

OS PAÍSES DA
COMUNIDADE ANDINA
Volume 1

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado: EMBAIXADOR CELSO AMORIM

Secretário-Geral: EMBAIXADOR SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO – FUNAG

Presidenta: EMBAIXADORA THEREZA MARIA MACHADO QUINTELLA

INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – IPRI

Diretora: EMBAIXADORA HELOÍSA VILHENA DE ARAÚJO

OS PAÍSES DA COMUNIDADE ANDINA

Volume 1

VENEZUELA

*Seminário realizado em Brasília
no dia 10 de novembro de 2003*

COLÔMBIA

*Seminário realizado no Rio de Janeiro
no dia 13 de novembro de 2003*

BOLÍVIA

*Seminário realizado em Porto Alegre
no dia 17 de novembro de 2003*

HELOISA VILHENA DE ARAUJO
ORGANIZADORA

Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG
Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais - IPRI

Brasília, 2004

As idéias, opiniões e propostas apresentadas neste livro são de responsabilidade exclusiva dos autores, não expressando, necessariamente, o pensamento ou as posições do Ministério das Relações Exteriores (MRE), ou da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).

Os Países da Comunidade Andina / Heloisa Vilhena de Araujo, organizadora.
– Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão : Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004.

2v.

Conteúdo: v.1. Venezuela. Colômbia. Bolívia –v.2. Perú. Equador. O Brasil e os países da Comunidade Andina de Nações.

ISBN 85-7631-019-8 (v.1). ISBN 85-7631-020-1 (v.2)

1. Comunidade Andina de Nações. 2. Países Andinos - Integração Regional. 3. Países Andinos - Relações Exteriores. I. Araújo, Heloisa Vilhena de. II. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais.

CDU: 339923(84/87)

Coordenação Editorial: Edelcio José Ansarah

Editoração Eletrônica: Isnaldo Martins

Direitos de Publicação Reservados ao:

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais - IPRI

Esplanada dos Ministérios, Bloco “H”, Anexo I, s. 708

70.170-900 - Brasília - DF

Tel.: (61) 411-6800/6816

Fax.: (61) 224.2157

ipri@mre.gov.br

SUMÁRIO

Apresentação	7

Parte I **VENEZUELA**

La crisis política en Venezuela - <i>Carlos A. Romero</i>	11
A política exterior da Venezuela - <i>Amado Luiz Cervo</i>	49
La economía Venezolana: pasado, presente y retos para el futuro - <i>José Manuel Puente</i>	81
Venezuela: economía, relações externas e integração continental - <i>Rosalía Raquel Pesoa e Jorge Madeira Nogueira</i>	99
A sociedade venezuelana em movimento - <i>Benício Viero Schmidt</i>	123
A Venezuela e a Integração Regional - <i>Antônio Carlos Lessa</i>	149

COLÔMBIA

Colômbia: Economia nacional e suas relações com a economia regional e internacional - <i>Carlos Eduardo Vidigal</i>	169
Integración de Colombia con América del Sur y Alca - <i>Socorro Ramírez</i>	195
Marcas e controles: aspectos políticos da educação colombiana - <i>Thiago Rodrigues</i>	225
Evolução da política interna e externa da Colômbia - <i>Clóvis Brigagão</i>	247

BOLÍVIA

Bolívia: a construção da democracia e a evolução do processo político - <i>Wilhelm Hofmeister</i>	269
Bolívia: História e Identidade. Uma abordagem sobre a Cultura e a Sociedade contemporâneas - <i>Claudia Wasserman</i>	317
As Relações Internacionais da Bolívia: Os desafios da globalização e integração - <i>Paulo G. Fagundes Vizentini</i>	343
Las negociaciones comerciales de Bolivia con la Unión Europea, en el Alca y con Mercosur - <i>Julio G. Alvarado</i>	387
A inserção de Bolívia na Comunidade Andina de Nações: uma experiência difícil? - <i>Martha Lucía Olivar Jimenez</i>	417
Economia boliviana: estrutura interna e inserção internacional - <i>André Moreira Cunha</i>	463

Apresentação

Apresentação

O Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), vinculado à Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), organizou, em colaboração com universidades brasileiras – UnB, Universidade Cândido Mendes, UFGRS, PUC-Minas e Unesp/Unicamp/PUC-São Paulo – uma série de cinco seminários sobre os países membros da Comunidade Andina de Nações, realizados durante o mês de novembro de 2003. Cada universidade foi a sede de um dos seminários. Finalmente, realizou-se, em Brasília, sob o patrocínio do Ministério das Relações Exteriores, um sexto seminário, que tratou da Comunidade enquanto tal. Ao terminar o ciclo, os trabalhos apresentados pelos expositores estão sendo publicados no presente livro.

O objetivo do projeto, de acordo com as atribuições do IPRI, foi o de estimular o estudo e o debate sobre países que estão no foco das prioridades da política externa brasileira e sobre os quais não se encontra bibliografia adequada. A publicação do livro, reunindo os trabalhos dos expositores participantes, destina-se, portanto, a contribuir para a formação dessa bibliografia. Tendo em conta os esforços do Brasil de aproximação com a Comunidade Andina de Nações, em especial visando uma integração entre aquela Comunidade e o Mercosul, o encontro de especialistas na região propiciou um conhecimento mais aprofundado da realidade política, econômica, social e cultural dos países-membros, de seus interesses nacionais e regionais, e da maneira como estes interesses podem harmonizar-se com os do Brasil, em uma cooperação frutífera.

Cada seminário tratou, em princípio, de quatro grandes temas, em alguns casos, como no seminário sobre o Equador, subdivididos de acordo com o parecer da universidade hospedeira: 1) política interna

e externa; 2) economia nacional e suas relações com a economia regional e mundial; 3) sociedade, educação e cultura; 4) integração de cada país na Comunidade, no ambiente da América do Sul e suas posições no tema da Alca. O seminário final, por outro lado, tratou dos seguintes temas: 1) A Comunidade Andina de Nações, natureza, estrutura e funcionamento; 2) aspectos políticos das relações entre o Brasil e os países da Comunidade; 3) aspectos econômicos das relações entre o Brasil e os países da Comunidade, em especial a relação entre o BNDES e a CAF; 4) cooperação entre o Brasil e os países da Comunidade; 5) relações CAN-Mercosul.

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais.

VENEZUELA

La crisis política en Venezuela

La crisis política en Venezuela

Carlos A. Romero*

1. Introducción

En este documento de trabajo se presentan algunas conjeturas que permitan avanzar en la comprensión de lo que desde ahora en adelante llamaremos “la crisis venezolana” (Rey, 1971: 62).

Desde luego que una reflexión como ésta, implica que de manera explícita y lo más nítida posible, se ofrezcan algunos argumentos. A manera de introducción, se puede decir que nos encontramos ante un caso en el cual las situaciones de riesgo (en donde las probabilidades son conocidas) están dando paso a situaciones de incertidumbre (en donde las probabilidades no son conocidas).

El gobierno de Chávez está rompiendo con el pasado e iniciando una nueva etapa en las políticas públicas que, independientemente de su concreción, asumen un punto de partida, una nueva *politeia* (Zeckhauser and Schaefer, 1968: 8 y 79). Se trata de ensayar una “revolución desde arriba”, con el control público de la economía dentro de la ya escasa presencia del empresariado privado y con la presencia de un fuerte estatismo. Esta revolución desde arriba rompe con la idea instaurada en 1958 de lograr una sociedad democrática y representativa con un capitalismo mixto (Moore Jr, 1976: 9 y 339; Novak, 2003).

Desde una perspectiva interna, se percibe cómo el gobierno actual ha tratado de cambiar las reglas de juego que se aplicaron desde el año de 1958, terminando así con una era y tratando de iniciar otra, a través de la oferta de un nuevo proyecto nacional que en términos reales no

* Politólogo. Doctor en Ciencias Políticas y Profesor Titular en la Universidad Central de Venezuela.

ha logrado el consenso mayoritario entre las elites y la población venezolanas. Cabe citar, a este respecto, a Sartori, quién plantea que

en el terreno de los *fundamentals*, de los principios fundamentales, es necesario el consenso. Y el consenso más importante de todos es el consenso acerca de las reglas de resolución de los conflictos (que es, en una democracia, la regla mayoritaria). Después, si hay consenso sobre cómo resolver los conflictos, entonces es lícito entrar en conflicto sobre las *policies*, sobre la solución de las cuestiones concretas, en el campo de las políticas de gobierno (Sartori, 2001: 36).

Esto es lo que está pasando en nuestro país: no se da una comunidad de criterios comunes sobre los *fundamentals*.

Por lo tanto, en la medida en que se profundiza la crisis y se presenta un proyecto que no es en sí mismo consensual, la búsqueda de una salida pacífica e intrasistémica se hace cada día más difícil. De ahí que, siguiendo a Hirschman, "...la voz debe soportar la carga"... (Hirschman, 1977:40). Es decir, el conflicto político se hace presente y amenaza convertirse en un conflicto violento.

Desde la perspectiva internacional, cabe destacar cómo los factores externos inciden en el desarrollo político. En el caso venezolano, estos factores se consideraron sólo en el plano económico, dada la condición exportadora de petróleo de Venezuela y el carácter dependiente de la economía, pero los aspectos políticos fueron dejados de lado, en la medida en que se entendía a la política venezolana relacionada fundamentalmente con variables internas.

Esto es muy interesante, dada la falta de nuestra experiencia en esta relación compleja entre lo externo y lo interno. De cierta manera, nuestra visión de la política fue desde adentro y en muy pocas ocasiones, salvo el tema de la Opep o la confrontación con Cuba en los años 60, se tomaron en cuenta factores políticos externos para explicar nuestra realidad (Romero, 1993).

Entrando al caso en estudio, los indicadores externos que sirven de plataforma para justificar la tesis sobre un ambiente de deterioro político del país son: el conflicto regional activo que representa el conflicto colombiano y sus repercusiones en Venezuela, relacionado esto con el conflicto interno y la inestabilidad política en nuestro país. Esto causa preocupación en la comunidad internacional, por los rasgos de deficiencia democrática, la reorientación de la política exterior del gobierno actual,

las diferencias con los Estados Unidos, el importante papel que juega el estamento militar en la toma de decisiones y el creciente grado de violencia política.

En síntesis, en Venezuela se está lejos de “una sociedad libre, una política democrática, una cultura de la libertad y una economía libre” al decir de Novak (Novak, 2003: 95). En realidad, se está rompiendo con un pasado intermedio y reformista, un *middle way*, con la intención de pasar a un futuro revolucionario.

2. Las bases resquebrajadas de un Sistema

Dentro de la política comparada de América Latina, se ha dado un debate sobre la caracterización del caso venezolano como un país *sui generis*. Este debate toma ahora mayores dimensiones, con relación a la definición del gobierno de Chávez y su proyección en el tiempo, tanto en el ámbito doméstico como, también, en el internacional.

Aunque en el país no se generaron las condiciones para sostener una democracia de corte liberal, dado el peso del Estado y, en general, del sector público en la política y en la economía, se observó, desde el año de 1958, a la democracia venezolana como una experiencia exitosa basada fundamentalmente en una movilización partidista y electoral.

El período comprendido entre 1958 y 1998 pudiera definirse como el tiempo en el cual las elites políticas nacionales diseñaron un modelo de negociación entre ellas que se conceptualizó como el modelo populista de conciliación de elites y conocido popularmente como el “Pacto de Punto Fijo”. Este modelo fue desarrollando una ingeniería política, una *politeia* basada en un proyecto nacional con rasgos democráticos representativos y una fuerte intervención del Estado en la economía y en la vida social, en el marco de unas reglas de juego explícitas garantizadas por la Constitución Nacional del año 1961 y con el respaldo de las Fuerzas Armadas y de la comunidad democrática internacional al experimento democrático.

En este marco, la actividad política estuvo restringida al plano de la participación electoral, lo que dio lugar a un bajo nivel de movilización, a la generación de una red clientelar entre el ciudadano y el Estado y a la marginalización de sectores radicales opuestos al naciente sistema (fuera ya desde posiciones de izquierda o de derecha), y al desarrollo de una combinación de democracia representativa con una economía mixta (Stambouli, 1993)

El sistema político venezolano diseñado a partir de 1958 arrojó resultados mixtos en su conformación y expansión. No hubo una ruptura institucional, lográndose un bienestar de la población y su apoyo electoral a las ofertas del centro-democrático (los partidos AD, de orientación socialdemócrata, y Copei, de orientación socialcristiana). Esto funcionó bajo la garantía de los ingresos petroleros, la estabilidad cambiaria y el gasto público.

Sin embargo, el sistema desde sus propios comienzos presentó algunos elementos disfuncionales, como la existencia de un movimiento guerrillero y de una izquierda insurreccional entre los años 1962 y 1970, asonadas militares de importancia en 1958, 1960 y 1962, problemas estructurales en la economía como la desigual distribución del ingreso, un déficit en el rendimiento escolar y universitario, una intranquilidad militar por los temas fronterizos y la generación de indicadores serios de pobreza y desempleo. Pero, una cosa es cierta: se consolidó el régimen democrático, se mantuvieron los ingresos petroleros y se contó con el respaldo de la mayoría de las elites y de la población (Stambouli, 1993).

Llegado a este punto, hay que recordar que diversos autores, tanto nacionales como extranjeros especializados en Venezuela, debatieron en todos los años transcurridos entre 1958 y 1998 sobre cuáles eran las claves para entender la estabilidad política venezolana. El tema generó un relativo consenso, en el entendido que este caso de estudio era de naturaleza singular con respecto al resto de los ciclos políticos vividos por otros países latinoamericanos de democracia y dictadura o de violencia generalizada y extrema pobreza económica y social. Pero al preguntarse por las condiciones que daban lugar a ese posicionamiento, surgían las diferencias. Sobre la variable independiente que podía explicar la estabilidad mencionada, algunos autores y ensayistas defendían la tesis de que el mantenimiento de la democracia venezolana se explicaba por su condición de país petrolero. Para otros, por el contrario, la estabilidad del país se podía explicar por la presencia de un modelo de conciliación lo suficientemente respaldado por las elites y por las mayorías sociales, en el contexto de unas reglas de juego estables y aceptadas por las partes de manera negociada y no-coercitiva.

Paralela a esta discusión, surgió otra de igual importancia: ¿hasta que punto los mecanismos de apoyo al sistema político eran de carácter utilitario o de carácter valorativo? Sobre esto surgieron también “dos escuelas”. Para los integrantes de la primera, los mecanismos utilitarios

podían explicar la estabilidad venezolana (Rey, 1989). En razón de lo anterior habían otros dos subgrupos. Para algunos, los ingresos petroleros y la distribución de los mismos por la vía del gasto público garantizaban el mantenimiento del sistema. Para otros, la tasa cambiaria alta y fija por muchos años garantizaba el desarrollo político y económico del país. (Baptista, 1997). En cuanto a la explicación no utilitaria, sus defensores se basaban en la idea de que los venezolanos habían aprendido a vivir en democracia y que había un suficiente apego al sistema, producto de la elevación de la cultura política democrática. Un tercer sector crítico de la experiencia venezolana se apoyó en las tesis marxistas para definir el caso venezolano no como un caso *sui generis* sino más bien como un ejemplo de dominación neo-colonial dentro de una economía subdesarrollada y dependiente (Rangel, 1974; Lanza, 1980). Otros autores se basaron en las tesis positivistas sobre el atraso de la economía venezolana y su característica de ser una economía rentista, lo cual limitaba el desarrollo de un juego democrático, de una sociedad civil y de una economía productiva no petrolera (Oropeza, 1983; Urbaneja, 1992; Myers and McCoy, 2003).

Los observadores de la realidad venezolana no tuvieron el suficiente tiempo para discernir sobre las características de una *politeia* considerada singular, cuando ya se daban signos reveladores de sus limitaciones estructurales. Para la década de 1980, la corrupción administrativa, la volatilidad de la tasa cambiaria, la aparición de una inflación de dos dígitos, la contratación de préstamos en moneda dura por parte del Estado y el sector público, en general, el crecimiento de las tasas de desempleo, de deserción escolar y la mortalidad infantil arrojaban datos sobre la ineficacia e ineficiencia de la experiencia democrática venezolana. De esta forma, la reducción de los precios del barril de petróleo venezolano, la irregularidad en el monto de los ingresos petroleros, la crisis generada por el endeudamiento externo y su impacto en el presupuesto nacional conformaron un ambiente político de creciente crítica radical al sistema, tanto por sectores de izquierda como por sectores de derecha neoliberal que coincidían con especialistas que advertían sobre que el modelo venezolano se estaba agotando, en cuanto a las bases de sus sustentación: la economía rentista y el apego a las soluciones políticas electorales y partidistas (Rey, 1989; Stambouli, 1993).

A partir de la década de 1980, esta fuerte crítica fue acompañada por el aumento de la protesta social, la radicalización de algunos medios de comunicación social, la aparición de disidencias dentro de los

partidos tradicionales, la creación de nuevas agrupaciones políticas antipartido y de las evaluaciones críticas dentro de las elites tradicionales sobre la conducción del Estado y del país en general.

Esto se abordó teóricamente en cuatro planos. En primer término en la necesidad de analizar cómo se estaba dando una fractura dentro del modelo populista de conciliación establecido en 1958; en segundo lugar, cómo se estaba deteriorando la relación clientelar entre el Estado y el ciudadano dentro de una creciente inflación, el aumento de la tasa de cambio y el deterioro general del nivel de vida de los venezolanos, aunado a la aparición de escándalos financieros y de corrupción; en tercer término, en la necesidad de revisar las bases institucionales del Estado venezolano, planteándose la reforma del Estado y el cambio constitucional por la vía de la reforma de la Carta Magna, o bien por la vía de una Asamblea Constituyente para diseñar una nueva constitución. En último lugar, en la necesidad de estudiar los efectos perversos de la modernización en el país, tales como la aparición de una clase media que le retiraba el apoyo a la experiencia centrista-democrática, una institución militar cada vez más heterogénea, una elite económica que aspiraba a gobernar directamente con base en una propuesta liberal y un movimiento sindical con rasgos de autonomía frente a los partidos mayoritarios. A esto hay que agregar el crecimiento de la abstención electoral (Romero, A. 2003).

La reflexión sobre que “algo” estaba pasando en Venezuela y que el sistema político estaba en crisis no fue tan solo un ejercicio intelectual. Carlos Andrés Pérez fracasó en su segunda presidencia en su empeño en diseñar una reforma política hacia la descentralización y en cambiar el paradigma económico hacia un modelo de corte neoliberal. A su vez, la reacción negativa de la mayoría de las elites y una parte importante de los sectores sociales en contra de esas medidas, indicaban el peligro en que se encontraba el sistema. A esto hay que agregar el impacto moral y político del llamado “Caracazo” del 26, 27 y 28 febrero de 1989 (una manifestación violenta y popular en la ciudad de Caracas en contra de las medidas antipopulistas del gobierno de Pérez). También ocurrieron dos intentos de golpe militar (en febrero y en noviembre de 1992) que expresaron la disconformidad militar de una parte de la alta y mediana oficialidad con el régimen democrático (Sucre, 2003).

De cierta manera, en Venezuela se abrió una “Caja de Pandora” que contenía años de descontento social y de crisis económica y que

se manifestó crudamente a través de las manifestaciones críticas de parte de la elite militar, de los empresarios privados y de una buena parte de la intelectualidad venezolana.

La salida por la vía constitucional de Carlos Andrés Pérez de la Presidencia de la República, en mayo de 1993, las presidencias provisionales de Octavio Lepage y Ramón J. Velásquez, elegido por el Congreso Nacional para terminar el período de Pérez; y la presidencia de Rafael Caldera, elegido popularmente en el mes de diciembre de 1993 para restaurar el sistema, no lograron estabilizar el país. De hecho, Caldera quiso interpretar la crisis nacional con herramientas del pasado. Tuvo, al igual que Carlos Andrés Pérez, la visión de que se requería un cambio. Pero Pérez quiso cambiar el país con la tesis neoliberal promovida por el Fondo Monetario Internacional. Caldera, por el contrario, quiso cambiar el país con la tesis del capitalismo mixto y de la democracia de partidos, es decir, tenía la intención de volver al modelo populista de conciliación. Ninguno de los dos cumplió su cometido. Paralelamente, Hugo Chávez, el líder fundamental de las revueltas militares de 1992 y quién había alcanzado una enorme popularidad como candidato antisistema, ganó las elecciones presidenciales de 1998 con una oferta originada en la mezcla de un pensamiento de izquierda radical, con ribetes populistas y elementos del pensamiento militar. Ya su alianza electoral había triunfado previamente en los comicios parlamentarios de noviembre de ese año (Penfold, 2001; Romero, A, 2003).

3. La Era de Chávez

Hugo Chávez llegó a la Presidencia de la República en enero de 1999. Esto implica que se comience a dar en Venezuela un desplazamiento en la elite política, la cual deja de ser dominada por los líderes y activistas de Acción Democrática y Copei, dando paso así a un conjunto heterogéneo de nuevos dirigentes que pasan a ocupar posiciones en el Poder Ejecutivo, en el Legislativo y en otros sectores del sector público. Este nuevo liderazgo está conformado por ex- oficiales de las Fuerzas Armadas (muchos de ellos estuvieron comprometidos en las asonadas militares de 1992), políticos, profesionales e intelectuales de izquierda, líderes de movimientos sociales y sectores conservadores antipartido.

Pero no sólo se dio este desplazamiento, también es importante señalar que la coalición electoral victoriosa ofreció un programa político

de clara orientación izquierdista, en donde se privilegiaba la necesidad de convocar una Asamblea Constituyente y de sentar las bases de una democracia participativa, reforzar el poder del Estado frente a los grupos de interés, orientar las políticas sociales hacia los sectores más pobres y reorientar la política exterior hacia fines más tercermundistas y antioccidentales. Todo esto dentro de una retórica populista.

De hecho, con Chávez se abrió un período diferente dentro de la experiencia democrática venezolana. Para los especialistas en el país, no se trataba tan sólo de preguntarse por qué se había mantenido la estabilidad política a pesar de la crisis interna, sino, también, hasta qué punto, la visión de Chávez sobre que se estaba refundando la República dentro de una deliberada ruptura con el pasado político, significaba un cambio radical en la *politeia* venezolana. Desde luego, y como consecuencia de lo anterior, el paso de la “Cuarta República a la Quinta República”, según el chavismo, traería mayor o menor estabilidad al país. De cierta manera,

Más que un simple cambio de gobierno, Chávez prometía una recomposición radical del sistema político bajo el supuesto que era posible con un desplazamiento total de los liderazgos tradicionales, y especialmente los de AD y Copei (Gómez Calcaño y Arenas, 2002: 45).

La concreción del proyecto constituyente, la aprobación de la Constitución de 1999, el Régimen de Transición de los Poderes Públicos, la creación de la Comisión Legislativa Nacional, el proceso de relegitimación de los poderes públicos, junto con la segunda victoria presidencial de Chávez con un 59.8% de los votos válidos, en julio de 2000 (aunque con un 43.5% de abstención), sentaron las bases de la consolidación del proyecto chavista que, para algunos, se convertía en un proceso revolucionario, y para otros, tan sólo un cambio cosmético de fuerte orientación autoritaria (Combellas, 2002: 24). De hecho, se puede decir que, desde julio del 2000, se concretó un nuevo período histórico en el país, con una nueva Constitución, un nuevo liderazgo político y unas nuevas estructuras y reglas de juego. Así, “Nunca antes el poder se ha presentado más concentrado en Venezuela como en estos últimos tres años. Nunca antes los poderes han estado más sometidos al arbitrio de una persona como en estos tiempos” (Arenas, 2002: 40).

