primeiro governo da Concertación fixou como objetivo manter e aprofundar essas tendências e, em uma etapa posterior, facilitar as condições para promover o aumento do valor agregado das exportações. Precisamente por essa razão, o Chile atribuiu tanta importância à liberalização do comércio mundial. As tendências recessivas e as pressões dos grupos de interesse nos principais mercados mundiais representaram obstáculos para alcançar esse objetivo. Por isso, o país tinha grandes expectativas em relação à Rodada Uruguai, embora houvesse plena consciência de suas insuficiências e restrições.

A política comercial implementada durante os anos 90 representou uma das maiores inovações da política exterior. Nos anos 60, os mesmos setores que integraram posteriormente a Concertación, a coalizão que governa o Chile desde 1990, haviam procurado, com êxito limitado, canalizar uma parte da política comercial para o processo de integração latino-americana que estava em marcha na época, dando especial ênfase na Alalc e no Pacto Andino. Contudo, a liberalização efetiva que se alcançou por meio desses esquemas de integração, no início dos anos 70, foi muito modesta, devido às exceções existentes e à metodologia de negociação por que se optou. Ademais, como as correntes comerciais mais significativas do país

se mantinham fora dos mercados latino-americanos, a política comercial conservava, de fato, o caráter defensivo e seletivo que fez com que o Chile fosse, no passado, um dos países com maior proteção comercial da América Latina (FFRENCH-DAVIS, 1989:51). O regime militar modificou de maneira drástica essa realidade, optando pela abertura unilateral do comércio exterior e concentrando seus esforços de abertura de outros mercados no âmbito multilateral do Gatt.

A abertura unilateral constituiu um elemento chave do êxito econômico que se começou a observar no Chile durante os anos 80. Mas tinha a limitação óbvia de que, por sua própria definição, não exigia reciprocidade, e dessa maneira não contribuía para a abertura de outros mercados. O multilateralismo que, em teoria, representava a opção ótima, na medida em que implicava a liberalização combinada de todos os mercados do mundo, tinha também suas limitações. Os compromissos assumidos por diversos países na Rodada Uruguai foram muito graduais e restritivos. Vários setores ficaram de fora das negociações multilaterais. Tampouco se conseguiu eliminar o problema do escalonamento tarifário, que afetava os produtos chilenos de maior valor agregado, e, em especial, as exportações de manufaturas.

Levando em conta esses antecedentes, foi necessário combinar a política comercial tradicional, que se baseava na abertura unilateral, com a negociação multilateral e uma inserção mais ativa nos grandes espaços econômicos que se estavam configurando no mundo. Nesse contexto, a busca de instrumentos bilaterais ou regionais passou a ter uma importância substantiva. Não somente porque se tratava de assegurar a capacidade de acesso aos grandes mercados mundiais e regionais, mas também porque ficar à margem dessa tendência podia significar que outros obtivessem vantagens que tomariam o lugar dos produtos chilenos.

O primeiro governo da Concertación, entre 1990 e 1994, começou então a desenvolver uma política comercial que tendia a combinar estratégias unilaterais, bilaterais, regionais e multilaterais. Essa opção foi-se definindo pouco a pouco e orientou-se, de início, especialmente para a América Latina, aproveitando o marco jurídico que proporcionava a entidade sucessora da Alalc, a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi). O primeiro acordo de livre-comércio que o Chile assinou dentro dessa estratégia foi com o México, em 1991. Contudo, as negociações dos acordos seguintes foram criticadas a partir de duas perspectivas. De um lado, alguns economistas neoliberais fizeram objeções ao desvio de comércio que esses acordos poderiam produzir e, mais em privado do que em público, viam com desconfiança e certo desprezo o resto dos países latino-americanos. Por outro lado, importantes setores do próprio governo consideravam mais útil e pertinente concentrar os esforços negociadores no que, nessa época, se considerava um elemento crucial da inserção internacional do Chile: um acordo de livre-comércio com os Estados Unidos, fosse bilateral ou no marco mais amplo do recentemente negociado tratado de livre-comércio entre Canadá, Estados Unidos e México, mais conhecido pela sigla em inglês, Nafta. A percepção, que se revelou errada, de que havia uma incompatibilidade entre o que nessa época parecia um iminente acordo de livre-comércio com os Estados Unidos e os acordos que se negociavam com os países latino-americanos fez com que esses últimos fossem adiados por um tempo.

O forte interesse que toda a equipe econômica do primeiro governo da Concertación mostrou em relação ao Nafta, com o respaldo de alguns importantes ministros da área política, se explica tanto por razões econômicas como políticas. Entre as primeiras, cabe destacar a necessidade de assegurar o acesso dos produtos chilenos ao mercado nacional mais importante para a economia chilena, e o selo de prestígio econômico que

essa vinculação conferia ao país, num momento em que ainda existia alguma incerteza sobre a capacidade do governo democrático de aprofundar os êxitos econômicos alcançados durante o regime militar. Entre as segundas, estava a percepção de que o Nafta teria o efeito de ancorar definitivamente um modelo de economia de mercado que despertava reservas em alguns setores da própria Concertación. Do mesmo modo, acreditava-se que o Nafta contribuiria para afiançar a democracia no país, na medida em que pressupunha certas condições democráticas, ao menos no caso chileno.

A aparente contradição entre as negociações latino-americanas e a que se esperava iniciar com os Estados Unidos se viu complicada por uma espécie de distribuição regional que se fez entre distintos ministérios. Assim, enquanto a Chancelaria e, em menor medida, o Ministério da Economia, se ocupavam da América Latina, o Ministério da Fazenda se encarregava dos Estados Unidos e o Ministério da Economia tratava de alguns temas europeus (DE MARTINI, 1994). Como era de se esperar, esse paralelismo deu origem a desavenças, que se manifestaram com respeito às negociações e gestões econômicas internacionais conduzidas com diversos países latino-americanos, com os Estados Unidos e, mais ocasionalmente, com os países da Apec.

Razões internas impediram que o governo dos Estados Unidos iniciasse uma negociação comercial com o Chile durante o governo do presidente Aylwin, tirando credibilidade do projeto da zona de livre-comércio hemisférico anunciado pelo presidente Bush em 1990, dentro do marco da Iniciativa das Américas. A demora na negociação teve a virtude de enfraquecer o falso dilema entre o Nafta e a América Latina, e a política de negociações comerciais com a América Latina pôde ser aprofundada mediante a assinatura de acordos de livre-comércio com a Venezuela (1993) e a Colômbia (1994), além dos acordos de complementação econômica negociados com a Ar-

gentina (1991) e a Bolívia (1993), que não contemplaram a liberalização total do comércio mútuo.

O programa do segundo governo da Concertación procurou superar definitivamente a alternativa América Latina/Nafta. No âmbito comercial, ela se plasmou na continuação das negociações de livre-comércio, o que levou à assinatura de acordos com o Equador (1995), o Peru (1998) e a América Central (1999), e um acordo de livre-comércio de última geração com o México (1999).

Contudo, o passo mais importante que se deu na política voltada para a América Latina foi a associação do Chile ao Mercosul. O acordo, assinado em 1996, depois de um intenso debate no Congresso, definiu a liberalização gradual de todo o comércio chileno com os dois sócios mais relevantes na América Latina, e implicou o retorno do Chile ao processo de integração latino-americano. A negociação do acordo foi complexa e exigiu, como passo prévio, persuadir os países-membros para que criassem a categoria de “membro associado”. Essa opção não fora contemplada inicialmente e, além disso, encontrava resistências, precisamente porque se pretendia que o Chile aderisse como membro pleno ao grupo. Da perspectiva chilena, o acordo buscou proporcionar um marco estável para a crescente integração física com os países da área, e tornar viável um desenvolvimento industrial que fora estrangido devido ao tamanho reduzido do mercado chileno. A vinculação com o Mercosul assumiu um forte sentido estratégico, porque esse processo de integração acontecia no ambiente geográfico imediato do Chile. Se assim era, cabe perguntar por que razão o Chile não se converteu em sócio pleno do Mercosul. A resposta é muito simples. O Mercosul se transformou numa união alfandegária, isto é, uma zona de livre-comércio dotada de tarifas comuns frente a outros países. Considerando a média das tarifas do Mercosul, a participação plena do

Chile nessa agrupação teria significado elevar as tarifas externas do país e, por conseguinte, reduzir a abertura da economia, como efetivamente tiveram de fazer o Paraguai e o Uruguai. Essa opção não tinha apoio em amplos setores do país, como demonstra o fato de que, precisamente no debate parlamentar sobre esse tema, o governo do presidente Frei assumiu o compromisso de seguir reduzindo gradualmente as tarifas externas. É interessante acrescentar que essa decisão contrasta com a elevação de tarifas adotada pelo Brasil e pela Argentina nos últimos anos da década, para fazer frente às turbulências financeiras que ameaçavam os dois países. Esse contraste demonstra a persistência de importantes diferenças de enfoque entre o Chile e o Mercosul no que se refere à abertura econômica, e parece afastar a possibilidade de que o Chile se integre logo à união tarifária. Diante dessa situação, o terceiro governo da Concertación colocou a necessidade de não centrar a participação no Mercosul na questão tarifária, mas nos temas políticos e econômicos mais amplos, admitindo a possibilidade de que integrem o Mercosul países com níveis distintos de abertura, mas dispostos a fazer parte de um esquema amplo de convergência comercial, macroeconômica e social.

A clara prioridade latino-americana estabelecida para o segundo governo da Concertación não implicou descuidar as relações com outras regiões. Daí a persistência do governo em preservar sua autonomia para negociar individualmente acordos que permitissem aprofundar sua vinculação com mercados não-latino-americanos, que continuavam absorvendo mais de 80% das exportações.

A crescente globalização da economia tornou muito oportuna a consolidação da participação no mecanismo da Apec, que permitiu afiançar uma presença, lamentavelmente ainda muito excepcional para um país latino-americano, na área de maior crescimento da economia mundial. Dentro desse marco, em

1999 o Chile anunciou o início das negociações para um acordo de livre-comércio com a República da Coréia, manifestando ao mesmo tempo interesse em iniciar negociações comerciais com outras economias da Ásia—Pacífico. O Chile também assinou um novo acordo com a UE, que serviu de base para o início de negociações formais em 1999, destinadas a uma associação de caráter político e econômico entre o Chile e as 15 nações européias que formam o maior mercado integrado do mundo. Em 1999, também avançaram os preparativos para negociações de livre-comércio com os membros da Associação Européia de Livre-Comércio (Efta, em inglês).

O Chile negociou um acordo de livre-comércio com o Canadá, que foi ratificado em 1997 e que fez parte de uma estratégia de aproximação aos mercados norte-americanos. O acordo assumiu um caráter marcadamente inovador, devido à amplitude de temas que incluiu e ao fato de que eliminou as nocivas medidas *antidumping* entre os países que o assinaram, coisa que não se conseguiu no próprio Nafta.

Na perspectiva dessa política comercial de inserções ou participações múltiplas, o Chile tem um forte interesse na convergência dos acordos comerciais assinados no continente americano. Somente mediante esse esforço pode-se conseguir uma certa uniformidade nas disciplinas comerciais, que por sua vez coincida com uma liberalização do comércio em escala mundial. Desse ponto de vista, a negociação da Alca, cujo início se anunciou na II Reunião de Cúpula das Américas, celebrada em Santiago em 1998, é de grande importância para o país. Na verdade, trata-se de um processo extenso e complexo que deveria culminar em 2005, mas representa um instrumento de valor muito especial para o país das Américas que mais acordos já negociou com os futuros sócios da Alca. Da mesma forma, as negociações da Alca podem servir de marco para a realização de novos acordos bilaterais que se antecipem à meta

de 2005. Se houver condições internas nos Estados Unidos, essa opção permitirá negociar o tantas vezes postergado acordo bilateral com os Estados Unidos.

O conceito de regionalismo aberto é o que melhor define a política comercial chilena atual. O conceito tem múltiplas acepções e não está isento de contradição. Na prática chilena, o caráter aberto que assume o regionalismo latino-americano se expressa de três maneiras. Em primeiro lugar, as distintas opções de inserção regional não são consideradas mutuamente excludentes, mas tendentes a se complementarem. Desse modo, não há incompatibilidade entre Mercosul e Alca, ou entre a participação na Apec e um aprofundamento dos vínculos com a UE. Segundo, os acordos estão abertos à incorporação de novos membros. E, terceiro, o aprofundamento dos esquemas regionais procura tornar-se compatível com a liberalização do comércio global, evitando o surgimento de novas barreiras aos bens e serviços importados de fora da região. Este último ponto é talvez o mais decisivo do regionalismo aberto e, ao mesmo tempo, o mais difícil de cumprir, uma vez que, por definição, um acordo comercial de caráter preferencial tende a discriminar os outros países.

Por outro lado, a crescente relevância que assumiu o comércio exterior para o desenvolvimento do Chile obrigou a uma ação muito mais intensa na defesa das posições chilenas e na solução das disputas comerciais, sempre ameaçadas por tendências protecionistas nos principais mercados de destino. Como é óbvio, os cada vez mais pujantes setores empresariais puseram grande ênfase nesse último aspecto, pedindo, privada e publicamente, a intervenção e a ajuda do governo, cada vez que se percebia uma ameaça em um mercado externo.

A atração de investimentos estrangeiros constituiu assim um objetivo básico dos governos da Concertación. Calculou-se que os capitais externos não somente permitiam aumentar a

taxa de investimento do país, como também facilitavam sua inserção em processos produtivos cada vez mais internacionais, com os correspondentes efeitos positivos em matéria de acesso e difusão das novas tecnologias, e participação em redes estabelecidas de comercialização. Durante a década de 90, o Chile conseguiu atrair um fluxo notável de investimentos externos. A estabilidade econômica do país, o caráter pacífico e consensual de sua transição democrática e a constante melhoria dos indicadores de competitividade contribuíram para essa realidade. Desse modo, o Chile aderiu a um mecanismo internacional de solução de controvérsias para os investimentos externos e assinou uma série de acordos de promoção e proteção desses investimentos.

A crescente atividade de empresas chilenas no exterior colocou uma dimensão nova para a inserção internacional do país. Longe de responder a uma estratégia articulada de caráter governamental, essa atividade resultou das próprias necessidades de expansão e de internacionalização de um conjunto muito representativo de empresas nacionais. Uma proporção amplamente majoritária desse fluxo de capitais se concentrou inicialmente nos países vizinhos, em especial na Argentina e no Peru. Contudo, aos poucos, os investimentos chilenos se estenderam igualmente para países como Brasil, Colômbia e Venezuela.

A política com os países vizinhos: as duas agendas

Durante os anos 90, o Chile empreendeu uma política de aproximação com as nações vizinhas e com o resto da América Latina de uma maneira pragmática e realista, com a certeza de que já não era possível projetar estratégias isolacionistas. Os governos da Concertación estimaram que uma política exterior estável requeria relações satisfatórias com os países vizinhos.

Para a segurança nacional e para um desenvolvimento sustentado, era essencial esquecer todos os conflitos do passado e construir profundos vínculos econômicos, políticos e culturais que levassem a um ambiente de confiança mútua e cooperação com os vizinhos. Começou-se a falar de uma “política vicinal”, precisamente para descrever uma política que apontava para a superação de antigas questões limítrofes pendentes, com pleno apego aos princípios tradicionais mantidos nesse âmbito, e que pretendia proporcionar um novo marco para as relações de crescente interdependência com o entorno natural do Chile. Tratava-se de buscar uma relação de vizinhança estável e consolidada, baseada em acordos claros que fossem eliminando todos os problemas por decidir e que atuavam como obstáculos para uma integração moderna e efetiva.

A agenda com os países vizinhos incluiu temas tradicionais e novos. Os primeiros tinham relação com as questões de limites. Os segundos se referiam ao eixo de interdependência e cooperação que se estava fortalecendo visivelmente, impulsionado pelo próprio desenvolvimento econômico do país e pelas tendências no sentido da regionalização e da globalização presentes em nossa economia. Assim, a agenda histórica se combinou com uma agenda de integração, entendida esta não como uma aposta política em um projeto utópico, mas como a consequência de fenômenos econômicos e sociais independentes da ação do governo, em que as forças motoras eram os empresários ou, em menor medida, as regiões do país.

