

DESAFIOS SULAMERICANOS À ORDEM INTERNACIONAL

MÔNICA DIAS MARTINS

KEDAR, C. **The International Monetary Fund and Latin America: the Argentine puzzle in context.** Philadelphia: Temple University Press, 2013.
MCCOY, J.; DIEZ, F. **International mediation in Venezuela.** Washington D.C.: United States Institute of Peace, 2011.

As tensas relações de poder entre nações e organismos que integram a chamada “comunidade internacional” constituem o objeto central das duas obras resenhadas. Julguei a princípio tratar-se de trabalhos confinados a fronteiras disciplinares da ciência política, mais especificamente das relações internacionais. No entanto, trata-se de estudos de caso abrangentes, que combinam abordagens teóricas e metodológicas de diferentes áreas do conhecimento (ciências sociais, economia, história), sobre dois

países situados em distintos (e distantes) lugares do continente sul-americano: Argentina e Venezuela.

Os autores expõem resultados de investigações meticolosas, amparadas em fontes primárias e análises dos discursos dos protagonistas de histórias recentes de confrontos e negociações. Os leitores encontrarão interpretações de conflitos inerentes aos processos de configuração dos Estados-nação, profundamente vinculados à dinâmica da economia global e às inclinações de atores internacionais, em particular o Fundo Monetário Internacional/FMI, a Organização dos Estados Americanos /OEA, o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas/PNUD e Organizações não governamentais, com destaque para o Centro Carter.

MÔNICA DIAS MARTINS

Mônica Dias Martins
Professora do Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade da Universidade Estadual do Ceará e coordenadora do Observatório das Nacionalidades.

Um breve perfil dos três autores ajuda a compreender melhor o conteúdo das obras a seguir comentadas.

Claudia Kedar nasceu na Argentina, é historiadora e ensina na Universidade Hebraica de Jerusalém. O livro, uma versão expandida de sua tese de doutorado, tem clara motivação acadêmica: repensar as teorias da dependência e as relações centro-periferia. Em contraste com a literatura convencional que atribui aos Estados nacionais um papel passivo diante das políticas do FMI, sua análise ressalta a socialização e internalização de ideias e normas uniformes, denominada de “rotina da dependência”. Esta rotina deriva, em grande parte, das interações profissionais (e pessoais) de tecnocratas internacionais com membros da burocracia dos países-clientes, formando uma “comunidade epistêmica”.¹

1 A expressão “comunidade epistêmica” designa uma rede de especialistas em áreas específicas do conhecimento, que, dotados de autoridade, compartilham não somente valores e um padrão de raciocínio e de práticas discursivas, como também o compromisso com a produção e aplicação do conhecimento, nos termos de um projeto político dirigido a solucionar problemas com base nesses entendimentos comuns (HAAS, 1992a, p. 3).

Jennifer McCoy, natural dos Estados Unidos, é cientista política e professora da Universidade Estadual da Geórgia. Na qualidade de diretora do Programa para a América do Centro Carter, participou de dezenas de missões como observadora de processos eleitorais. Acadêmica e ativista de organizações não governamentais, seu principal intento no estudo sobre a Venezuela parece ser sistematizar lições práticas e teóricas sobre estratégias de “resolução de conflitos” e “promoção da democracia”.

Francisco Diez, de nacionalidade argentina, é mestre em Administração pela Universidade de Harvard. Consultor do Centro Carter, atuou como facilitador de negociações junto a entidades da sociedade civil na América Latina e Caribe. Seu trabalho à frente do processo de mediação da crise de 2002-2004 na Venezuela é o assunto do livro que organizou com Jennifer. Nele encontra-se um relato detalhado das tentativas de agências internacionais para amenizar a polarização política naquele país.

É igualmente importante conhecer a visão dos próprios

autores acerca da relevância dos casos que estudam para a literatura disponível sobre relações internacionais.

A experiência da Argentina é apresentada por Kedar como a de maior abrangência do continente para entender a “rotina da dependência” que caracteriza as intervenções do FMI na América Latina. Por um lado, suas prescrições foram incorporadas de modo tão completo ao aparato jurídico constitucional do Estado argentino, que o país foi consagrado como modelo pelas instituições financeiras internacionais. Por outro, nenhuma sociedade sofreu crise social mais grave e traumática. Porém, de grande importância para a autora é o fato de o caso ilustrar as inflexões do FMI diante de governos com diferentes posturas políticas e tendências ideológicas bem como as ambíguas relações que esta instituição financeira mantém com seu mais influente membro, os Estados Unidos.