De ahí en adelante, el debate sobre Venezuela ha tomado nuevas direcciones, enfatizándose tres problemas fundamentales para la comprensión de lo que está pasando: ¿hasta qué punto el chavismo puede

categorizarse como un movimiento revolucionario o neonacionalista?; ¿qué representa el liderazgo carismático de Chávez para la institucionalidad venezolana?; ¿hasta donde se puede hablar de que se está en la presencia de una democracia participativa o limitada, delegativa o radical, autoritaria, populista o simplemente diferente a la anterior? Al menos, “En Venezuela, a los ojos de la nueva clase política y de sus seguidores, se vive un proceso revolucionario. El de la ‘revolución bolivariana’ consiste en la instauración de un nuevo modelo de democracia” (Álvarez, 2002: 115).

En Venezuela se nota un alto grado de presidencialismo y personalismo en la figura de Chávez, el apoyo popular a su figura todavía se mantiene, la oposición ha estado reducida institucional y electoralmente, aunque mantiene una presencia en la calle y en los medios de comunicación y el sector militar adquiere fueros, prerrogativas y mandatos nunca vistos desde 1958. Desde el punto de vista económico, el aumento de los precios del barril de petróleo le permite a Chávez “maquillar” una estabilidad monetaria, cambiaria e inflacionaria, impulsar el gasto público y comprometerse en un endeudamiento externo e interno voraces.

Chávez revivió en el país la visión económica estructuralista y anticapitalista basada en las ideas del fortalecimiento del Estado como instrumento central de desarrollo, del proteccionismo a la industria nacional, y de la profundización del Estado Social de Derecho, formándose así un paquete ideológico configurado en una visión antiimperialista del mundo y en la promoción de una economía endógena.

Para el año 2001 se observaba un deterioro de la situación política y la reaparición de una oposición estructurada que a través de organizaciones como los partidos AD y Copei, Fedecámaras (el organismo cúpula empresarial) y la CTV (el organismo cúpula sindical), más algunas organizaciones no-gubernamentales coincidían con el trabajo político de personalidades que ejercen la oposición en Venezuela (junto con algunos medios de comunicación). No debe olvidarse el deterioro de la alianza oficialista, la concertación entre algunos dirigentes políticos, un naciente brote de insubordinación dentro de las Fuerzas Armadas y una protesta social que cada día crecía más.

Estas divergencias tuvieron un punto de inflexión, el 10 de diciembre del año 2001 cuando la Confederación de Trabajadores de Venezuela, la CTV, organismo de cúpula sindical controlado por la oposición, y Fedecámaras promovieron y realizaron un paro nacional de doce horas en contra de las políticas del gobierno. También hay que tomar en cuenta el creciente ritmo opositor de los medios de comunicación

nacionales y regionales, prensa, radio y televisión y las acusaciones de Chávez de una supuesta conspiración, todo lo cual genera un clima de inestabilidad política en Venezuela.

No se puede dejar de mencionar el significado de la rebelión cívico-militar del jueves 11 de abril de 2002 y de los días subsiguientes, que fue el producto, en primer lugar, del descontento de la clase media, de los empresarios y de parte de los trabajadores, por la forma como Chávez venía conduciendo al país. En segundo lugar, el fraccionamiento de las Fuerzas Armadas en donde coexisten varios grupos, rivalidades entre fuerzas y divisiones ideológicas. En tercer lugar, la torpeza del gobierno en no negociar y en no reconocer la fuerza de algunos factores de poder. En cuarto lugar, el cansancio de la gente por los conflictos originados por Chávez en contra de la Iglesia Católica, PDVSA (la empresa estatal petrolera) y los medios de comunicación social.

La retoma del poder por parte de Chávez se debió al sectarismo de unos gobernantes que trataron de gobernar de facto, eliminando los poderes públicos, por el desconocimiento del fuerte apoyo popular de Chávez y por las rivalidades internas militares dentro del grupo conspirador (Myers y McCoy, 2003).

Desde la perspectiva militar, la reaparición del teniente coronel retirado Francisco Arias Cárdenas (compañero de Chávez en el intento de golpe militar de 1992) en un esfuerzo de presentar una candidatura presidencial única de oposición en las elecciones presidenciales de julio del 2000, en la cual obtuvo un 40% de los votos, contribuyó al fraccionamiento de la esfera militar entre los simpatizantes de Chávez y de Arias Cárdenas y el surgimiento de un movimiento militar crítico de Chávez (Sucre, 2003).

Desde el punto de vista externo, los años 2000, 2001 y 2002 fueron percibidos de cambio en la orientación de la política exterior, tanto desde el punto de vista de los fines de esa política como de los procesos diplomáticos. En cuanto a los fines de la política exterior, teniendo como soporte lo estipulado en la Constitución de 1999, Chávez y su ministro de Relaciones Exteriores, José Vicente Rangel, (en el cargo hasta febrero de 2001), fueron dejando un estilo diplomático variado, y a veces confuso, para ir determinando a partir del año 2000, la tendencia hacia una política exterior más coherente en cuanto a sus fines e instrumentos basada en dos objetivos: desarrollar una política activa creando nuevos compromisos, fundamentalmente en América Latina y en la Opep y apoyar la tesis de la búsqueda de un mundo multipolar.

Esto vino acompañado de un acercamiento a Cuba y a Fidel Castro; el desarrollo de la tesis de la democracia protagónica, basada en la idea de Rousseau de una participación directa del pueblo, “el soberano” en las decisiones y no a través de las instituciones intermedias (partidos, sindicatos...) y en relación directa con el “líder”, en desmedro de la tesis de la democracia tradicional representativa y de partidos; la simpatía y presunta cooperación con movimientos políticos en América Latina de tendencia radical y la oposición al Plan Colombia (Romero, C, 2002).

Dentro de esta tendencia, cabe destacar el cambio doctrinal en la política exterior de Venezuela, ya que se está enfocando la situación mundial con base en un discurso antioccidental, opositor al enfoque liberal democrático y cuestionador de la presencia civil-partidista en los procesos políticos de América Latina. A esto hay que agregar el impulso a la política de unidad continental de las Fuerzas Armadas de la región con un comando único y sin una presencia de los Estados Unidos, lo que traería, de hacerse efectiva, una militarización de la integración regional (Romero, C. Cardozo y Romero, MT, 2003).

Así las cosas, Venezuela contribuyó poco al fortalecimiento de la integración económica y comercial de la subregión andina y América Latina. Sus divergencias con Colombia, el retroceso en su visión sobre los acuerdos andinos sobre transporte, la libre circulación de bienes y servicios y su clara orientación proteccionista contribuyen a la creación de una irritación de gobiernos en la región sobre la conducta de Venezuela, a pesar de los intentos de reestructurar el Grupo de los Tres como una manera de acercarse nuevamente a los gobiernos de México y Colombia.

De particular interés es la serie de contratiempos verbales entre Venezuela y los Estados Unidos sobre los temas de la ayuda militar a Colombia y la defensa de la democracia representativa (Kelly and Romero, 2002).

4.El Año 2003

4.1.*Factores Internos*

Chávez, luego del paro nacional indefinido de diciembre de 2002 y enero de 2003 y de la huelga petrolera de enero y febrero de 2003, está en control de la situación y tiene el respaldo de la mayoría de los oficiales de las Fuerzas Armadas. El presidente Chávez y su círculo

más cercano han sostenido la tesis que los que quieren sacarlo del poder son, en verdad, sectores ligados a la industria petrolera mundial multinacional y a los Estados Unidos que pretenden “castigarlo” por los altos precios del petróleo, que él, de cierta manera, ayudó para que aumentaran hace dos años con la política de reducción de la producción de la Opep. En segundo lugar, el presidente Chávez percibe que hay una especie de conspiración mediática que quiere desprestigiarlo internacionalmente y que tiene ramificaciones mundiales. En tercer lugar, el presidente Chávez sabe que el fervor opositor, de diciembre de 2002 y enero de 2003, que plasmó en grandes marchas y protestas, han mermado, dada la situación económica que atraviesa la mayor parte de la clase media y por los efectos paralizadores del control de cambio instaurado a principios de 2003.

Por su parte, la Coordinadora Democrática (organismo colectivo de la oposición) no ha logrado superar sus problemas internos y no ha podido concretar un comando y una línea política clara y homogénea para combatir a Chávez y sus seguidores.

También, se ha generado un intenso debate en el seno de la Coordinadora Democrática sobre tres temas, si es pertinente o no lanzar desde ya un candidato presidencial que se oponga a Chávez en una hipotética elección si prospera el llamado a un referéndum revocatorio a mediados del año 2004. Otro debate que se da dentro de la Coordinadora Democrática es sobre si se siguen respaldando las labores de la oposición dentro de la Mesa de Negociación y Acuerdos o si se hace un llamado a la OEA a fin de pedirle que cambie el status del secretario general de la OEA, de facilitador a mediador o se invoque la Carta Democrática de la OEA.

4.2. Factores Externos

La Mesa de Negociación y Acuerdos en un trabajo de cuatro meses solidificó la necesidad de buscar una salida pacífica y democrática a la crisis de este país. El gobierno y la oposición acordaron el día 29 de mayo de 2003, llevar adelante, con el patrocinio de la OEA y bajo el amparo de la Resolución 833 de la OEA, el proceso para lograr una salida política a la crisis, pero la falta de acuerdo y de resultados concretos desesperan a la mayor parte de la población opositora y pone en duda el trabajo sistemático de los dirigentes dentro de la Coordinadora Democrática que de buena fe trabajan en esa dirección.

En este sentido, se estima que la urgencia de la situación mundial en referencia al tema de Irak ha alejado la atención mundial sobre Venezuela. De la misma forma, la reacción internacional a las opiniones de Chávez sobre la soberanía de su país, de no aceptar insinuaciones de otros gobiernos sobre su gestión y la misma situación de hostigamiento a algunos líderes de la oposición indican que, en este momento, se está viviendo una especie de “reflujo” con relación a las actividades de la oposición en el plano internacional. Chávez trata de evitar una crítica mayor de algunos gobiernos sobre la situación en Venezuela. Debe destacarse la visita del ministro de Energía y Minas a la ciudad de Washington, a mediados del mes de julio de 2003, en donde se acordó renovar los contratos de suministro de petróleo y derivados a los Estados Unidos y reafirmar el carácter de Venezuela de socio seguro y confiable de los EE.UU.

Sin embargo, el gobierno de Bush reiteró que EE.UU. expresa diferencias con Chávez. Así, Condoleeza Rice, Asesora de Seguridad Nacional del gobierno de los Estados Unidos puntualizó recientemente que EE.UU. tiene “algunas preocupaciones sobre ciertas actividades” del presidente venezolano Hugo Chávez Frías y que “sigue con mucha atención la realización del referéndum revocatorio como de resolverlos ...” ... “Este no es un tema bilateral de los Estados Unidos con Venezuela sino un tema regional y así es como lo tratamos” (*El Nacional*, 14-10-2003. A-2).

Por otra parte, el gobierno de Venezuela renovó el control bilateral fronterizo con el gobierno de Colombia.

5. La Coyuntura Actual

5.1. En cuanto a un nivel general, y en el marco positivo

Se tiene que, a pesar de la huelga petrolera y el paro general indefinido de enero y febrero de 2003, el gobierno no fue derrotado ni dio muestras de perder el control político y militar. No se conoció una revuelta militar de importancia, no se dio un intento de golpe de Estado y la disciplina interna militar se consolidó, a pesar del sucesivo pase a la disidencia y al retiro de más de cien oficiales y personal de tropa durante el primer semestre del año en curso. Por otra parte, los despidos en la industria petrolera no ocasionaron la paralización total de PDVSA; por el contrario, la empresa recobró, a un alto costo, sus

niveles de producción y mercado de noviembre del 2002. De la misma manera, los índices de inflación (29%), de desempleo (18%), el nivel de las reservas internacionales (21000 millones de dólares) y de abastecimiento no llegaron a niveles críticos y la economía no se detuvo. Cabe destacar, eso sí, el crecimiento de la actividad estatal en la comercialización de bienes y servicios y el alto nivel negativo del producto interno bruto en el semestre, el cual alcanzó un -34% con respecto al cuarto trimestre de 2002. PDVSA alcanzó una producción de 3.5 millones de barriles diarios, se expandieron los procesos de negociación con compañías petroleras y gasíferas para explotar los yacimientos otorgados en licitación y se está renegociando la deuda externa a punto de vencer y a corto plazo, extendiendo esos vencimientos y alcanzando mayores garantías para el país.

En segundo lugar, el partido de gobierno, el MVR, se institucionalizó y organizó de manera más orgánica.

Como último resultado positivo de carácter general, se tiene el mantenimiento del *status quo* del gobierno en materia internacional. A pesar de los intentos de la oposición democrática venezolana y de sectores opositores a Chávez en algunas cancillerías occidentales y en organismos multilaterales de desacreditarlo, el gobierno de Venezuela ha mantenido relaciones diplomáticas y comerciales con todos los países con quienes las mantenía para noviembre de 2002 y más bien se observa una moderación en la presión internacional para que se lleve a afecto un cambio de orientación del régimen, a fin de evitar que se genere un estatismo y un autoritarismo en contra de los principios democráticos.

Esto no debe confundirse con la preocupación de la comunidad internacional sobre la necesidad de llevar adelante el proceso revocatorio. Prueba de esto es la reiteración por parte de la Unión Europea para que el gobierno y la oposición, “en los cruciales meses venideros, se atengan plenamente a la Declaración Contra la Violencia, por la Paz y la Democracia, del 18 de febrero de 2003”. La UE refirma el compromiso de contribuir con el desarrollo democrático de Venezuela, junto con la Organización de Estados Americanos, el Centro Carter, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Grupo de Amigos del secretario-general de la OEA, y está dispuesta a proporcionar ayuda financiera y técnica para la aplicación del acuerdo del 29 de mayo (*El Nacional*, 11-09-2003, p. A-2).

5.2. Desde el punto de vista general y negativo

El gobierno de Chávez confronta, en primer lugar, una crisis económica. Esta crisis económica es producto del bajo nivel de inversiones extranjeras, las cuales se han reducido en un 83% con respecto al último semestre de 2002, del bajo nivel de las inversiones nacionales, la restricción del crédito bancario, la tenencia por la banca privada de papeles públicos por más del 50% de su cartera, la escasez de productos de primera necesidad, el fracaso de la política de congelación de precios y sobre todo, por la paralización de la actividad económica, dada la lentitud del proceso del otorgamiento de las divisas controladas, lo que ha disparado el valor del dólar en el mercado negro a 3000 bolívares por dólar (en Venezuela existe desde febrero de 2003, un control de cambios fijo a 1650 bolívares por dólar).

En segundo lugar, el gobierno de Chávez tiene que responder a la campaña de la oposición sobre que a partir del mes de agosto de 2003 se dan las condiciones para la convocatoria a un referéndum revocatorio.

En tercer término, se observa la generación de nuevos focos de violencia social, principalmente en la frontera con Colombia. En razón de la profundización de la política militar del gobierno de Uribe, el crecimiento de personas desplazadas en la frontera, la aparición de grupos irregulares dentro de Venezuela que se autocalifican de Fuerzas Revolucionarias Bolivarianas, las incursiones en territorio venezolano de las guerrillas y los paramilitares colombianos y el uso de ese territorio como santuario, acrecienta el grado de violencia. Al mismo tiempo, la violencia urbana, generada principalmente por el narcotráfico, el ajuste de cuentas, la degeneración de bandas delictivas y el aumento de los delitos comunes, proporcionan un escenario nada alentador para el país.

5.3. En referencia al plano micropolítico positivo

Para el gobierno se tiene, en primer lugar, el mantenimiento de la mayoría oficialista en la Asamblea Nacional, la decisión para nombrar una nueva directiva del Consejo Nacional Electoral, las conversaciones sostenidas con los dueños de los medios para reducir el control estatista contemplado en el proyecto de la Ley de Contenidos, la reorganización de la deuda externa y la colocación de nueva deuda en los mercados internacionales. De igual forma, se observa la estabilidad en el precio del barril de petróleo venezolano (a 28 dólares) y las divisiones internas

en la oposición con relación a la convocatoria del referéndum revocatorio y en relación con las futuras elecciones de alcaldes y gobernadores (previstas constitucionalmente para el año 2004), de diputados a la Asamblea Nacional (previstas para el año 2005) y para presidente de la República (previstas para el año 2006).

5.4. En referencia al plano micropolítico negativo

El gobierno está confrontando una serie de denuncias sobre la presunta cubanización del proceso interno. También se dice que hay más de 15000 cubanos trabajando en Venezuela como entrenadores deportivos y como alfabetizadores, dentro de la cuestionada campaña alfabetizadora “Robinson” y como médicos en la campaña “Barrio Adentro”.

En segundo lugar, a la par de la inquietud por la presunta cubanización del país, está la expectativa, por parte de la comunidad internacional, sobre si el gobierno de Chávez va aceptar la convocatoria a referéndum revocatorio, o si va a persistir en obstaculizarlo.

En tercer lugar, los sectores militares dentro de la institución y fuera de ella (militares retirados o disidentes) se han agrupado en la llamada Alianza Militar por Venezuela, la cual está ligando la presunta negativa del gobierno de Chávez a una convocatoria del referéndum a unas condiciones para la generación de un vacío de poder y una violación de la Constitución, lo que abriría el espacio para una revuelta militar, justificada por el artículo 350 de la Constitución vigente (El Derecho a la Rebelión). Esto ahora no tiene eco dentro de las Fuerzas Armadas, pero pudiera tenerla en la medida en que se acerque la fecha para comenzar el proceso revocatorio.

Ahora bien, el tema principal en la actualidad política venezolana es el referido a la posibilidad de la convocatoria a un referéndum revocatorio. La figura del referéndum está contemplada en la Constitución de 1999, en su artículo 72, el cual establece este mecanismo, defendido en su momento por el presidente Chávez como un elemento fundamental de la democracia participativa.

Durante las negociaciones en la Mesa de Negociación y Acuerdos, cuando se tocó el tema de cómo iba a ser la salida política, constitucional y electoral a la crisis venezolana, el gobierno de Chávez insistió en que el referéndum revocatorio era esa salida; es decir, que ni el referéndum consultivo esgrimido por la oposición ni el adelanto de las elecciones pautadas en la Constitución, por la vía de una enmienda constitucional

y una consulta, eran útiles para solventar la crisis. Sin embargo, a pesar de descartarse estas salidas, el gobierno también ha desestimado el uso del mecanismo del referéndum revocatorio y ha impuesto una serie de obstáculos para su realización. Ahora se comenta que ante la inminencia del referéndum revocatorio y la pérdida de favoritismo de Chávez, el gobierno pudiera esgrimir la tesis de unas elecciones adelantadas, previa reforma de la Constitución del año 1999 y su posterior referéndum aprobatorio.

El gobierno y la oposición acordaron el día 29 de mayo de 2003 llevar adelante, con el patrocinio de la OEA y bajo el amparo de la Resolución 833, el proceso para lograr una salida política a la crisis. Aunque no pautaron que esta salida era el referéndum revocatorio (y por lo tanto no es vinculante ni obligatorio realizarlo, aunque la oposición diga lo contrario), sí quedó en el ambiente que el mecanismo más expedito es el del referéndum. En este marco, se estableció la urgencia de nombrar una nueva junta directiva del Consejo Nacional Electoral que garantizara el desarrollo de una salida política, constitucional y electoral. Esta nueva junta directiva supervisa la conformación de una solicitud única, concertada y legal encabezando el formato de las firmas de electores requerida para solicitar la realización del referéndum o referenda, lo que daría pie a la recolección de esas firmas. En el caso que se recogieran las firmas y estas fueran avaladas y certificadas por el Consejo Nacional Electoral (CNE), se introducirían y se verificarían las solicitudes de referenda y las firmas que acompañan al instrumento ante el CNE y se daría la fecha para la convocatoria del referéndum 90 días después, lo que posteriormente permitiría la celebración del mismo. El gobierno afirma que, en caso de que Chávez pierda el referéndum, él pudiera lanzarse de nuevo como candidato en las elecciones pautadas para 30 días más tarde. La oposición sostiene que el artículo 233 de la Constitución expresa que “el nuevo presidente completará el período constitucional”. De esto se infiere que Chávez no puede regresar al poder después que se revoque su mandato. Por otra parte, el gobierno amenaza con reformar la ley de funcionamiento del Tribunal Supremo a fin de elevar el número de magistrados a 32 para así imponer nuevos magistrados favorables al oficialismo. La oposición dice que esto sería otra violación de la Constitución que afirma que los magistrados deben ser 20 y que la única forma de cambiar el número de magistrados es a través de una enmienda constitucional.

Políticamente hablando, lo que está en juego es el compromiso que cada sector, gobierno y oposición, han tomado en relación al

referéndum, razón por la cual se abandona y se cierra la posibilidad de encontrar otra salida electoral a la crisis venezolana. El gobierno pone todos los obstáculos para la realización de la consulta, pero la oposición también hace de su eventual convocatoria una plataforma para volver a activar la oposición social a Chávez, en lo que se vislumbra como un ambiente caldeado que se proyecta para los próximos meses y que estaría marcado por la agudización de la violencia política, la movilización de la oposición en marchas y manifestaciones a favor del referéndum o referenda, en la activación de los círculos bolivarianos y otras organizaciones del oficialismo para retardar la convocatoria al referéndum y dar tiempo para que pase el lapso requerido para que salga Chávez del poder y se convoque a elecciones presidenciales para el resto del período (julio de 2004). Si esto pasara, de salir Chávez, se encargaría del poder el vicepresidente de la República, y no habría elecciones presidenciales hasta el año 2006. Al sector más radical del oficialismo no le gusta esta opción y preferiría sancionar un estado de emergencia. Un sector de la oposición vería con agrado salir de Chávez y que el vicepresidente se mantenga en el poder y garantice una transición hacia un modelo de democracia representativa.

6. Escenarios Políticos para Venezuela (Años 2003-2007)

6.1. *Primer Escenario: Cambios sin Rupturas*

6.1.1. *Factores Políticos*

El gobierno de Chávez sigue transformando el sistema político venezolano y pasa de ser un sistema de partidos abierto en el marco de una democracia representativa a ser un sistema de democracia participativa. Es decir, un régimen de partido único dominante, con una ideología ambigua y heterogénea: “La Revolución Bolivariana”, con mediana capacidad de movilización en el marco de una relación líder-masa, sosteniéndose en la idea de una democracia protagónica y con un marco constitucional y una legalidad diferentes. Al mismo tiempo, se termina de desarrollar un cambio de élites y una alianza oficialista, dentro del período presidencial 2000-2006, que, a pesar de sus contradicciones internas, respalda y mantiene un nuevo tipo de estabilidad sistémica y un nuevo tipo de comportamiento internacional. Los factores fundamentales son: el liderazgo de Chávez, la ausencia

de una oposición institucional importante, el respaldo popular al régimen, el control de las instituciones públicas, la tensión entre rasgos liberales y antiliberales formales a nivel constitucional; y entre los poderes públicos y la sociedad civil en un nivel operativo, así como también el grado de legitimidad del proceso.

Desde el punto de vista venezolano la situación se podrá observar con base en tres áreas: A) la Presidencia: a través de las propias acciones de Hugo Chávez, quién por su liderazgo y su cargo en un país con tradición presidencial y sin oposición se mantendría como un factor fundamental en estos años; B) las relaciones entre la alianza política que respalda al gobierno y las pequeñas fuerzas políticas que están representadas en la Asamblea Nacional, jugando a la actividad legislativa y coincidiendo coyunturalmente con el gobierno y un amplio espectro político desordenado y sin coherencia, representado en los restos de los partidos políticos tradicionales, los medios de comunicación neutrales u opositores al gobierno y personalidades críticas y organizaciones no gubernamentales de oposición; C) se tendría un estado de tensión entre civiles afectos a Chávez y el sector militar que apoya al gobierno y un sector disidente que pasará a presionar al gobierno. Pero, el acontecimiento de mayor trascendencia en este escenario sería la convocatoria a elecciones para elegir a los integrantes de un nuevo período de la Asamblea Nacional en el 2005; la elección de gobernadores y alcaldes en el 2004 y el nombramiento de un nuevo presidente en las elecciones pautadas para el mes de diciembre de 2006. En efecto, luego de una calma de cuatro años sin elecciones y bajo una mayoría oficialista en todos los poderes, el gobierno deberá confrontar el hecho electoral, cuya pieza fundamental de debate será la posibilidad de obtener una mayoría a favor del gobierno, en el 2004, y la posible reelección del presidente Chávez en el 2006, tal como está contemplado en la Constitución de 1999.