Em nenhuma relação bilateral do Chile se expressaram de maneira mais nítida as realidades da interdependência do que na vinculação com a Argentina. Em um ambiente de relações cada vez mais densas e múltiplas, a política exterior da Concertación empreendeu grandes esforços para produzir uma alteração substancial numa relação bilateral marcada historicamente por desencontros periódicos e pela desconfiança mútua. Nesse contexto, era óbvia a necessidade de superar dispu-

tas limítrofes que tradicionalmente causavam tensão nas relações bilaterais e que, em ocasião muito recente, levaram os dois países à beira da guerra. Em agosto de 1990, os presidentes Aylwin e Menem tomaram a iniciativa de identificar todas as questões limítrofes ainda pendentes entre Argentina e Chile, com o objetivo de encontrar uma solução definitiva para elas. Depois de um intenso trabalho, em que se teve o cuidado especial de consultar o Congresso Nacional, as Forças Armadas e os partidos políticos, determinaram-se 24 problemas vinculados à demarcação dos limites internacionais. Mediante uma “Declaração presidencial sobre limites”, adotada por ambos os mandatários em 2 de agosto de 1991, 22 problemas foram resolvidos diretamente. A controvérsia de Laguna do Deserto foi submetida à arbitragem internacional, em conformidade com o disposto no Tratado de Paz e Amizade de 1984. Em 1994, um tribunal especial emitiu uma decisão que foi inteiramente favorável à Argentina. Essa sentença representou um episódio doloroso e duro para o governo chileno, embora o território afetado não estivesse em mãos chilenas havia várias décadas. Ainda que as críticas a esse resultado fossem fortes, as relações com a Argentina continuaram intensificando-se e, significativamente, nenhum setor questionou esse desenvolvimento. A última questão presente, a demarcação do limite compreendido entre o Monte Fitz Roy e o Cerro Daudet, conhecido como “Campos de Gelos do Sul” no Chile e “Gelos Continentais” na Argentina, foi resolvida depois de uma longa e complexa negociação, mediante um acordo aprovado entre ambos os governos, ratificado em 1999.

Mas as relações entre Chile e Argentina estão muito longe de se reduzir à agenda limítrofe histórica. Nos últimos anos, produziu-se um verdadeiro salto qualitativo na relação bilateral, que não tem precedentes na história do país. O comércio bilateral aumentou de maneira notável, embora ainda apresente uma tendência um pouco cíclica. Centenas de milhares de

cidadãos de origem chilena vivem na Argentina. O turismo de argentinos se converteu numa fonte de receita de grande significação para o Chile, perfeitamente comparável aos números de exportação mais dinâmicos que exhibe nosso país. Os investimentos de empresários chilenos na Argentina superaram, em 1998, 15 bilhões de dólares. Em matéria de integração energética, destacam-se importantes progressos no gasoduto da Terra do Fogo, na exploração conjunta de petróleo a leste da Boca Oriental do Estreito de Magalhães, no oleoduto Neuquén-Concepción e nos gasodutos Gás Andes, Transandino, Transpatagônico e do Norte de Chile. Da mesma forma, ambos os países assinaram em 1997 um importante Acordo sobre Integração Mineira, que beneficiará tanto o setor de mineração dos dois países como as regiões do norte chileno, que se transformarão em vias obrigatórias de saída para a nova produção mineira argentina. Em matéria de integração física, cabe destacar a colocação em prática do Plano Mestre de Passagens Fronteiriças, com o propósito de habilitar ou reforçar todos os serviços fiscais em um número crescente de passagens.

O surgimento dessa nova etapa das relações bilaterais exigiu e seguirá exigindo, no futuro, uma avaliação permanente dos instrumentos bilaterais disponíveis. Os encontros presidenciais se multiplicaram e deram lugar a reuniões de que participam os ministros de ambos os países das carteiras mais significativas envolvidas na relação bilateral. Ocasionalmente, esses encontros se realizaram fora das capitais, simbolizando a enorme relevância que assumem as relações mútuas para as regiões e províncias dos dois países. Desse modo, o aumento da interdependência entre Chile e Argentina criou novas exigências em matéria de infra-estrutura e integração física, mais ainda pelo fato de o Chile ter estabelecido a meta estratégica de se converter numa ponte entre o Atlântico e o Pacífico, apoiando o intercâmbio entre o Cone Sul da América Latina e os grandes mercados asiáticos.

Durante grande parte da década de 90, o Chile conseguiu aprofundar suas relações com a Bolívia, criando espaços adequados de diálogo para tratar dos distintos temas da agenda bilateral. A partir de 1990, os presidentes dos dois países se reuniram 12 vezes. Em 1994, estabeleceu-se o Mecanismo Permanente de Consultas Políticas, que desde então realizou seis reuniões. Além disso, em 1993 assinou-se um Acordo de Complementação Econômica destinado a conseguir um espaço econômico ampliado. Foi preciso descartar um acordo de livre-comércio, porque poderia acentuar ainda mais o superávit bilateral que beneficiava o Chile. Os esforços realizados por ambas as partes em favor da integração permitiram a pavimentação da estrada Arica-La Paz, única via pavimentada que une a Bolívia ao exterior.

Observou-se um aumento no montante de carga boliviana que passa pelo território chileno, e o Acordo Aeronáutico gerou um crescimento substancial das viagens aéreas entre as cidades do norte do Chile e a Bolívia. Do mesmo modo, ampliaram-se as parcelas tarifárias do Acordo de Complementação Econômica, e assinou-se um Convênio Fito e Zoo-Sanitário, com o objetivo de obter um incremento das exportações bolivianas para o Chile e uma redução do considerável déficit comercial boliviano na relação bilateral. A presença de investimentos chilenos na Bolívia está começando a encontrar uma contrapartida boliviana, como o demonstra a concessão da seção chilena da ferrovia de Arica-La Paz para uma empresa com capitais majoritariamente bolivianos. A aprovação, por parte do Congresso chileno, da nova Lei de Portos e a dotação de infra-estrutura necessária, unidas às facilidades com que conta Arica para os investimentos externos, apresentam oportunidades atraentes de negócios para os investidores e empresários bolivianos.

Sem dúvida, durante todo esse período, a Bolívia manteve invariável sua aspiração a uma saída soberana para o mar

como um dos objetivos prioritários de sua política exterior. Essa demanda histórica não diminuiu em importância, embora cada governo do país vizinho a defina e formule de maneira variável. Tampouco diminuiu a extrema sensibilidade que a Bolívia demonstra na condução de suas relações bilaterais com o Chile, fator que esteve presente em virtualmente todos os processos de aproximação mútua empreendidos. É óbvio que essa situação limitou a margem de manobra do Chile em relação à Bolívia, e exigiu uma avaliação muito cuidadosa dos passos que se devem seguir com o país vizinho. Tampouco estiveram ausentes os problemas de expectativas e de percepções mútuas contraditórias. Em não poucas ocasiões, as aproximações chilenas foram vistas por La Paz como o início de uma negociação marítima, enquanto Santiago tende a considerá-las como uma via para reduzir a pressão sobre essas mesmas reivindicações. É inegável que a evolução das relações bilaterais tem estado condicionada pelas mudanças políticas na Bolívia. Assim, o avanço que se observou durante o governo do presidente Sánchez Lozada contrasta com a atitude do novo governo boliviano, que assumiu o poder em agosto de 1997 e manteve uma posição de maior distância do Chile.

A política exterior da Concertación também conseguiu resolver em 1999 os pontos pendentes no Tratado de 1929 entre Chile e Peru e seu protocolo complementar, que consistiam na construção, na Baía de Arica, para uso do Peru, de um atracadouro, um escritório para a alfândega peruana e uma estação para a ferrovia que leva a Tacna. A entrega dessas obras se regulamentou numa Ata de Execução que parte da premissa de que estão em território sobre o qual o Chile exerce plena soberania e, portanto, seu regime de administração tem de ser compatível com essa realidade.

A recuperação da economia peruana e o processo de privatizações que se desenvolveu durante os últimos anos geraram novas e grandes oportunidades para os vínculos econô-

micos bilaterais. O comércio entre os dois países cresceu consideravelmente, com um aumento de mais que o dobro entre 1990 e 1999. Também se observa um fluxo crescente de pessoas: uma quantidade significativa de cidadãos peruanos reside no Chile, contingente que inclui tanto empresários e profissionais como trabalhadores que normalmente labutam no setor informal.

A política latino-americana: em busca de um regionalismo renovado

Até a década de 70, o Chile exibia uma longa trajetória no campo da integração latino-americana e desempenhava um papel de liderança, em iniciativas como o próprio Pacto Andino. Contudo, a avaliação dessas experiências, os problemas políticos que afetaram o país durante os anos 70 e 80, as características do modelo econômico e as mudanças que ocorreram no ambiente regional e mundial levaram a uma modificação das concepções tradicionais com respeito à integração latino-americana.

O Chile continuou a manter relações econômicas estreitas com o resto da região, que não se limitaram somente ao plano comercial. Depois de um declínio registrado durante os anos 80, a participação dos países latino-americanos no comércio exterior chileno voltou a aumentar. A partir de 1997, a América Latina começou a representar um mercado fundamental para as exportações chilenas de maior valor agregado, tendência que se acentuou à medida que se começaram a superar os efeitos da crise que havia atingido tão duramente a região durante a década anterior.

Como já analisamos, a partir de 1990 o Chile negociou uma série de acordos orientados à criação de espaços de livre-comércio, à promoção da integração física e energética e ao de-

envolvimento de novas formas de cooperação regional. Tratou-se de avançar de modo sustentado na linha desses acordos, mas restando muito claro que a abertura comercial chilena ao mundo era irrenunciável e que o país não podia assumir opções de integração que criassem obstáculos para a potencialização dos vínculos com outras regiões.

Em termos mais gerais, considerou-se que a integração regional não devia ser apenas o produto da vontade política, nem se orientar para a realização de metas demasiado ambiciosas que não pudessem ser cumpridas. Ao contrário, ela precisava de fluxos de comércio de bens e serviços verdadeiramente significativos, da adoção de políticas econômicas compatíveis, da estabilidade econômica dos sócios, da disposição para submeter-se a mecanismos e disciplinas coletivas e de uma convicção profunda de que os esquemas de integração deviam estimular a competitividade.

À medida que se cumpriram essas metas, a política exterior do Chile recuperava sua antiga prioridade latino-americana, com ênfase especial nos países mais próximos, que são considerados o marco central da aliança estratégica com a qual o Chile pode participar do sistema internacional, nas melhores condições de competitividade e de presença mundial. Essa ênfase regional refletiu uma mudança importante com respeito ao posicionamento internacional chileno durante o regime militar, e foi justificada não somente por razões de solidariedade e fraternidade, como também pelas alterações que se registraram na economia e na política mundial.

Além dos países vizinhos, duas nações latino-americanas ocuparam um lugar fundamental na redefinição da política latino-americana do Chile. A primeira foi o Brasil, que ocupava tradicionalmente um lugar de grande importância nas relações internacionais do Chile, tanto em termos políticos como econômicos. Embora inicialmente os dois países se propusessem a negociar um acordo comercial bilateral, essa opção foi supera-

da pela negociação com o Mercosul. Mas, no âmbito político, estruturou-se um novo entendimento bilateral, que se viu estimulado pelo forte compromisso do presidente Fernando Henrique Cardoso com o Chile e por um importante intercâmbio de visitas presidenciais, que ganhou uma freqüência anual.

Por outro lado, a retomada das relações diplomáticas com o México em 1990 foi seguida por um desenvolvimento notável dos vínculos mútuos. Para isso contribuíram o dinamismo da economia mexicana, a existência de importantes coincidências de política exterior entre ambos os países e um interesse comum na estruturação de uma zona de livre-comércio hemisférica.

A partir dos anos 90, o Chile começou a desenvolver programas de cooperação horizontal com os países da América Central e do Caribe. A Agência de Cooperação Internacional do Chile (AGCI) converteu-se no instrumento para levar a cabo essa política, ainda que, em seu início, tenha posto muito mais ênfase na recepção do que no oferecimento de cooperação internacional. Dotados de recursos obviamente modestos, os programas de cooperação horizontal conseguiram uma certa visibilidade e geraram um estreitamento notável dos vínculos com a América Central e o Caribe. Do mesmo modo, durante o governo do presidente Frei começaram a desenvolver-se experiências de cooperação trilateral na América Central, com a participação de nações européias e do Japão.

No plano regional, a volta à democracia permitiu que o Chile se incorporasse ao Grupo do Rio, superando assim uma forte limitação em suas relações com o resto da região. O país participou de maneira plena e ativa desse mecanismo de acordo político regional, ocupando durante 1993 sua secretaria *pro tempore* e organizando sua VII Reunião de Cúpula Presidencial. A participação chilena orientou-se especialmente para a defesa da democracia, a harmonização dos esquemas de integração e cooperação na região e o fortalecimento da

interlocução entre a América Latina e as principais regiões e países do mundo.

A política voltada para a América Latina não se limitou à esfera econômica. O contexto global e regional parecia propício para obter progressos em matéria de segurança regional, que assumiam relevância para os interesses chilenos e que poderiam permitir uma redução combinada dos gastos militares na região. Os governos da Concertación começaram a impulsionar uma política prudente e gradual de acordos em matéria de segurança, que incluía passos progressivos em vez de esquemas demasiado amplos, ambiciosos ou abstratos, que não pareciam viáveis. Em consequência, o Chile contribuiu ativamente, junto com a Argentina e o Brasil, para a reforma do Tratado de Tlatelolco, de proscrição das armas nucleares na região. Graças a essa reforma, em janeiro de 1994 o Chile se incorporou plenamente ao regime estabelecido nesse importante e inovador instrumento. Também subscreveu, com a Argentina, o Brasil e o Uruguai, o Compromisso de Mendoza, para a proscrição de armas de destruição de massa. Passos como esses não somente contribuíram para criar um ambiente mais estável e seguro na região, como responderam à crescente preocupação mundial com o problema da proliferação de armas de destruição de massa. Do mesmo modo, em 1995 o Chile sediou uma Conferência Interamericana sobre Medidas de Confiança Mútua. Tratava-se de identificar e aplicar todas aquelas disposições, militares e não-militares, que servissem para o fortalecimento das medidas de confiança na região. Esse mesmo esforço se desenvolveu no âmbito bilateral com os países vizinhos, como demonstram as reuniões periódicas entre os estados-maiores do Chile e do Peru, e os acordos feitos nas reuniões anuais de chanceleres e ministros de Defesa do Chile e da Argentina, que se iniciaram em 1997. Durante os últimos anos, o Chile teve uma participação ativa na qualidade de um dos quatro países fiadores do processo que culminou na solução do conflito de fronteira entre Peru e Equador.

No novo clima que se vivia na América Latina, o Chile também julgou necessário insistir na manutenção dos equilíbrios tradicionais que existiam na região. Foi nesse contexto que o país, tal como o Brasil, não escondeu suas reticências à introdução, na América Latina, de instituições estranhas à região e mais próprias da época da Guerra Fria, como o estatuto que obteve a Argentina, em 1998, de maior aliado “extra-Otan” dos Estados Unidos.

O retorno e a consolidação da democracia na América Latina, a partir dos anos 80, foram um elemento-chave para o êxito do ajuste político regional. Ademais, profundamente ligada ao princípio democrático, a defesa dos direitos humanos se converteu numa preocupação regional. Numerosos convênios de caráter obrigatório levaram ao surgimento de um verdadeiro novo regime, com um conjunto de instituições e normas que impõem compromissos e obrigações concretas aos países da região. O Chile se somou a essa tendência, embora fosse óbvio que o próprio governo teria de enfrentar casos de violações anteriores de direitos humanos nas instâncias interamericanas, e que seria submetido a escrutínio por suas políticas atuais, como efetivamente ocorreu.