A “mediação internacional” liderada pelo Centro Carter na Venezuela, país visto como “modelo de democracia” na América Latina, após o golpe de Estado em 2002, é

considerada por McCoy e Diez algo incomum, sobretudo, devido a duas razões principais. Primeiramente, a negociação constitui um esforço considerável da comunidade internacional para prevenir a escalada da violência em uma sociedade profundamente dividida, mas sem predomínio de clivagens étnicas ou religiosas, o que costuma ocorrer em outros países. Em segundo lugar, o Centro Carter conseguiu reunir agências multilaterais, como a OEA e o PNUD, e organizações não governamentais em busca de uma solução pacífica e democrática para a disputa político-ideológica entre o governo de Hugo Chávez e o conjunto de entidades agrupadas sob o rótulo de oposição.

O QUE CONTAM OS LIVROS

“The International Monetary Fund and Latin America” abarca a longa trajetória desta agência multilateral na Argentina, desde os preparativos para as reuniões de Bretton Woods, em 1943, até o ano de 2005, quando alguns países da região pagaram seus débitos.

O capítulo de abertura ressalta o papel marginal a que

o continente foi relegado pelos articuladores da “nova ordem econômica global”, os EUA e o Reino Unido, que excluíram a Argentina da Conferência, supostamente por sua neutralidade durante a II Guerra. Apenas 12 anos após a criação das “irmãs gêmeas” ocorreu o ingresso do país no FMI e BIRD, comprovando ser o alinhamento com Washington condição necessária para receber assistência financeira, um dos “benefícios” do multilateralismo. As duas potências que dominaram os debates entraram em conflito sobre como controlar o crédito internacional destinado à recuperação das economias nacionais, missão atribuída ao FMI. Segundo Galli (2011), a proposta adotada foi a estadunidense que defendia o livre comércio e o fim do protecionismo, frustrando expectativas dos governos latino-americanos, ansiosos por empréstimos para promover a industrialização. Kedar enfatiza uma característica marcante no nascente multilateralismo para formalizar as desiguais relações de poder entre as nações: o sistema de quotas de capital associado ao número de votos de cada membro, contrariando

o princípio vigente na ONU de “um país=um voto”.

No período de 1946 a 1955, sob o governo nacionalista de Perón, acontecem as negociações que culminam na entrada da Argentina no FMI, em 1956, a despeito da relutância dos EUA. Examinando este relacionamento triangular, a autora conclui que houve flexibilidade e questiona o chamado modelo agente (organizações multilaterais) - principal (Estados membros) por não explicar totalmente os interesses em disputa na formulação das políticas internacionais. A relativa flexibilidade do FMI/Banco Mundial, no que pese o poder de veto do representante estadunidense, tinha um preço alto: as mudanças no sistema financeiro da Argentina e a adoção de medidas liberalizadoras na economia. Tal fato confirma o papel crucial que estas agências financeiras internacionais desempenham na construção das nacionalidades, devido à influência de suas ideias, e não apenas de seus empréstimos. O contraditório processo de interação do FMI com o peronismo em um contexto de hegemonia estadunidense é relatado em detalhes no

capítulo poeticamente intitulado “It takes three to tango”.

A definição e descrição da “rotina da dependência” ocupam os próximos capítulos. Instituições governamentais argentinas e seus técnicos se transformaram em atores do novo cenário multilateral, independente das turbulências políticas domésticas, entre elas duas ditaduras (1966-1973 e 1976-1983), que ocasionaram a morte de lideranças populares e o desaparecimento de milhares de pessoas. Em toda a América Latina os regimes militares aprofundaram suas relações amistosas com os Estados Unidos e buscaram legitimidade internacional mediante os estreitos vínculos com o FMI e o Banco Mundial.

A crise da dívida externa que irrompe na década de oitenta no continente provocou a desvalorização do peso argentino face ao dólar e permitiu, em especial durante o governo Menem, uma ingerência sem precedências do FMI na economia do país. Uma apaixonada narrativa destes momentos pode ser encontrada no livro “La Argentina robada”, de Mario Cafiero e Javier Llorens (2002). Ao longo do processo de

reforma do Estado na América Latina, conforme a cartilha do Consenso de Washington, o programa de reajuste estrutural das agências multilaterais é implantado, inclusive por governantes de orientação contrária ao neoliberalismo, mas que incorporam seus valores e adotam medidas de privatização. Para efeito, torna-se imprescindível a constituição de uma comunidade epistêmica, ou, dito de outro modo, o “disciplinamento das burocracias nacionais”, segundo a análise de Alejandra Corbalán (2002) sobre o caso argentino.

Um aspecto prazeroso do livro é que sua leitura desperta crescente atenção ao revelar como ocorre a “rotina da dependência” (em seus múltiplos aspectos: econômico, político, ideológico, burocrático e mediático) do FMI com os países onde atua e sem os quais não existiria. Afirmando que essas relações, conquanto de natureza assimétrica, ocorrem entre atores “igualmente ativos e soberanos”, Kedar conclui com questionamentos sobre a “dupla face” do FMI. Por um lado, uma agência dita multilateral, mas profundamente influenciada pela

grande potência; por outro, uma instituição pública fortemente amparada numa tecnologia internacional educada, em grande parte, nas universidades dos Estados-membros que detém o poder de voto. A tensão entre estas duas facetas complementares é permanente, revelando, portanto, que o FMI está longe de ser um bloco monolítico ou neutro. Resta saber como o descontentamento global com o neoliberalismo irá afetar o relacionamento dos países latino-americanos com seus principais promotores no continente.