Esta situación tiene como base fundamental la decisión del presidente Chávez de aspirar a reelegirse para el 2006, lo que significa evaluar en su momento su gestión de casi ocho años en el gobierno. Al no darse una situación de crisis final en Venezuela, de acuerdo con este primer escenario, Chávez intentará reelegirse para el cargo de presidente de la República, pero en condiciones más adversas que en el 2000. Si el panorama no luce catastrófico y no se desarrolla una alternativa opositora con peso para esas elecciones, el actual mandatario pudiera ganar los comicios, al igual que la alianza de partidos y candidatos a otros cargos que lo apoyaría pero un porcentaje alto de abstención y con menos

porcentaje a su favor que en el 2000. Para fundamentar este pronóstico se tiene el desgaste natural de un gobierno que habría administrado a la nación por casi ocho años; el desgaste de la figura de Chávez, en cuanto a su popularidad, y el desarrollo de purgas, tensiones y fracturas dentro de la alianza oficial y las Fuerzas Armadas.

6.1.2. Factores Militares

Este sector de la vida nacional va a tener contratiempos en cuanto a su unidad durante los años 2003-2007, a pesar del descontento de algunos oficiales sobre la conducción de la política militar del gobierno y entre sectores internos y grupos civiles que buscarían una salida golpista al estado de cosas en Venezuela. De hecho, la institución reforzaría su prestigio frente a la población. Esto se percibirá a través de la profundización de los programas cívico-militares de ayuda directa a la población, del aumento de las postulaciones de jóvenes para iniciar la carrera militar, del crecimiento de los oficiales en cargos administrativos en el gobierno central y de la moderada gestión administrativa de los gobernadores de estado y alcaldes de origen militar.

Paradójicamente, el crecimiento de este sector va a profundizar las rivalidades internas entre oficiales del Ejército y de las demás fuerzas por el control de la nueva organización interna. Las Fuerzas Armadas tienen, desde el año 2001, una nueva configuración que centraliza las labores de cada una de las Fuerzas. Para muchos oficiales de la Armada, la Fuerza Aérea y la Guardia Nacional, esa fusión significa en la práctica, el control de las Fuerzas Armadas por el Ejército, a través de un Estado Mayor conjunto.

6.1.3. Factores Internacionales

El clima de tolerancia internacional que tuvo el gobierno venezolano en el contexto internacional durante los años 1999 y 2002 va a reducir su espacio entre los años 2003 y 2007. El cambio de gobierno en los EE.UU., el decrecimiento parcial de las economías latinoamericanas, la agudización de la orientación antioccidentalista de Chávez, el fracaso del gobierno en cuanto a la entrada en la economía interna de inversiones extranjeras directas, el retiro de empresas multinacionales hacia otros países de la región, y la misma conducta voluntarista de Chávez, pudieran como un todo limitar el activismo presidencial en materia de política exterior.

Durante este período se avizoran cuatro espacios problemáticos en cuanto a los factores internacionales de Venezuela: A) dificultades con el gobierno Bush en cuanto a la presión de Washington para que Venezuela dé muestras que sigue siendo un aliado seguro de los EE.UU. en materia petrolera; B) la presión de EE.UU. para que Venezuela apoye sin reservas al gobierno de Uribe en Colombia y reduzca sus compromisos y simpatías con partidos y movimientos nacionalistas y revolucionarios en la región; C) el alejamiento de Venezuela de los procesos de integración, tanto en materia de la Comunidad Andina, por razones comerciales y políticas, como en el Alca; D) la decreciente tolerancia a Chávez por parte de los gobiernos de los países miembros de la Unión Europea.

6.2. Segundo Escenario: Cambios con Rupturas

6.2.1. Factores Políticos

Descansa en una proyección de estabilidad en donde el gobierno de Chávez pretenda hacer un cambio definitivo hacia un régimen autoritario dentro del marco de un proyecto nacional que genere oposición interna e internacional, y donde prevalezca una visión totalitaria del poder, una influencia determinante de las Fuerzas Armadas, un giro hacia posiciones radicales en materias como la educación, la política exterior y la economía y en donde se agoten las posibilidades de la competencia democrática dentro del proceso. Los factores fundamentales serían: el liderazgo de Chávez, el rol de las Fuerzas Armadas, el respaldo de un partido y de unas organizaciones sociales, unos poderes públicos totalmente controlados por el Ejecutivo, y el arrinconamiento de la oposición para conformar una resistencia civil.

En este contexto, sería necesario tomar en cuenta unas mayores contradicciones entre el liderazgo de Chávez y un creciente poder tutelar de las Fuerzas Armadas, la reorganización de la oposición partidista y de los movimientos políticos de oposición, fundamentalmente los sindicales y las organizaciones de defensa de los derechos humanos, tomando en cuenta que al descender la popularidad del presidente Chávez se pueden generar síntomas de represión oficial. Por otra parte, la intención del presidente Chávez de transformar el sistema de seguridad social y el sector educativo sobre bases más autoritarias, le generará una serie de conflictos con la comunidad universitaria y el sector de educación

media. A la par de esta situación, el crecimiento de la población urbana dentro de la economía informal y un auge mayor de la delincuencia, generará mayor incertidumbre sobre la capacidad del gobierno.

Esto contemplaría una ruptura del orden constitucional antes de las elecciones del 2006 por una coalición militar y civil, y/o la renuncia del presidente Chávez al cargo, dada la situación de crisis que afrontaría el país para ese momento. Cualesquiera de estos casos no son manejables en este ejercicio. Lo que si es cierto es que, de llegar las elecciones y ganar Chávez o uno de sus contendores, el escenario a largo plazo para el futuro de Venezuela se complicaría. Si gana Chávez, se profundizaría su proyecto nacional autoritario. De perder Chávez las elecciones, el nuevo y distinto presidente tendría dos interrogantes fundamentales: ¿cómo negociar con las Fuerzas Armadas su victoria y su gestión civil de gobierno?; y ¿cómo derogar la Constitución de 1999 y proponer un nuevo proyecto nacional alternativo?

6.2.2. Factores Militares

El control que tiene Chávez de las Fuerzas Armadas va a dar sus primeros signos concretos de ruptura. Las rivalidades entre los oficiales de cada sector de las Fuerzas Armadas serán por el control efectivo que tendrá el Ejército sobre el resto de ellas. En este contexto, el retiro por años de servicio de la mayoría de los oficiales que acompañaron a Chávez en la asonada militar de 1992, el desgaste político de la mayoría de los oficiales en retiro que incursionaron en la política durante los años 1992 y 2000 y el surgimiento de un nuevo liderazgo militar, van a traerle mayores dificultades a Chávez en el plano militar.

6.2.3.- Factores Internacionales

En este escenario, Chávez seguiría formulando una política exterior en el plano discursivo radical y a la vez profundizando el presidencialismo, el bolivarianismo y el hiperactivismo. Se tiene, en primer lugar, el concurso de los mitos sobre nuestra política exterior, dos de los cuales están presentes en el discurso del gobierno de Chávez: A) el bolivarianismo en cuanto legado histórico y en cuanto a su referencia valorativa (la independencia, la unidad continental) y las referencias a las asimetrías de la estructura internacional que afectan a Venezuela, a las debilidades en cuanto su capacidad negociadora: “hemos sido engañados—no nos

vamos a dejar engañar, hay que recuperar lo que es nuestro”; B) la idea de justicia internacional en referencia a conceptos como la defensa de la soberanía, el derecho a tomar iniciativas propias, la promoción de alianzas regionales e integración económica y “denunciar” un proceso antidemocrático de la OEA.

De desarrollarse estas tendencias, no cabe sino preguntarse en qué medida contribuirán a sostener a Venezuela dentro del contexto internacional en los años por venir. Si nos situamos en los años 2003-2007, se observará a un Estados Unidos con una administración Bush que termina su primer período, más orientado hacia una agenda geopolítica otorgando prioridad a temas cruciales como las relaciones con la Unión Europea. China y Rusia, con una América Latina sostenida por México, Brasil y Argentina con buenas relaciones con los EE.UU., una Comunidad Andina confrontado los mismos problemas de inestabilidad y presencia del narcotráfico, y el agravamiento del conflicto colombiano bajo una nueva administración presidencial colombiana, tratando de evitar un tutelaje militar y con alta presencia de ayuda militar norteamericana. En ese contexto, el gobierno Chávez pudiera mostrar un estado de aislamiento y de inseguridad internacional que lo llevará a profundizar su carácter no-occidental o, por el contrario, a replegar el activismo de su política exterior.

6.3. Tercer Escenario: Pronóstico Reservado

6.3.1. Factores Políticos

Se derivan de lo anterior, en la medida en que los elementos fundamentales de los cambios en Venezuela: el liderazgo mesiánico de Chávez, las contradicciones entre el radicalismo y el militarismo en el seno de la alianza oficialista, las contradicciones económicas, la reducción de los ingresos petroleros, la generación de una crisis cambiaria, el posible aislamiento internacional y la pérdida de legitimidad del régimen, permitan la sustitución de éste por un modelo de retorno a la democracia representativa en las elecciones presidenciales del 2006 y, en parte, de sus representantes. Por el contrario, la concreción de un régimen de facto que derroque a Chávez, estaría huérfano para entonces de una legitimidad construida con base en los mitos de la llamada Revolución Bolivariana y el protagonismo del pueblo. En ambos casos, los factores de oposición fundamentales serían las élites

democráticas tradicionales, sectores sociales emergentes y parte de las Fuerzas Armadas.

Claro está que una cosa es que en las elecciones del 2006 gane Chávez y otra que gane uno de sus contendores. Por otra parte, debe distinguirse entre un pronóstico que está basado en que se mantenga el orden constitucional y la formalidad democrática, antes y después de las elecciones, e inclusive la salida constitucional de Chávez por la vía de la renuncia o un referéndum revocatorio, y otra cosa es que se proyecte un cambio político en Venezuela, de autogolpe, golpe de Estado o revolución...

Con base en lo anterior, sea Chávez o uno de sus contendores el ganador de las elecciones de diciembre del 2006, el nuevo gobierno que surja de esas elecciones se va a enfrentar con un panorama difícil en Venezuela. El aislamiento internacional, la crisis económica, el desarraigo político en términos de una anomia colectiva y el desborde de la actividad administrativa, obligaría a cualquier mandatario a renovar el plan político que Chávez determinó en 1999. De hecho, si gana Chávez las elecciones del 2006, los años 2007 al 2009 van a observarse como años de repliegue estratégico de Venezuela en el ámbito internacional, de reducción del gasto público, de manejo restrictivo de la economía y de profundas desavenencias entre el sector público y el sector privado sobre cómo aplicar una política económica distinta a la política económica de tendencia populista.

Naturalmente, si se plantea una proyección, el escenario sería diferente. En el marco de una extrapolación, pudiera esbozarse una coyuntura, vale decir lo que uno quisiera que pasara en el futuro cercano. Si esto es así, ¿qué se tiene para Venezuela? Si gana un candidato distinto a Chávez en las elecciones del 2006, éste triunfaría bajo una plataforma de cambios, los cuales irían desde un cambio constitucional, pasando por la aplicación de una política económica neoliberal y terminando en el planteamiento de volver al control civil de los militares. De suceder algún imprevisto estructural, un golpe de Estado contra Chávez o su renuncia, quedarían pendientes algunas interrogantes: ¿qué tipo de golpe militar se daría?; ¿de los militares contra Chávez y sus aliados sin participación civil?; ¿de un sector militar junto con sectores civiles apoyados desde el exterior?; ¿por cuánto tiempo duraría la transición de la “Quinta República” a una “Sexta República”?

6.3.2. Factores Militares

Puede desprenderse del estudio de los factores políticos y económicos que, bajo este escenario, las relaciones cívico-militares en Venezuela van a llegar a un punto límite. Es de destacar que las corrientes de cambio dentro de la estructura militar, las rivalidades internas y la generación de nuevos liderazgos, así como los privilegios constitucionales y laborales alcanzados por los oficiales van a constituirse en una clave fundamental para proyectar el futuro del gobierno de Chávez o el de un gobierno alternativo, antes y después de las elecciones del 2006.

Los temas de las compras militares, de la reorganización interna de las Fuerzas Armadas, de la aparición de un liderazgo castrense opositor a las tendencias revolucionarias de Chávez y la eventual participación de una parte de las Fuerzas Armadas en un intento de golpe de Estado, más el desarrollo de una respuesta represiva a la inestabilidad del sistema van a plantear una “solución final” para el rol de los militares en la Venezuela chavista y no-chavista.

De esta manera se pudiera plantear cuatro alternativas: A) la participación y el apoyo a un intento de autogolpe por parte de Chávez si pierde las elecciones del 2006 y no acata los resultados; B) la participación y el apoyo a un intento de golpe de Estado en contra Chávez por parte de sectores militares, en el caso que gane las elecciones del 2006; C) la participación y apoyo de sectores militares y civiles en contra de Chávez durante su hipotético tercer mandato, en un rango que iría de presionarlo para que renuncie, un atentado; el intento de golpe de Estado; y D) la no-intervención en el marco de una crisis política manejada por sectores civiles. En cualquiera de estas posibilidades, las Fuerzas Armadas jugarían un papel central.

6.4.3. Factores Internacionales

El país seguirá inmerso en una tendencia pro-petrolera en los años comprendidos en este período 2003 - 2007, pero paradójicamente para los Estados Unidos y sus aliados de la Otan, Venezuela volvería a convertirse en objetivo estratégico en la medida en que la situación en el Medio Oriente sea frágil y llena de incertidumbre. En este plano, el gobierno entrante en la Venezuela del 2007, en caso de que continúe el proceso democrático, tendría que reconsiderar su alianza con los

Estados Unidos. En el caso de que el ganador de las elecciones del 2006 sea el presidente Chávez, en el marco de su reelección, tendrá que disminuir su política antioccidental si no quiere tener enormes costos en el ámbito hemisférico. Si el gobernante fuera un presidente diferente, éste tendría que plantear un nuevo tipo de alianza más cercana con los Estados Unidos.

En ese momento, los Estados Unidos estaría en principio al término de la segunda presidencia de George W. Bush, tiempo en el cual se verá cristalizado la reformulación de la política exterior norteamericana con base en el impulso de la economía tradicional y de los intereses centrales de carácter geopolítico. Es en ese cuadro en que se puede especular sobre la idea que la diplomacia venezolana para el 2007 tendría que tomar un rumbo definido: o bien profundiza una política independiente, con los costos que esto acarrea, o se desarrolla una política más moderada.

7. Conclusiones

Venezuela está bajo la fuerza de procesos desestabilizadores que limitan la capacidad gubernamental para asegurar una eficacia administrativa y una continuidad en las políticas públicas. En este marco, opciones políticas y diferentes alianzas pueden alterar en una mayor o menor medida el desarrollo de escenarios futuros, si se mantienen estas variables: la figura de Chávez, las relaciones cívico-militares, la aplicación de la Constitución de 1999 y el estado de la oposición política. Quedan abiertos para la discusión, los resultados de un encuentro entre las diversas respuestas de las élites venezolanas a consideraciones externas e internas en el período que nos ocupa (años 2003 al 2007), a las demandas de la población y a la capacidad gubernamental de utilizar su legitimidad, los resultados tangibles, el manejo de los ingresos y de los egresos, el orden político, la composición socioeconómica, el control social y el nivel de riesgo.

Con base en las premisas anotadas, las respuestas de Venezuela a su crisis estarán moldeadas por el cruce de algunas exigencias y de algunas iniciativas propias. Surgen así algunas constantes oficiales que se mantendrán en el tiempo, si no se cambia la Constitución vigente venezolana y si el presidente Chávez es reelegido en el 2006: su creencia en la singularidad del proceso venezolano, lo que fundamenta la confianza en la soberanía absoluta del país; si retrocede el proceso integracionista y promueve el aislamiento del país; la fe en la “bondad petrolera”, en su permanencia como elemento energético mundial y en la manipulación

de los precios del barril de petróleo y del mercado petrolero mundial; la definición oficial del entorno externo como negativo en cuanto que el gobierno se vea asediado por “conspiraciones, laboratorios de guerra sucia, por las oligarquías y por el “capitalismo salvaje”.

Desde el punto de vista interno se tiene: la tensión entre los lineamientos democráticos y la practica autoritaria gubernamental, dado el peso de la discrecionalidad presidencial, el peso de la figura de Chávez, el papel tutelar de las Fuerzas Armadas, la mayoría oficialista en los poderes públicos y la debilidad opositora interna; el deterioro constante del tejido social venezolano en cuanto a la brecha entre un país modernizante y un país excluido y bajo la asistencia directa del Estado, más el hecho de un crecimiento exponencial del número de trabajadores informales y de los sectores marginales; los altibajos de la economía situada entre una política económica estadista, pro-petrolera, con inversiones en el área del gas, electricidad, aluminio y el hierro, asociada con el capital transnacional en el sector primario y con una base industrial y de servicios deteriorada, además de la dependencia de los ingresos petroleros.

El análisis de la realidad venezolana se tiene que hacer de dos maneras y en forma paralela. Por una parte está el nivel de la política institucional en donde prevalecen los temas electorales como el referéndum y la posibilidad de salir Chávez por la vía pacífica. Y por la otra está el significativo avance de la llamada “Revolución Bolivariana”, proyecto fundamental en el cual Chávez insiste está la clave para mantenerse en el poder. Son varios los procesos que indican cómo, a la par de las discusiones de carácter constitucional-legal, se está abriendo un espacio de control por parte del gobierno que no debe subestimarse. Así se tiene la profundización de la presencia de militares activos y retirados en la administración pública, no solo en presidencias o direcciones de alto nivel, sino también en líneas burocráticas medias. Esto hace pensar que, sin exagerar, no se está en presencia de un gobierno militar; todavía, pero sí en un gobierno de militares. Se observan oficiales retirados o activos en la Presidencia de la República, la presidencia de la Asamblea Nacional, varios ministerios claves, altos cargos en PDVSA (empresa petrolera estatal) y en la CVG (empresa minera).

Pasando a un plano más coyuntural, aclarado el punto de la aprobación del reglamento para los referenda revocatorios, el Consejo Nacional Electoral (CNE) inicia una nueva etapa en la cual en principio se vislumbra una salida electoral y pacífica para la crisis venezolana.

Si bien es cierto que este reglamento presenta algunas imperfecciones y escollos para llevar adelante el o los procesos revocatorios, sí se convierte en el instrumento fundamental de la lucha política en el país. De ahora en adelante y por unos meses, el gobierno y la oposición tendrán que definirse frente al hecho revocatorio y de su implementación a tiempo depende parte de la estabilidad política nacional.

El reglamento presenta algunas singularidades internas y externas. La oposición llevó a cabo un firmazo, vale decir de una nueva jornada de firmas para avalar esa petición del referéndum revocatorio presidencial. Una vez realizado el proceso de recolección de firmas, toca evaluar las firmas por el CNE. Estas deben ser como mínimo 2.800.000 firmas aproximadamente (lo que corresponde a 20% de los electores habilitados que hoy suman cerca de 12.582.000 ciudadanos), correctamente relacionadas con un ciudadano venezolano con la cédula de identidad vigente e inscrito en el Registro Electoral Permanente. Si las firmas son evaluadas por el CNE positivamente se estaría hablando de un referéndum revocatorio. Ahora bien. Desde el punto de vista externo este proceso presenta los siguientes obstáculos para su realización: 1) El gobierno hará lo posible para retrasar el proceso y si finalmente no puede hacerlo, mandará a votar "NO" el día del proceso electoral; 2) Se tienen dudas que el cronograma dé el suficiente espacio para que el referéndum se de antes de agosto de 2004. Si esto fuera así, y si los electores votan a favor de la salida de Chávez, no se puede nombrar un presidente provisional que complete el período y convocar a elecciones. De hecho, el vicepresidente de la República completaría el período presidencial y no habría elecciones presidenciales hasta diciembre de 2006; 3) El gobierno trata de llevar a cabo la intención de un revocatorio presidencial por parte de la oposición en un megarevocatorio que incluya a gobernadores, alcaldes y diputados a la Asamblea Nacional, lo que hace del proceso algo muy complejo y confuso y desviaría la intención de la oposición de concentrarse en el referéndum revocatorio presidencial (de paso, un megarevocatorio atentaría en contra de la unidad de la oposición); 4) Por otra parte, el gobierno puede retrasar el envío del presupuesto al CNE a fin de activar el proceso y resguardar su operacionalidad en cuanto a financiamiento y prestación de servicios por parte de proveedores, sobre todo si el proceso se hace de manera automática; 5) En el caso que se dé el referéndum, el voto a favor de la salida de Chávez debe ser no menos que o más que los 3.850.000 votos que sacó Chávez en

el año 2000; 6) No queda claro en el reglamento si los militares votan, dado que se necesitaría que las Fuerzas Armadas preste su apoyo a la realización del evento; 7) Tampoco queda claro como votarán los venezolanos que están en el extranjero; 8) Como se dijo antes, no queda claro si la votación será manual o automática.

Una cosa es cierta. Chávez sigue controlando la situación financiera y militar. De hecho, el gobierno está soltando dinero a la circulación y se nota una ligera reactivación económica. Por su parte, una importante fracción de banqueros ha pactado con el gobierno y le ha ido muy bien con las colocaciones de los bonos del Estado. La situación militar sigue favorable a Chávez y hasta ahora mantiene su popularidad. Así que hasta el mes de enero de 2004 no vemos sino una situación de *zig-zag* y una enorme frustración de la oposición que cree en el referéndum revocatorio, además de las maniobras de la mayoría oficialista en el CNE para impedirlo o para incluirlo en el megafirmazo.

En síntesis, la situación venezolana tiende a elevarse hacia un plano más definitivo, en la medida en que la oposición gana más adeptos (se dice que un 65% de los encuestados están en contra de Chávez y un 85% quieren que se realice el referéndum); y a la vez, el gobierno profundiza su plan revolucionario. Queda por pensar en los escenarios que se proyectan: 1) que se realice el referéndum y gane Chávez, *poco probable*; 2) que se realice el referéndum y pierda Chávez, *medianamente probable*; 3) que no se realice el referéndum por variadas causas (retrasos legales, falta de firmas, dictámenes del Tribunal Supremo, ofrecimiento gubernamental de otra salida como las elecciones generales, caos y avance revolucionario, *altamente probable*).

A manera de conclusión, estos años son definitivos para Venezuela. Sea la predicción de una época señalada por la Revolución Bolivariana o una alternativa a la misma, por la vía electoral o por la vía violenta, no será posible evitar observar una era llena de riesgos e incertidumbre.

Referencias Bibliográficas

Libros

Álvarez, Ángel (Coord.). *El Sistema Político Venezolano: Crisis y Transformaciones*. Caracas: Instituto de Estudios Políticos. UCV. 1997.

Baptista, Asdrúbal. *Teoría Económica del Capitalismo Rentista. Economía, Petróleo, Renta*. Caracas: Ediciones IESA. 1997.

Barry, Brian. *Sociologists, Economists and Democracy*. London: The University of Chicago Press. 1970.

Bauer, Raymond A.; Green Kenneth J. *The Study of Policy Formation*. New York: The Free Press. 1968.

Begler, Gene. *La Política y el Capitalismo de Estado en Venezuela*. Editorial Tecnos. Madrid: 1981.

Blanco, Carlos (Coord.). *Venezuela, Del Siglo XX al Siglo XXI: un Proyecto para Construírla*. Caracas: Editorial Nuevas Sociedad. 1993.

BOND, Robert. *Contemporary Venezuela and its Role in International Affairs*. New York: New York, New York University Press. 1977.

Cardozo de Da Silva. *Continuidad y Consistencia en Quince Años de Política Exterior Venezolana, 1969-1984*. Caracas: CDCH-UCV. 1992.

Carrasquero, José Vicente, Maingon, Thais y Welsch, Frederick (editores). *Venezuela en Transición.: Elecciones y Democracia. 1998-2000*. Caracas: CDB Publicaciones. 2001.