Além disso, a preocupação da Concertación com a defesa e a promoção regional da democracia levou o governo do presidente Aylwin a promover a adoção do “Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano” e a Resolução 1.080 sobre “Democracia Representativa”, na XXI Assembléia Geral da OEA, que ocorreu em Santiago em 1991. Esses instrumentos estabeleceram um mecanismo de resposta automática diante de situações de interrupção ilegal do processo democrático em qualquer nação da OEA. Na prática, o Grupo do Rio pretendeu seguir uma linha similar, chegando inclusive a suspender de forma automática os países-membros nos quais se registrasse uma ruptura do processo democrático. Tal como outros países latino-america-

nos, o Chile teve de enfrentar alguns dilemas que apresenta a promoção da democracia nos âmbitos regional e global, no que diz respeito à sua harmonização com o princípio da não-intervenção. Esse dilema foi especialmente evidente no caso do Peru, quando o Chile teve de manter uma grande cautela em atenção à sempre sensível relação com o país vizinho. Tampouco foi sempre fácil obter sua conciliação com outros objetivos da política exterior, em especial na ordem econômica ou da boa vizinhança. Diante da carência de respostas taxativas para essas questões, o Chile buscou estabelecer um certo equilíbrio entre esses princípios e outros interesses da política exterior. Do mesmo modo, a governabilidade democrática serviu de tema central da VI Reunião de Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Santiago, em 1996.

América do Norte: complicações de uma superpotência e novos sócios

É óbvio que as relações com os Estados Unidos representam uma prioridade central para a política exterior chilena, não apenas pela posição preeminente que ocupam nos âmbitos global e regional, como também devido à história das relações bilaterais, muito marcada pela evolução política chilena. A forte carga simbólica desses vínculos, seu considerável impacto na política interna e a inegável atração que provoca nos meios de comunicação tudo aquilo que proceda dos Estados Unidos representam elementos que dão um caráter singular às relações com esse país. Ainda que, de acordo com indicadores tanto econômicos como políticos, a relevância dos Estados Unidos na política exterior chilena tenha tendido a diminuir moderadamente na última década, em consequência da diversificação dos vínculos externos e da ascensão de outras prioridades, essa

relação continua sendo um elemento central da política exterior, mas não um fator definidor, como o foi no passado.

A trajetória muitas vezes acidentada de nossas relações bilaterais foi resumida no conceito de uma amizade esquiva (MUÑOZ e PORTALES, 1987), plenamente aplicável durante os últimos anos do governo do presidente Frei Montalva, nos anos da Unidade Popular e na época do regime militar, quando o apoio inicial de Washington deu gradualmente lugar a relações cada vez mais tensas. Diga-se, de passagem, que essa oscilação deixou uma importante marca nos setores militares, bem como nos estratos civis que os apoiaram.

Quando assumiu o novo governo democrático, pela primeira vez em mais de 20 anos se apresentou para o Chile a possibilidade de estabelecer relações normais e maduras, que superassem os desencontros e tensões do passado e que, por sua vez, pudessem se conjugar com as outras prioridades da política exterior. Foi assim que se resolveu a maioria das questões que estavam pendentes durante muitos anos. Como símbolo da nova etapa que se inaugurava, em 1990 o presidente Bush fez uma visita ao país, a primeira de um mandatário americano em 30 anos. Conseguiu-se a reincorporação do Chile ao SGP. Suspendeu-se a aplicação da Emenda Kennedy, que impedia a venda de equipamentos bélicos ao país. Restabeleceram-se as relações no âmbito da defesa. Tornaram-se efetivas as responsabilidades do Estado chileno no assassinato em Washington do ex-chanceler Orlando Letelier e da cidadã norte-americana Ronnie Moffit, e se obteve o ajuizamento e posterior prisão de seus principais responsáveis, comandados pelo diretor de Inteligência do período mais duro do regime do general Pinochet.

Durante o governo do presidente Aylwin, o Chile foi mencionado como um caso exemplar na perspectiva da Iniciativa das Américas, e a possibilidade de iniciar a negociação de um acordo de livre-comércio — bilateral ou no marco do Nafta — parecia muito real. Contudo, ela não pôde se concretizar devi-

do à existência de outras prioridades e à falta de concordância que se observou nos Estados Unidos entre o Congresso e o Executivo para a concessão do mandato que o primeiro deveria entregar ao segundo (mais conhecido como *fast-track*), para poder realizar a negociação. Também não foram resolvidos problemas importantes, como a questão da indenização no caso das uvas envenenadas, mas isso não chegou a empanar uma avaliação francamente positiva.

O segundo governo da Concertación teve uma experiência relativamente semelhante. As relações bilaterais conservam um nível excelente, como se confirmou por ocasião da visita oficial que o presidente Frei fez aos Estados Unidos, em 1997, e a visita que realizou o presidente Clinton ao Chile, em 1998. O comércio bilateral é dinâmico, os Estados Unidos seguem sendo a principal fonte dos investimentos estrangeiros no Chile e Washington observou com grande respeito e consideração o processo de transição e consolidação democrática no país. A cooperação em matéria de defesa se intensificou e, embora o Chile não tenha solicitado, Washington levantou o embargo para a venda de aviões de combate de últimas gerações para a América Latina. Também se conseguiu uma importante cooperação numa série de assuntos regionais e globais, com base no respeito pelas posições próprias do Chile em algumas áreas especialmente sensíveis, como a Lei Helms-Burton e o tratamento da questão cubana, o enfoque sobre o narcotráfico e a forma de combatê-lo, e questões de segurança hemisférica. Por último, não deixa de ser significativo que o Chile tenha servido de sede para a Segunda Reunião de Cúpula das Américas, especialmente se lembrarmos que a primeira, ocorrida em Miami, foi convocada unilateralmente pelos Estados Unidos.

Sem prejuízo deste balanço favorável, existem igualmente áreas de frustração para o Chile. Em primeiro lugar, não foi possível cumprir o convite solene que o presidente Clinton fez na Reunião de Cúpula de Miami de 1994, junto com o presi-

dente Zedillo do México e o primeiro-ministro Chrétien do Canadá, para que o Chile negociasse sua adesão ao Nafta. O Chile deu os passos iniciais para começar o processo negociador. Definiram-se as equipes e se realizaram as primeiras reuniões técnicas. Seis anos depois, a falta de acordo entre o Legislativo e o Executivo dos Estados Unidos para a concessão de um mandato de via rápida que facilitasse a negociação impediu o avanço desse processo. Tudo isso num contexto de recorrentes anúncios e rumores, complicado pela intervenção de múltiplas agências governamentais e uma plêiade de atores públicos e privados. Essa situação contrasta com a normalidade e a determinação que se observaram na negociação do acordo de livre-comércio com o Canadá e de um novo acordo de última geração com o México. Em segundo lugar, manifestaram-se sérios problemas de protecionismo, como as ameaças de sanção aos exportadores chilenos de salmão, no final de 1997 — que, em grande medida, puderam ser neutralizadas mediante uma ação conjunta do setor privado e do governo chileno —, ou as restrições que afetam algumas exportações madeireiras, tema muito complexo, pois não depende diretamente do Executivo norte-americano. Em terceiro lugar, ao conferir o estatuto de maior aliado extra-Otan à Argentina, Washington introduziu objetivamente um elemento novo nos sempre delicados equilíbrios regionais existentes no Cone Sul, embora, na realidade, a medida tenha um caráter muito mais simbólico.

Este balanço misto reflete as complicações que apresentam as relações com a potência mais importante e, provavelmente, o interlocutor nacional mais complexo existente no mundo. Deve-se ter presente que, diferentemente do que ocorre nas democracias presidencialistas da América Latina ou nos regimes parlamentares da Europa, a condução da política exterior em Washington é compartilhada entre o Executivo e o Legislativo. Deve-se recordar a enorme quantidade de atores que intervêm nas relações internacionais da grande potência e o equilíbrio muitas ve-

zes paralisante que se pode produzir entre eles. Paradoxalmente, a potência imperial de nosso tempo não mantém uma política exterior coerente, caracterizada por metas e prazos claros. A coesão da política exterior dos Estados Unidos somente se converte em realidade em caso de crises que afetem sua segurança nacional ou de temas de muito alta prioridade. E, mais para o bem que para o mal, o Chile não está nessa categoria.

Mas as relações com a América do Norte não se limitam aos Estados Unidos. Durante os anos 90, o Chile conseguiu estabelecer uma relação verdadeiramente exemplar com o Canadá, que representa uma das economias mais desenvolvidas e potentes no mundo. Essa relação abrangeu tanto o terreno econômico quanto o político. O acordo de livre-comércio com esse país é um dos instrumentos mais inovadores que se negociaram no hemisfério. O Canadá representa a segunda fonte de investimentos externos no Chile. Os laços políticos também adquiriram uma nova dimensão. A cooperação alcançada por ambos os países nos foros internacionais é notável. Trata-se de um verdadeiro descobrimento de uma relação especial, demonstrando-se a relevância que podem adquirir algumas potências médias no desenho da política exterior chilena.

As relações com o México seguiram um caminho mais ou menos similar. A evidente frieza que caracterizou as relações oficiais durante o governo militar foi seguida por um crescimento constante dos vínculos políticos e econômicos. Uma peça-chave da nova relação foi o Acordo de Livre-Comércio que entrou em vigor em 1992, e que facilitou o aumento do comércio bilateral, de 270 milhões de dólares, naquele ano, para 1,338 bilhões em 1998. O México se situa agora entre os cinco principais provedores de produtos importados pelo Chile. O êxito do acordo fez com que se negociasse sua ampliação para novos setores, como o de serviços. Do mesmo modo, Chile e México compartilham uma visão muito semelhante do regionalismo latino-americano.

Europa: luzes e sombras

Um acervo histórico particularmente rico, uma intensa corrente de afinidade política e a persistência de consideráveis interesses econômicos fizeram com que a Europa Ocidental e, em especial, os países que integram a União Européia (UE) se mantivessem durante os anos 90 como um dos eixos principais das relações internacionais do Chile.

Da perspectiva chilena, a Europa sempre exerceu uma atração especial sobre um amplo espectro dos círculos políticos e intelectuais do país. Os modelos e as doutrinas européias constituíam fonte de inspiração de numerosos partidos e correntes políticas nacionais e os desenvolvimentos institucionais do Velho Continente despertavam invariavelmente o interesse de políticos e acadêmicos. O fato de que o espectro político chileno tivesse tradicionalmente uma configuração próxima da européia levou ao estabelecimento de vínculos significativos entre os partidos e as principais correntes políticas européias.

Os principais atores e grupos que participaram da política exterior chilena ao longo das últimas décadas tenderam a privilegiar os vínculos com os países e instituições regionais da Europa Ocidental, embora com matizes e resultados diversos. Isso era especialmente evidente no *establishment* tradicional da política exterior anterior ao regime militar, que se caracterizou por uma orientação moderada e ocidentalista. O projeto de política exterior sustentado pelos partidos e pelo governo da Unidade Popular concedia, na prática, bastante prioridade ao fortalecimento dos vínculos com a Europa Ocidental, apesar de sua orientação teórica mais terceiro-mundista e revolucionária. E, embora os grupos mais extremados da direita chilena compartilhassem historicamente poucos valores e interesses com uma Europa democrática, pragmática e pluralista, nos últimos anos ocorreu uma maior vinculação entre os setores mais moderados dessa direita e seus equivalentes europeus. Do mesmo

modo, os vínculos militares entre o Chile e os países da UE conservaram sua importância tradicional, apesar das vicissitudes que experimentaram as relações políticas.

A dramática história política que o Chile viveu a partir dos anos 60 chamou ao país uma atenção considerável dos governos, das forças políticas internas e da opinião pública europeia, atenção que não correspondia à sua importância econômica, estratégica ou demográfica. À luz desses antecedentes, o primeiro governo da Concertación redefiniu gradualmente a política em relação à Europa a partir de 1990, uma vez efetivada a recuperação democrática do país. Isso porque a mudança de regime eliminou o principal obstáculo que se erguera para o estreitamento dos vínculos políticos e, em menor medida, econômicos, permitindo ao país passar de uma política defensiva a uma mais ativa e multidimensional, que integrasse elementos econômicos e políticos.

Basicamente, a estratégia chilena foi aproveitar o ativo comum das relações mútuas de uma maneira melhor, transformando a afinidade que existia, especialmente no âmbito político, em um vínculo mais estreito e melhor, qualitativa e quantitativamente. Numa etapa em que a UE se aprofundava e reconsiderava seus vínculos com os países que compunham seu ambiente mais próximo, as autoridades chilenas consideraram necessário definir como meta o estabelecimento de uma relação de associação com a UE. Mesmo que esse objetivo não demonstrasse ser viável, a estratégia permitiria ao menos fortalecer a situação institucional existente entre a UE e o Chile.

Ao mesmo tempo, o Chile procurou afirmar sua presença nos países prioritários da UE, enfatizando os aspectos econômicos, mas sem descuidar dos aspectos políticos. Daí que se tenham desenvolvido esforços para estabelecer relações dinâmicas com países europeus como Alemanha, Espanha, Reino Unido, França, Itália, Holanda, bem como com a Escandinávia. Vários mecanismos de consulta entre as Chancelarias serviram

a esse objetivo. A relação com os países europeus não se restringiu à busca de tratamentos comerciais preferenciais, apondo também para a consolidação dos vínculos econômicos e de cooperação e ao pleno aproveitamento dos interesses políticos. Algumas dificuldades se interpuseram nesse caminho. Entre elas, cabe destacar a permanência no Chile da Colônia Dignidad, constituída por colonos alemães, entre os quais estão fugitivos da justiça tanto alemã como chilena, fato que com toda razão foi visto, especialmente na Alemanha, como uma situação inadmissível dentro de um regime democrático. Contudo, as autoridades germânicas depositaram sua confiança na longa e ainda inconclusa luta jurídica desenvolvida pelos governos da Concertación contra as entidades sucessoras da colônia, mostrando compreensão diante das limitações de um Estado de Direito com respeito a uma situação que se prolongava desde longa data, com a cumplicidade de tantos atores. Outro incidente que afetou a Alemanha foi a decisão do governo chileno de dar asilo em sua Embaixada, na antiga União Soviética, ao ex-líder comunista da antiga República Democrática Alemã, Erich Honecker. Contudo, o desenlace desse episódio e a posterior liberação de Honecker por parte do próprio regime de Bonn legitimaram de alguma maneira a posição chilena diante das autoridades alemãs. Igualmente, as relações com a França se viram complicadas pelos testes nucleares realizados por esse país no Pacífico Sudeste, que provocaram grande alarme no Chile.

Em 1998, as relações com a Espanha e o Reino Unido sofreram um importante revés com a detenção do general Pinochet em Londres, em consequência de uma solicitação de extradição do juiz espanhol Baltazar Garzón, que pretendia julgá-lo na Espanha pelos delitos de genocídio, terrorismo e tortura, cometidos no Chile. Apesar dos protestos do governo democrático chileno, baseados em argumentos legais e políticos, Pinochet foi submetido a um intrincado e longo processo judi-

cial no Reino Unido, com o objetivo de se determinar a procedência ou não de sua extradição para a Espanha. O repúdio do governo à pretensão jurisdicional espanhola provocou atritos diplomáticos tanto com a Espanha como com o Reino Unido, que incluíram a suspensão das visitas oficiais e a retirada dos embaixadores chilenos de Madri e Londres. Finalmente, a disputa com os países europeus terminou quando o governo britânico decidiu interromper o julgamento de extradição, em consideração ao estado de saúde do general Pinochet, permitindo seu regresso ao Chile. Depois disso, o ex-ditador teve de enfrentar outro longo e complexo processo judicial no Chile, confirmando-se que o que estava em jogo nesse caso era a preferência da jurisdição chilena e, de forma alguma, a impunidade do general Pinochet.

O julgamento de Pinochet provocou grandes dilemas jurídicos, éticos e políticos. Do ponto de vista legal, o Chile pôs em dúvida a pretensão dos tribunais espanhóis, amparada pelo governo daquele país, de julgar as violações dos direitos humanos ocorridas no Chile, na Argentina, na Guatemala e em outros países. É certo que a justiça chilena não havia demonstrado uma grande eficácia no julgamento de alguns desses crimes, mas também é certo que vários altos oficiais e funcionários da ditadura já estavam cumprindo condenações ou estavam em julgamento no momento da detenção do general Pinochet. Em contraste, a justiça espanhola não processou uma única violação dos direitos humanos ocorrida durante o regime do ditador Franco. Os juízes espanhóis fizeram objeções à Lei de Anistia no Chile, que cobre somente o período inicial da ditadura, mas respeitaram rigorosamente a Lei de Anistia espanhola de 1978.

Éticamente, o caso Pinochet também apresenta certos dilemas. Está claro que as violações em massa dos direitos humanos não devem permanecer na impunidade. Mas também é evidente que existe um duplo padrão. Enquanto a causa contra

Pinochet goza de popularidade em alguns países europeus, ditadores de outros países seguem fazendo parte de zonas de influência européias, como, por exemplo, na África, e são recebidos com honra no Velho Continente. Do mesmo modo, os governos europeus mostraram grande prudência na perseguição das violações dos direitos humanos ocorridas na Europa Oriental.