“International mediation in Venezuela” é uma obra de caráter pragmático, patrocinada pelo Instituto da Paz dos Estados Unidos, que busca construir um saber técnico acerca da resolução de conflitos, a partir da análise do caso venezuelano no curto período compreendido entre o golpe de 2002 o referendun de 2004. Certamente, seu maior interesse reside no fato das negociações serem lideradas pelos próprios autores, revelando, assim, sua percepção enquanto observadores participantes deste rico processo.

O livro abre com o convite ao Centro Carter, à OEA e ao PNUD pelo governo Chávez e pela Coordenadora Democrática para facilitar o diálogo entre as partes conflitantes. Tendo em vista tal objetivo, foi necessário, primeiramente, examinar as lutas pelo poder no país, em uma perspectiva histórica. Os capítulos iniciais descrevem as raízes e a natureza dos confrontos na sociedade venezuelana, desde o Pacto do Punto Fijo, contra as organizações de esquerda (Outubro de 1958), até a vitória para a presidência de Chávez, em 1998. A despeito de não ocupar a atenção devida dos autores, o Caracazo (Fevereiro de 1989) foi uma das insurreições mais contundentes da América Latina nos últimos 50 anos, motivando, inclusive, ações e debates que levaram ao fim do bipartidarismo venezuelano, lembra Manuel Shutherland (2011). Difícil compreender o caminho para o movimento bolivariano revolucionário e a pauta de democracia direta chavista sem levar na devida conta este banho de sangue sob o governo do socialdemocrata Pérez. Um dos clamores da população empobrecida era precisamente

a supressão de um acordo com o FMI para implantar o Plano de Ajuste Estrutural na Venezuela (MARTÍNEZ, 2008).

Contudo, a preocupação maior é mostrar que estamos diante de uma cultura política caracterizada por uma sociedade civil fraca e um Estado presidencialista forte, o que, ao lado da dependência do petróleo, explicaria as fragilidades do regime democrático e justificaria o envolvimento internacional nos assuntos domésticos. Os autores qualificam o caso venezuelano como disputa pelo controle do Estado de natureza ideológica, sem, no entanto, discutir a ideia de nação, indispensável para pensar as relações internacionais, objeto teórico de seu estudo. Ao identificarem os “ciclos do conflito”, o poder é fragmentado em “eixos-dominantes” - presidencial, armado, econômico, eleitoral e institucional -, ao tempo em que enfatizam elementos comuns à luta: radicalidade, personalização, teor simbólico e emocional. Tanto a oposição quanto o chavismo, na visão de McCoy e Diez, formariam dois arquipélagos, com suas diferenças internas, mas compartilhando um

mesmo “território” ou campo de batalha.

As estratégias (e dilemas) que guiaram a mediação do Centro Carter constam de memorandos e correspondência entre os autores, encontrados nos apêndices do livro. Estes afirmam que seu trabalho não foi neutro, pois se pautou por valores universais, tais como “proteção à vida humana, liberdades básicas, direitos humanos, respeito à lei, integridade eleitoral, soberania, justiça social e equidade”. E, ainda, que a atuação do Centro primou pela autoridade moral (capital político de Jimmy Carter), transparência e independência dos dois blocos litigantes domésticos - principalmente, militares, mídia, academia e Igreja-, apresentando-se como “terceira parte”, responsável por “construir pontes”, realizar treinamentos e programas educacionais, criar redes de acadêmicos e ONGs. Os constrangimentos a esta intervenção abarcaram questões relacionadas à soberania, ao papel dos atores internacionais e à discordância entre eles quanto a seus objetivos na Venezuela. Inexplicavelmente, nenhuma menção é feita aos interesses do Centro Carter em

seu campo específico, ou seja, a política internacional.

Os capítulos seguintes descrevem, cronológica e minuciosamente, os cinco ciclos na escalada do conflito político na Venezuela. Em seu roteiro de análise os autores priorizam os motivos e as ações dos contendores nacionais, as estratégias dos facilitadores estrangeiros, entre os quais o “Grupo de Amigos”, formado por seis países e liderado pelo Brasil, o contexto mundial, além das lições aprendidas e dos erros cometidos pelo Centro Carter.