Carrera Damas, Germán: *Historia Contemporánea de Venezuela. Bases Metodológicas*. Caracas: Universidad Central de Venezuela. Ediciones de la Biblioteca. 1977.

Consalvi, Simón Alberto. *El Perfil y la Sombra*. Caracas: Tierra de Gracia Editorial, 1997.

España, Luis P., Manzano, Osmel. *Venezuela y su Petróleo: El Origen de la Renta*. Caracas: Centro Gumilla, 1995.

Hillman, Richard. *Democracy for the Privileged: Crisis and Transition in Venezuela*. Boulder, Lynne Rienner, 1994.

Hirschman, Albert O. *Salida, Voz y Lealtad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1977.

Instituto de Estudios Políticos. *La Agenda de la Política Exterior de Venezuela*. Caracas: IEP/UCV. 1983.

Karl, Terry Lynn. *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: University of California Press, 1997.

Lanza, Eloy. *El Sub-Imperialismo Venezolano*. Caracas: Fondo Editorial Carlos Aponte. 1980.

Levine, Daniel. *Conflict and Political Change in Venezuela*. Princeton: Princeton University Press. 1973.

Martz, John, Myers, Dave (Editors). *Venezuela: the Democratic Experience*. New York: Preger Publishers, 1977.

Mc Coy, Jennifer, Serbin, Andrés, Smith, William, and Stambouli, Andrés. *Venezuelan Democracy Under Stress*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1994.

Moore, Barrington. *Los Orígenes Sociales de la Dictadura y de la Democracia*. 2. ed. en castellano. Barcelona: Ediciones Península, 1976.

Montúfar, César, Whitfield, Teresa. *Turbulencia en los Andes y Plan Colombia*. Quito: Centro Andino de Relaciones Internacionales. Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, 2003.

Oropeza, Luis J. *Tutelary Pluralism: A Critical Approach to Venezuelan Democracy*. Cambridge: MA, Center for International Affairs, 1983.

O' Donnell, Guillermo, Schmitter, Phillippe. *Conclusiones Tentativas sobre las Democracias Inciertas*. Buenos Aires: Colección: Transiciones desde un Gobierno Autoritario, n° 4. Paidós, 1986.

O' Donnell, Guillermo. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: University of California Press, 1973.

Pérez, María Sol Schael. *Petróleo, Cultura y Poder en Venezuela*, Caracas: Monte Avila Editores Latinoamericana, 1993.

Ramos, Marisa (Ed.), *Venezuela. Ruptura y Continuidades del Sistema Político (1999-2001)*. Salamanca, España: PDVSA-CIED, Ediciones de la Universidad de Salamanca.

Rangel, Domingo Alberto. *Capital y Desarrollo. Vol. 1, La Venezuela Agraria; Vol. 2, El Rey Petróleo*. Caracas: Faces-UCV, 1974.

Rey, Juan Carlos. *La Democracia Venezolana y la Crisis del Sistema Populista de Conciliación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

Rey, Juan Carlos. *El Futuro de la Democracia en Venezuela*. Caracas: Idea. Serie Estudios. 1989.

Rey, Juan Carlos. *Ensayos de Teoría Política*. Caracas: Editorial Ateneo de Caracas – Editorial Jurídica Venezolana, 1980.

Rodríguez, Irene. *El Petróleo en la Historiografía Venezolana*, Caracas: Faces-UCV, 1974.

Romero, Aníbal. *Disolución Social y Pronóstico Político*. Caracas: Editorial Panapo, 1997.

Romero, Carlos A. *La Descentralización Política en Venezuela y la Política Exterior*, Caracas: U.C.V. 1998.

Romero, Carlos A (coord.). *Reforma y Política Exterior*. Caracas: Invesp-Copre - Nueva Sociedad, 1992.

Rosenau, James N. *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. New York: Harverter-Wheat Sheak, 1990.

Sartori, Giovanni. *La Sociedad Multiétnica. Pluralismo, Multiculturalismo y Extranjeros*. Taurus. Buenos Aires. 2001.

Serbin, Andrés, Stambouli, Andrés, McCoy, Jennifer, Smith, William (Editores). *Venezuela: La Democracia Bajo Presión*. Caracas: Invesp North-

South Center, University of Miami, Editorial Nueva Sociedad, 1997.

Urbaneja, Diego Bautista. *Pueblo y Petróleo en la Política Venezolana del Siglo XX*. Caracas: CEPET, 1991.

Tugwell, Franklin. *La Política del Petróleo en Venezuela*. Caracas: Monte Avila Editores, 1975.

Artículos

Álvarez, Ángel; El Estado y la Revolución Protagónica. In: Ramos, Marisa (Ed.); *Venezuela. Ruptura y Continuidades del Sistema Político (1999-2001)*. p 97-119, 2002.

Alvarez, Ángel E; El Paradigma de Acción Racional Aplicado al Análisis de las Decisiones del Sistema Político Venezolano, en el Caso del Diferendo Limítrofe con Colombia. Caracas: Politeia. n° 10, p. 51-84, 1981.

Arenas, Nelly; Las Transformaciones de la Política y la Revolución Chavista. *Revista Venezolana de Ciencia Política*. Mérida, ULA. n° 22, julio-diciembre, p. 31-62, 2002.

Capriles M, Ruth; Racionalidad de la Corrupción en Venezuela. Caracas: Politeia n° 16, Instituto de Estudios Políticos UCV, p. 207-240, 1993.

Cardozo da Silva, Elsa. Cuarenta años después: la política exterior que tuvimos y la que necesitamos. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*. Vol. IV, no. 1. Faces-UCV, Caracas enero-junio, p. 43 – 63, 1998.

Combellas, Ricardo. La Constitución de 1999 y la Reforma Política: Implicaciones para la Gobernabilidad Democrática. *Revista Venezolana de Ciencia Política*. Mérida, ULA. n° 22, julio-diciembre, p. 9-30, 2002.

Ellner, Steve. Recent Venezuelan Political Studies: A Return to Third World Realities. *Latin American Research Review*. Vol. 32, number 2, p 201-218, 1997.

Gómez Calcaño, Luis y Arenas, Nelly. ¿Modernización Autoritaria o Actualización del Populismo? In: Ramos, Marisa (Ed.); *Venezuela. Ruptura y Continuidades del Sistema Político (1999-2001)*, p. 37-68, 2002.

Gómez Calcaño, Luis; Patruyo, Tharalí. Entre la Esperanza Popular y la Crisis Económica. Transición Política en Venezuela. *Cuadernos del CENDES*. Dossier: Globalización, Reestructuración y Transformación Territorial. Año 17, segunda época, n°1. Caracas, Enero-Abril, p. 199-246, 2000.

Kornblith, Mirian. Crisis y Transformación del Sistema Político: Nuevas y Nuevas Reglas de Juego. In: Ángel Álvarez (Coordinador), *Op. Cit*, 1997.

Myers, David J. Perceptions of a Stressed Democracy: Inevitable Decay or Foundation for Rebirth?. En: Jennifer Mc Coy, Andrés Serbin, William C. Smith and Andrés Stambouli., *Venezuelan Democracy Under Stress...*, p. 107-138, 1994.

Myers, David J and McCoy, Jennifer. Venezuela in Gray Zone: From Feckless Pluralism to Dominant Power System. Manuscript to be published, 2003.

Novack, Michael. *The Beginning of Economic Wisdom*. The National Interest, n° 71, Spring 2003, p. 95-104, 2003.

Penfold Becerra, Michael. El colapso del sistema de Partidos en Venezuela. Explicación de una muerte anunciada. In: Carrasquero, José Vicente, Maingon, Thais y Welsch, Frederich (editores); *Venezuela en Transición.: Elecciones y Democracia. 1998-2000*. Caracas: CDB publicaciones, p. 36-51, 2001 .

Puerta, Jesús. Venezuela. Los Discursos del Petróleo. *RELEA. Revista Latinoamericana de Estudios Avanzados*. Cipost, UCV, n° 4, enero-abril, p. 71-100, 1998.

Rey, Juan Carlos. *Modelos Teóricos para el Estudio del Subdesarrollo Político Latinoamericano*. Universidad Central de Venezuela, Revista de la Facultad de Derecho (Caracas), n°. 48, p. 60-103, 1971.

Rey, Juan Carlos. La Crisis de la Legitimidad en Venezuela y el Enjuiciamiento y Remoción de Carlos Andrés Pérez de la Presidencia de la República. *Boletín Electoral Latinoamericano IDH-Capel*, p. 67-112, 1994.

Romero, Aníbal. Venezuela y la Revolución Bolivariana. In: Montúfar, César y Whitfield, Teresa. *Turbulencia en los Andes y Plan Colombia*, p. 107-119, 2003.

Romero, Carlos; Cardozo, Elsa; Romero, María Teresa. La Política Exterior en las Constituciones de 1961 y 1999: Una Visión Comparada de sus Principios, Procedimientos y Temas. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Caracas: UCV, enero-abril. Vol. IX nº1, p. 163-183, 2003.

Romero, Carlos. El Pasado y el Presente de la Política Exterior de Venezuela. In: Marisa Ramos (Ed.); *Venezuela. Ruptura y Continuidades del Sistema Político (1999-2001)*, p. 121-139, 2002.

Romero, Carlos A. Relaciones Internacionales y Política Exterior de Venezuela. In: Carlos Blanco (Coordinador), *Venezuela, Del Siglo XX al Siglo XXI: un proyecto para construirla*, p. 121 - 132, 1993.

Romero, Carlos A. Planos y etapas de la Política Exterior de Venezuela. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*. Año XXXV, nº 74, UCV, Caracas, p. 183-231, 1990.

Romero, Carlos A. La Influencia de Tocqueville en la Visión Norteamericana del Sistema Político Venezolano. *Politeia* nº12. Instituto de Estudios Políticos, UCV, p. 43-46, 1988.

Romero, Carlos A. Las Relaciones entre Venezuela y Estados Unidos: ¿Realidad Histórica u Opción Política?. *Política Internacional*. Vol. I, nº 2, Abril-Junio, p. 11-14, 1986.

Salamanca. Luis: Crisis de la Modernización y Crisis de la Democracia en Venezuela; Una Propuesta de Análisis. In: Ángel Álvarez (Coordinador), *El Sistema Político Venezolano...*, p. 239-351, 1997.

Sucre Heredia, Ricardo. La Política Militar en la Constitución de 1999. ¿Cambio o Continuidad ? *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Caracas, UCV, enero-abril. Vol. IX, n°1, p. 139-162, 2003.

Stambouli, Andrés. Déficit Democrático y Gobernabilidad del Sistema Político Venezolano. In: Carlos Blanco (Coordinador), *Venezuela, del Siglo XX al Siglo XXI: un proyecto para construirla*, p. 29-44, 1993.

Vanderdijs, Miguel. Positivismo, Populismo y Racionalidad. *Politeia*, n° 16, Instituto de Estudios Políticos, UCV, p. 207-240, 1993.

Zeckhauser, Richard; Elner, Schaefer. *Public Policy and Normative Economic Theory*. In: Bauer and Green, *Op. Cit*, p. 27-101, 1968.

A política exterior da Venezuela

A política exterior da Venezuela

*Amado Luiz Cervo**

Esse estudo responde sobretudo a uma pergunta: qual o papel estratégico da Venezuela para as relações internacionais da América Latina e da América do Sul? Para tanto, investigamos o peso do passado no pensamento e nas linhas de ação externas da Venezuela, com o intuito de fornecer explicações para continuidades e mudanças na política exterior. Chegamos, assim, a desvendar o relativo isolamento internacional da Venezuela durante décadas mantido no que diz respeito a seus vizinhos do sul. Aprofundamos, depois, as inflexões do pensamento venezuelano aplicado às relações internacionais do país, o neoliberalismo e o bolivarismo, com o intuito de dar inteligibilidade à política exterior venezuelana, desde o governo de Carlos Andrés Pérez, em 1989.

Durante a última década do século XX, em meio à instabilidade política interna, o país transitou de um padrão de política exterior comum aos grandes Estados latino-americanos à experiência pioneira de confrontar o paradigma de relações internacionais da era da globalização. Havendo já redefinido seu papel regional com o governo de Rafael Caldera Rodríguez, reformulou, com Hugo Rafael Chávez Frías, sua visão de mundo e arvorou-se campeão da integração latino-americana, acercando-se do Brasil, cujo papel protagônico reconhecia. O objetivo de Chávez junto ao grande vizinho é de secundá-lo na condução do processo no âmbito regional e nas relações entre a região e o mundo.

O modelo de inserção internacional venezuelano caracterizou-se por hesitações que indicam um parto difícil. Os apelos que lhe fazem os países andinos, os Estados Unidos, a América Central e o Caribe, como também o Mercosul, levantam dilemas de escolhas externas de um país

*Professor titular de relações internacionais da Universidade de Brasília. Editor da Revista Brasileira de Política Internacional.

que deve gerenciar seu patrimônio maior, o petróleo, e a condição de fraca industrialização horizontal.

1. Herança do passado recente

A década de 1950 determinou com força a política exterior da Venezuela pelas décadas a seguir, em razão do peso que dois fatores internos, um de realidade material e outro espiritual, exerceriam sobre suas orientações. Esses fatores agiriam como fonte de inspiração ou como elemento de causalidade. Em primeiro lugar, a superioridade econômica com relação a seus vizinhos, advinda do petróleo. Com efeito, a Venezuela tornou-se, naquela década, segundo produtor mundial e primeiro exportador e atraiu capitais e empresas norte-americanas. A novidade espiritual consistiu no triunfo da democracia sobre a ditadura do general Marcos Pérez Giménez, por modo a garanti-la no futuro.

Internamente, o *Pacto de Punto Fijo* de 1958 estabeleceu o revezamento das elites sociais no poder, com a alternância dos partidos, Ação Democrática (AD), partido conservador ao tradicional estilo latino-americano, e Comitê de Organização Política Eleitoral Independente (Copei), partido de tendência democrata cristã. Externamente, a *doutrina Betancourt* fixou diretriz política rígida no trato dos vizinhos, a decisão de somente reconhecer governos oriundos de eleições realizadas consoante normas constitucionais.

Esses dois fatores, petróleo e democracia, alicerçaram um sentimento de forte autoconfiança, paradoxalmente propulsor de orientações externas de isolamento regional. O isolamento não foi, propriamente, uma imposição desses dois fatores, mas antes uma escolha *a posteriori*, feita quando os dirigentes amargaram frustrações pelo fato de haverem procurado exercer influência regional a partir da riqueza econômica e espiritual e esbarraram em explícitas ações de obstrução dos parceiros do sistema interamericano.

A idéia venezuelana de exercer influência regional, colocando a renda do petróleo a serviço do desenvolvimento da América Latina, concretizou-se com a proposta do presidente Marcos Pérez Jiménez, apresentada em julho de 1956 à reunião dos Chefes de Estado das Nações da América, no Panamá. Jiménez decidira criar o Fundo Econômico Interamericano, no mesmo espírito com que Juscelino Kubitschek lançaria a Operação Pan-americana (OPA) dois anos depois e com que Juan Domingo Perón buscara a integração latina

anos antes. A maioria dos membros da OEA revelou pouca simpatia pelo projeto e decidiu encaminhá-lo ao exame do Conselho Econômico. Nele, a oposição norte-americana triunfou, como triunfaria contra a OPA, e o governo venezuelano, descontente e frustrado, perdeu a fé na capacidade de o organismo regional vir a ocupar-se com os problemas do desenvolvimento.

O isolamento venezuelano manter-se-ia durante décadas: retardou a adesão à Alalc e ao Gatt, contrariou o movimento de integração e ficou à margem do terceiro-mundismo. Por outro lado, e em sua segunda vertente, em nome da doutrina Betancourt, confrontou, ao mesmo tempo, o regime esquerdista de Fidel Casto e os regimes militares que se espalhavam pela América do Sul. Ademais, o petróleo contribuiu para a dependência diante dos Estados Unidos, o grande mercado de exportação, e para o mal-estar dos vizinhos, que queriam trocá-lo por produtos de suas manufaturas, enquanto o país de Rômulo Betancourt reforçava seu próprio protecionismo, com o intuito de expandir a indústria interna.

A política exterior da Venezuela, condicionada pelos dois fatores internos, provocou três conseqüências externas: dependência das exportações do petróleo, estreitamento com os Estados Unidos e problemas de relacionamento político com o Caribe, a América Central e a América do Sul. O petróleo levou Caracas a negociar com os países árabes a criação da Opep e a democracia a obstar ao aparecimento de regimes autoritários, comunistas ou militares, apesar da resistência dos grandes, México, Brasil e Argentina, defensores do princípio de não-intervenção.

Esse isolamento criou empecilhos às relações regionais, por isso foi revisto desde cedo. Rafael Caldera, eleito pela primeira vez em 1968, abandonou a rigidez da doutrina Betancourt, uma vez que pretendia aumentar a exportação de petróleo aos países vizinhos. Seu sucessor, Carlos Andrés Pérez, tirou de outra fonte inspiração para aprofundar as relações regionais, pondo em marcha sonhos bolivarianos de liderança. A Venezuela aderiu à Alalc, integrou também o Pacto Andino e voltou-se para o Caribe, com a determinação de iniciar o fim do isolamento por ações nessas duas frentes. Novas frustrações advieram: o Pacto Andino não vingava e a riqueza do petróleo sequer promovia o desenvolvimento interno.

A inflexão para o realismo da política exterior venezuelana explica-se, em boa medida, pelas relações com os Estados Unidos. A

potência do Norte não alçara em sua consideração os dois pilares da política exterior venezuelana, desenvolver-se com os recursos do petróleo e advogar a causa da democracia no continente. Tal desprezo pelo interno estimulou o nacionalismo, visível desde a administração de Rafael Caldera (1969-1974) e reforçado pelo seu sucessor, Carlos Andrés Pérez (1974-1979), que nacionalizou os setores do petróleo, do aço e do cobre, relaxou a pressão sobre Fidel Castro, envolveu-se com o Movimento dos Não-Alinhados e aderiu à Internacional Socialista, entre outras demonstrações de mudança.

Outras condições objetivas apresentavam-se nos anos 70 para abrir à Venezuela oportunidades e espaço de ações viáveis na vizinhança. O Brasil pretendia aumentar a importação de petróleo venezuelano e a Argentina voltava-se para seu mercado de manufaturados. Venezuela e Argentina temiam, ademais, efeitos do rápido crescimento econômico brasileiro e de sua influência regional. E obstruíam-na, por vezes. Os estrategistas venezuelanos voltaram-se ao acercamento com o Brasil nos anos 1970, quando este país decidiu apoiar a tese da valorização dos preços do petróleo em favor dos fornecedores do Terceiro Mundo. A inflexão da política exterior venezuelana teve como ponto de partida a visita a Brasília de Carlos Andrés Pérez, em 1977. Os dois partidos elevaram a cooperação regional nos cálculos estratégicos de desenvolvimento, o que vinha em apoio à política regional do Brasil. Em abril de 1978, Brasília despachou para Caracas o ministro de Minas e Energia, Shigeaki Ueki, que discutiu projetos relevantes de cooperação nos ramos do petróleo, da petroquímica, da mineração e da metalurgia. Estavam criadas as condições para o Tratado de Cooperação Amazônica, firmado em 1978 por oito países, criando o terceiro agrupamento de integração sub-regional, ao lado do Pacto Andino e do Tratado da Bacia do Prata. Era inovador, ao promover os estudos hidrológicos e climatológicos, a cooperação técnica e científica em matéria de saúde, transportes, comunicações, preservação do meio ambiente etc. Voltava-se, pois, para a melhoria da infra-estrutura física do território e das populações, com base no conceito de desenvolvimento sustentável.

A década de 1980 caracterizou-se por avanços dessa inclinação realista da política exterior venezuelana, tendo a vizinhança como fator de cálculo determinante. Intensificou-se, em primeiro lugar, a relação com o Brasil, cuja imagem modificou-se de país expansionista e dominador para país em desenvolvimento e cooperativo. Luis Herrera Campíns (1979-1984) concebeu-a como fator de propulsão do

desenvolvimento nacional pela agregação do equipamento empresarial e tecnológico do vizinho. Essa linha de ação era aconselhada, ademais, pelas dificuldades advindas das relações com os Estados Unidos, ante o qual a Venezuela perdia importância na proporção que aumentava a oferta internacional de petróleo. Os contenciosos lindeiros com a Colômbia e a Guiana, particularmente a questão do Essequibo, também aconselhavam o estabelecimento de novas parcerias. Criavam-se condições para o estabelecimento de um eixo de cooperação produtiva, mais que comercial, entre o Brasil e a Venezuela, e o governo dessa última tomou a iniciativa de propor e firmar, logo em 1981, um protocolo destinado a criar a Petrolatina, vinculando Brasil, Venezuela e México em uma empresa transnacional de liderança mundial. Com o reforço da inclinação realista, a Venezuela trazia novo alento aos processos de integração e de cooperação bilateral, sem ter que abandonar sua bandeira de campeã da democracia e dos direitos humanos.

Houve contrariedades históricas à obtenção de resultados concretos da nova política exterior venezuelana na década de 1980: a recessão da América Latina, envolta com os problemas do endividamento externo, a introspecção do Brasil, que lançou o projeto Calha Norte para desenvolvimento unilateral da Amazônia, a letargia do bloco andino, cujo estatuto, o Acordo de Cartagena, requeria um *aggiornamento*, resquícios do isolamento venezuelano, como o fato de ainda não se haver aderido ao Gatt.

Contudo, a inclinação realista da política exterior venezuelana respondeu com firmeza à liderança brasileira que se desenhava na condução do processo de integração regional na década de 1980. As possibilidades de um eixo Brasil-Venezuela, em torno do qual engendrar-se-ia a integração ao norte do continente sul-americano, pareciam concretas. O presidente brasileiro José Sarney, homem de visão regional, buscou simultaneamente seus colegas Raúl Alfonsín, da Argentina e Jaime Lusinchi, da Venezuela, com o propósito de armar, de um e de outro lado, como se fosse uma estratégia de contra-seguro, o eixo sobre o qual construir um poderoso bloco regional. Firmou, com Lusinchi, em 1987, o Compromisso de Caracas, nos moldes dos doze protocolos de 1986, que havia firmado com Alfonsín. Na verdade, ao dar impulso a moderno processo de integração, que vingou no sul em detrimento do norte, Sarney pretendia articular todas as forças e associações da América do Sul, dando-lhes consistência e operacionalidade na promoção coletiva do desenvolvimento.

Verificou-se, portanto, que a Venezuela não levou muito longe o isolamento dos anos 1950, estribado na ilusão da grandeza do petróleo e no idealismo da causa democrática¹.

2. Os dilemas dos anos 90

Quando se operou, em 1989-1990, a transição da América Latina para a era sombria das experiências neoliberais, a Venezuela adotou esse paradigma de relações internacionais. A mudança se deu no governo de Carlos Andrés Pérez (1989-1993), reconduzido ao poder, porém convertido do nacionalismo ao novo pensamento único, a exemplo de Fernando Henrique Cardoso no Brasil, que migrou espiritualmente do socialismo ao credo da moda, e de Carlos Saúl Menem, da Argentina, que abandonou o justicialismo com idêntico propósito. Com suas articulações regionais – Comunidade Andina, Grupo dos Três (México, Venezuela, Colômbia), Tratado de Cooperação Amazônica, vínculo com a Associação dos Estados Caribenhos e com o Caricom – a Venezuela já era, contudo, peça-chave para a conjunção de estratégias coletivas de união política e econômica entre o norte e o sul da América Latina. Isso explica a determinação insofismável do governo venezuelano, por sobre a instabilidade interna, de desempenhar, nos anos 90, um papel decisivo na construção da unidade regional.