Julgamentos altamente politizados, como o que motivou o juiz Garzón contra o general Pinochet, podem ter um efeito muito adverso nos processos de transição para a democracia, que se baseiam em um delicado equilíbrio entre a necessidade de se fazer justiça e a necessidade da reconciliação. É duvidoso que o sistema judicial de outro país, que não está isento de suas próprias debilidades, esteja preparado para resolver esse dilema.

Seja como for, o caso Pinochet se limitou ao âmbito bilateral e não contaminou as relações chileno-européias em geral. Chama inclusive a atenção que países que no passado se destacaram por sua solidariedade com a causa da recuperação da democracia no Chile tenham mantido uma atitude de grande respeito e prudência em relação ao governo democrático chileno. Desse modo, o fim do caso Pinochet na Grã-Bretanha permitiu uma rápida normalização dos vínculos com o Reino Unido e a Espanha.

A Europa Ocidental também continuou representando uma das áreas prioritárias das relações econômicas internacionais do Chile. A UE é um dos dois principais megamercados para o comércio exterior chileno.

Como em outros mercados, as exportações chilenas tiveram de enfrentar ameaças protecionistas na Europa. Entre elas, cabe destacar o problema que afetou as exportações de maçãs durante grande parte do governo Aylwin, disputa que foi resolvida de forma direta, não sem que antes o Chile anunciasse sua decisão de levá-la a um painel da OMC. Observaram-se

problemas pontuais nos envios de farinha de peixe, e na ameaça de que o cobre fosse identificado como uma substância nociva para a água potável, classificação que poderia afetar os canos feitos com esse metal. Contudo, esses problemas não justificam a percepção de alguns setores empresariais e políticos de que a UE representa um mercado extraordinariamente protecionista para o Chile. A grande maioria dos produtos chilenos está submetida a tarifas muito baixas, e as exportações nacionais não enfrentam as dificuldades que afetam produtos como o trigo e a carne da Argentina e do Uruguai. Por outro lado, o Chile foi levado diante de um painel da UE devido ao seu sistema de tributação das bebidas alcoólicas — o qual, na opinião dos europeus, os discrimina em favor do pisco, a bebida nacional chilena.

Cerca de um quarto dos investimentos exteriores acumulados no Chile são originários da Europa. Essa proporção se eleva significativamente em setores relevantes para a economia. Espanha, Reino Unido, Holanda e Finlândia figuram entre as fontes mais importantes de investimentos estrangeiros no Chile.

A simpatia que despertou na Europa o retorno da democracia no Chile fez com que, durante os primeiros anos do governo da Concertación, chegasse ao país uma importante corrente de cooperação do Velho Continente. Embora a condição de país de desenvolvimento intermediário tenha restringido sua capacidade de atrair recursos de cooperação internacional, a evidente disposição em apoiar a consolidação democrática e a criação de uma estrutura nova e ágil para captar fluxos de cooperação — a AGCI — permitiram gerar um fluxo importante de recursos. Esse fluxo fez com que a UE fosse a fonte de cerca da metade da cooperação internacional que recebeu o país, concentrando-se especialmente no apoio a programas sociais e educacionais, no desenvolvimento de programas científico-tecnológicos, no fortalecimento das instituições e da socieda-

de civil e na proteção do meio ambiente. Alguns países europeus começaram a participar junto com o Chile de programas triangulares de cooperação na América Central.

A política chilena em relação à Europa levou ao fortalecimento dos vínculos com a Comunidade Européia (CE) e sua sucessora, a UE. Em maio de 1991, o governo de Aylwin assinou com a CE um Acordo Marco de Cooperação com essa finalidade. Uma vez que a UE começou a desenvolver uma nova geração de acordos, o governo de Frei subscreveu em 1996 um novo instrumento, destinado agora a preparar, como objetivo final, uma associação de caráter político e econômico com a UE e seus Estados-membros. O instrumento pretende potencializar os vínculos históricos entre o Chile e a Europa, incorporando não somente um componente de diálogo político de alto nível, como também diversos elementos de caráter econômico, comercial e de cooperação, que têm conseqüências importantes para o desenvolvimento do país. Em 1999, iniciou-se o processo de negociações formais para se avançar no sentido da liberalização do intercâmbio de bens e serviços entre o Chile e a UE, meta que permitirá assegurar o acesso das exportações nacionais ao vasto mercado comunitário.

Ásia-Pacífico: a nova fronteira

Historicamente, a política exterior chilena concentrou-se quase que exclusivamente na América e na Europa. Somente nas últimas décadas observa-se um esforço sistemático para relacionar o país mais estreitamente com a Bacia do Pacífico. A partir da década de 70, essa inquietude se transformou numa prioridade da política exterior, apoiada em uma realidade geográfica evidente: a situação estratégica do país no Pacífico Sudeste, a projeção polinésica que dava a Ilha de Páscoa e a existência de vínculos comerciais de longa data com um país como o Japão.

O regime militar desenvolveu uma política de aproximação com a Bacia do Pacífico. Além das óbvias considerações comerciais e estratégicas que se podem citar em apoio dessa política, considerou-se que a existência de regimes autoritários em diversos países asiáticos abria a possibilidade de importantes coincidências políticas com a ditadura. Essa percepção nem sempre resultou correta, se lembrarmos o cancelamento da visita do general Pinochet às Filipinas em 1980, comunicado em pleno vôo para Manila. Mas, à parte esse incidente, a política seguiu seu caminho, levando à abertura de uma série de embaixadas em países da área, ao estabelecimento de relações diplomáticas em outros, ao envio de missões de alto nível e à realização de numerosas reuniões para planejar adequadamente essa abertura ao Pacífico. A manutenção da plena normalidade nas relações com a República Popular da China, unida aos fortes laços comerciais que já existiam com o Japão e ao crescimento dos vínculos com a República da Coreia e com os países da Associação de Estados do Sudeste Asiático (Asean), contribuíram para o sucesso dessa política. Assim, o Chile começou a participar do Conselho Econômico da Bacia do Pacífico (Pacific Basin Economic Council — Pbec), importante circuito empresarial da Ásia-Pacífico. A presença do Chile nesse foro serviu como antecedente para sua participação no Conselho de Cooperação Econômica da Bacia do Pacífico (Pacific Economic Cooperation Council — Pecc).

O primeiro governo da Concertación não desdenhou esse esforço. Embora as prioridades iniciais estivessem mais orientadas para as Américas e a Europa, que eram mais conhecidas dos dirigentes do novo governo, logo se começou a fortalecer a política de aproximação ao Pacífico que havia iniciado o regime anterior (WILHELMY e LAZO, 1997:12-17). Os antecedentes econômicos avalizavam esse enfoque. Já no começo dos anos 90, a Ásia-Pacífico representava uma das zonas mais dinâmicas do comércio exterior chileno. De fato, essa área ha-

via substituído a Europa no posto de primeiro mercado regional para as exportações chilenas, o Japão se alternava com os Estados Unidos como primeiro mercado individual para os bens chilenos, Taiwan e Coréia se situavam entre os principais compradores de nossos produtos no mundo, o comércio com a República Popular da China alcançava recordes históricos e o comércio com os países da Asean aumentava de maneira muito significativa.

As representações diplomáticas na área foram fortalecidas. Em 1992, o presidente Aylwin se tornou o primeiro mandatário chileno a realizar uma visita oficial a países da Ásia-Pacífico. Esse esforço foi seguido de novas visitas, com o resultado de que, desde então, nunca se passou um ano sem que um presidente do Chile viajasse a essa área. Em maio de 1991, o Chile se transformou em membro pleno do Pecc, organismo tripartido e de natureza não oficial em que estão representados os setores público, empresarial e acadêmico.

O objetivo seguinte do governo da Concertación foi obter a incorporação do Chile ao importante foro da Apec, entidade governamental do mais alto nível, considerada como o núcleo da organização regional mais importante da área. O Chile já estava participando do Pecc e cumpria os requisitos estabelecidos nos acordos da organização: manter fortes laços econômicos com a Ásia-Pacífico, compartilhar os objetivos e princípios da Apec (que incluem um forte compromisso com a abertura das economias e a liberalização comercial) e possuir uma economia saneada. Contudo, enfrentava a resistência de muitos países-membros a abrir a incipiente organização aos países da América Latina, considerados instáveis e distantes do mundo asiático. O governo desenvolveu uma campanha ativa para superar esse ceticismo inicial. As gestões chilenas encontraram o forte respaldo da Malásia e de outros países da Asean, que foram seguidos pela China e pela Nova Zelândia. Finalmente, em 1994, o Chile foi admitido como membro da Apec.

Mas a política voltada para a Ásia-Pacífico não se limitou ao âmbito multilateral e econômico. Também se desenvolveu um esforço importante para consolidar os vínculos bilaterais. Fez-se necessário manter um enfoque diferenciado em relação à área, que implicasse consolidar as relações tradicionais que mantinha o país com potências como o Japão, que sempre valorizou extraordinariamente a estabilidade dos vínculos bilaterais, e a República Popular da China, que requeria uma atenção especial, devido à enorme sensibilidade de Pequim para qualquer atividade que implicasse um sinal de reconhecimento do regime de Taipé, tema no qual se manteve a política estabelecida no começo dos anos 70 e observada rigorosamente durante as décadas seguintes. Do mesmo modo, apresentava-se a necessidade de desenvolver fortemente as relações com uma potência emergente como a Coreia, que se transformara em poucos anos no segundo sócio asiático do Chile. Por outro lado, o progresso das economias da Asean, unido ao avanço dessa entidade regional, fez com que se desse atenção especial às relações com seus integrantes. Era também necessário renovar as relações com a Austrália e a Nova Zelândia. No caso australiano, essas relações haviam esfriado fortemente durante o regime autoritário, com a agravante de que se havia estabelecido na Austrália uma numerosa comunidade de origem chilena, composta em boa parte por exilados políticos. No caso neozelandês, tratava-se de cultivar um interessante conjunto de coincidências no âmbito comercial — a Nova Zelândia promovia igualmente uma política comercial ativa e inovadora — e multilateral, onde se destacavam os interesses antárticos, marítimos e ambientais de ambos os países. Por último, a projeção do Chile no Pacífico Sul e a localização da Ilha de Páscoa também exigiam uma presença no Pacífico Sul insular (COUSIÑO, 1997).

Multilateralismo: as responsabilidades globais

A participação no sistema multilateral sempre representou um aspecto fundamental da política exterior e da inserção do Chile no mundo. Conscientes de que um país como o Chile não podia pretender modificar por si só uma situação regional ou global desfavorável aos seus interesses nacionais, os condutores da política exterior privilegiaram a ação das organizações internacionais e os mecanismos coletivos para resolver os problemas regionais ou globais que interessavam ao país. Essa tradição multilateral se viu afetada durante o regime militar, sobretudo com respeito aos foros políticos. Essa limitação não se projetou em instâncias técnicas de grande relevância para os interesses nacionais, como a Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar, na qual o Chile continuou desempenhando um papel ativo. Mas, em termos gerais, ocorreu um enfraquecimento da política multilateral do país, alimentado pelas próprias reações adversas que mantinham as autoridades nacionais diante dos foros internacionais que as criticavam.

O novo governo democrático que assumiu em 1990 voltou a potencializar a presença do Chile nos foros e instituições multilaterais, dando grande relevância às novas responsabilidades globais que o país devia enfrentar. Essa mudança de ênfase não somente se explicava pelo precedente do período democrático anterior. Também era óbvio que as profundas transformações em marcha no sistema internacional estavam levando a um novo papel das organizações internacionais. Uma série de assuntos que preocupavam o país necessitava de tratamento multilateral, tanto mais numa etapa em que se modificavam os regimes internacionais em áreas tão cruciais como a paz e a segurança, a defesa da democracia e dos direitos humanos, o comércio, a proteção do meio ambiente, a luta contra o narcotráfico e o terrorismo e a cooperação para o desenvolvimento econômico e social. Em vários casos, o multilate-

ralismo se viu reforçado pela participação direta da sociedade civil nos foros internacionais, o que constitui uma expressão pouco reconhecida da própria globalização, fenômeno que está longe de ser meramente econômico.

É verdade que as expectativas depositadas inicialmente na emergência de um novo multilateralismo não se cumpriram em toda a sua extensão. Mas também é verdade que se iniciou um importante processo de reformas e renovação nessa área, do qual o Chile começou a participar. Consciente do novo papel que adquiriram as organizações multilaterais no mundo do pós-guerra fria, o Chile apoiou o papel que assumiram as Nações Unidas em matéria de prevenção e contenção de conflitos internacionais. Dando continuidade a uma prática histórica, as Nações Unidas se transformaram na referência natural para as respostas chilenas às crises internacionais que ocorreram nos anos 90. Assim, em lugar de buscar uma participação individual diante de uma crise como a Guerra do Golfo, a ameaça nuclear norte-coreana, o conflito dos Grandes Lagos na África, a situação do Iraque ou a guerra de Kosovo, o Chile definiu suas posições atendo-se ao consenso refletido nas Nações Unidas.

Depois de várias décadas de ausência, o Chile foi eleito por uma maioria esmagadora membro não-permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas durante o período 1996–97. É interessante observar que essa candidatura foi objeto de considerável reflexão interna, já que existia um certo temor de que essa participação significasse custos políticos para o país e o expusesse a pressões muito complexas. Nada disso aconteceu e, ao contrário, o Chile cumpriu seu período de maneira muito satisfatória. Do mesmo modo, durante os anos 90, as Forças Armadas renovaram sua participação nas operações de manutenção da paz das Nações Unidas, fazendo-se presentes no Kuwait, El Salvador, Camboja, Iraque, Bósnia e Timor Oriental. A experiência representou uma dimensão nova para um país que ficara à margem dessas iniciativas durante muito tempo.

A política exterior dos anos 90 também enfatizou muito a incorporação do país aos regimes internacionais vigentes ou em processo de negociação, em matéria de desarmamento e proscricção de armas de destruição de massa. O Chile participou ativamente no estabelecimento da Organização Internacional para a Proibição das Armas Químicas e adotou as medidas internas necessárias para dar cumprimento aos exigentes compromissos contidos na Convenção que lhe deu origem. Em 1995, o país aderiu finalmente ao Tratado de Não-Proliferação, pondo fim a uma postura doutrinária que recusava esse acordo porque seus efeitos não eram aplicáveis às potências nucleares. Essa reticência foi observada inicialmente por vários países da região e do resto do mundo, mas com o tempo foi-se tornando mais excepcional e contraditória, já que o Chile compartilhava fortemente do interesse de evitar a emergência de novas potências nucleares no mundo. Assim, em 1996 o Chile foi um dos primeiros países a assinar o Tratado de Proscricção Total dos Testes Nucleares, objetivo em que tinha um interesse muito especial, devido à inquietação que causaram em vastos círculos nacionais as explosões nucleares que a França realizava no Pacífico Sul e que motivaram grandes mobilizações públicas de repúdio. Nesse mesmo ano, o Chile entrou, junto com outras nações, na Conferência de Desarmamento. Em 1997, o país foi um dos subscritores da Convenção para a Proscricção das Minas Antipessoais, um dos instrumentos de desarmamento mais inovadores e divulgados dos últimos anos. Essa decisão, adotada depois de consultas a todos os setores envolvidos, implicou assumir o compromisso de remover essas armas de suas fronteiras, com todos os custos que isso implica. Em suma, em poucos anos, o Chile não somente deixou de ser um país discrepante em matéria de regimes globais de desarmamento e desnuclearização, como também se perfilou entre os países de vanguarda nesse âmbito.

A política multilateral do Chile continuou a se orientar para seu território antártico e os espaços marítimos e aéreos em que exerce soberania, ou cuja proteção adequada o afeta diretamente, dimensão que sempre foi fundamental para o país. Na última década, o sistema do Tratado Antártico se dedicou intensamente à questão da preservação do meio ambiente, dando origem a novos instrumentos e instâncias nessa área. Cabe fazer especial menção ao Protocolo de Madri, firmado em outubro de 1991. Esse acordo constitui a maior fonte de compromissos que já assumiu o Chile nesse âmbito. Sua norma estipula que toda atividade naquele continente deverá submeter-se a uma avaliação de impacto ambiental, o que determinará um custo adicional para as atividades ali implantadas. Cabe sublinhar que, através do Sistema Antártico, o Chile tem acesso pleno ao sistema internacional.