As consequências do referendun de agosto de 2004 são apresentadas no nono capítulo, que destaca a continuidade da polarização política entre governo e oposição, pois cada contendor pretendia eliminar o outro. Com a vitória eleitoral, Chávez consolidou sua liderança e adotou medidas legais que afetaram o sistema judiciário, o controle privado da propriedade da terra e dos meios de comunicação, entre outras, tornando ainda mais tensas as relações com os EUA e a Colômbia. Sob a alegação de fraude, não comprovada pelos observadores internacionais, os setores oposicionistas se

recusaram a aceitar os resultados e boicotaram as eleições para Assembleia Nacional, em 2005.

O conflito adquire nova dinâmica com o aprofundamento da “revolução bolivariana”, expresso na proposta do “socialismo do século XXI”, que na percepção dos autores, vem sendo imposta e criticada, em termos tanto do conteúdo quanto do processo. Assim, tecem suas considerações sobre a “batalha da Constituição”, que conteria reformas controversas, escritas a “portas fechadas”, e algumas “cenouras” para atrair os incautos. Análises que tratam do referendun de dezembro de 2007 como parte das transformações sociais em curso na Venezuela (PETRAS, 2007) ou da complexa e longa transição ao socialismo, em um contexto democrático (ELLNER, 2013), oferecem um melhor diagnóstico da intensificação das lutas e contradições internas em ambos os lados do que a caracterização da República Bolivariana como uma democracia de caráter ambivalente com tendência para um “autoritarismo eleitoral”.

Uma vez encerrado o trabalho de mediação externa, o

Centro Carter persistiu assistindo os grupos da sociedade civil, buscando apoio do Banco Mundial e de outras agências internacionais, acompanhando eleições e desenvolvendo projetos para formação de jornalistas profissionais. O capítulo final sintetiza as conclusões do estudo de caso venezuelano para a teoria e prática das relações internacionais, sobretudo no tocante à promoção da paz e da democracia.

Uma das lições destacadas pelos autores diz respeito aos limites da influência internacional em uma nação rica em recursos de petróleo que estabelece parcerias comerciais e não aceita “ajuda externa” condicionada a reformas políticas domésticas. Deste modo, a mútua dependência econômica entre Venezuela, Colômbia e Estados Unidos teria impedido o rompimento de relações diplomáticas. Outra é a importância, na tradição ocidental, das noções de soberania nacional e não intervencionismo. Neste sentido, a Venezuela desempenhou um papel central ao promover iniciativas de integração no continente e de alianças Sul-Sul, alertando

para as ameaças do imperialismo estadunidense.

No ponto de vista de McCoy e Diez, o choque entre distintas concepções de democracia dificultou o reconhecimento pela oposição, com seu foco nos procedimentos eleitorais, da legitimidade do governo Chávez. Reconhecem que, apesar dos esforços de negociação direta, criação de canais de diálogo, treinamento e assistência para ONGs, estabelecimento de relações pessoais, faltou uma estratégia “sustentável”, necessária ao desenvolvimento de uma capacidade social para resolução do conflito. Para o Centro Carter, um dos dilemas foi acreditar que os benefícios de sua atuação seriam superiores aos custos e potenciais riscos.

Ambos os livros, cada um a seu modo, com variadas perspectivas teórico-metodológicas, enriquecem o campo das relações internacionais. Afinal, trazem informações preciosas de como duas nações sul-americanas vivenciam suas experiências de conflito e negociação. Os casos argentino e venezuelano são, ainda, manifestações da atual tendência de ruptura com as restrições

dos organismos internacionais, seja o FMI, a OEA, ou uma ONG como o Centro Carter, e apontam para o possível esgotamento da ordem internacional vigente.

REFERÊNCIAS

CAFIERO, M.; LLORENS, J. **La Argentina robada**. El corralito, los bancos y el vaciamiento del sistema financiero argentino. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2002

CORBALÁN, M. A. **El Banco Mundial, intervención y disciplinamiento**. El caso argentino, enseñanzas para América Latina. Buenos Aires: Biblo, 2002.

ELLNER, S. Social and Political diversity and the democratic road to change in Venezuela. **Latin American Perspectives**, i. 190, v. 40, n. 3, may 2013.

GALLI, R. O sistema internacional em exame. In: MARTINS, M. D.; GALLI, R. (Orgs.). **Multilateralismo e reações sul-americanas** Fortaleza: EdUECE, 2011.

HAAS, P. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International**

Organization, Cambridge, v. 46, n. 1, p. 1-35, winter 1992a.

MARTÍNEZ, J. H. **Causas e interpretaciones del Caracazo**. México: UNAM, 2008.

PETRAS, J. Venezuelan Referendum: a post-mortem and its aftermath. **Tensões Mundiais**, v. 3, n. 5, p. 75-110, jul./dez. 2007.

SHUTHERLAND, M. Revuelta popular en Venezuela. **Tensões Mundiais**, v. 7, n. 12, p.141-164, jan./jun. 2011.