Alinhando-se ao pensamento dos grandes dirigentes da América Latina, como Carlos Salinas de Gortari, do México; Fernando Collor de Melo, do Brasil, Alberto Fujimori, do Peru, além de Menem da Argentina, Pérez inspirou-se na estratégia messiânica advogada pelos teóricos monetaristas de corte neoliberal e de matriz norte-americana: enfrentar os problemas do endividamento e da recessão abandonando os preceitos de caráter estruturalista inerentes ao pensamento cepalino e aplicando tratamento de choque para induzir a estabilidade econômica. Como seus colegas, também manifestou sua disposição de restringir a função do Estado à mera responsabilidade de assegurar a estabilidade monetária, na crença de que o mercado, eleito como estrategista natural, promovesse o crescimento e o desenvolvimento. Em suma, o *gran virage*, nas palavras de Pérez, ou seja, a nova política neoliberal, voltava-se, como em toda parte, para a abertura econômica, o regionalismo aberto e a estabilidade democrática.

¹ Para esta parte, ver especialmente os textos de Bandeira, Cervo, Nweihed, Portillo e Vizentini, indicados nas fontes de consulta.

Estando apenas algumas semanas no governo, Pérez baixou seu pacote de medidas, chocando a opinião e os interesses dos venezuelanos ao ponto de provocar uma insurreição civil, desencadeada em 27 de fevereiro de 1989, que deixou centenas de mortos.

A precoce revolta do povo e da sociedade organizada na Venezuela contra o fundamentalismo neoliberal provavelmente teria influído nos destinos da América Latina dos anos 90, não fossem os acontecimentos internacionais que a obscureceram: o fim da União Soviética, a invasão do Kuwait pelo Iraque, o aumento dos preços do petróleo e a Guerra do Golfo. A revolta inaugurou, contudo, um período de instabilidade política interna e de convulsão social.

Enquanto pôde, Pérez levou adiante seu projeto com obstinação: abertura aos negócios estrangeiros e ajustes regulatórios internos. Compunha elemento natural de seu projeto a decisão de pôr fim ao que restava do isolamento internacional da Venezuela. Ela aderiu ao Gatt e negociou a criação de zonas de livre comércio ao sul, com o Pacto Andino e a Colômbia, e ao norte, com o Caricom e o México. Com o Brasil, interessou-se pelo programa de cooperação proposto pelo presidente Itamar Franco, em dezembro de 1992, aos países da Bacia Amazônica.

O sucessor de Andrés Pérez, Rafael Caldera (1994-1999), viu com bons olhos a nova proposta de 1993 de Itamar Franco no sentido de se criar uma área de livre comércio sul-americana (Alcsa). Nos cálculos de seu governo, a criação do Nafta, o bloco norte-americano que incluía o México, empurrou os interesses do país para o sul, em razão das novas dificuldades que lhes tolhiam suporte no México, na América Central e no Caribe. A importância da integração sul-americana crescia nos pronunciamentos das autoridades venezuelanas, postas diante do dilema de retirar-se ou insistir em operar na tradicional frente norte de ação externa. Afinava-se o pensamento venezuelano com o brasileiro, no entendimento de que convinha reforçar tanto a colaboração bilateral quanto a negociação coletiva de interesses entre os países da América do Sul, tendo em vista a expansão possível do Nafta, uma tentação para certos países neoliberais como o Chile, e a possível criação de uma área hemisférica de livre comércio, a Alca.

Durante o encontro entre os presidentes Rafael Caldera e Itamar Franco, em março de 1994, firmou-se o denominado *Protocolo de Gusmanía*, ponto de chegada do acercamento com o Brasil e da miragem da integração sul-americana. Dois elementos de essência compunham

o novo vínculo externo: por um lado, como elemento mental, Brasil e Venezuela convergiam na visão de mundo e da estratégia regional de superação do subdesenvolvimento que punha um pé no freio das reformas neoliberais; por outro, como elemento operacional, uma Comissão Bilateral de Alto Nível iniciou o exame dos projetos de cooperação nos domínios da complementação econômica, dupla tributação, interesses fronteiriços, mineração, Forças Armadas, combate ao narcotráfico, levantamento cartográfico, implementação dos projetos Sivam/Sipam, cooperação na área ambiental e em outras esferas de adensamento qualitativo das relações bilaterais.

Programa de tamanha envergadura foi considerado por alguns demasiado ambicioso para poder frutificar e a nova relação com o Brasil superdimensionada na agenda externa². Outros, ao contrário, lamentaram o malogro do projeto Sarney de relações em eixo com a Venezuela, de modo a aprofundar a integração com o norte e o oeste a exemplo do Cone Sul³. Em outras palavras, o papel estratégico regional da Venezuela, aliada do Brasil, constituía dilema da própria análise: enquanto alguns julgavam-no míngua por natureza, considerando seu fraco potencial e os interesses externos extrazonais, outros, pelo contrário, tinham-no como determinante para a promoção do desenvolvimento, considerando, do lado venezuelano, o grande potencial industrial nas áreas básicas de energia e siderurgia e o potencial espiritual, na esfera do pensamento político.

A política exterior da Venezuela foi, portanto, durante os governos de Andrés Pérez e Caldera, reorientada do norte e oeste (México, Caribe, América Central e Colômbia) para o leste e o sul (Brasil e Mercosul), podendo-se referir ao ano de 1994 como o momento emblemático dessa inflexão. O país deixava seu isolamento para trás, mesmo porque não convinha à era da globalização e do neoliberalismo instalado na América Latina⁴.

Andrés Pérez sobreviveu à revolta popular de fevereiro de 1989 e a duas tentativas de golpe de Estado em 1992, porém sucumbiu diante de um processo de *impeachment* que lhe moveu o Congresso em 1993. Seu sucessor, cauteloso e pouco definido, deu continuidade a

² Cardozo da Silva, Elsa. La política exterior que tuvimos, la que tenemos y la que necesitamos. Venezuela Analítica, ano I, n. 04, junho 1996.

³ Cervo. Relações Internacionais da América Latina, p. 260 e seguintes.

⁴ Romero Carlos. América Latina: el reto del Siglo XXI. Venezuela Analítica, ano I, n. 04, junho 1996.

reformas neoliberais e à subserviência aos comandos de Washington, temperando-as com medidas de caráter popular e com explícito interesse pela integração regional ao lado do Brasil. O insucesso desses dois governos em resolver os problemas sociais, que agravavam o descontentamento do povo, mantinha constante a tensão da vida política pela década de 1990. Insere-se nesse contexto a ascensão de Hugo Rafael Chávez Frías ao cenário político venezuelano, o qual introduzirá novos dilemas para as opções de política exterior.

Chávez chefiou uma rebelião, em fevereiro de 1992, contra Andrés Pérez, eleito pelo partido da Ação Democrática. Pregando uma “revolução pacífica e democrática”, venceu as eleições de 1998. Inseriu os princípios dessa revolução na nova Constituição, que criou a República Bolivariana da Venezuela. Concluía-se, dessa forma, o longo período de revezamento da AD e do Copei no poder, determinado pelo acordo do *Punto Fijo*, de 1958, e rejeitado pela opinião pública pela primeira vez nas eleições de Rafael Caldera em 1993. Ao abrigo da nova Constituição Chávez foi reeleito, em 2000, para um mandato de seis anos. Imprimiu de roldão novas orientações à política exterior: estreitamento com Cuba, à qual passou a vender petróleo com preços preferenciais, com o Iraque e a Líbia; aproximação com o Mercosul, na esperança de vê-lo integrar-se à Comunidade Andina. Opôs-se ao chamado Plano Colômbia de intervenção norte-americana na guerra civil, interditou os vôos de aeronaves norte-americanas sobre território venezuelano com o fim de caçar traficantes e manifestou desconfiças diante da criação da Alca. Com tudo isso, e com a democracia popular que promovia, suscitou enormes preocupações nos Estados Unidos, onde o presidente Bill Clinton adotou a tática de *esperar para ver* e seu sucessor, George W. Bush, de castigá-lo⁵.

A década de 1990, década dos dilemas para os governos venezuelanos, trouxe duas novidades em termos de política exterior. Em primeiro lugar, uma inclinação realista que frutificou ao introduzir o país no contexto regional, pondo fim ao isolamento em que se assentara nos anos 50. Essa reorientação, posta em marcha ainda na década anterior por Lusinchí, foi implementada pelos três sucessores, Pérez, Caldera e Chávez, de forma progressiva, de modo a provocar o enfraquecimento da frente norte na expansão dos interesses e o acercamento à América do Sul. Em segundo lugar, a exemplo de praticamente todos os Estados

⁵ Bandeira, p. 562-564.

da região, a Venezuela embarcou no cânon neoliberal com a ascensão de Pérez, em 1989, manteve-o sem muita convicção durante a administração de Caldera, que lidou com os escombros da experiência Pérez, mas foi o primeiro grande país sul-americano a com ele romper, profeticamente com a rebelião de 1989, concretamente desde o triunfo de Chávez.

A ascensão de Chávez coincidiu com três outros fenômenos: por um lado, o descontentamento das elites sociais que se haviam apropriado do Estado enquanto viveu o conluio do *Punto Fijo*; por outro, o descontentamento dos Estados Unidos, cujos interesses foram contrariados pelo regime de revolução bolivariana; enfim, a instabilidade social e a política que resultou da associação daquelas duas forças conservadoras, a interna e a externa.

3. A política exterior na esfera do pensamento: conceitos, estilo e agenda

Hugo Chávez Frías insistiu em seus pronunciamentos que sua vitória significou a recuperação da soberania popular, que fora, a seu ver, seqüestrada durante 40 anos pelos partidos conservadores tradicionais e posta a serviço de interesses restritos a segmentos hegemônicos da sociedade. Tinha em mente pôr fim ao conservadorismo social e à malograda experiência neoliberal recente, instalando um modelo político de nacionalismo social. Quanto à política exterior, as palavras de seu ministro de Relações Exteriores, José Vicente Rangel, indicavam que daria ênfase ao estreitamento das relações com a vizinhança, na suposição de provavelmente poder derramar sobre ela o mesmo espírito revolucionário. Quatro áreas básicas, denominadas *fachadas*, foram selecionadas para dirigir os esforços da diplomacia e a ação do governo: a atlântica, a caribenha, a andina e a amazônica. O objetivo síntese das iniciativas regionais era a integração. Os meios seriam importantes projetos de cooperação bilateral. Tudo correspondia à determinação de contribuir, desde a região vizinha, para agilizar os processos de integração. Decidiu, desse modo, o novo governo venezuelano jogar seu peso político, a força de seu mercado e de seu setor produtivo, particularmente o petrolífero, em favor da união da América Latina⁶.

⁶ Ver os textos de Elsa Cardozo, Vizentini, Bandeira, Cervo e os discursos disponíveis nos *sites* referidos.

Qual o equipamento mental da política exterior bolivariana? Para responder a tal pergunta, convém, antes de tudo, identificar e definir os conceitos que informam tanto a visão de mundo do novo governo quanto o processo decisório interno. E, depois, examinar a articulação entre esses conceitos, o estilo diplomático e a agenda da política exterior.

O governo de Chávez desencadeou uma crítica radical e agressiva ao padrão mental que vigia a respeito de dois fenômenos do fim do século XX: a globalização e o neoliberalismo. Seu ministro de Relações Exteriores, Luis Alfonso Dávila García, reportou à Assembléia Geral da OEA “las perversiones de la globalización”: (na Agoea, Washington, 27-ago-2001, Discursos...): um mundo que se apropriou da tecnologia e de suas benesses, outro que dela ficou privado; a agressão à identidade cultural dos povos; um fluxo de capital sem humanismo; bolsas de valores movidas apenas pela acumulação de riquezas; desestabilização de países por efeito de simples ordem informática; dívida crescente em proporção à pobreza dos países em desenvolvimento; manifestações de comoção coletiva que se sucedem pelo mundo, de Seattle a Gênova, de Quebec a Davos, em movimentos de contestação⁷. Os efeitos da globalização *perversa*, o conceito de Chávez, representam um avanço com relação à crítica que lhe movia o presidente Cardoso, do Brasil, com seu consistente conceito de globalização *assimétrica*, e uma condenação clara da globalização *benigna*, conceito advogado por Menem e sua comunidade epistêmica argentina.

A crítica à globalização trazia perplexidades ao processo decisório em relações internacionais: para que maior abertura, como domar as novas tecnologias, que resultam da crescente liberalização da economia mundial; como a nova divisão do trabalho afeta a vida dos povos, como ficará a pobreza crescente? A Venezuela confrontava, portanto, a ideologia vigente e procurava desideologizar sua política exterior, ao tempo em que refazia sua visão de mundo e se movia com desenvoltura. Perante a Assembléia Geral das Nações Unidas, Chávez reportou seu pensamento sobre a via com que os dirigentes da América Latina responderam aos desafios da globalização, ou seja, sobre o paradigma das relações internacionais dos anos 1990: “Es el neoliberalismo el camino? Sí, el camino al infierno”⁸.

⁷ Conferir os discursos citados no texto nos *sites* indicados ao final do trabalho, especialmente, <http://www.mre.gov.br>

⁸ Discurso na Assembléia Geral das Nações Unidas, 12 de novembro de 2001, *ibidem*.

A revolução bolivariana, formulada como proposta política e estratégia de ação, constitui a resposta do governo de Chávez às críticas que movia as relações internacionais contemporâneas.

De acordo com Elsa Cardozo da Silva, a agenda externa de Chávez envolve os temas democracia, integração, finanças e comércio, petróleo e segurança. Esses temas seriam informados por dois conceitos: o realismo, que corresponde a uma política exterior de poder, e o estruturalismo, que considera a reprodução da desigualdade pelo capitalismo. Convém supor, contudo, que essas teorias clássicas não são suficientes para dar inteligibilidade orgânica à política exterior de Chávez, tributária, em boa medida, do idealismo bolivariano⁹.

O equipamento mental que dá suporte à política exterior venezuelana contém elementos velhos e novos. Ele esteve afetado pelo fator poder todo o tempo, porém, de forma crescente, pelas visões cepalinas. A percepção da própria singularidade havia promovido o senso de diferença e de autoconfiança com base na tradição democrática e no petróleo. Com Chávez, dá-se mais um passo no reforço dessa simbiose por meio de visão geopolítica (o mundo ideal é o mundo multipolar), geoeconômica (a integração deve transcender o comércio) e geocultural (desafio ao neoliberalismo). Se os temas da agenda contaminam-se com a política de poder e a visão cepalina, o pensamento bolivariano corresponde a essa nova simbiose, que tem algo de realismo e de estruturalismo neomarxista. A revolução bolivariana contempla a autonomia decisória que se privilegia ante a interdependência, a desconfiança face à hegemonia norte-americana, a necessidade de construir uma unidade latino-americana para baixar a vulnerabilidade, os vínculos extracontinentais com valor em si, mas também para atenuar a dependência *vis-à-vis* dos Estados Unidos.

Em seu discurso de posse, em 2 de fevereiro de 1999, Chávez expôs sua *bolivarianidad*, feita de seis componentes: a) voltar-se para o passado, para as raízes da existência latino-americana, para Simón Bolívar, Martí, Sandino, O'Higgins e Artigas, com o fim de extrair desses pensadores a inspiração política; b) tirar do pensamento histórico a fórmula da união que permita sair do labirinto (balcanização) da América Latina; c) entender seu mandato como fórmula revolucionária de redenção futura, e não como mais um governo; d) fixar os parâmetros institucionais da nova ordem mediante uma constituição democrática;

⁹ Elsa Cardozo da Silva, *El rompecabezas...*, citado na bibliografia.

e) dar prioridade à vizinhança na política exterior; f) criar um bloco de força na América Latina, contribuindo à construção de um mundo multipolar para o século XXI.

A dose de idealismo do misto modelo bolivariano de inserção internacional é recorrente no discurso político dos dirigentes, a exemplo do discurso de posse no novo ministro de Relaciones Exteriores, Luis Alfonso Dávila, a 23 de fevereiro de 2001, fazendo referência a Simón Bolívar: “la lámpada que guía, con su doctrina, con su pensamiento y con su acción, esta revolución pacífica que avanza en Venezuela ante los ojos atónitos y solidarios de nuestros hermanos de todo el mundo”¹⁰.

O idealismo traduziu-se, ademais, na relação que o governo de Chávez estabeleceu entre democracia e política exterior. Em nome da democracia, a política exterior mudou, no entender dos dirigentes. De que modo, se a democracia fora uma especificidade a informar a política exterior através da *doutrina Betancourt*?

É certo que a democracia reforçou a autoconfiança dos dirigentes bolivarianos. Também é certo que não desterrou o realismo da ação externa. Em seus primeiros 18 meses de governo, Chávez visitou 29 países, além de participar de muitos eventos no exterior, sempre e em toda parte pregando e divulgando sua revolução democrática, que ambicionava projetar no mundo. Reagindo, por outro lado, às desconfianças da opinião internacional, pretendia convencer a governos e investidores que não era, em suas próprias palavras irônicas, nem o diabo nem um gorila. Difundia a imagem da revolução democrática e, ao mesmo tempo, buscava no exterior bom preço para o petróleo e investimentos, o que nada comportava de novo ou de revolucionário. O ministro José Vicente Rangel aplicou o conceito de *Estado promotor* a esse afã de atrair investimentos, expandir o comércio exterior e exportar a imagem de uma Venezuela competitiva¹¹.

Percebe-se, portanto, contradições ou confusões conceituais a informar a política exterior. O idealismo bolivariano dos anos 1999 e 2000, cede com o tempo. Ao substituir Dávila à frente da Chancelaria em maio de 2002, Roy Chaderton Matos, um diplomata de carreira, deixa de lado os arroubos revolucionários de seus dois predecessores no cargo.

O estilo da política exterior de Chávez é peculiar e não se percebe claramente se retrata seu pensamento ou se corresponde a um meio

¹⁰ Ver em <http://www.mre.gov.ve>

¹¹ No balanço que fez dos cem dias do governo de Chávez, *ibidem*.

de difundi-lo. De todo modo, parece dar continuidade a dois estilos históricos de se fazer política exterior na Venezuela, um democrático e aberto, outro hierárquico. O ministro Rangel reiterou a idéia de democratizar a política exterior. A Constituição, aliás, prevê referendo para atos que possivelmente comprometam a soberania ou transfiram competência a órgãos supranacionais. Mas o estilo e a Constituição debilitam o papel do Legislativo e reforçam a centralização em política exterior. Rangel aprecia essa centralização conduzida pela Chancelaria, até mesmo a defesa dos preços do petróleo. O protagonismo presidencial representa outro pilar do estilo centralizado de proceder. Existe, poder-se-ia questionar, mais centralização ou mais democracia na conduta exterior?¹²

As linhas de força da política exterior da Venezuela foram plasmadas pelo Plano Nacional de Desenvolvimento 2001-2007. A ação externa foi incumbida de produzir resultados para o desenvolvimento da Venezuela, que visa superar o modelo de globalização via neoliberalismo pelo modelo democrático e de justiça social, via cooperação internacional solidária. A sociedade civil haveria de impor sua liderança ao poder econômico. Daí a promoção de princípios e valores como o respeito à autodeterminação, a multipolaridade e a diplomacia econômica.

As quatro fachadas e peças-chaves da ação externa prioritária foram assim estabelecidas: atlântica (Guiana, lado em que se acionam a Comissão Binacional de Alto Nível e o Conselho Binacional Empresarial), amazônica (Brasil, lado em que se acionam a cooperação, os investimentos, a integração energética e a aproximação ao Mercosul), andina (Colômbia, lado em que se estimula o comércio e a irmandade mais profunda), caribenha (Associação de Estados do Caribe, Caricom e Cuba, lado em que se preserva uma presença estratégica). Quanto aos Estados Unidos, relações de amizade e cooperação, com independência de iniciativas pelo mundo.

O Plano Nacional de Desenvolvimento, a que nos referimos acima, foi delineado pelo documento de 2001 “*Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*”¹³. As prioridades do governo de Chávez, durante seu novo mandato de seis anos, incluem cinco dimensões no modelo venezuelano de revolução bolivariana: econômico, social, político, territorial e internacional. A

¹² Ver os trabalhos de Elsa Cardozo, citados na bibliografia.

¹³ Venezuela, Presidência da República. *Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*. Caracas, setembro de 2001, 162 p.

impregná-lo, existe uma filosofia política que se propõe superar a crise estrutural pela mudança estrutural.

Nesse documento, chama-se de *equilíbrio internacional* a proposta de ação que consigna os fins da política exterior: a) promover a multipolaridade da sociedade internacional, mais favorável à democracia, aos direitos humanos e à paz; b) promover a integração latino-americana e caribenha, em sua versão política, mediante o reforço dos grupos de articulação, especialmente o Grupo do Rio, e em sua versão de unidade econômica, cultural e humana e guiar o bloco para estreitamento com outros blocos e regiões; c) consolidar e diversificar as relações internacionais, seja com países vizinhos, seja com sócios econômicos tradicionais, promovendo a cooperação Sul-Sul e a busca de novos parceiros; d) fortalecer a posição da Venezuela na economia internacional, por meio da Opep, da diversificação das pautas de exportação, da associação de empresas venezuelanas com outras no exterior e da venda de Orimulsión; e) promover novo regime de segurança hemisférica, redefinindo o papel das Forças Armadas dentro do complexo de segurança sul-americano.

4. Os temas globais

A Venezuela posiciona-se diante dos temas globais de modo peculiar, derivado da cosmovisão e do equipamento conceitual descrito anteriormente, bem como de sua condição material. Alguns temas globais inspiram a política exterior com maior capacidade de determinação que outros, o que se observa com a política exterior de qualquer país.

O tema da democracia, como também seu peso na política internacional, recorrente na literatura mundial acerca da globalização, passa pelo destilamento da revolução bolivariana. Embora possa conviver com a centralização do processo decisório interno, a política exterior introduz o tema da democracia como elemento fundamental da atuação de órgãos e colegiados como a OEA, o Grupo do Rio e a Comunidade Andina. A construção da unidade política, econômica e de segurança da América do Sul, bem como a ordem internacional devem fundar-se sobre a base irremovível da democracia.

Que entendem, porém, os dirigentes venezuelanos por democracia como elemento de informação da política internacional? O ministro de Relações Exteriores, Dávila García, esclarece: jogar a democracia sobre a política exterior significa resgatar valores humanos e espirituais e contribuir para o desenvolvimento. Chávez acrescenta: de que

democracia se fala? Não da democracia venezuelana de 40 anos (1958-1998) que destróçou o país, empobreceu-o, tolheu-lhe a soberania popular e erigiu o domínio oligárquico dos dois partidos; são aparências de democracia. O novo chanceler Matos complementa: trata-se de democracia participativa e representativa da composição social, econômica e étnica¹⁴.

O tema do petróleo serve de contrapeso ao idealismo da política exterior venezuelana, evidenciando sua heterogênea composição e sua singularidade. Houve aumento de preço em 1999-2000, porém neutralizado em seus efeitos pela desaceleração econômica do centro do capitalismo. Em qualquer circunstância, o petróleo deve servir aos fins da democracia, o que equivale dizer, ao impulso interno de uma economia não-petrolífera. Aproximação, sem capitulação, diante da Opep, que pode zelar pelo bom preço do produto, mas não interfere na diversificação da atividade interna de que depende o bem-estar do povo. A aproximação com o hemisfério, com os Estados Unidos em razão de sua importância e com a vizinhança em razão da integração, representa a outra face da política petrolífera, ou melhor, o caminho para gerenciar de modo democrático e social os ganhos do negócio¹⁵.

A posição da Venezuela relativamente ao comércio exterior é comparável à do Brasil, um país emergente e assertivo: zelar pelo comércio com os grandes parceiros, como o Estados Unidos, zelar pelo comércio no interior do bloco em que está inserida, a Comunidade Andina, cuidar do comércio com grupos de qualquer natureza, como o Grupo dos Três, e entre os blocos, CAN e Mercosul, enfim, articular previamente a região para negociar a Alca e os temas em deliberação no seio da OMC.