Em matéria marítima, o Chile ratificou finalmente a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, culminando assim um esforço diplomático que se iniciara em 1947 e do qual participaram todos os governos que teve o país. Esse instrumento representa um dos exemplos mais claros da emergência de um novo regime internacional, ao qual o Chile e outros países médios e pequenos puderam dar uma contribuição decisiva. Mas o instrumento tem também suas limitações. Uma delas se refere à regulamentação das espécies transzonais e altamente migratórias que se encontram fora das 200 milhas marítimas e que não estão devidamente protegidas nas normas internacionais. Esse problema exigirá nos próximos anos uma atenção especial, tendo em conta a importância econômica que assume a pesca no país.

A política multilateral teve de enfrentar um novo desafio no âmbito da proteção ao meio ambiente, tema que entrou em cheio na agenda internacional. As questões do meio ambiente cobrem um espectro amplíssimo de nossa projeção internacional, que inclui as políticas marítima e antártica, as negociações

econômicas internacionais, as exportações de *commodities*, o transporte de substâncias tóxicas e potencialmente perigosas e de cargas nucleares, o depósito de dejetos, os investimentos estrangeiros, as obras públicas e a política florestal. Ela também está muito ligada à defesa dos povos indígenas, tema extraordinariamente complexo que começou a ser discutido de maneira incipiente nas relações exteriores do Chile. Não é um mistério que precisamente na área do meio ambiente as organizações não-governamentais de caráter global estejam assumindo importância crescente — o Greenpeace é um exemplo eloqüente — e cuja ação tem um grande impacto sobre a política exterior de outros países e também na sociedade nacional.

O Chile participou com intensidade dos principais foros do meio ambiente, como a histórica Conferência de Cúpula sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, ou a Reunião de Cúpula sobre Mudança Climática, realizada em Kyoto no início de 1998, onde se adotou um papel conciliador entre as posições das economias avançadas e as posições tradicionais do mundo em desenvolvimento.

O multilateralismo não teve somente um caráter estatal. Também se converteu num canal para a expressão de setores muito diversos da sociedade civil que apresentou suas demandas e aspirações de maneira direta na arena internacional, levando à adoção de normas internacionais que logo são assumidas no âmbito interno. Trata-se, nesse caso, de uma dimensão diferente da globalização, que costuma ser negligenciada pelas análises mais economicistas. Um bom exemplo dessa tendência encontra-se no tratamento das questões de gênero ou, se se prefere, da mulher. Por um lado, o Chile se incorporou plenamente, durante os anos 90, ao debate internacional sobre essas questões, participando de maneira ativa das conferências mais importantes sobre o tema, entre as quais se destacou especialmente a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, celebrada em Pequim em 1995.

Similarmente, a política exterior evidenciou um claro interesse, nesse mesmo âmbito multilateral, pelo desenvolvimento social. Esse interesse levou à convocação de uma Reunião de Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, iniciativa que foi tomada pelo governo do presidente Aylwin e que se materializou em Copenhague, em março de 1995. Da perspectiva chilena, o desequilíbrio brutal que persistia dentro e entre as diversas nações do mundo representava uma fonte de insegurança que não podia ser ignorada. A Cúpula constituiu o primeiro encontro dentro do sistema das Nações Unidas em que se tratou a temática social sob uma perspectiva integral. Avaliou-se em detalhes a vinculação estreita que existe entre a democracia, os direitos humanos, o meio ambiente e o desenvolvimento econômico com equidade, e adotou-se um programa de ação que recebeu um importante apoio da comunidade internacional.

Conclusões

As prioridades resenhadas não esgotam, de modo algum, a política exterior dos governos da Concertación. O Chile manteve também sua presença em países selecionados de outras áreas do mundo — Oriente Médio, Magreb, Europa Central, Rússia — e desenvolveu uma nova relação com a África do Sul, depois que caiu o sistema de *apartheid* e se iniciou um processo de transição à democracia que apresentava algumas similitudes com o caso chileno. Ao mesmo tempo, o país se ocupou de um sem-número de temas nos foros e instituições mais diversos. Concomitantemente, também foi capaz de hierarquizar cada vez mais suas prioridades, tarefa nada fácil para a política exterior de um Estado relativamente pequeno, que se vê constantemente submetido ao jogo de fatores e ver-

dadeiros *lobbies* externos e internos, que se mobilizam a favor de interesses de política exterior extraordinariamente diversos.

A intensa atividade internacional que o país desenvolveu exigiu a adaptação dos instrumentos da política exterior. Essa necessidade parecia patente na Chancelaria, mas também se estendia a outras áreas do governo e, inclusive, do setor privado. Os governos da Concertación enfrentaram o desafio de fortalecer os instrumentos da política exterior, para torná-los mais eficazes, modernos e integrados. Esse objetivo implicava a introdução de transformações na forma institucional da política exterior. Concretamente, exigia o desenvolvimento de uma Chancelaria organizada de acordo com áreas geográficas e grandes temas funcionais, e que superasse a tradicional divisão entre assuntos políticos e econômicos, dotada de pessoal diplomático e profissional qualificado e de métodos de gestão inovadores. Em um país legalista como o Chile, esse objetivo se confundiu rapidamente com a preparação de um projeto de uma nova Lei Orgânica da Chancelaria e de seus estatutos complementares, tema que foi recorrente durante toda a década de 90. Contudo, foi possível introduzir, na prática, mudanças importantes na organização e gestão desse ministério, sem necessidade da citada lei. Isto é, ocorreu uma reestruturação gradual dentro do marco existente, que implicou uma maior integração entre as áreas política e econômica, a criação de novas unidades e a supressão de outras, uma importante racionalização da gestão orçamentária, a criação de equipes negociadoras altamente profissionalizadas, a renovação da agência promotora de exportações — ProChile — e o estabelecimento e posterior vinculação à Chancelaria da AGCI. É óbvio que ainda há muito por fazer e que fazem falta mudanças mais profundas. Mas também é importante valorizar o que se fez até agora. Hoje parece quase natural que o país esteja participando de um processo constante de negociações econômicas internacionais, mas é importante recordar que as equipes que as conduzem praticamente não existiam no começo da década. Tra-

ta-se de uma profissionalização da gestão externa, pela qual normalmente se passa por cima.

A política exterior dos dois governos da Concertación contabiliza, sem dúvida, um balanço favorável. Essa é também a percepção da opinião pública que, em quase todas as pesquisas, avalia de maneira especialmente positiva as relações exteriores do país, fazendo delas uma das políticas públicas que mais aprovação suscitam na gestão dos governos da Concertación. É importante acrescentar que essa avaliação não deriva de um ou dois fatos específicos, mas de um trabalho geral. Esse resultado talvez seja surpreendente, quando se recorda que o primeiro governo da Concertación optou por uma política internacional de baixo perfil, ou, como lembrou o presidente Aylwin em uma entrevista, “de tom menor” (BENGOA e TIRÓN, 1994:19), e que o segundo governo enfatizou uma diplomacia pragmática, muito distante de buscas de liderança ou de políticas de prestígio.

O balanço não é igualmente favorável em todos os campos. A política vicinal enfrentou limitações objetivas, especialmente no caso boliviano. A relação com o Mercosul sofre algumas incertezas, que derivam da decisão chilena em seguir definindo a inserção econômica e política chilena no mundo de forma individual e da manutenção de posições objetivamente distintas sobre a liberalização do comércio hemisférico ou a abertura dos mercados internos. Em alguns momentos, houve expectativas excessivas nas relações com os Estados Unidos, como demonstrou a longa e frustrante experiência do *fast-track*. As relações com a Europa, em alguns momentos, também foram afetadas por um excesso de otimismo. Entre outubro de 1998 e fevereiro de 2000, a política exterior teve de suportar a carga do caso Pinochet. A projeção econômica na direção da Ásia não foi acompanhada por um esforço comparável em matéria política ou social, uma vez que se trata de uma área que continua relativamente distante para a sociedade chilena.

Contudo, o balanço geral é amplamente positivo. Houve uma mudança qualitativa nas relações exteriores, que já não se podem apresentar como a reinserção de que se falava no começo dos anos 90 ou o retorno às veneráveis tradições históricas, que se preconizavam de modo um tanto nostálgico nos tempos da oposição ao regime militar. Não se recuperou uma tradição; ao contrário, o Chile está vinculado ao mundo de uma maneira cada vez mais diferente.

A política exterior projeta valores e é, em boa medida, um reflexo da política interna. Mas ela também cumpre uma função essencial de adaptação às condições cambiantes que caracterizam o sistema internacional, como nos lembra um dos poucos teóricos chilenos das relações internacionais (TOMASSINI, 1989:155). O balanço desses 10 anos comprova que o país está adaptando-se a seu novo contexto externo, e que é precisamente essa necessidade a principal fonte de mudanças da política exterior. Ela responde mais aos estímulos externos que às necessidades da política interna ou às características de um determinado governo.

Sem dúvida, os próximos anos apresentam uma série de desafios para a política externa, que têm a ver com a modernização do Estado, a atualização de uma infra-estrutura inadequada para a nova inserção internacional do país, uma integração maior das regiões nesse esforço e, sobretudo, a necessária mudança cultural que ainda está pendente em uma nação que, no passado, foi muito insular e encerrada em si mesma, e que ainda não superou essa limitação.

Bibliografia

ARMANET, Pilar, ÁLAMOS, Pilar, O'SHEA, Luz. *Las relaciones de Chile con los organismos multilaterales de la Cuenca del Pacífico*. Santiago: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile e Fundación Chilena del Pacífico, 1996.

- BENGOA, José, TIRÓN, Eugenio. Una mirada retrospectiva: entrevista a don Patricio Aylwin Azócar. *Proposiciones*, Santiago: Ediciones SUR, n. 25, out. 1994.
- CHILE. Ministério das Relações Exteriores. *Política exterior vecinal del gobierno del Presidente Aylwin 1990–1994*. Santiago: Ministério das Relações Exteriores, 1994.
- COUSIÑO, José Antonio. *Política y estrategia en el Pacífico Insular*. Santiago: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1997.
- DE MARTINI, María Isabel. Las claves de la Cancillería. *La Época*, 3 abr. 1994.
- FERNÁNDEZ AMUNÁTEGUI, Mariano. Estado actual de las relaciones entre Chile y la Unión Europea. In: (Vários autores) *Relaciones con la Unión Europea: una visión latinoamericana*. Santiago: Celare, 1995.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo. Bases para una estrategia de comercio exterior chilena. In: MUÑOZ, Heraldo (Org.). *Chile: política exterior para la democracia*. Santiago: Pehuén Editores, 1989.
- GUTIÉRREZ BERMEDO, Hernán. *Las relaciones económicas de Chile con los países de Asia-Pacífico*. Informe apresentado à Reunião da América Latina e Caribe de Centros de Estudos sobre Ásia-Pacífico, Sistema Económico Latinoamericano (Sela). Caracas, 17-18 jul. 1997.
- INSULZA, José Miguel. Apresentação diante da Comissão de Relações Exteriores, Assuntos Interparlamentares e Integração Latino-Americana da Câmara dos Deputados do Chile. Valparaíso, 6 jan. 1998.
- _____. Cooperación internacional y política exterior. In: Cinda. *Cooperación Internacional: la experiencia chilena 1990–1991*. Santiago: Cinda, 1992. p. 15-38.
- MUÑOZ, Heraldo. *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*. Santiago: Ediciones del Ornitorrinco, 1986.
- _____, PORTALES, Carlos. *Una amistad esquiva. las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*. Santiago: Pehuén, 1987.

- SIGMUND, Paul E. *The United States and democracy in Chile*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993.
- TOMASSINI, Luciano. *Teoría y práctica de la política internacional*. Santiago: Universidad Católica de Chile, 1989.
- VAN KLAVEREN, Alberto. El apoyo a la democracia en América Latina: ¿Hacia un nuevo régimen internacional? *Síntesis*, n. 21, p. 17-36, jul.-dez. 1993.
- WILHELMY, Manfred. Hacia un análisis de la política exterior chilena contemporánea. *Estudios Internacionales*, n. 48, p. 440-471, out.-dez. 1979.
- _____, INFANTE C., María Teresa. La política exterior en los años 90: el gobierno del Presidente Aylwin y algunas proyecciones. *Estudios Sociales*, n. 75 (trimestre 1), 1993.
- _____, LAZO, Rosa María. *La política multilateral de Chile en Asia-Pacífico*. Proyecto Fondecyt 1950834, 1997. (Manuscrito)

Resumo

O artigo nos oferece um panorama da política externa de um país que, nas duas últimas décadas, foi o precursor na América do Sul de uma profunda internacionalização da economia. Isso se revigorou, nos anos 90, com a redemocratização e o reordenamento do sistema econômico mundial.

O autor, contudo, também nos proporciona uma análise de alguns sobressaltos da política internacional chilena, como o caso Pinochet, sua repercussão e seus desdobramentos em termos da relação com a Inglaterra e com um tradicional parceiro econômico-comercial, a Espanha; e a tentativa mal-sucedida, em anos recentes, de o país se inserir no contexto do Nafta.

A agenda internacional da Bolívia no início do século XXI

ANTONIO ARANÍBAR QUIROGA

1. As relações exteriores da Bolívia na década de 90

A política externa é um dos pilares principais em qualquer agenda governamental e de Estado, ao constituir-se no veículo de projeção do país para o mundo.

Ela deve priorizar e conjugar os traços de identidade da nação e da qual é representante, seus objetivos históricos e seus interesses imediatos — determinados por seu desenvolvimento interno e pelas possibilidades com que o contexto internacional a contempla, em cada período — com os ideais e princípios que surjam do mais amplo consenso, e que lhe dêem a qualidade e a força de uma política orgânica de Estado. É preciso, também, contar com os instrumentos e os operadores que tornem essa política possível.

Essa projeção é, por sua vez, o elemento-chave no qual se baseia um papel mais ambicioso e ativo de promotor, gestor e ator, nos âmbitos e eventos de caráter internacional onde o país deve constituir-se em interlocutor válido para a definição dos conteúdos da ordem internacional.

Desde a instauração da democracia, em fins de 1982, a Bolívia concentrou a maior parte de seus esforços em construir e consolidar instituições que garantam sua estabilidade políti-

ca, em meio a um processo de reconstrução da base econômica conforme parâmetros de estabilidade macroeconômica e crescimento sustentado, ainda que insuficiente; paralelamente, iniciou-se a reconstituição de seus setores sociais internos. Esse processo coincidiu, no tempo, com as mudanças mais dramáticas que a comunidade internacional experimentou no presente século, motivo pelo qual a busca de uma inserção pertinente e oportuna da Bolívia, em tal contexto, tem sido uma preocupação permanente dos governos que desde então se sucederam, sempre pela via da alternância democrática.

Assim, a surpreendente relevância, em termos relativos, e os sucessos que a Bolívia obteve no plano internacional na década de 90 são, muito provavelmente, o reconhecimento de sua democracia emergente e de suas audaciosas e inovadoras reformas internas, que configuram o perfil de um novo país — de estabilidade política e econômica sem precedentes —, proposto com confiança no futuro.

O tradicional isolamento do país e a falta de iniciativas em matéria de política externa, as ações principalmente reativas e tardias, a estagnação e o envelhecimento de uma diplomacia de baixo profissionalismo, e o manejo do serviço exterior como um butim político de guerra, o que em grande medida impediu sua qualificação e sua institucionalização, foram objeto de mudanças significativas durante os mandatos governamentais que correspondem à década de 90, embora — é forçoso reconhecê-lo — sem ter-se ainda alcançado, nessa matéria, o nível de estabilidade, de continuidade e de excelência do qual necessita o povo boliviano.

A instalação da chamada “diplomacia presidencial” nos períodos dos governos de Jaime Paz Zamora (1989-93) e Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-97), além de suas diferenças de estilo e de conteúdos, e a ação orgânica de uma Chancelaria cada vez mais institucionalizada — apesar dos retrocessos que, nessa direção, tem feito o governo, de uns tempos para

cá — fizeram da Bolívia não apenas um membro ativo da comunidade internacional, mas, também, um articulador de espaços e temas que transcenderam suas fronteiras. Como resultado, a Bolívia que se mostrou ao mundo, durante a maior parte da década que passou, foi um país despojado de seus clichês que, superando velhos traumas, apostava na abertura de um espaço político próprio no plano internacional, reivindicado pela nova realidade.

É à luz desses antecedentes que temos de empreender um resumo focalizado das relações exteriores da Bolívia na década de 90 e no limiar do século XXI.

2. A evolução dos temas candentes da agenda internacional da Bolívia

2.1. Política vicinal e reintegração marítima.

Situada no centro geográfico do subcontinente sul-americano, reduzida territorialmente por sucessivas guerras, e privada, por uma delas, de acesso soberano ao Oceano Pacífico, a Bolívia definiu o perfil de sua política externa, em primeiro lugar, em relação aos seus vizinhos.

No chamado “período geográfico” de nossa política externa, que vai da independência, em 1825, até o final da Guerra do Chaco, em 1935, a Bolívia garantiu sua condição de país independente, mas o fez a um alto preço:

1. Na ordem geográfica propriamente dita, houve uma redução de quase 40% do território original, em termos quantitativos; sob o aspecto qualitativo, houve a mutilação marítima da Bolívia.
2. No plano político, a falta de unidade nacional em torno do tema-chave de sua auto-imagem — o da reinte-

gração marítima, tendo o país se dividido entre “*reivindicacionistas*” e “*practicistas*”, desenvolvendo-se paixões a favor e contra os vizinhos do Pacífico, com a proliferação de “peruanófilos” e “chilenófilos” — resultou no descaso quanto a uma verdadeira posição nacional.

3. Finalmente, no plano cultural, essa época nos legou a idéia do que concordamos em denominar a “cultura da mediterraneidade”, e que “pode ser definida como a afirmação de uma atitude que privilegia uma visão conspirativa do contexto externo contra a Bolívia, ao mesmo tempo em que, paradoxalmente, espera que as soluções dos problemas nacionais provenham também do exterior, com um mínimo esforço nacional”.¹

Logo depois da Guerra do Chaco, ingressa-se num novo período da história diplomática da Bolívia, quando o ministro das Relações Exteriores, Luis Fernando Guachalla, enuncia pela primeira vez o norte programático que presidiria essa nova fase, assinalando que “a Bolívia deve ser terra de contatos, não de antagonismos”. Toda uma geração de diplomatas daria a essa fórmula, nos anos seguintes, seu conteúdo e seu alcance. Dentre estes destacou-se, sem dúvida, Alberto Ostría Gutiérrez, que, primeiro como embaixador em vários países vizinhos, e depois como chanceler, compreendeu melhor que todos o papel que a Bolívia estava chamada a desempenhar e desenvolveu o conteúdo daquela fórmula nos pontos detalhados a seguir:²

1. “A geografia impõe à Bolívia não uma função isoladora e de isolamento, mas de atração, de articulação, de união, de soldadura entre os países que a rodeiam.”

1. Ver GOMEZ-GARCÍA, Vincent. *Corredores interoceánicos e integración en la economía mundial*. La Paz: Udapex-Ildis, 1997. p. 310.
2. Ver OSTRÍA GUTIÉRREZ, Alberto. *Una obra y un destino: la política internacional de Bolivia después de la Guerra del Chaco*. Buenos Aires: Imprenta López, 1953. p. 450. (Segunda edição, corrigida e aumentada).

2. “A Bolívia deve estar em contato com seus vizinhos, mas não com uns e contra outros, fomentando rivalidades, e sim harmonizando diferenças e interesses.”
3. “A função atribuída à Bolívia é, portanto, essencialmente pacífica, e exclui completamente toda e qualquer idéia de força e de violência, (...) precisamente para que não acabe, por causa de sua própria debilidade, como vítima da força e da violência alheia, em choque sobre seu território indefeso.”

Em suma, assume-se a diversidade geográfica como uma vantagem e uma oportunidade favorável, e não como uma fatalidade negativa.

Esse novo período da história diplomática boliviana — que duraria até 1985, quando o país empreende a caminhada de sua modernização em moldes democráticos e de economia de mercado, adaptados aos tempos de globalização — deixaria legados paradoxais. Ao mesmo tempo que se desenha um destino certo para a nação no plano internacional — firmando-se acordos e tratados com praticamente todos os países vizinhos —, não se transcende, por sua vez, a “cultura da mediterraneidade”, o debate estéril e antinacional de “*reivindicacionistas*” e “*practicistas*” e o enclausuramento geográfico.

O período “moderno” ou “contemporâneo” é inaugurado com o Decreto Supremo 21.060, que implanta na Bolívia uma “Nova Política Econômica” — pela qual se abandona o padrão de capitalismo de Estado, tão extensamente vigente na Bolívia e na região. Assumindo as boas oportunidades e tratando de superar os riscos, os sucessivos governos deram continuidade, no plano interno, à política de ajuste estrutural aplicada pelo governo de Paz Estensoro em 1985, e assumiram a necessidade de completar e transcender os objetivos meramente economicistas daqueles ajustes, dando lugar a reformas de segunda geração, como a participação popular, a descentralização administrativa, a reforma educativa e a Lei do Instituto Nacio-

nal da Reforma Agrária, bem como a adoção do princípio constitucional de que a Bolívia é um país “multicultural e pluriétnico”. Estava em marcha, assim, a construção democrática de um projeto nacional viável de “unidade na diversidade”, que serviria de conclusão ao inacabado processo da identidade nacional boliviana. Esse projeto exige, para que tenha êxito, o cumprimento de determinadas tarefas vinculadas diretamente aos temas da política externa boliviana:

1. No plano político: a construção de um Estado de Direito com instituições sólidas, dotado de políticas de Estado e não apenas de governo.
2. No plano econômico: vigoroso impulso à capacidade exportadora do país, capaz de superar a matriz atual de sua inserção econômica internacional, quase exclusivamente apoiada na exportação de matérias-primas.
3. No plano estratégico: projeção internacional bioceânica, fundada na plena integração nacional interna e no direcionamento da Bolívia como terra de contatos e não de antagonismos.
4. Finalmente, no plano cultural: a superação da “cultura da mediterraneidade” por algo que provisoriamente se poderia denominar uma “cultura da interoceandade”, fundada no respeito à identidade cultural múltipla, com alto nível de auto-estima e, portanto, de confiança nas capacidades internas para aproveitar as oportunidades da época, e aberta aos seus vizinhos e ao mundo para cumprir seu papel de ponte integradora, “terra de contatos e não de antagonismos”.

A década de 90 viu os sucessivos governos guiados por essas premissas, com o desenvolvimento, no plano da relação com os vizinhos, de um número crescente de iniciativas e projetos de índole cooperativa com todos eles, sem contudo conseguir superar o bloqueio político, superação necessária para a sinergia das relações com o Chile (e, acrescentaríamos, com o

Peru), pressuposta pelo enclausuramento geográfico do país. Coincidimos, assim, quanto ao estado atual das relações entre a Bolívia e seus vizinhos, com a opinião, sustentada por alguns, de que “enquanto as relações com Argentina, Brasil e Peru caminham da cooperação para a integração, as relações com o Paraguai começam a ganhar feições cooperativas, e as relações com o Chile têm traços predominantemente conflitivos”.³

Seguindo as idéias por mim desenvolvidas sobre o conteúdo dos principais temas da agenda vicinal, e suas formas de tratamento neste final de século, diremos que os temas da agenda vicinal “onde predomina a cooperação” são: “a) a preservação da democracia; b) a complementaridade econômica e o regionalismo aberto; c) a integração energética; d) as águas internacionais; e) a integração física”. Os temas da agenda vicinal “onde predomina o conflito” são, por sua vez: “a) o problema marítimo; b) o narcotráfico; c) a migração; d) o contrabando; e) as minas antipessoais”. O tema no qual se observa maior desenvolvimento na agenda vicinal é o da integração econômica; a integração energética, a integração física, a integração fluvial e lacustre e, inclusive, a migração são temas medianamente desenvolvidos. E a mediterraneidade, a integração nas fronteiras, o livre trânsito e a segurança cooperativa são temas pouco desenvolvidos em escala vicinal.

Como já defendemos em outro trabalho,⁴

“para a Bolívia, a reintegração de sua qualidade marítima perdida na Guerra do Pacífico constitui objetivo essencial de sua política externa e objetivo irrenunciável da nação boliviana. Apesar desse posiciona-

3. Ver TORRES ARMAS, William. *Bolívia y sus vecinos*. In: H. Cámara de Diputados, Comisión de Política Internacional y Culto. *Política exterior boliviana: desafíos en el nuevo milenio*. La Paz: Vásquez Impresores, 1999. p. 121-35.

4. Ver ARANÍBAR QUIROGA, Antonio. *Bolívia, Chile y Perú: hacia un futuro compartido*. La Paz: Ediciones Plural, 1999. p. 126.

mento estratégico de consenso na sociedade e no Estado bolivianos, as políticas de governo sobre o conteúdo e as formas de plasmar aquele objetivo seguem oscilantes e, portanto, não têm tido a continuidade necessária para serem eficazes. Adicionalmente, e salvo exceções, a regra para ‘a elaboração das políticas oficiais nessa matéria também não tem reconhecido suficientemente os dados tangíveis do poder nacional boliviano para chegar a um consenso sobre seus cursos de ação. Ou, pelos menos, acreditamos ingenuamente que o poder nacional emanava do caráter justo da demanda marítima e da difusão internacional dessa demanda’.⁵ Como parte dessas oscilações, destacasse o tratamento diferenciado dado aos componentes da relação econômica bilateral com o Chile, embora seja claro que as condicionantes da percepção e as imagens que prevalecem na sociedade civil e política bolivianas inibem a possibilidade de passos mais audaciosos, enfraquecendo e tendendo a inviabilizar formulações mais completas e integrais para encarar de modo coordenado e eficaz os componentes políticos e econômicos dos vínculos com o Chile.”

Sem laços diplomáticos com aquele país, e desejosos de com ele estabelecer um diálogo integral, os dois últimos governos bolivianos definiram uma política que — buscando superar a “incondicionalidade” reivindicada pelo Chile para o reatamento do diálogo e, eventualmente, das relações diplomáticas — diz dever ser o diálogo “sem condições e sem exclusões”. Obviamente, ambos os governos referem-se ao tema do enclausuramento geográfico da Bolívia, que o Chile não acei-

5. Ver BARRIOS MORÓN, Raúl. *Tiempo y política en las relaciones con Chile*. Dez. 98, p. 6. (mimeo)

ta se constituir em “condição” para o diálogo ou o reatamento de relações, e que a Bolívia não admite poder ser “excluído” de um eventual diálogo ou reatamento de relações. Nesse verdadeiro círculo vicioso, passaram-se vários anos; só há algum tempo parece ter-se aberto a possibilidade de um diálogo verdadeiro, depois da Chancelaria chilena ter aceitado a formulação boliviana sobre o tema — com o encerramento do capítulo da Guerra do Pacífico com o Peru, mediante a assinatura, em Lima, da Ata de Execução do Tratado de 1929 entre Chile e Peru. Nada assegura, contudo, que os passos seguintes levem a uma verdadeira e definitiva solução do problema da mediterraneidade boliviana, embora nada pudesse ser mais sadio e construtivo para a paz, a segurança e a integração do Cone Sul da América Latina.

2.2. Cooperação internacional na luta contra o narcotráfico.

Consagrado, ao término da Guerra Fria, como uma espécie de sucedâneo da luta contra o comunismo, o tema do combate ao narcotráfico colocou-se, ao final da década passada, no centro da relação bilateral mais importante do país — que, obviamente, é a que se refere aos vínculos com os EUA. A Bolívia, desde o começo de sua mudança de posicionamento frente à indiscutida única potência mundial, compreendeu e assumiu que não podia, nem devia, abordar o tema da luta contra o narcotráfico — fenômeno complexo cuja essência é transnacional e, portanto, multilateral — como assunto de responsabilidade individual dos chamados “países produtores”. Elaborou então, no âmbito de sua política externa, e em concordância e co-autoria com outros países, o conceito da “responsabilidade compartilhada” ou “co-responsabilidade”. Esse conceito, com diferentes graus de clareza, de ênfase e de efi-

cácia, tem estado presente na ação de sua diplomacia desde 1988, quando ocorreu, em Viena, a Conferência Mundial sobre a luta contra o tráfico ilícito de entorpecentes. Adicionalmente, na década de 90, “a Bolívia (...) declarou que não seria possível erradicar a produção de folhas de coca se não se oferecessem outras fontes de trabalho aos camponeses pobres que a cultivavam. Daí nasceu o conceito de desenvolvimento alternativo, que se somou às categorias de erradicação e prevenção para formar a trilogia das opções de estratégia que os países andinos e os EUA acordaram nas cúpulas presidenciais de Cartagena e San Antonio (...). Mesmo assim, os EUA insistiram na prioridade da ação repressiva para interromper a oferta procedente do Sul, e sua política criou constantes atritos diplomáticos e políticos com a região, particularmente com a Bolívia e com a Colômbia, nações nas quais se usou a ameaça de descertificação — que implicava o corte dos fluxos de financiamento — e o cancelamento dos vistos de entrada em seu território”.⁶

Durante a utilização, por parte dos EUA, desse tipo de medidas de corte unilateral e contrárias ao direito internacional, a Bolívia empenhou-se a fundo em promover os pontos de vista acima resumidos. A partir daí, contribuiu de modo eficaz, junto aos demais países andinos e ao chamado “Grupo do Rio”, para, primeiro, neutralizar as tentativas norte-americanas de fazer aprovar, pelos países do hemisfério, uma estratégia concebida em termos exclusivamente unilaterais, na Cúpula de Miami (dezembro de 1994); e, depois, para aprovar, no seio da OEA, a Cicad — um documento de “Estratégia de luta contra as drogas para o século XXI” (1996), que contém, de modo mais equilibrado, os pontos de vista dos países produtores e do conjunto dos países latino-americanos.

6. Ver FERNÁNDEZ SAAVEDRA, Gustavo. *Bolívia y sus circunstancias: el siglo XX*. 1999, p. 17-8. (mimeo)

Nessa mesma direção, a Bolívia promoveu ativamente e com êxito os conceitos da responsabilidade compartilhada e do desenvolvimento alternativo, no âmbito de suas relações com a União Européia. Ponto culminante dessas ações foi a VI Reunião Institucionalizada de Ministros de Relações Exteriores da União Européia e do Grupo do Rio, celebrada precisamente em Cochabamba, em abril de 1996. Lá se aprovou uma declaração política, sob a rubrica geral de “Drogas e seus problemas conexos”, com quatro pontos que, em conjunto, constituem um condensado “*corpus* conceitual” comum para a luta contra as drogas, e cuja essência é o “chamamento, à comunidade internacional, para fazer frente a esse fenômeno mediante uma atuação conjunta, baseada no princípio da co-responsabilidade. Os ministros consideraram que essa estratégia de co-responsabilidade global é essencial para se conseguir uma verdadeira redução da oferta e da demanda de drogas ilegais (...) e a execução dos programas de desenvolvimento orientados para suprimir a produção de drogas”.⁷

Toda essa atividade diplomática, da qual destacamos apenas os eventos mais importantes, não conseguiu evitar, contudo, o predomínio dos pontos de vista norte-americanos na prática das relações bilaterais com a Bolívia, a ponto de se ter falado da necessidade de “desnarcotizar” as relações como um objetivo das atividades política e diplomática bolivianas (período 1993-97). Esse objetivo não chegou a ser plenamente alcançado, pois esse tema continua a ser dominante, embora não exclusivo, na relação bilateral com os EUA; e, de modo indireto mas não menos eficaz, no conjunto da cooperação internacional manobrada pelos organismos multilaterais — como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e, inclusi-

7. Ver: BOLÍVIA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Secretaria Pro-Tempore del Grupo de Río. *Memoria VI Reunión Ministerial Institucionalizada Grupo de Río-Unión Europea*. Bolívia, 1996, p. 54.

ve, o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Felizmente, os europeus e os japoneses se mantiveram à margem dessa atitude, no que se refere a termos de cooperação, assim como a Corporação Andina de Fomento.