Os últimos governos da Venezuela deram o mesmo tratamento ao investimento externo, adaptando-se aos padrões que vinham sendo impostos pela globalização. Em toda parte, na América Latina, o capital estrangeiro, vale dizer o empreendimento e a tecnologia, que não gozava dos mesmos direitos do nacional, na década de 1990 adquiriu-os todos. Essa evolução recente levou ao debate da opinião e à decisão política questões como a privatização e a alienação dos ativos do sistema empresarial nacional. Em toda parte, decisões dessa natureza suscitaram comoção nos meios políticos, intelectuais e na imprensa.

¹⁴ Textos dos ministros de Relações Exteriores e do presidente, em reuniões oficiais, particularmente da ONU e da OEA. Disponíveis nos sites referidos.

¹⁵ Azeredo, A crise da democracia venezuelana, citado.

Em janeiro de 1997, *El Universal* alertava para os perigos da privatização com alienação de ativos, referindo-se ao empobrecimento nacional e à *desvenezuelanização* econômica, consequências da transnacionalização. Contrapunha essa estratégia política dos países em desenvolvimento à permanente defesa dos negócios nacionais – empresas, ciência e tecnologia – pelos países ricos¹⁶. A inteligência política latino-americana, contudo, consagrou o paradigma do *Estado Normal*, subserviente, destrutivo e regressivo, de um ponto de vista macroeconômico. Quem se lhe opusesse era em toda parte considerado retrógrado e saudosista pelos novos dirigentes, que tinham sua atenção voltada exclusivamente aos órgãos de avaliação das políticas públicas, localizados no centro do capitalismo. A ascensão de Chávez causou grande preocupação. Por isso, já em seu discurso de posse, com sua habitual ironia, afirmou não ser o diabo e afiançou o compromisso de pagar a dívida externa, da ordem de 30% do Produto Interno Bruto. E disse mais: “El proyecto nuestro no es un proyecto estatista”.

Com efeito, em que pese todo cuidado em remediar a sorte do povo pobre, o governo de Chávez deu continuidade à política de atração de capital e empreendimentos estrangeiros. Seu ministro de Produção e Comércio, Juan de Jesús Montilla, em agosto de 2000, expôs o pensamento do governo sobre atração de capital: inversão e tecnologia externas constituem fatores primordiais. A Comunidade Andina havia produzido normas para proteger a inversão estrangeira, igualando-a em direitos e obrigações às inversões nacionais. O decreto venezuelano de 13 de fevereiro de 1992 internalizou o tratamento igualitário. Veio depois a lei de promoção e proteção de investimentos, para segurança jurídica e fomento das inversões no país, contendo as seguintes diretrizes operacionais: a) fomento; b) tratamento não- discriminatório; c) incentivos e livre transferência de capitais; d) mecanismos de solução de controvérsias. Chávez não rompeu, ao contrário, deu continuidade a essa política de investimentos, que cedeu ao capital estrangeiro o direito da cidadania nacional¹⁷.

As nuances da política exterior do governo de Chávez são mais sensíveis do lado do multilateralismo. Tanto o global quanto o regional são percebidos como oportunidades de influir sobre o ordenamento internacional, que condiciona ganhos e perdas para os países.

¹⁶ *El Universal* faz ampla cobertura dos temas pertinentes às relações internacionais e à política exterior da Venezuela: <http://www.eluniversal.com>

¹⁷ Montilla, Juan de Jesús. *La política de atracción de IED en Venezuela*. Capítulos, n. 59, maio-ago., 2000.

Chávez reforçou a presença venezuelana, particularmente em três organismos multilaterais: o Movimento dos Países Não-Alinhados, o G-15 e o Grupo dos 77, porque deles esperava o preenchimento de um vazio político, a invenção de um modelo alternativo ao falido caminho do neoliberalismo. Sua política multilateral, por mais realista que pretendesse ser, revelava, portanto, a dimensão idealista da revolução bolivariana¹⁸.

Ao celebrar-se, em 2001, os 40 anos do Movimento dos Não-Alinhados, o ministro Dávila García foi prestigiá-lo, porque, em seu entender, contribuía para a multipolaridade, para controlar efeitos perversos da globalização, para o diálogo Norte-Sul e a cooperação Sul-Sul. O G-15, Grupo de Alto Nível para a Consulta e a Cooperação Sul-Sul, foi criado na reunião dos Não-Alinhados de Belgrado em 1989, de forma a adaptar o Movimento à era pós-Guerra Fria, promovendo a cooperação Sul-Sul e o diálogo Norte-Sul.

No seio do Grupo dos 77, o governo de Chávez lida com uma agenda complexa, que transita por temas como globalização, conhecimento e tecnologia, cooperação Sul-Sul, relações Norte-Sul e institucionalização. O interesse e o ativismo venezuelano junto ao Grupo resulta da convicção segundo a qual estaria a serviço dos países em desenvolvimento.

Dois são os objetivos da diplomacia bolivariana junto a esses órgãos multilaterais: a) preencher o vazio político criado pela falência do neoliberalismo como modelo de desenvolvimento para os países emergentes e propor novo pensamento político alternativo ao chamado *pensamento único* – o objetivo idealista; b) estabelecer consensos entre os países emergentes com a finalidade de reforçar seu poder de negociação junto às grandes conferências internacionais promovidas pela ONU, pela OMC e por outros órgãos decisórios – o objetivo realista.

Esses órgãos recompensaram o governo de Chávez pelo seu ativismo. A Venezuela assumiu a presidência do G-15 em 2001 e do G-77, a partir de 11 de janeiro de 2002. Chávez conquistou, assim, auditórios de expressão global, aos quais levava sua pregação contra o neoliberalismo selvagem, a tirania do pensamento único e a globalização perversa, conceitos de seu ideário político. Uma diplomacia de contestação, com baixa capacidade de influir sobre o ordenamento global, menos ainda de substituir a ordem vigente, porém fecunda em sua capacidade de ferir mentalidades.

O governo de Chávez expressou visão própria acerca da questão da segurança. Reconheceu as novas ameaças à segurança, vindas do

¹⁸ Textos disponíveis nos *sites* do governo venezuelano.

terrorismo, do tráfico de drogas e armas, da violência étnica, religiosa e nacionalista, de tensões ambientais e comerciais. A “cara obscura” da globalização, segundo Elsa Cardozo. O perigo, segundo Chávez, consiste em converter tudo em segurança, fazendo prevalecer o viés autoritário e antidemocrático da política internacional. Para a Venezuela, consoante a Constituição de 1999, uma política de segurança deve promover a democracia e a justiça social pelo mundo. No que concerne a questões da área venezuelana, a política de segurança buscará a paz das fronteiras, o controle do tráfico de drogas, impedir a entrada da guerrilha colombiana e alcançar solução negociada para as pendências de fronteira com a Colômbia, o Caribe e a Guiana.

Face à sensível questão do combate ao terrorismo, que envolve a requisição de alinhamento incondicional pelo governo de George W. Bush, Chávez também revela uma postura singular. Durante a Vigésima Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores, realizada em Washington em 21 de setembro de 2001, logo após os grandes atentados, havendo o Brasil acionado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar), o ministro Dávila deu a conhecer a atitude da Venezuela: empresta aos Estados Unidos o apoio ao combate ao terrorismo, como à convocação do Tiar, porém considera o Tratado obsoleto. Requer-se novo sistema de segurança hemisférica, bolivariano, que responda aos problemas e ameaças posteriores à Guerra Fria. O combate ao terrorismo deve ser conduzido mediante política multilateral e limitado no tempo e no espaço. Ademais, observando as normas do direito internacional e sem o uso de armas nucleares, como se havia cogitado nos Estados Unidos durante a Guerra do Afeganistão.

5. As opções regionais

A política exterior venezuelana, em suas dimensões regional e bilateral, dá forma concreta ao pensamento político e traz ao cotidiano as atitudes diante do multilateralismo. Examinamos os eixos mais relevantes: as relações com os Estados Unidos, a Colômbia, o Brasil e, por essa última via, a política para a América do Sul e sua integração.

As relações com os Estados Unidos, principal parceiro comercial e econômico da Venezuela, desde os anos 1950, atravessaram duas fases, desde a ascensão de Hugo Chávez, a partir de 1998. O ideário da revolução bolivariana, expresso nos foros multilaterais e através da imprensa, as atitudes diante do multilateralismo, particularmente

dos órgãos que reuniam países do Terceiro Mundo, os ataques à globalização, ao neoliberalismo e ao modo como se conduzia o combate ao terrorismo, como ainda o caráter social da revolução bolivariana e sua simpatia pela revolução cubana eram elementos de preocupação em Washington. Bill Clinton adotou a estratégia de cautela, de *esperar para ver*, que se prolongou pelo início do governo de George W. Bush. Em 1992, contudo, este último endureceu sua atitude, com o duplo objetivo de atingir o líder e seu regime e alinhou-se às forças que tramaram o golpe de Estado.

Essa mudança da atitude norte-americana adveio após os atentados de 11 de setembro 2001. O secretário de Estado, Colin Powell, e outras autoridades da administração Bush manifestavam preocupações diante de declarações dúbias de Chávez e de suas visitas a países inimigos como Iraque e Cuba. Essas autoridades iniciaram o ataque, de modo indireto, alardeando que havia muito descontentamento no interior da própria Venezuela. Podia-se supor, com efeito, que a administração Bush articulava com a oposição o golpe contra Chávez, que ocorreu a 7 de fevereiro de 2002.

Chávez contornou essa primeira tentativa, porém Bush tornou-se mais assertivo contra ele. Por trás dessa investida, segundo Moniz Bandeira, havia razões de peso: a Venezuela era o terceiro fornecedor de petróleo aos Estados Unidos e Chávez fazia-lhe oposição, dentro do bloco andino e sobre a arena internacional. O golpe consumou-se com a prisão de Chávez, assumindo Pedro Carmona seu posto entre 11 e 12 de abril. A CIA esteve presente nessa operação, como em muitos outros golpes que derrubaram presidentes eleitos em países da América Latina, em evidente afronta à ordem constitucional e à democracia. Para Bush, o petróleo era considerado suficiente *causa belli* e a hostilidade da Venezuela, terceira maior reserva do mundo, um risco inaceitável. A democracia, nessas circunstâncias, poderia ser sacrificada ao interesse econômico.

O porta-voz de Bush, Ari Fleischer, reconheceu o envolvimento norte-americano no golpe, como também a necessidade de recuar, quando Carmona decretou a dissolução da Assembléia, da Suprema Corte, do Tribunal Eleitoral e da Constituição e levantou-se uma onda de protestos no Grupo do Rio, na OEA e nas chancelarias de países latino-americanos e europeus. Dia 13 Carmona renunciou e Chávez reassumiu. Apesar do ridículo papel dos Estados Unidos, que tirou de ação os ricos venezuelanos, Condolezza Rice, assessora de segurança

de Bush, afirmaria ainda, com cinismo, que o golpe fora uma lição para que Chávez se comportasse bem¹⁹.

As relações entre Venezuela e Estados Unidos evidenciavam o novo e o antigo. Por um lado, Chávez trabalhava pela construção de um mundo multipolar, desde a coordenação Sul-Sul, criticava a política exterior dos Estados Unidos e sua disposição de reduzir o espaço internacional do Iraque; opunha-se à intervenção na América do Sul por meio do Plano Colômbia e apresentava-se como campeão do antiamericanismo nessa região. Por outro, corria atrás do mercado e do capital norte-americanos. Assim, no início de seu governo, Chávez assinou com os Estados Unidos um acordo para evitar a bitributação e promover os investimentos, reiterando interesse em ampliar comércio e cooperação²⁰.

A mais densa relação bilateral da Venezuela, após os Estados Unidos, se dá com a Colômbia. Ela figura em primeiro plano para os interesses nacionais. Os objetivos da ação venezuelana concentram-se em áreas tradicionais: alcançar o acordo de limites em pontos ainda pendentes da fronteira e avançar na integração econômica e comercial. O tema do Golfo, uma área submarina em disputa agravada pela possibilidade de descoberta de petróleo, ainda não resolvido, requer redobrados esforços para não prosseguir envenenando as relações. A vontade expressa por Chávez de mediar o conflito entre a guerrilha e o governo colombiano e alcançar a paz introduziu novo complicador nas relações com a Colômbia. A reivindicação desse papel na negociação produziu efeitos contraditórios, na medida em que Chávez parecia estar mais próximo da guerrilha que do governo, suscitando sua desconfiança. Conclui-se que as relações entre Venezuela e Colômbia entraram em um clima de esfriamento, apesar da cordialidade dos encontros presidenciais²¹.

As relações da Venezuela com sua frente centro-americana e caribenha, área de expansão histórica de interesses, sofreu com Chávez alteração de conteúdos e de prioridades, centrando-se em outros países, Cuba e República Dominicana, sem contar com a Associação dos Estados do Caribe e o Caricom. O trato conferido à vizinha Guiana, por sua vez, não se alterou relativamente aos governos anteriores: buscar a solução diplomática para o território litigioso do Essequibo,

¹⁹ Bandeira, p. 615-618.

²⁰ Conferir em *El Universal* e nos artigos de Carlos Romero.

²¹ Cardozo da Silva, Elsa. *Venezuela ante el conflicto colombiano*. Caracas, 2003, 28 p.: <http://www.tableroglobal.com>. Cervo, A Venezuela e seus vizinhos...

não permitindo que a negociação comprometesse as relações de amizade política ou atrapalhasse a cooperação econômica bilateral.

O interesse que a Venezuela manifestou em adensar as relações com o Brasil, durante o governo Chávez, não correspondeu a nenhuma inovação quanto ao conteúdo, mas, sim, ao estilo e à intensidade. Com efeito, essa aproximação vinha sendo procurada pelos dirigentes venezuelanos desde meados da década de 1980, havendo o predecessor de Chávez, Rafael Caldera, consolidado-a. Chávez deu continuidade à esta relação, tendo por fim os mesmos intentos: a penetração no mercado do norte do Brasil e a utilização desse país chave para o processo de integração da América do Sul como porta de entrada em um possível mercado que fundisse a Comunidade Andina com o Mercosul. Durante o governo Chávez, mais uma vez, constatar-se-á, todavia, a ingerência de seu ideário bolivariano na investida sobre o Brasil.

O Acordo de Gusmanía de 1994 marcou o ponto alto da “conquista do sul” empreendida por Rafael Caldera. Dois anos depois, fazia-se na Venezuela um balanço crítico dessa nova estratégia. Para o ex-embaixador venezuelano em Brasília, Alfredo Toro Hardy, esse frenético processo de aproximação estava a revelar seus limites. Encerrava-se, de certo modo, a etapa de abertura das comportas. *Venezuela Analítica*, órgão de imprensa venezuelano entendeu que era o acesso ao Mercosul o fim a ser alcançado pela aproximação com o Brasil. E perguntava-se se tal mudança correspondia a uma política de Estado ou dos presidentes Caldera e Cardoso. Esse órgão de imprensa acompanhava o ex-embaixador na crítica à virada para o sul. Entendia-na como uma tutelada orientação brasileiro-sulina de Caldera, decidida desde cima, sem incorporar as forças rasas da nação, como o empresariado. O Mercosul era visto tanto como fonte de oportunidade quanto de ameaças para a Venezuela²².

Postos diante da possível associação com o Mercosul, os empresários venezuelanos se dividiam: se tal política convinha aos setores do petróleo e da eletricidade, não era tão claro o interesse de outros setores industriais do país. Micros e pequenas empresas não competiam com a indústria brasileira. Sugeria-se, por isso, que a negociação fosse conduzida no seio da Comunidade Andina, para dar-lhe força e fazer valer os diversificados interesses nacionais. Encaminhada de boa forma, a integração com o Mercosul ampliaria enormemente o

²² Conferir os sites de *El Universal* e *Venezuela Analítica*.

mercado para a indústria venezuelana, dissipando os temores dos empresários.

De qualquer modo, evidenciava-se hesitação quanto à estratégia em si, seus fins e até mesmo se o país tinha fôlego para empreender essa nova frente de ação e manter o dinamismo das relações com o Norte, particularmente com os Estados Unidos. Essa hesitação – ir só, ir com a Colômbia, ir com a CAN, não ir – conturbou a estrada de acesso ao Mercosul, desde 1996.

Ao abrir o majestoso congresso sobre o tema “La integración y la Democracia del Futuro en Latinoamérica”, em Caracas, a 20 de fevereiro de 1997, na presença de acadêmicos, políticos e inúmeros ex-presidentes (Raúl Alfonsín, Itamar Franco, Miguel de la Madrid, Luis Alberto La Calle de Uruguai, Luis Herrera Campíns e Ramón J. Velásquez de Venezuela), Caldera parecia expor visão distinta acerca da integração, inspirado em Simón Bolívar, o ideólogo da revolução bolivariana que Chávez empreenderia logo mais. A ênfase não era mais posta na rota do sul, via Brasil, mas na área toda da América Latina. Essa oscilação, entre América do Sul e América Latina marcará a diferença de visão acerca do processo de integração entre Brasil e Venezuela, nos dois últimos anos do governo de Caldera e durante o governo de Chávez²³.

Para Alfredo Toro Hardy, o dilema estratégico venezuelano, entre Estados Unidos e Mercosul, devia-se às circunstâncias. Enquanto os Estados Unidos, sob o governo de Clinton, permaneceram inativos, o Brasil liderou o processo de integração. Ao despertar e convocar a Cúpula das Américas de Miami, em 1994, propôs a formação da Alca para 2005. Travou-se, desde então, uma forte guerra pela liderança do processo hemisférico que trouxe, para a Venezuela, o dilema de ter de acompanhar um ou outro: fazer a fila atrás dos Estados Unidos ou negociar em bloco como sempre desejou o Brasil. A Venezuela parecia perder o rumo de sua política de integração, entre a CAN, o Mercosul e a Alca, não sabendo bem qual das escolhas proveria do melhor modo o desenvolvimento e os interesses nacionais²⁴.

As negociações entre CAN e Mercosul avançavam aos tropeços. Em 1998, os dois blocos firmaram acordo para suspender ou reduzir tarifas, de forma progressiva, a partir de 2000. Mas a desgravação

²³ *El Universal*, 21 fev. 1997.

²⁴ *El Universal*, 6 mar. e 7 jun. 1997.

alfandegária não progredia. Em fevereiro de 1999, os chanceleres dos dois blocos não haviam chegado ao acordo de desgravação. Em abril de 1999, prorrogaram-se os acordos comerciais parciais entre os países firmados no seio da Aladi, precisamente em razão desse malogro das negociações interblocos²⁵.

Ao assumir a Presidência, Hugo Chávez parecia tirar a Venezuela de suas dúvidas acerca de como e qual integração avançar. Sua primeira visita teve o Brasil de Cardoso como destino. Os dois dirigentes concertaram posição contra a antecipação da Alca para 2003 e quanto à negociação em bloco da América do Sul. Alinhavam-se em tudo, durante as reuniões ministeriais e na Cúpula de Quebec de 2001. Enfim, Chávez buscou adesão ao Mercosul, revelando sua intenção em abril 2001, por ocasião de uma visita a Cardoso em Brasília. Logo depois, estando presente à Cúpula do Mercosul em Assunção, formalizou em junho seu pedido: “este es nuestro destino, el sur”, disse.

Nada estava claro, contudo, nem nas intenções nem nos fatos. Ao fazer um balanço dos primeiros cem dias de governo, o ministro Rangel repôs a integração da América Latina e Caribe no centro da orientação venezuelana, tendo em vista formar o bloco regional. O próprio Chávez, em suas viagens ao Norte e a Sul dava a entender que se voltava para essa unidade ampliada.

A idéia brasileira de erguer a unidade econômica, política e de segurança na América do Sul, afagada desde o barão do Rio Branco, no início do século XX, e proposta formalmente por Itamar Franco, no fim posta em marcha por Cardoso na virada do século, quando reuniu pela primeira vez a Cúpula dos Chefes de Estado em Brasília, não se conforma com a filosofia bolivariana, mas com o realismo político. Já a idéia do bloco latino-americano e caribenho de Hugo Chávez responde precisamente àquela filosofia política.

Chávez pretende reeditar o Congresso do Panamá, unindo uma América Latina balcanizada pelos nacionalismos. Essa a missão de sua Venezuela. Em seu discurso de posse, a 2 de fevereiro de 1999, prometeu pisar no acelerador da integração regional com o propósito bolivariano, latino-americano: agregar à integração da América do Sul a América Central e o Caribe, toda a América latina, formando uma confederação, com moeda única. Uma postura idealista, que contrasta com a tradição brasileira do gradualismo e da flexibilidade introduzido

²⁵ *El Universal*, 17 abr., 29 maio e 27 set., 1998; 22 fev., e 17 abr. 1999.

como padrão de conduta para os processos de integração, desde 1986, quando se firmou o eixo Brasil-Argentina.

A visão dessa unidade bolivariana, quiçá até mesmo para além das fronteiras latinas, realçou o papel da OEA e animou o interesse dos estrategistas venezuelanos pela organização hemisférica. Não poderia ela converter-se no instrumento operacional da integração hemisférica e realizar enfim o sonho do Libertador? A 27 de agosto de 2001, na Assembléia de Washington, o ministro Dávila García revelou essa esperança, que se poderia tornar viável quando fosse aprovada a Carta Democrática Interamericana que se discutia desde a Assembléia anterior de São José da Costa Rica. Nesse momento de idealismo, a OEA parecia em condições de remediar os males da globalização. Mas em junho de 2002, ante a instabilidade interna na Venezuela, seu embaixador junto à Assembléia Geral da organização cobra apenas a aplicação da Carta Democrática Interamericana, ou seja, seu empenho para contornar a ameaça de golpe e assegurar a permanência das instituições democráticas²⁶.

6. Conclusão

A partir da década de 1950, a política exterior da Venezuela fomentou o isolamento regional do país, que era grande produtor e exportador de petróleo e permanecia imune à ditadura militar. Fomentou-se internamente a imagem da diferença, de país rico e democrático, cujos negócios sugeriam uma estreita aproximação com os Estados Unidos.

Desde fins dos anos 60, essa orientação foi questionada e uma política de aproximação com os vizinhos da América Central, Caribe e América do Sul integrou os cálculos estratégicos de Caracas. Contenciosos lindeiros não resolvidos com a Colômbia e a Guiana, o minguado mercado interno para promover a expansão da indústria em escala, a necessidade de ampliar as exportações de petróleo e as oportunidades que o desenvolvimento dos vizinhos criava, entre outros fatores, sugeriam o deslocamento das atenções para a região contígua.

Nos anos 1980, essa nova orientação alcançara grau de prioridade e na década seguinte, durante o governo de Rafael Caldera, foi denominada de “conquista do sul”. Em razão das oportunidades de negócio que oferecia e da liderança que exercia na condução do processo

²⁶ Ver os textos nos *sites* do governo.

de integração regional, o Brasil foi eleito como itinerário privilegiado dessa conquista, apesar dos esforços venezuelanos em favor da construção do bloco andino.

O paradigma de relações internacionais do neoliberalismo, adotado por consenso pelos governos latino-americanos desde 1989-1990, colheu na Venezuela a primeira confrontação, popular e política, entre os países da região. O desfecho dessa reação foi diferente apenas na intensidade, se compararmos o que sucedeu na Venezuela com o ocorrido no Brasil, após a crise de 1999, e na Argentina, após a falência nacional de 2001. Os três países inclinaram-se para a integração regional, vendo nesse refluxo para dentro uma estratégia de remédio à abertura incondicional e à subserviência política dos anos 90 diante do centro capitalista.

A ascensão de Hugo Chávez, com sua instável revolução bolivariana, reforçou a orientação sulina de seus predecessores, temperando-a com forte dose de idealismo, de modo a retirar consistência nas iniciativas externas venezuelanas e a introduzir precaução nos governos vizinhos. Particularmente em razão de sua indefinição diante da integração a promover, sul-americana ou latino-americano-caribenha.