Embora a posição boliviana quanto ao tema da luta contra o narcotráfico não se tenha modificado, em termos formais, no plano de sua política exterior, é preciso assinalar que o governo modificou unilateralmente — a partir do momento em que tomou posse, em agosto de 1997 — os termos de sua relação com os EUA, ao propor, como objetivo de sua gestão, “tirar a Bolívia do circuito do narcotráfico”, mediante a total erradicação em cinco anos — prazo que corresponde exatamente ao término do mandato — da chamada coca “*excedentaria*”. Essa política, que está sendo firmemente implementada no país, inclusive mediante a militarização da luta contra o narcotráfico (o que os governos anteriores evitaram de vários modos), por um lado trouxe ao governo boliviano um notável reconhecimento na relação com os EUA e com os organismos multilaterais (sob hegemonia americana indireta, mas eficaz); mas, por outro lado, no âmbito interno, criou uma forte tensão — contabilizável em termos de confrontos e vítimas da violência da repressão — com os setores camponeses produtores de coca. Feitas essas considerações, poderíamos subscrever o critério defendido por um membro do governo,⁸ ao dizer que “lentamente, porém, começou a diminuir a gravidade do problema na Bolívia. A decisão dos cartéis colombianos de abastecer-se com matéria-prima produzida por eles, protegidos pelos exércitos de guerrilheiros e paramilitares, fez diminuir a pressão sobre as plantações bolivianas, criando condições para que tenha êxito a política de erradicação intensiva das plantações de coca, executada pelo governo boliviano. Em todo caso, é evidente que a estratégia nacional foi bem-sucedida, primeiro para

8. Ver FERNÁNDEZ SAAVEDRA, Gustavo. Op. cit. p. 18.

conter e depois para reduzir o cultivo de folha de coca, sem desencadear processos de violência política ou delinqüente da magnitude dos que se vivem em outros países da região”. O perigo de que esses processos cheguem a eclodir não está absolutamente afastado, assim como ainda não está confirmado o sucesso final da política de erradicação total da folha de coca “*excedentaria*”.

A Bolívia teve capacidade para, no plano de sua política externa, contribuir para que se passasse da satanização dos produtores à multilateralização das responsabilidades no tema da luta contra o narcotráfico e, inclusive, para que se transitasse de uma “caça às bruxas” ao debate real sobre a efetividade da fiscalização internacional das drogas. Assim, a Bolívia se encontra, no limiar do século XXI, sustentando, no plano declaratório, as elaborações do que ela própria postulou, coerentes com seu interesse nacional; mas, no plano prático de sua política interior, está desenvolvendo uma duvidosa estratégia unilateral de eliminação total, em pouco tempo, da produção da coca “*excedentaria*”. Essa estratégia lhe rende frutos, no curto prazo, em matéria de cooperação internacional; mas, no médio e no longo prazo, não parece ser totalmente congruente com seu verdadeiro interesse nacional na matéria.

2.3. Globalização e integração sub-regional, regional e hemisférica.

A globalização, como fenômeno objetivo que abarca matérias cruciais nos planos econômico, financeiro, cultural, de telecomunicações e ecológico, representa um dado que não se pode deixar de considerar na realidade do mundo moderno. Uma parte da constatação objetiva em relação a esse fenômeno está nas cifras apavorantes sobre o que a concentração da riqueza e a extensão da pobreza vêm produzindo, em escala

planetária, configurando o novo mapa mundial da pobreza e da marginalização. Frente a frente com a globalização, porém, não se pode negá-la ou ignorá-la; é preciso, sim, reconhecer com realismo os riscos que ela comporta, e as oportunidades que oferece. Outra coisa é a globalização assumida como manto ideológico para justificar a ortodoxia neoliberal e a onipotência do mercado como os únicos caminhos possíveis de gestão estatal no mundo moderno. Ao contrário dos que crêem que chegou a hora do “fim da história”, a verdade é que a história se move de várias maneiras, tratando de encontrar, em meio ao fragor das desigualdades e iniquidades do mundo de hoje, os caminhos para oferecer igualdade de oportunidades e resgatar a dignidade e a justiça.

No que concerne à Bolívia, é paradoxal constatar ser precisamente no tempo da globalização — quando o Estado nacional tende a perder a importância que teve — que ela tenha de concretizar um projeto nacional viável. Terá de fazê-lo, além do mais, no interior de um processo crescente de integração com seus vizinhos no espaço latino-americano e, inclusive, no vasto cenário do hemisfério americano. Com efeito, a integração econômica e política é uma das respostas mais óbvias e mais eficazes aos desafios que a globalização apresenta aos países que, como a Bolívia, não têm qualquer possibilidade de possuir peso isolado no cenário mundial que se está configurando a partir dessa trilogia de gigantes econômicos — EUA, União Européia e Japão e Leste Asiático.

Como diz um prestigiado ex-chanceler boliviano,⁹

“se, antes, a integração visava a proteger os mercados, com uma concepção essencialmente defensiva, no presente, adequando-se às tendências globalizadoras, os

9. Ver CAMACHO OMISTE, Edgar. Dignidad y realismo en política exterior. In: FUNDACIÓN MILENIO. *Las reformas estructurales en Bolivia*. 1. ed. La Paz, 1998. p. 335-79.

países procuram melhorar o intercâmbio recíproco, a cooperação e a harmonização de políticas, para obter, conjuntamente, termos favoráveis de inserção numa economia mundial em expansão e em rápida transformação tecnológica. (...) O risco maior para as sociedades contemporâneas parece ser o isolamento e a marginalização. (...) Se o isolamento produz atraso e dependência, o intercâmbio material e espiritual entre os povos e as culturas enriquece e desenvolve as potencialidades próprias e alheias.”

Para um país de posição essencialmente interior como a Bolívia, é claro que o primeiro problema a se impor, em termos de integração, é o de realizá-la com os países mais próximos. Esse caminho começou a ser trilhado ao final da década de 60, quando decidiu participar do Pacto Andino, naquela ocasião com o Chile, o Peru, o Equador, a Colômbia e a Venezuela. Conhecem-se, contudo, as limitações e as dificuldades que causou, nesse processo, a hoje superada política de “desenvolvimento para dentro”, baseada no Estado como protagonista da atividade econômica; e também sabe-se que esse processo integrador recebeu novo impulso a partir do final da década de 80 e começo da década de 90. A Bolívia contribuiu para isso, primeiro, a partir da definição da abertura unilateral que acompanhou a nova política econômica, que começou a ser aplicada em agosto de 1985. A partir daí, geraram-se na Bolívia — e nos demais países que progressivamente assumiram esse mesmo tipo de projeção estratégica no plano econômico — as condições para a integração econômica real que se concretiza na renovada Comunidade Andina de Nações (CAN). A Bolívia também contribuiu positivamente com sua vontade política integradora e seu papel articulador — apesar de seu menor desenvolvimento relativo, e da diferença abismal que a distancia do eixo e motor econômico que os mercados venezuelano e

colombiano representam na CAN. O papel da Bolívia ficou evidenciado, de modo particular, em 1997, quando o Peru decidiu abandonar a Comunidade e a Bolívia, na qualidade de secretária *pro tempore* da CAN, teve no episódio desempenho crucial e bem-sucedido — apesar do ceticismo que alguns manifestaram quando o Peru não compareceu à Cúpula Andina realizada em Sucre, em abril de 1997. Sem o Peru, houve quem pensasse que não se devesse manter o encontro. Mas a reunião foi decisiva, precisamente para se conseguir o breve retorno do Peru, e para que o governo boliviano seguinte recebesse uma Comunidade Andina renovada, com uma nova organicidade e vitalidade.

No que se refere à integração regional, a década de 90 começou com a criação e o surpreendente desenvolvimento do Mercado Comum do Sul (Mercosul) entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Sendo os três primeiros países limítrofes com a Bolívia, e concentrando-se neles a parte principal do intercâmbio econômico do país com o mundo, é claro que, desde o princípio, colocou-se, para a Bolívia, a necessidade de lançar uma política de aproximação com esse dinâmico processo de integração econômica. E isso apesar de, como afirma outro destacado ex-chanceler boliviano,¹⁰ “não precisaríamos fazer um acordo de integração comercial ou entrar para o Mercosul para construir o gasoduto com o Brasil — e o gasoduto com o Brasil tem a importância acumulada de 30 tratados internacionais. Essa classe de projetos gera uma inter-relação econômica e política que ultrapassa, de longe, as que resultam exclusivamente das negociações diplomáticas.”

Aos primeiros passos de aproximação dados pelo Governo de Paz Zamora, seguiram-se as definições que, quanto a essa

10. Ver FERNÁNDEZ SAAVEDRA, Gustavo. Diálogo de Ex-Cancilleres. In: H. Cámara de Diputados, Comisión de Política Internacional y Culto. *Política exterior boliviana: desafíos en el nuevo milenio*, La Paz: Vasquez Impresores, 1999. p. 207-58.

matéria, couberam ao governo seguinte. Esses parâmetros inspiraram-se numa metáfora que, em seu estilo peculiar, foi adotada pelo Presidente Sánchez de Lozada: “A Bolívia é como Dona Flor, tem dois maridos”. É claro que o país não atuou com frivolidade. É evidente que, para a Bolívia, era vital superar o falso dilema de decidir se pertencia à CAN ou ao Mercosul, dado que participar de ambas as organizações e influir em ambos os processos é a única atitude coerente com sua localização geográfica, seu papel político e seus interesses econômicos. Assim, pois, o problema não foi um ou outro, mas sim encontrar um modo de construir uma aproximação com o Mercosul que não rompesse seus vínculos com a CAN, e que permitisse à Bolívia desempenhar o papel de país articulador, de país de contatos. E isso foi feito, apesar da escassa presença econômica do país em ambos os processos, e a partir de sua posição geoestratégica, quando se concretizou, em dezembro de 1996, em Fortaleza, Brasil, a Zona de Livre-Comércio entre a Bolívia e o Mercosul, vigente desde 1º de março de 1997. Fomos firmes na presença da Bolívia na CAN e encontramos, criativamente, um caminho de associação com o Mercosul, via zona de livre-comércio, que atualmente percorre os demais países andinos — não exatamente do modo como se pensou originalmente, mas da maneira como a realidade o tem permitido. O que se pretendia ser, de fato, um acordo de zona de livre-comércio entre a CAN e o Mercosul, o que se pensava poder acontecer por acordos “quatro mais um” concluídos entre o Mercosul e cada um dos países andinos em separado, começou a concretizar-se pela via do “cinco mais um”, entre a CAN e o Brasil. Constata-se, uma vez mais, que, nessa matéria, a situação é tremendamente dinâmica, e que a Bolívia atuou basicamente de modo certo e oportuno.

Que a crise financeira mundial, nascida em 1997 no Sudeste Asiático, se tenha rapidamente alastrado para a Rússia, para depois afetar severamente a economia brasileira e, com

isso, detonar uma crise política e institucional no Mercosul e uma crise econômica em cada um dos países-membros e associados, é uma amostra a mais da vigência da globalização e da interdependência crescente que ela gera, assim como dos riscos que comporta. Com toda a complexidade dessa situação crítica, e com todos os efeitos colaterais que implica, por exemplo, quanto ao ritmo que se pode esperar para o desenvolvimento de outro grande projeto integrador que é a Área de Livre-Comércio das Américas (Alca), não parece razoável que os países optem por voltar ao caminho do desenvolvimento isolado e solitário. Sem dúvida, está na ordem do dia do Mercosul a necessidade de ajustes de vários tipos — econômico, comercial, institucional e político. E a Bolívia está, no limiar do século XXI, ante o desafio de adequar-se criativamente àqueles ajustes inevitáveis.

Embora o momento talvez não seja o mais apropriado, ainda assim se deve assinalar a necessidade de pôr um fim ao chamado “déficit de direcionamento” dos projetos de integração que constituem a CAN e o Mercosul, infundindo-lhes o objetivo de, via a adoção de uma Área de Livre-Comércio Sul-Americana (Alcsa), criar as condições para o desdobramento de uma integração latino-americana que possa coexistir com o já discutido processo de construção de um espaço econômico hemisférico que a Alca pressupõe.

A propósito desse empreendimento, do qual a Bolívia é parte e para o qual está colaborando em consonância com seus parceiros da CAN, caberiam algumas observações finais que têm a ver com a liberdade de comércio no mundo e o papel e a situação da Organização Mundial do Comércio. Como assinála o ex-chanceler Camacho, “a Bolívia ingressou na OMC, que substitui o Gatt, confiando em que o novo instrumento contribuirá para a solução multilateral de algumas desigualdades do intercâmbio, uma vez que estabelece regras de conduta e me-

canismos para compor as situações de conflito.”¹¹ O começo frustrante, em Seattle, da chamada “Rodada do Milênio” pôs uma sombra de dúvida sobre essa esperança, mas reafirmou, ao mesmo tempo, a necessidade de se continuar os processos de integração da perspectiva de um “regionalismo aberto”, elemento norteador dos esforços da integração econômica da diplomacia boliviana.

3. O aporte da Bolívia na agenda multilateral

Na década de 90, a Bolívia, como já ficou sugerido acima, foi protagonista e anfitriã de eventos diplomáticos da maior envergadura. Em âmbito presidencial, participou de todas as reuniões de cúpula celebradas, primeiro pelo Pacto Andino e depois pela CAN. Nesse âmbito, coube-lhe organizar e servir como anfitriã em três oportunidades — em 1990, em Tiwanacu; em 1992, em La Paz; e , em 1997, em Sucre. Essa última (a *IX Cumbre de Presidentes Andinos*) foi particularmente importante, como já destacamos, para garantir a integridade da CAN, ao assentar as bases da futura reincorporação do Peru ao conjunto do processo integrador da CAN, o que finalmente se concretizou a partir de 1º de agosto de 1997.

Paralelamente, destacam-se também as cúpulas de Cartagena e San Antonio, — com a participação do presidente dos EUA e de outros países, como México —, dedicadas exclusivamente ao tema da luta contra o narcotráfico (e que não tiveram imediata continuidade), onde a Bolívia contribuiu de modo importante para o debate conceitual e para a articulação de pontos de vista comuns em torno da responsabilidade compartilhada e do desenvolvimento alternativo.

11. Ver CAMACHO OMISTE, Edgar. Op. cit. p. 351.

Também em âmbito presidencial, a Bolívia participou de todas as cúpulas do Grupo do Rio e coube-lhe a honra de organizar a X Cúpula de Chefes de Estado e de Governo, dias 3 e 4 de setembro de 1996, em Cochabamba. O Grupo do Rio foi uma oportunidade muito propícia para desenvolver alguns dos temas-chave do interesse nacional boliviano, como os relativos à co-responsabilidade na luta contra o tráfico de substâncias ilícitas no mundo. A Bolívia contribuiu particularmente para dar impulso a esse tema, como também concorre para a discussão da luta contra a pobreza e do desenvolvimento sustentável, e da cooperação política entre a América Latina e a Europa.

As cúpulas de chefes de Estado e de governo ibero-americanas foram outros cenários nos quais a Bolívia esteve presente em todas as oportunidades, e nos quais pleiteou com êxito iniciativas como a da criação e desenvolvimento do Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas, cuja presidência foi exercida com brilho pelo ex-vice-presidente boliviano Victor Hugo Cárdenas, e cuja secretaria permanente está sediada em La Paz.

Por último e no plano hemisférico, a Bolívia não apenas participou das cúpulas presidenciais de Miami (1994) e de Santiago (1997), mas também, por iniciativa própria, propôs, organizou e realizou a Cúpula das Américas para o Desenvolvimento Sustentável, realizada entre os dias 6 e 8 de dezembro de 1996, em Santa Cruz de la Sierra, com a participação de presidentes, vice-presidentes e ministros de 27 países do hemisfério americano. “Na Declaração de Santa Cruz e no Plano de Ação que a acompanha, reafirmou-se a determinação de avançar na direção do desenvolvimento sustentável; um dos principais resultados do evento foi a incorporação do tema da superação da pobreza como parte integral do desenvolvimento sustentável”.¹² Mas os ensinamentos e as contribuições da

12. Ver: BOLÍVIA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Memoria institucional gestión 93-97*. La Paz: Impresión CID, 1997. p. 67.