Em razão de seu poderoso sistema empresarial, particularmente no setor energético, e de seu legado conceitual, o espírito de união que encarna, a Venezuela, ao lado do Brasil e da Argentina, constitui o terceiro elemento indispensável ao êxito da integração da América do Sul. Esse papel, que não aflora de modo claro e consciente na opinião pública do país, é perceptível nas intenções e iniciativas dos governos venezuelanos desde meados dos anos 80. O desafio sugerido pela Venezuela a seus próprios dirigentes e aos dirigentes dos outros dois grandes Estados sul-americanos põe em jogo a construção da unidade regional. Os governos de Hugo Chávez, de Luiz Inácio Lula da Silva e de Néstor Kirchner movem-se, no início do século XXI, sobre os escombros da era neoliberal, procuram novos caminhos, sem ver com clareza uma alternativa de redenção. O estudo que apresentamos permite concluir que Hugo Chávez, apesar de seu idealismo e de seu estilo pessoal, daria continuidade à orientação de seus antecessores e acompanharia os outros dois, se incluíssem em seus cálculos de finalidade política a unidade da América do Sul sobre base viável e duradoura.

Referencias Bibliográficas

Livros

Area, Leandro e Márques, Pompeyo. Venezuela y Colombia. Política e integración. Caracas: Panapo. 1994.

Bandeira, Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos. Da Tríplice Aliança ao Mercosul*. Rio de Janeiro: Revan. 2003.

Cano, Wilson. *Soberania e política econômica na América Latina*. Ed. São Paulo: Unesp. 1999.

Cervo, Amado Luiz. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: Ibri. 2001.

Cisneros, Imelda e outros. *El desarrollo del comercio y las inversiones entre Brasil y Venezuela, síntesis ejecutiva*. Brasília: Funag. 1998.

Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos *Hacia una política para la frontera con Colombia*. Caracas. 1991.

Fundação Alexandre de Gusmão-Funag. *Relações diplomáticas Brasil-Venezuela, 1859-1997*. Brasília. 1998.

Fundação Alexandre de Gusmão-Funag. *Oportunidades para o desenvolvimento do comércio e do fluxo dos investimentos Brasil-Venezuela*. Brasília. 1999.

Guimarães, Samuel Pinheiro (org.). *Brasil e Venezuela: esperanças e determinação na virada do século*. Brasília: Ipri-Funag. 1995.

Mendible Z. Alejandro. *Venezuela y sus verdaderas fronteras con el Brasil*. Caracas: Universidad Simón Bolívar. 1993.

Nweihed, Kaldone G. *Venezuela y los países hemisféricos, ibéricos e hispanohablantes*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina. Universidade Simon Bolívar. 2000.

Portillo, Julio. *Venezuela-Brasil, relaciones diplomáticas, 1842-1982*. Caracas: Ed. Arte. 1983.

Artigos

Azeredo, Mauro Mendes de. *A crise da democracia venezuelana*. Relações com os Estados Unidos. Funag. Brasília. 2001 (www.mre.gov.br).

Cardozo da Silva, Elsa. *Venezuela ante el conflicto colombiano*. Caracas. 2003 (<http://www.tableroglobal.com>).

Cardozo da Silva, Elsa. *El rompecabezas: la política exterior venezolana 1999-2000*. 2001. Caracas. (<http://www.tableroglobal.com>).

Cervo, Amado Luiz. *A Venezuela e seus vizinhos*. Cena Internacional. v. 3, nº 1, p. 7-21. Brasília. 2002 (www.relnet.com.br).

Cervo, Amado Luiz. *Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina*. Revista Brasileira de Política Internacional. v. 43, nº 2, p. 2-27. Ibri. Brasília. 2000.

Petráš, Vilma E. *Venezuela y Mercosur: la "conquista del Sur"?* Venezuela Analítica. nº 10, dez. 1996.

Romero, Carlos A. *Venezuela: la exportación de la paz por otros medios*. Venezuela Analítica. nº 16, jun. 1997.

Romero, Carlos A. *Venezuela: entre la verdad del poder y la verdad mediática*. Carta Internacional. v. 10, nº 110. 2002.

Tavares, Laura. *Venezuela: possibilidades e limites para um novo modelo de Desenvolvimento e de integração regional*. Brasília: Funag. 2001 (www.mre.gov.br).

Vizentini, Paulo Fagundes. *Política externa da Venezuela frente à Globalização (1989-2001)*. Brasília: Funag, 2001. (www.mre.gov.br).

Periódicos

The Economist Intelligence Unit.

Revista da Asociación Americana de Juristas.

Revista Brasileira de Política Internacional.

Carta Internacional (Universidade de São Paulo)

El Universal (Caracas)

Venezuela Analítica (Caracas)

Internet

<http://www.tableroglobal.com>

<http://www.mre.gov.ve>

www.mre.gov.br

<http://www.analitica.com>

<http://www-personal.umich.edu>

<http://www.latin-focus.com>

<http://www.globovision.com>

<http://www.eluniversal.com>

La economía Venezolana: pasado, presente y retos para el futuro

La economía Venezolana: pasado, presente y retos para el futuro

*José Manuel Puente**

El presente trabajo tiene como objetivo mostrar una visión general del desempeño de la economía venezolana en los últimos 52 años, haciendo especial énfasis en la coyuntura actual. El análisis se realizará desde la perspectiva de algunas de las variables macroeconómicas fundamentales y de los impactos en los indicadores sociales que ese desempeño ha traído como consecuencia. Todo esto con la intención de comprender la situación actual y los retos de Venezuela en materia económica y social para el futuro.

1. El Derrumbe de la Economía Venezolana

Paradójicamente, el derrumbe económico venezolano sucede luego de un importante período de prosperidad. En efecto, la sociedad venezolana, desde de los años 50 hasta los 70, disfrutó de un ritmo de crecimiento económico alto y estable con una de las tasas de inflación más bajas del mundo como se desprende de la siguiente tabla:

Tabla N^o1

Evolución del PIB, Inflación y Desempleo (1950-2002)

	PIB	INFLACION	DESEMPLEO
Periodo	Variación %	Variación %	Variación %
50-79	5.07	3.5	8.0
80-99	0.71	35.1	8.9
80-89	-0.16	23.9	9.5
90-00	2.51	44.3	10.4
99-02	-2.54	20.0	14.0

Fuente: *Cálculos propios del autor basado en datos del Banco Central de Venezuela.*

* Centro de Políticas Públicas, IESA St Antony's College, Universidad de Oxford.

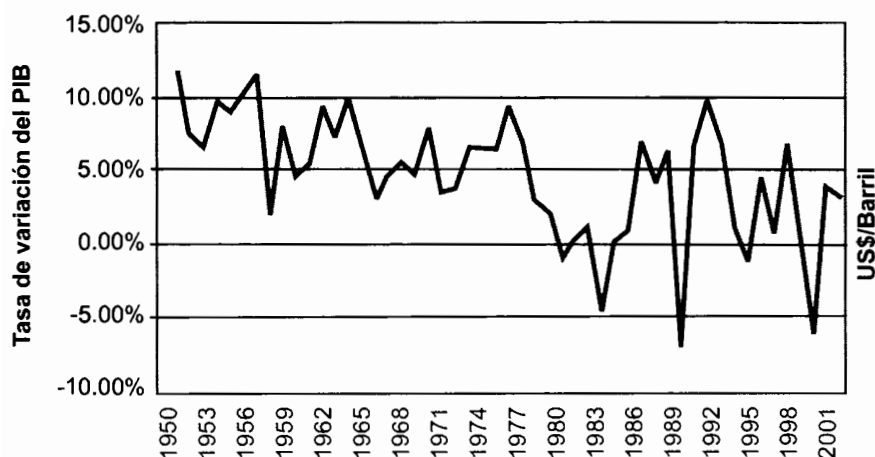
Durante esas tres décadas el crecimiento promedio anual del PIB fue de 5,07 %, mientras que la inflación promedio para el periodo fue de 3,5%. Estos resultados se lograron como consecuencia, en otros factores, de un conjunto de reglas económicas sencillas que coexistían con políticas de sustitución de importaciones. Durante esos años Venezuela mantuvo un gasto público creciente dentro de presupuestos balanceados, tasas de interés bajas pero reales positivas y un régimen de tipo de cambio fijo.

En la década de 1980, los problemas macroeconómicos básicos, recesión, inflación, desempleo, desequilibrio externo y fiscal, tomaron proporciones desconocidas. Este período estuvo caracterizado por un crecimiento promedio negativo y sumamente volátil. Por su parte, la inflación, que se había mantenido a tasas muy similares e incluso inferiores a las internacionales hasta mediados de los 70, rompió todas las marcas históricas, distanciándose fuertemente de la inflación externa. Asimismo, la tasa de desempleo mostró un gran aumento y variabilidad. Asociados a estos fenómenos estuvieron grandes devaluaciones y volatilidad cambiaria incomparable con la experiencia histórica, unos saltos muy erráticos en la cuenta corriente de la balanza de pagos y una gestión fiscal que sostenidamente fue deteriorándose.

En los últimos 25 años, la economía venezolana no sólo dejó de estar entre las economías más exitosas, sino que pasó a ocupar unos de los últimos lugares entre las economías latinoamericanas. De experimentar tasas de crecimiento promedio de mas del 5% anual combinadas con inflaciones del 3%, Venezuela pasó a sufrir recesión económica con alta inflación. En particular, la década de 1980 se caracterizó por un crecimiento promedio negativo (-0,16) y los 90 por un crecimiento moderado pero con altísimas inflaciones (46% promedio anual). En síntesis, las últimas dos décadas mostraron una muy baja tasa de crecimiento del PIB con altísimas tasas de inflación (tabla 1).

Las cifras anteriormente mencionadas evidencian un cambio estructural en la tendencia que caracterizó al período precedente de 1950-1979. En consecuencia, es posible visualizar claramente dos patrones de comportamiento totalmente disímiles de la economía venezolana en los últimos años. Uno de alto crecimiento (I) y otro de gran volatilidad y bajo crecimiento (II) como se observa en el gráfico 1. En literatura económica, pocos países presentan evidencia de cambios tan radicales en el comportamiento de sus variables macroeconómicas.

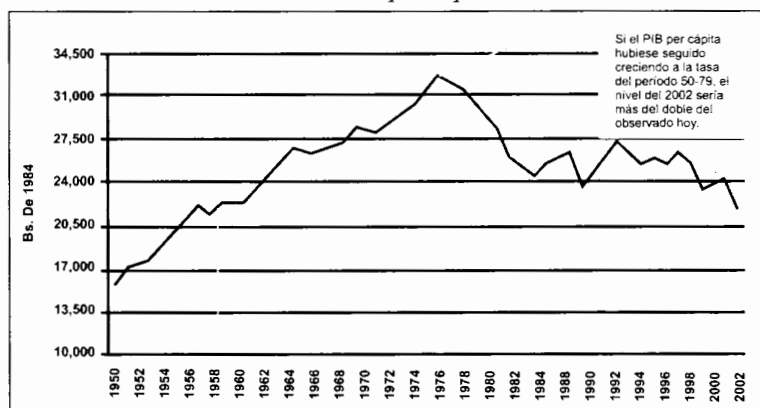
Gráfico N° 1
Tasa de Crecimiento del PIB 1950-2002



Fuente: Cálculos propios del autor basado en datos del Banco Central de Venezuela.

Este comportamiento también puede ser verificado desde otra perspectiva, a través de la evolución del PIB *per capita*. Desde el año 1977, año en el que el PIB por habitante alcanzó su máximo valor histórico, hasta el año 2002¹ se ha generado una brecha importante entre lo que pudo haber sido la producción *per capita* de la economía si se hubiera mantenido el alto y sostenido crecimiento del período 1950-1977 (2,82% promedio) y lo que finalmente resultó ser, después de mas de dos décadas de volatilidad y contracción económica. De hecho, para el 2002 el PIB *per capita* venezolano es similar al del año 1959, previo al *shock* petrolero.

Gráfico N° 2
Evolución del PIB *per capita* 1950-2002



Fuente: Cálculos propios del autor basado en datos del Banco Central de Venezuela.

El PIB *per capita* es probablemente el indicador macroeconómico más importante de todos los que se utilizan para valorar resultados a largo plazo de la economía, ya que incorpora el crecimiento poblacional indicándonos en que magnitud crece el “pedazo de la torta” de la producción de bienes y servicios que le corresponde a cada ciudadano. El PIB *per capita* de Venezuela podría duplicarse aproximadamente cada 40 años si crece un 2% anual. En ese caso, cada generación podría esperar que su nivel de vida material fuera del doble del nivel de sus padres. Si el PIB *per capita* crece solamente un 1% al año tarda 80 años en duplicarse. Por lo tanto, pequeñas diferencias en tasas de crecimiento o decrecimiento se traducen, en el largo plazo, en grandes diferencias en la calidad de vida que puede lograr un país. En cierta medida, las grandes contracciones o volátiles tasas de crecimiento de la economía en los últimos años se han traducido en grandes diferencias en la calidad de vida de los venezolanos de hoy. Es por eso que, por primera vez en los últimos 50 años, los jóvenes venezolanos tienen estándares de vida muy inferiores a los de sus padres.

El deterioro sostenido de las condiciones socioeconómicas de la población en los últimos 25 años ha hecho de Venezuela un caso de estudio en el ámbito internacional. Este tema se torna aún más interesante cuando se considera que Venezuela fue, en buena parte del siglo XX, un ejemplo mundial de prosperidad económica. En los datos procesados por el economista norteamericano Robert Barro se comparó un grupo de países de diferentes continentes, incluyendo varias economías de países del mundo desarrollado, para un periodo de tres décadas (1950-1979). Este desempeño aparece medido en términos del crecimiento del PIB y la tasa de inflación. Del análisis resulta que Venezuela surge a la cabeza de esa lista de países, combinando una de las tasas más altas de crecimiento del producto y baja inflación de toda la muestra. La tasa media anual de crecimiento del PIB en Venezuela, entre 1950 y 1979, fue de más del 5%, combinada con tasas de inflación cercanas al 3%. Y en el mismo período de referencia, a su vez, el ritmo de aumento correspondiente, por ejemplo, a la economía de Estados Unidos fue de solo 3,4%, combinado con una inflación de 3,8%. En otras palabras, Venezuela durante el periodo de 1950 a 1979 fue uno de los países de más alto crecimiento y baja inflación en el mundo.

Tabla N° 2
Evolución del PIB e Inflación por Países

PAÍS	PERÍODO	INFLACIÓN	PTB
Venezuela	50-79	3,1%	5,8%
Alemania Occidental	53-79	3,1%	4,6%
Suiza	53-79	3,2%	3,3%
Estados Unidos	50-79	3,8%	3,4%
Canadá	50-79	4,0%	4,7%
Singapore	63-79	4,2%	4,2%
Japón	63-79	5,7%	8,0%
Costa Rica	60-79	5,7%	5,9%
Francia	50-79	6,0%	4,0%
Italia	50-79	6,1%	4,5%
Reino Unido	51-79	6,2%	2,5%
Tailandia	65-79	6,2%	7,8%
Portugal	53-78	7,5%	5,1%
México	50-78	7,8%	8,9%
España	54-79	9,1%	5,2%
Colombia	50-79	11,7%	5,1%
Corea	53-79	15,0%	7,4%
Perú	60-79	16,1%	4,5%
Brasil	63-79	29,9%	8,6%
Argentina	69-79	72,8%	3,1%
Chile	70-79	89,1%	2,9%

Fuente: Robert Barro.

Cuando la tasa de crecimiento del PIB es alta, la producción de bienes y servicios esta aumentando, lo que permite elevar el nivel de vida de los ciudadanos de un país. Normalmente cuando la tasa de crecimiento es alta, disminuye el desempleo, la informalidad, la pobreza y aumenta el número de puestos de trabajo y el salario real de los trabajadores. La tabla 1 evidencia que, en los últimos 52 años, tasas de desempleo bajas han estado asociadas a períodos en los que la economía creció a tasas robustas y sostenidas. Cuando el desempleo alcanza porcentajes de dos dígitos, como en los últimos años, se convierte en un problema no sólo económico, sino político y social de primer orden. Obtener un elevado y sostenido crecimiento económico y, por tanto, un incremento del empleo y de los salarios reales es el objetivo central de toda política económica exitosa.

Impacto Social del Derrumbe Económico: El Crecimiento Acelerado de la Pobreza, Inequidad e Informalidad

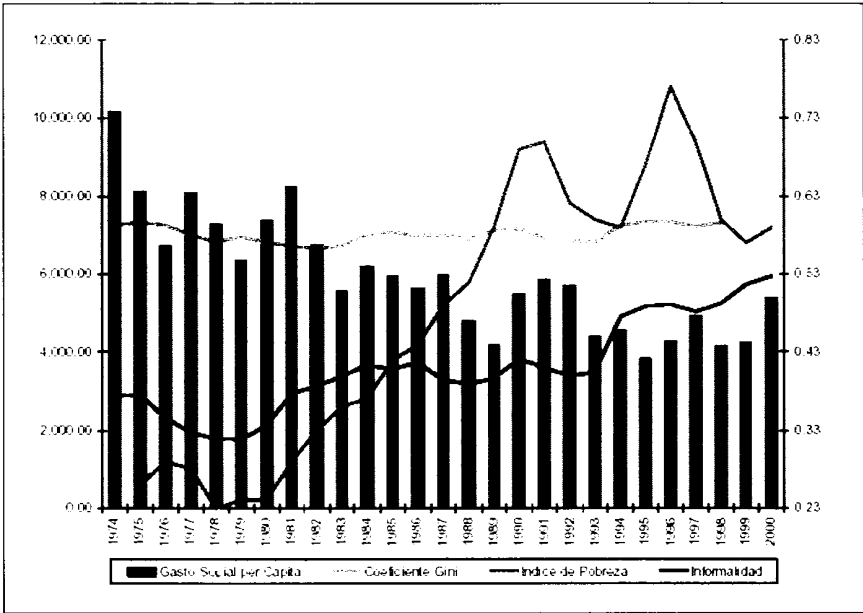
Quizás, el efecto más dramático del colapso del modelo rentístico petrolero y de la economía venezolana, en general, ha sido el empobrecimiento gradual de la población. Para el período 1975-2000, el número de hogares en Venezuela que vivían en pobreza² se incrementó del 26% a un 57% del total (Gráfico 3). Los niveles porcentuales de pobreza en Venezuela se han duplicado desde 1975, lo que implica que más de 13 millones de personas en Venezuela no recibían ingresos suficientes para cubrir el costo de la canasta normativa de consumo total (que incluye alimentos y otros bienes y servicios). Igualmente, el número de hogares que tenían ingresos inferiores a la línea de pobreza crítica (valor de la canasta normativa de consumo de alimentos) se quintuplicó desde 1978, pasando de 5,9% a 25,8% del total de los hogares. Para finales del año 2002 la pobreza alcanzó el nivel del 63,4% de los hogares.

El crecimiento acelerado de la pobreza ha venido acompañado de un deterioro importante de la estructura del mercado laboral venezolano. Como consecuencia, para el año 2002, el desempleo cerró en el 15,7% de la población económicamente activa, lo cual representaba, para ese momento, el nivel mas alto de toda la historia económica del país, implicando que mas de 2,1 millones de venezolanos estaban en la búsqueda permanente de empleo, pero no lo conseguían. Asimismo, el desempleo encubierto, el denominado sector informal se ha convertido en el principal empleador en Venezuela, siendo para el cierre del 2002 mas del 52% de la población económicamente activa, lo que implica que cerca de 6 millones de venezolanos se encontraban fuera del mercado laboral formal (Gráfico 3). Entre muchas otras consecuencias, esta situación del mercado laboral venezolano ha generado el estancamiento de la productividad promedio laboral y, por tanto, de mejores salarios, además de poner en riesgo la viabilidad futura de cualquier sistema de seguridad social.

² Las estimaciones de pobreza que se presentan en este capítulo están basadas en el método de línea de pobreza. Los datos para estas estimaciones provienen de la Encuesta de Hogares por Muestreo de INE. El estimador utilizado es porcentaje de pobreza, el cual indica que proporción de los hogares tiene ingresos que están por debajo de la línea de pobreza, entendiéndose esta como el valor de una canasta normativa de consumo total.

La experiencia venezolana muestra que un desempeño económico negativo y una disminución en la cantidad y calidad de la política social pueden conducir a predicciones de lo que también puede pasar con la distribución del ingreso. Por ejemplo, el crecimiento económico negativo de Venezuela de los últimos años coincide con la marcada regresión en la distribución del ingreso. El coeficiente de Gini (medida de distribución del ingreso) se incrementó de 0.572 a 0.596 entre 1978 y 1998 (Gráfico 3). Para el final de la década de los 90, el 15% de los hogares más ricos concentraba más del 40% del ingreso mientras que el 70% más pobre obtenía menos del 40% (Cepal, 2001: 58). La desigualdad en la distribución del ingreso disminuyó durante la década de 1970 pero aumentó de manera importante en los 80 y 90, reflejando, en muchos casos, una correlación positiva con los periodos de expansión y contracción económica. La Venezuela de hoy no sólo es más pobre, sino también más injusta en cuanto a la distribución de sus recursos materiales y oportunidades.

Gráfico 3
Gasto Social per capita, Pobreza, Informalidad e Inequidad en Venezuela. 1974-2000



Fuente: Cálculos propios del autor basado en datos de la Oficina Nacional de Presupuesto, Instituto Nacional de Estadísticas y Universidad Católica Andrés Bello.

A los venezolanos, durante los últimos 25 años, se les ha hecho mucho más difícil adquirir bienes tan básicos como sus alimentos. Año tras año, la caída de los ingresos de los venezolanos se ha traducido en mayores estrecheces que mermaron su bienestar. Las consecuencias políticas del crecimiento de la pobreza, inequidad e informalidad son menos claras que las consecuencias sociales. Sin embargo, es muy claro que altos niveles de desequilibrio en estas variables están asociadas a demandas de políticas redistributivas (que muchas veces no son posibles de cumplir dada las restricciones fiscales) y a una gran inestabilidad política. El descontento social y los períodos de ingobernabilidad que ha vivido Venezuela en los últimos años son producto, en buena medida, del empeoramiento de las condiciones socioeconómicas de la gran mayoría de los venezolanos.

Evidentemente, una manera importante de revertir el desempeño negativo de estos diferentes indicadores sociales (pobreza, informalidad e inequidad) sería a través de un gasto social cualitativa y cuantitativamente de mejor calidad, sin embargo, y a pesar de que el sector social ha sido relativamente protegido en las últimas décadas, el gasto social *per capita* decreció en términos reales de 10.169 bolívares en 1974 a 5.390 bolívares en el año 2000³ (Gráfico 3). Lo que implica que junto a un errático desempeño económico en las últimas décadas, se encuentra una insuficiente e ineficiente política social como variables fundamentales explicativas del negativo desempeño de los índices sociales en Venezuela.

2. Comentarios sobre la Coyuntura y Perspectivas

Durante el 2003 la economía venezolana se ha visto particularmente afectada en forma negativa por la crisis política e institucional que ha vivido el país. En particular, dos factores asociados a esta crisis han jugado un rol fundamental: la paralización de las actividades productivas durante los meses de diciembre 2002 y enero 2003⁴ y las

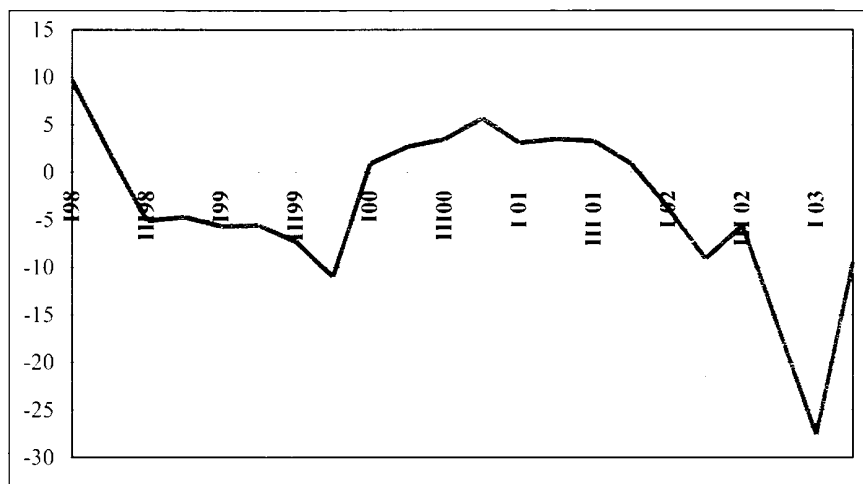
³ Para un análisis más detallado de estas cifras ver: Puente, J *La Economía Política del Gasto Social en Venezuela*, (I Simposio de Investigación Económica, Oficina de Asesoría Económica de la Asamblea Nacional, 2003).