Cúpula de Santa Cruz são mais amplos e cabem, como observamos detalhadamente em outro trabalho,¹³ no âmbito do debate conceitual (desenvolvimento *versus* crescimento; desenvolvimento social e econômico *versus* conservacionismo ambiental; confronto Norte-Sul; papéis e competências do Estado, do setor privado e da sociedade civil, e o perfil do novo interamericanismo), dos atores do processo e dos desafios que a reunião de cúpula de Santa Cruz abriu no campo substantivo e no campo institucional. “A Cúpula de Santa Cruz de la Sierra foi convocada (...) na firme convicção de que nenhum país é tão grande que não precise de cooperação, nem tão pequeno que não tenha algo a ensinar, a fim de compartilhar experiências e cuidar de definir o que poderia ser uma plataforma hemisférica comum, na busca do desenvolvimento sustentável e da cooperação regional que a viabilize.”¹⁴

4. As prioridades da política externa no limiar do século XXI

Ao final da década de 90 e, portanto, do século XX, a Bolívia visualiza seis objetivos estratégicos em sua política exterior, aos quais se deve dar forma, de modo sistemático, coerente e adequado, nos planos político e institucional, no curto, no médio ou no longo prazo.¹⁵ São eles os seguintes:

- Incrementar a presença e a influência internacional do país: trata-se de “resolver os problemas e a natureza da

13. Ver ARANÍBAR QUIROGA, Antonio. El aporte de la Cumbre de las Américas para el desarrollo sostenible a la construcción de una comunidad hemisférica. In: ROJAS ARAVENA, Francisco (Org.). *Globalización, América Latina y la diplomacia de cumbres*. Flacso-Chile, 1998. p. 233-43.

14. Ver ARANÍBAR QUIROGA, Antonio. *idem*. p. 235.

15. As idéias que seguem procedem do Ministério das Relações Exteriores da Bolívia (*Memoria institucional*, gestão 1993-97).

inserção do país no sistema internacional, isto é, o modo de sua articulação política e econômica na comunidade das nações.”

- Promover os interesses nacionais: “O princípio de autodeterminação e defesa da soberania deve ser ampliado, ante as mudanças em curso, para incluir a necessidade de interagir com o mundo, aproveitando as oportunidades oferecidas pelos processos de globalização e interdependência.”
- Desenvolver iniciativas diplomáticas novas, nos campos bilateral, trilateral e multilateral, destinadas a alcançar a reintegração marítima: na medida em que se trata de um objetivo nacional irrenunciável, seu tratamento é considerado prioridade absoluta.
- Tomar parte ativa na edificação de um sistema internacional justo e solidário: entende-se que a Bolívia “deve participar ativamente na construção de um sistema internacional justo e solidário, baseado no regime democrático, na maior integração econômica e na possibilidade de se compartilhar interesses e valores comuns, articulados sob uma visão conjunta do futuro da humanidade e que desenvolva as bases para que se estructure uma associação histórica mundial para o próximo milênio.”
- Projetar a identidade cultural diversa e o respeito ao pluralismo religioso: “A adequação da ordem normativa ao caráter multiétnico e pluricultural do país deve visar a que o discurso de nossa diversidade tenha uma expressão tangível no âmbito externo. Para esse fim, nos assuntos de cultos e rituais, promover-se-ão o reconhecimento da liberdade de consciência e o respeito ao pluralismo religioso encarnados no Estado e no povo boliviano.”

- Harmonizar o desenvolvimento sustentável da Bolívia: “A Bolívia deve desenvolver sua transformação produtiva apoiada em níveis sempre crescentes de produtividade, que lhe permitam enfrentar um contexto de maior competitividade internacional para, desse modo, chegar ao crescimento acelerado que lhe permita atender a imensa quantidade de necessidades sociais da maior parte de sua população”.

Dadas essas definições e propósitos, ganha luz própria o modo como o chanceler Alberto Ostría Gutiérrez, na década de 40, definiu com lucidez de visionário o propósito e o instrumento da política exterior do país. Seu propósito: “Arrancar a Bolívia de seu desmedido isolamento. A interdependência é uma realidade da qual ninguém, no mundo, pode subtrair-se. Nenhum país pode viver sozinho, isolado, fechado em suas fronteiras”. Seu instrumento: “Realizar uma política autenticamente internacional, não a serviço dos partidos, mas a serviço exclusivo do povo boliviano”. A validade dessas idéias, ao final do século XX, é surpreendente e, ao mesmo tempo, se converte em norte do agir de todos os atores e operadores da política externa boliviana do próximo século.

Resumo

O autor se propõe a demonstrar como, desde a instauração da democracia, em 1982, e a partir da adoção da “diplomacia presidencial”, nos governos de Paz Zamora e Sánchez de Lozada, a Bolívia se despojou de seus clichês, tornando-se membro ativo da comunidade internacional.

Para alicerçar tal assertiva, o artigo apresenta um resumo do desenrolar das relações exteriores do país na década de 1990.

Glossário

(Siglas e termos utilizados mais importantes)

- AGCI.** Agência de Cooperação Internacional do Chile.
- AID.** Agency for International Development.
- Aladi.** Associação Latino-Americana de Integração. Criada em 1980.
- Alalc.** Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (criada em 1960; substituída posteriormente pela Aladi).
- Alca.** Área de Livre-Comércio das Américas.
- Alcsa.** Área de Livre-Comércio Sul-Americana.
- Apec.** Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico.
- Asean.** Associação das Nações do Sudeste Asiático.
- CAN.** Comunidade Andina de Nações.
- CE.** Comunidade Européia. Substituída pela UE.
- Concertación.** Concertación de los Partidos para la Democracia. Coligação de governo existente desde 1990 no Chile, para fortalecimento do processo de redemocratização.
- Cone Sul.** Bloco de países formado por Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Chile.
- Conferência Ibero-Americana.** Constituída por Portugal, Espanha e todos os países latino-americanos.
- Efta** (em inglês). Associação Européia de Livre-Comércio.
- EUA.** Estados Unidos da América.
- Gatt.** General Agreement on Tariff and Trade (Acordo Geral de Tarifas e Comércio). Substituído pela OMC.
- Grupo do Rio.** O Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política — Grupo do Rio — foi criado em 1986, no Rio de Janeiro, e é formado por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Venezuela, Uruguai e um representante da Comunidade do Caribe (Caricom).

Iniciativa das Américas. Iniciativa do presidente americano George Bush para estimular uma zona de livre-comércio nas Américas.

Lei Helms-Burton. Lei americana de restrição ao comércio com Cuba.

Mercosul. Mercado Comum do Sul.

Nafta. North American Free Trade Agreement (Acordo de Livre-Comércio da América do Norte).

OEA. Organização dos Estados Americanos. Tem 35 Estados-membros.

OMC. Organização Mundial do Comércio. Funciona desde 1º de janeiro de 1995, em substituição ao Gatt.

ONU. Organização das Nações Unidas.

Otan. Organização do Tratado do Atlântico Norte.

Pacto Andino. Estabelecido originalmente em 1969, para facilitar a integração econômica entre países andinos. Hoje se transformou na Comunidade Andina de Nações (CAN).

Pbec. Conselho Econômico da Bacia do Pacífico (Pacific Basin Economic Council).

Pecc. Conselho de Cooperação Econômica da Bacia do Pacífico (Pacific Economic Cooperation Council).

Rodada do Milênio. Terceira Reunião Ministerial da OMC, realizada no final de 1999 em Seattle.

Rodada Uruguai. Negociações coletivas do Gatt que acabaram por criar a OMC.

SGP. Sistema Geral de Preferências.

TNP. Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares.

Tratado de Tlatelolco. Tratado para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe.

UE. União Européia.

Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*

Ricardo Paes de Barros, Ricardo Henriques, Rosane Mendonça,
Vilmar E. Faria, Verónica Silva Villalobos, Rainer Schweickert

POBREZA E POLÍTICA SOCIAL

(Volume 1) São Paulo, março 2000, 85 páginas

Antonio Carlos Pannunzio, Eiiti Sato, Paulo Roberto de Almeida,
Reinaldo Gonçalves, Christian Lohbauer

O BRASIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL

(Volume 2) São Paulo, abril 2000, 96 páginas

Jorge Mario García Laguardia, Glauco Gumerato Ramos, Walter Piva
Rodrigues, Evandro Fernandes de Pontes, Fauzi Hassan Choukr, Torsten
Stein

ACESSO À JUSTIÇA E CIDADANIA

(Volume 3) São Paulo, maio 2000, 122 páginas

Gleisi Heisler Neves, José Roberto Rodrigues Afonso, Erika Amorim
Araujo, José Mario Brasiliense Carneiro, Peter Kevin Spink, Marco An-
tonio Carvalho Teixeira

OS MUNICÍPIOS E AS ELEIÇÕES DE 2000

(Volume 4) São Paulo, junho 2000, 125 páginas

Gerd D. Bossen, Lenina Pomeranz, M. P. Strepetova, W. Kriashkov,
Alexander Sergunin, Alexander Rahr

A RÚSSIA NO INÍCIO DA ERA PUTIN

(Volume 5) São Paulo, julho 2000, 103 páginas

Alfredo Bosi, Mozart Neves Ramos, Alberto Carvalho da Silva, Raul
Allard Neumann, Jörg-Dieter Gauger

UNIVERSIDADE: PANORAMA E PERSPECTIVAS

(Volume 6) São Paulo, agosto 2000, 104 páginas



O IMPASSE METROPOLITANO: SÃO PAULO EM BUSCA DE NOVOS CAMINHOS

Fernando Luiz Abrucio, José Mario Brasiliense Carneiro,
Marco Antonio Carvalho Teixeira (Org.)

128 páginas – R\$ 10,00

A cidade de São Paulo segue sendo o maior centro urbano do Brasil, com um sem-número de problemas que demandam resolução imediata. Para isso, é imperiosa uma reflexão profunda, que não se restrinja a meras questões político-eleitorais, e transcenda os limites partidários. Soluções técnicas – e viáveis – para o “impasse metropolitano” sofrido por São Paulo devem ser urgentemente apresentadas. Uma boa contribuição a esse debate tão necessário representa a coletânea de textos que acaba de ser publicada pela Fundação Konrad Adenauer e pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec). As opiniões de vários especialistas mostram-se oportunas no momento em que se inicia a corrida eleitoral entre candidatos à Prefeitura de São Paulo, subsidiando a conformação de uma agenda de governabilidade para o futuro da metrópole.

Este livro pode ser adquirido em livrarias e na Fundação Konrad Adenauer.

A série *Pesquisas* da Fundação Konrad Adenauer

Na série *Pesquisas* são publicados trabalhos que, com metodologia científica, tratam de temas da atualidade, principalmente nos campos das ciências sociais, políticas, econômicas e jurídicas.

Últimas publicações da série *Pesquisas*:

Rubens Figueiredo, Márcia Cavallari Nunes, José Roberto de Toledo
et al.

Marketing político e persuasão eleitoral
(Volume 17) São Paulo, 2000, 240 páginas

Renato Boschi, Eli Diniz e Fabiano Santos

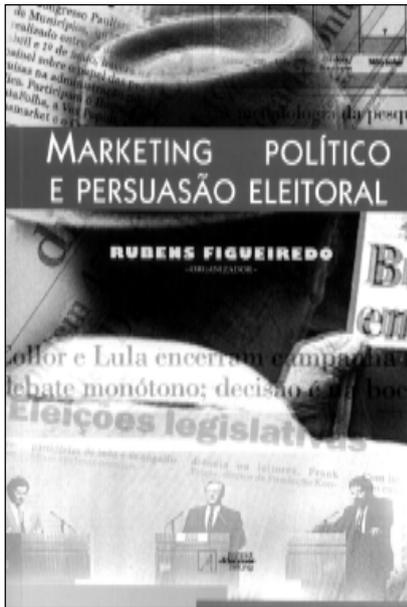
**Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a
desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no
cenário pós-reformas**
(Volume 18) São Paulo, 2000, 120 páginas

Christian Lohbauer

Brasil/Alemanha: fases de uma parceria
(Volume 19) São Paulo, 2000, 200 páginas

Christiano German

O caminho do Brasil rumo à era da informação
(Volume 20) São Paulo, 2000, 132 páginas



MARKETING POLÍTICO E PERSUASÃO ELEITORAL

Rubens Figueiredo (organizador)

240 páginas - R\$ 15,00

Com artigos escritos por alguns dos mais importantes especialistas brasileiros na matéria, *Marketing político e persuasão eleitoral* retrata de forma bastante objetiva como são conduzidas as campanhas modernas, e qual o impacto do *marketing* e da comunicação política no coração e nas mentes dos eleitores.

Este livro pode ser adquirido em livrarias e na Fundação Konrad Adenauer.



ELITES POLÍTICAS E ECONÔMICAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

A desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas

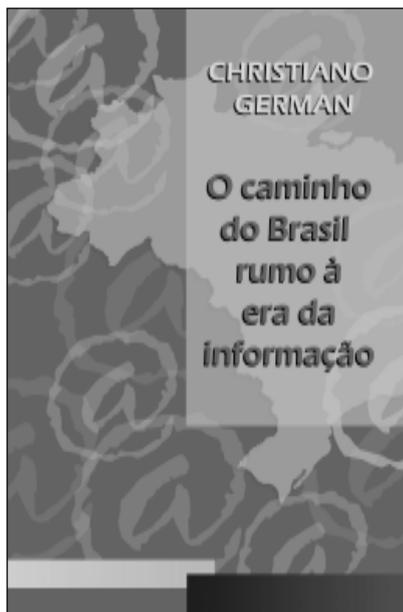
Renato Boschi, Eli Diniz e Fabiano Santos

120 páginas - R\$ 13,00

Qual o impacto institucional da mudança do papel do Estado na economia e da reconquista pelo Congresso Nacional de prerrogativas suprimidas durante o período autoritário? Como reagiram as elites empresariais e parlamentares diante das recentes transformações ocorridas no Brasil?

Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo descreve o comportamento de setores-chave da sociedade brasileira em época decisiva da história recente, facilitando ao leitor a compreensão de importantes aspectos da vida política nacional.

Este livro pode ser adquirido em livrarias e na Fundação Konrad Adenauer.



O CAMINHO DO BRASIL RUMO À ERA DA INFORMAÇÃO

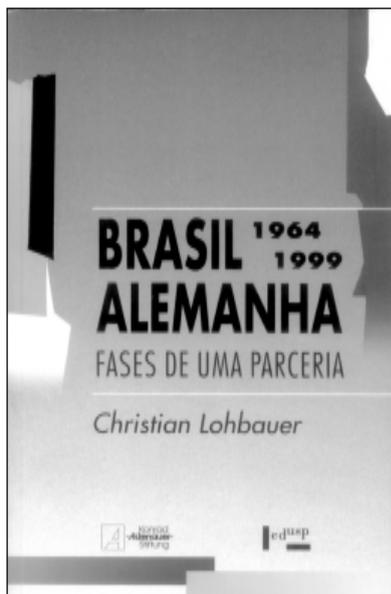
Christiano German

132 páginas – R\$ 10,00

O caminho do Brasil rumo à era da informação procura mapear as chances e proveitos que as novas tecnologias de informação e comunicação oferecem a um país emergente como o Brasil, e que riscos e desvantagens elas podem também envolver – sempre lembrando-se que mais da metade da população nunca terá um computador.

A conclusão do autor, no entanto, é positiva: “O Brasil tem boas perspectivas de se integrar no mercado mundial, desde que intensifique os esforços para a exportação de produtos de ponta na área de processamento de dados. Para atingir essa meta, o país deve priorizar a mobilização e a coordenação das suas próprias forças.”

Este livro pode ser adquirido em livrarias e na Fundação Konrad Adenauer.



**BRASIL/ALEMANHA: FASES
DE UMA PARCERIA (1964-1999)**

Christian Lohbauer

200 páginas – R\$ 14,00

Da perspectiva brasileira, a importância das relações com a Alemanha ultrapassa a dimensão comercial. A parceria com a República Federal da Alemanha compôs a base da “opção européia” da política externa brasileira, e fez parte do esforço de autonomia do Brasil em relação aos Estados Unidos.

Fases de uma Parceria demonstra que as relações entre os dois países não seguiram um desenvolvimento linear ou isento de momentos de tensão. O estudo histórico e cronológico apresenta uma convincente divisão de fases de aproximação e distanciamento nas relações bilaterais, desde o início do regime militar em 1964 até 1999, quando Brasil e Alemanha confirmam sua liderança regional para a integração Mercosul-União Européia.

Este livro pode ser adquirido em livrarias e na Fundação Konrad Adenauer.



Edições Loyola

Editoração, Impressão e Acabamento
Rua 1822, n. 347 • Ipiranga
04216-000 SÃO PAULO, SP
Tel.: (0**11) 6914-1922