⁴ De acuerdo a cifras suministradas por la Oficina de Asesoría de la Asamblea Nacional (Oaef), en el corto plazo se estima que el impacto económico total producto de la huelga general ha sido de alrededor de 7,6% del PIB, equivalente a 7.367 millones de dólares. En el sector petrolero el impacto económico del paro es superior a 3.706 millones de dólares o 3,8% del PIB cuando se considera la pérdida de producción y el costo de las importaciones de combustible. El impacto económico de la huelga general sobre la economía no-petrolera también se acerca a 3,8% del PIB, más de 3.660 millones de dólares.

medidas de política económica implantadas en gran medida como consecuencia de este evento. En efecto, la contracción del PIB de los primeros meses del 2003 recoge, en gran medida, los efectos del cese temporal de las actividades, la lenta recuperación de la producción petrolera y, fundamentalmente, el fuerte racionamiento de divisas realizado por la Comisión de Administración de Divisas (Cadivi).

En particular para el segundo trimestre del 2003, el Producto Interno Bruto venezolano se contrajo por sexto trimestre consecutivo, alcanzando la magnitud de $-9,4\%$. Monto que al acumularse con la contracción ocurrida en el primer trimestre ($-27,6\%$) totaliza una contracción del $18,5\%$ para los primeros seis meses del 2003. Esto ratifica el hecho de que Venezuela, para este año, estaría soportando la mayor contracción económica de las últimas cinco décadas (Gráfico 4).

Gráfico N° 4
Tasa de Crecimiento del PIB Trimestral 1998-2003



Fuente: Cálculos propios del autor basado en datos del Banco Central de Venezuela.

Resulta importante destacar que la economía venezolana se encuentra en recesión desde el segundo trimestre de 2002, cuando el PIB decreció $9,1\%$. Los primeros síntomas del decaimiento económico se presentaron ya en el cuarto trimestre de 2001, cuando el PIB creció apenas $0,9\%$, lo que significó una importante desaceleración respecto a trimestres previos.

Por su parte el comportamiento del PIB, durante el primer semestre de 2003, confirmó la declinación de la economía, agravada, como se mencionó anteriormente, por el paro del sector petrolero y de otras actividades económicas. Así, en el periodo enero-septiembre de 2002, el

PIB disminuyó 6,2%, lo que sugiere que la paralización exacerbó una trayectoria clara de la economía evidenciada ya desde hacia varios trimestres.

Para el segundo trimestre de este año, la menor contracción de la economía (-9,4%) en relación con la caída registrada en el primer trimestre (-27,6%) refleja fundamentalmente la recuperación del sector petrolero, el cual representa aproximadamente una cuarta parte del PIB. La producción petrolera alcanzó niveles ligeramente superiores a los del mismo período del año 2002 (2,650 MM b/d vs. 2,583 MM b/d de promedio). Sin embargo, la contracción del sector petrolero fue del 2,9%, pero un nivel significativamente menor a la contracción que experimentó este sector en el primer trimestre (-47%).

Igualmente, el sector no-petrolero presentó, para el segundo trimestre del 2003, una caída de 10,4%. Cabe destacar que todas las actividades no-petroleras registraron caídas importantes a excepción de comunicaciones que mostró un crecimiento de apenas 0,9%: construcción se contrajo en -50,7%, seguido de comercio con -17,4% y manufactura con -14,3% (Tabla 3).

Tabla N° 3

PIB Trimestral por Clase de Actividad Económica (A Precios Constantes)

ACTIVIDADES	2003/2002		
	Ier.sem.	II Trim	I Trim
CONSOLIDADO	(18.5)	(9.4)	(27.6)
ACTIVIDAD PETROLERA	(26.5)	(2.9)	(47.3)
ACTIVIDAD NO-PETROLERA	(14.7)	(10.4)	(19.0)
Minería	(12.1)	(0.2)	(23.1)
Manufactura	(22.5)	(14.3)	(31.1)
Electricidad y Agua	(2.1)	(0.2)	(4.1)
Construcción	(55.9)	(50.7)	(61.5)
Comercio	(23.6)	(17.4)	(30.5)
Transporte y Almacenamiento	(19.0)	(13.2)	(24.8)
Comunicaciones	(0.1)	0.9	(1.1)
Instituciones Financieras y Seguros	(12.9)	(8.2)	(17.1)
Bienes Inmuebles y Servicios Prestados a las Empresas	(7.6)	(5.4)	(10.0)
Serv. Comunales, Soc. y Personales y Produc. de Serv. Priv. No-Lucrativos	(8.7)	(5.1)	(12.3)
Produc. Servicios del Gobierno General	(2.3)	(1.1)	(3.6)
Resto 1/	(5.3)	(2.5)	(7.8)
Menos: Servicios Bancarios Imputados	(7.5)	(3.7)	(11.0)
DERECHOS DE IMPORTACIÓN	(52.4)	(44.6)	(59.8)

1/Incluye: Agricultura Privada, Restaurantes y Hoteles Privado y Actividades Diversas Públicas

Fuente: Banco Central de Venezuela.

La contracción económica del sector no-petrolero, en el segundo trimestre, ocurre a pesar de los efectos multiplicadores que la propia recuperación del sector petrolero transmite hacia el resto de la economía y de la importante reanimación del gasto gubernamental en el segundo trimestre (el gasto fiscal primario real se incrementó en 8,1% en este período respecto al primer trimestre). Adicionalmente, las cifras del Banco Central de Venezuela registran que el consumo privado retrocedió 5,6% en el segundo trimestre de este año; la inversión se contrajo 47,8% y el gasto final del gobierno cayó 2,4%.

3. La política y los "controles"

Son dos factores fundamentales los que continúan impidiendo la recuperación de la actividad económica no-petrolera en el segundo trimestre del año 2003: 1) la permanencia de altos niveles de conflictividad e inestabilidad política y 2) el férreo control de cambios, que en la práctica se ha convertido en el cierre del mercado de divisas. En el segundo trimestre fueron aprobadas por Cadivi y liquidadas por el BCV apenas US\$ 3,7 millones diarios en promedio aproximadamente, monto muy inferior a los requerimientos de la economía privada aún en circunstancias de estancamiento o contracción.

Es lógico pensar que el comportamiento de la economía no-petrolera durante el segundo semestre del 2003 estará, en gran medida, asociado a la evolución de estos dos factores, así como a la trayectoria del gasto público. En relación con la conflictividad e inestabilidad política, no hay razones para pensar que éstas disminuyan en el segundo semestre, especialmente por la probable realización de un referendo revocatorio, evento que luce lleno de tensiones y confrontaciones políticas. Sin embargo, los incentivos electorales parecen haberle planteado al gobierno la necesidad de reactivar la economía privada. La expansión del gasto público real y la posibilidad de flexibilización de la administración de las divisas podrían compensar los efectos negativos de la perseverantemente alta incertidumbre política, dando lugar a una posible recuperación de la actividad real no-petrolera en la segunda mitad del año.

El Índice de Precios al Consumidor al cierre de agosto, según información publicada por el BCV, registró un leve crecimiento de 1,3%, cuando en julio repuntó a 1,8%. El Índice presenta un valor acumulado que en ocho meses asciende a 18,9%, mientras que en el

mismo período del pasado año fue 19,7%. Las expectativas señalan que esa evolución refleja que la meta al cierre de año estará alrededor del 27%. La inflación anualizada se ubicó en 30,4%, un nivel muy superior al alcanzado en igual periodo del 2002, cuando fue de 24,2%.

Como consecuencia de la contracción de la actividad económica, en lo que va de año, las tasas de desempleo han promediado los niveles más altos de la historia económica del país. Para el cierre del primer semestre del 2003 el desempleo, según las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), alcanzó el 19,3%, es decir, 2.275.282 desocupados. Comparada esta tasa con la registrada durante el primer semestre del año pasado, se observa un incremento de 3,8 puntos porcentuales. Es decir, 517.892 personas durante el semestre se han quedado sin empleo.

Las recientes cifras publicadas, sobre los resultados económicos del segundo trimestre del año, muestran que Venezuela sufre una contracción económica de las más altas en la historia de América Latina. Como se mencionó anteriormente, la permanencia de altos niveles de conflictividad e inestabilidad política y el control de cambios son los factores fundamentales que explican este comportamiento. El desempeño de la economía, especialmente la no-petrolera, durante el segundo semestre del año seguirá estando, en gran medida, asociado a la evolución de estos dos factores, así como a la trayectoria del gasto público en el contexto de un “posible” referéndum. Estos factores, combinados con las estadísticas oficiales sobre los resultados económicos del primer semestre del año, permiten evaluar las perspectivas para lo que queda del año y presentar algunas proyecciones sobre como será el cierre de las variables macroeconómicas en el 2003. Todo parece indicar que este año estará caracterizado por una altísima contracción del PIB (alrededor del 10%) combinado con una inflación cercana al 27%, la cual sería la cifra más alta para una economía en América Latina este año. Esto, paradójicamente, en el contexto de un *boom* de precios petroleros con valores promedio para el crudo venezolano de más de US\$ 25 (tabla 4).

Tabla N° 4
Proyecciones de Cierre para el 2003

FINAL 2003	
PIB	-10,5%
Tasa de Inflación	27%
Bs. US\$ (al final del 2003)	1600* Bs US \$
Reservas Internacionales (US\$ MM) + FIEM	20
Balance Fiscal Gobierno Central (% del PIB)	-3,5%
Cesta Petrolera Venezolana (Promedio para el 2003)	25,5 US \$

Fuente: *Cálculos propios.*

Después de una contracción estimada en casi 20% en los últimos dos años 2002 (-8.9%) y 2003 (-10.5%), la probabilidad de un ligero repunte económico en el 2004 es alta. Sin embargo, el 2004 seguirá siendo un año que dependerá, en términos económicos, de la solución que acuerde la sociedad venezolana al conflicto político todavía existente. En el pasado, para predecir el comportamiento de la economía venezolana era fundamental entender el comportamiento del mercado petrolero, en la actualidad para entender el posible desempeño de la economía venezolana resulta imprescindible entender, también, el comportamiento del mercado político.

4. Retos Económicos de la Sociedad Venezolana para el Futuro

Como se mencionó anteriormente desde el año 1977, cuando el PIB por habitante alcanzó su máximo valor histórico, hasta la década del 2000, se ha generado una brecha importante entre lo que pudo haber sido la producción *per capita* de la economía si se hubiera mantenido la tendencia de alto y sostenido crecimiento y lo que finalmente resultó ser, después de más de dos décadas de volatilidad y contracción económica. En ese contexto surge una obvia interrogante: ¿cuánto tiempo necesita Venezuela para recuperar el PIB *per capita* perdido? En otras palabras, ¿cuántos años requiere el país para recobrar el nivel de bienes y servicios que producía la economía en el año 1977 y, en

cierta medida, recuperar los niveles de bienestar y estándares de vida que los venezolanos tenían a finales de los años 70?

Partiendo del supuesto de un crecimiento económico sostenido surgen múltiples opciones basados en lo que podrían ser tasas de crecimiento *per capita* promedio de la economía en los próximos años. En ese análisis resaltan dos escenarios extremos (Tabla 5): si la economía en términos *per capita* creciera a un 3% interanual, la recuperación tardaría 32 años y si la economía creciera a un robusto 8% promedio tardaría 5 años⁵ (BCV, 2002). Cuando observamos los importantes niveles de crecimiento requeridos para avanzar en el proceso de recuperación y lo comparamos con la evolución reciente de las variables macroeconómicas, no queda menos que reconocer la complejidad de la tarea que tiene por delante la sociedad venezolana. Revertir la tendencia de los últimos 25 años es posible, pero esto llevaría tiempo y esfuerzo. Este es en esencia uno de los retos más importantes que tiene el liderazgo venezolano en las próximas décadas. Establecer los consensos políticos y sociales que sirvan como base para generar un crecimiento estable con baja inflación por un largo período de tiempo, y que, a la vez, conlleve a una redistribución progresiva del ingreso, que permita que el crecimiento económico eleve más rápidamente el nivel de vida de la población con menores recursos.

Tabla N° 5
Años necesarios para alcanzar el PIB *per capita* de 1977

Crecimiento del PIB Per cápita	Años*
3%	32
4%	15
5%	10
6%	8
8%	5

*Considerando la tasa de crecimiento promedio interanual de la población en la década de 1990 (2.14 %)

Fuente: Vicepresidencia de Estudios. BCV.

⁵ Cuando nos referimos a crecimiento *per capita* del 3% no debemos olvidar que nos estamos refiriendo a una tasa por encima de la tasa de crecimiento poblacional del 2,14 %. Es decir, a una tasa de crecimiento del PIB *per capita* del 3%, equivale a una tasa de crecimiento del PIB total del 5,14 %.

El retorno a una alta y sostenida tasa de crecimiento económico y una redistribución progresiva de sus beneficios no sólo es indispensable desde el punto de vista del bienestar de la población, sino que constituye una condición fundamental para consolidar la estabilidad política del país y generar la sostenibilidad de cualquier programa de reformas que pretenda modernizar económica, política e institucionalmente el país.

Venezuela tiene extraordinarios recursos humanos y naturales que la siguen posicionando como una de las economías de mayor potencial de América Latina. Esto nos permite presumir que, dentro de un marco de política pública adecuada y estabilidad social, pueda crecer en forma sostenida y robusta por un largo período. Además la historia universal reciente demuestra que es posible pasar de procesos de deterioro económico graves a períodos sostenidos de generación de riqueza. Inclusive la propia historia de Venezuela así lo ha demostrado, entonces ¿por qué no pensar en repetir el círculo virtuoso del período 1950-1979?

Referencias Bibliograficas

Barro, R. *Determinants of Economic Growth: a Cross-country Empirical Study*. Cambridge Mass. MIT London Press. 1997.

Banco Central de Venezuela. *Hechos Estilizados del Crecimiento Económico en Venezuela 1950-2000*. 2002.

Banco Mercantil. *Carta Económica Semanal* 2003.

Banco Mercantil. *Informe Económico Mensual*. Octubre. 2003.

Cepal, *Panorama Social de América Latina*. 2001.

Daza, A. e Puente, J. *Escenarios para la Economía Venezolana: Estabilización o Simplemente Retraso de la Reformas*. Debates Iesa. Octubre-Diciembre 2001.

Dornbusch, R e Edwards, Sebastián. *Reform, Recovery, and Growth: Latin America and the Middle East*. University Chicago of Chicago Press. 1995.

Hausman, R. *Shocks Externos y Ajuste Macroeconómico*, Ediciones Iesa. Caracas. 1992.

Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional. *Impacto de la Huelga General sobre las Perspectivas Económicas y Fiscales para 2003 en Venezuela*. Marzo. 2003.

Puente, J. *La Economía Política del Gasto Social en Venezuela*. I Simposio de Investigación Económica. Oficina de Asesoría Económica de la Asamblea Nacional. 2003.

Santos, M. *El Rompecabezas Macroeconómico: ¿Qué sabemos, qué no sabemos y qué podemos hacer?*, Iesa (documento no publicado). 2003.

Venezuela: economia, relações externas e integração continental

Venezuela: economia, relações externas e integração continental

*Rosalía Raquel Pessoa e
Jorge Madeira Nogueira¹*

1. Considerações Iniciais

Um país que passou por profundas transformações econômicas durante o século XX e que enfrenta significativas mudanças políticas no início do século XXI. Assim poderia ser definida, de forma muito simplificada, a República Bolivariana de Venezuela. Uma economia rural no início dos anos 1900, a Venezuela começa a ter sua fisionomia econômica alterada com as exportações de petróleo, que aparecem em suas estatísticas de comércio exterior em 1918. Já em 1927, o petróleo era o mais importante produto exportado pelo país, que chegou a ser o maior exportador mundial em 1929 (Ortiz F., 1997). Até o início dos anos 1980, o país parecia aproveitar a prosperidade garantida pela “semeadura do petróleo”, para usar um termo muito familiar a qualquer venezuelano.

O predomínio do petróleo também influenciaria as características econômicas do relacionamento externo venezuelano ao longo de todas essas décadas. Influenciaria, inclusive, a importância do país para seus vizinhos em toda e qualquer negociação de incremento nas trocas comerciais e integração econômica. Em sua recente Constituição de 1999, há um artigo que reza que o país promoverá e favorecerá a integração latino-americana e caribenha, visando a alcançar a criação de uma comunidade de nações. Mais ainda, a Constituição estabelece, também, que os acordos de integração serão de aplicação direta e têm preferência sobre a legislação interna. Estimulada por essa determinação e favorecida

¹ Respectivamente, Licenciada em Estudios Internacionales pela Universidad Central de Venezuela e Professor Titular do Departamento de Economia da Universidade de Brasília.

pela sua localização geográfica, a Venezuela participa na região da velha Alalc (agora ALADI), do velho Pacto Andino (agora, *Comunidad Andina de Naciones* - CAN), do *Grupo de los Tres* (G-3: Colômbia, México y Venezuela) e da Associação de Estados do Caribe (Caricom)².

O projeto de integração latino-americana venezuelano coloca a integração política e social em patamar superior ao da integração econômica, prioridade distinta da estabelecida por muitos vizinhos regionais. Por outro lado, apesar de a integração regional ser, no discurso, o ponto central da política externa da Venezuela, ela não é sua única preocupação. A estratégia diplomático-comercial do país envolve, também, o estabelecimento de uma agenda conjunta entre o setor público e o setor privado. É a chamada diplomacia “comercial, econômica e financeira”. Além de fomentar a criação de conselhos empresariais binacionais e de acordos de cooperação internacional, o esforço venezuelano busca promover as exportações não-tradicionais e demonstrar o grau de competitividade dos produtos do país no mercado mundial.

Este artigo explora aspectos econômicos do relacionamento externo da Venezuela. Busca identificar a distância entre intenções e realizações de política externa no campo das atividades econômicas, em especial no comércio e no investimento internacionais, assim como nas diferentes tentativas de integração regional. Para se compreender adequadamente o desempenho externo recente, indicamos a necessidade de relembrar alterações políticas ocorridas na Venezuela nos últimos 50 anos. Isto é feito, de forma bastante sintética, na segunda seção do trabalho. Já na terceira seção, apresenta-se um panorama geral deste comportamento do balanço de pagamentos venezuelano nos últimos cinco anos, aproximadamente. Fica evidente a deterioração das contas externas do país, desde a posse do atual governo.

Adiantamos, ainda na mesma seção, possíveis explicações para essa nova realidade no movimento de bens, de serviços e de capital entre a Venezuela e o resto do mundo. Essa discussão é aprofundada especificamente para a Comunidade Andina de Nações (CAN) na seção IV do artigo. Mais uma vez fica evidente a importância do relacionamento comercial com a vizinha Colômbia para a prosperidade internacional da Venezuela. A última seção analítica aborda os posicionamentos nacionais em relação à Organização Mundial do Comércio (OMC) e à Área de

² A Venezuela negocia, também, com o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e com o Triângulo Norte (El Salvador, Guatemala e Honduras).

Livre Comércio das Américas (Alca). O trabalho se encerra com algumas considerações finais sobre as perspectivas do setor externo venezuelano com relação ao Brasil e ao Mercado Comum do Sul (Mercosul).

2. Política e economia na Venezuela: cada vez mais interligadas

A democracia venezuelana consolida-se a partir de 1958. A elite política conta com o apoio irrestrito de diversos setores sociais: empresarial, intelectuais, eclesiástico, militares, profissionais liberais, segmentos agrários, sindicatos, entre outros. Apesar de suas especificidades como democracia, pois “*(l)os diferentes partidos y candidatos eran más que todo diferentes versiones de un mismo proyecto general*”, a Venezuela começou a viver um momento único, uma sociedade coesa em suas expectativas e esperanças em relação aos seus dirigentes. Com um novo governo eleito em dezembro daquele ano, e que se instalou em março de 1959, estabelece-se o *Pacto de Punto Fijo*³.

Esse Pacto, e outros que o complementaram, deu origem a um estilo de repartição de recursos e de poder que perdurou muito além do seu período formal de vigência (dois anos). O governo que se estabeleceu estava comprometido, por exemplo, com a implementação do *Programa Mínimo Común*. No terreno econômico se perseguia a industrialização do país com base no tradicional modelo latino-americano de industrialização por substituição de importações. Ao mesmo tempo, se construiria um complexo de grandes indústrias básicas (petroquímico, siderurgia, alumínio e energia elétrica) de propriedade do Estado. Buscava-se, por outro lado, um progressivo controle das riquezas básicas do país (ferro e petróleo) que estavam nas mãos de empresas estrangeiras. A meta final era nacionalizar a exploração desses recursos.

O financiamento desse ambicioso programa seria público, por meio dos impostos cobrados às companhias exploradoras da atividade petroleira, até 1975 quando elas passaram às mãos do Estado. Na verdade, as mudanças econômicas estabelecidas no *Pacto del Punto Fijo* representaram a consolidação de alterações que vinham se processando desde os meados dos anos 30. Desde então vislumbrava-se a necessidade de reinvestir os lucros do petróleo, buscando estabelecer as bases de

³ Consistiu em um compromisso dos três principais partidos de então (AD, URD y Copei) e de seus candidatos presidenciais. Havia o acordo de respaldar o vencedor das eleições presidenciais e formar um governo de coalizão, com repartição de cargos ministeriais e públicos entre os partidos.

uma sociedade e de uma economia não apenas petroleira. *Sembrar el petróleo*, semear o petróleo, para alcançar uma maior independência em relação ao comportamento cíclico dos seus preços no mercado internacional. Não obstante, a estratégia de semear o petróleo assumiu diferentes facetas conforme a alternância de facções políticas no poder. Por isso, foi uma mudança lenta. Além disso, a abundância da riqueza gerada pelo “ouro negro” havia reduzido a capacidade empreendedora do país.

Lentamente, porém, o petróleo venezuelano viabilizou uma economia que funcionava à base do gasto do Estado, um setor de empresas estatais crescentemente ineficientes, um setor industrial protegido e incapaz de competir, uma moeda sobrevalorizada, o emprego público inflado (Urbaneja, 1997). A Venezuela chegava ao final dos anos 80 com todos os sintomas de “grave doença econômica”, segundo o diagnóstico do “Consenso de Washington” que então se estabelecia como a verdade absoluta, única e definitiva para toda e qualquer economia planetária. Quando Carlos Andrés Pérez assumiu a Presidência pela segunda vez, em 1989, encontrou uma situação econômica propícia para que tentasse uma mudança significativa no que haviam sido as grandes linhas de política econômica dos mais de 50 anos anteriores.

Seu pacote de medidas de ajuste macroeconômico para corrigir a taxa de câmbio, a inflação, o gasto público e o deficit fiscal seguia o tradicional receituário *à la* Fundo Monetário Internacional (FMI). Os elementos foram a desvalorização da moeda, eliminação dos subsídios, aumento das tarifas dos serviços públicos, privatização das empresas do Estado, redução da administração pública, aperto orçamentário para reduzir o deficit fiscal e a abertura da economia à concorrência estrangeira. Assim, como em outros espaços regionais latino-americanos, os efeitos sociais dessa “correção de erros” não demoraram, impulsionando um descontentamento popular (Urbaneja, 1997). Esse, por sua vez, estimulou o golpe de Estado perpetrado por Hugo Chavez, em 3 de fevereiro de 1992. Apesar do fracasso, Hugo Chávez obteve grande popularidade, que o levou a vencer com facilidade as eleições presidenciais de 1998.

O projeto de Chávez – *el proyecto bolivariano* – incluía mudanças na economia consideradas pelos críticos como uma combinação de populismo e nacionalismo. Sobrevaloração do bolívar frente ao dólar norte-americano, buscando baratear as importações para frear uma inflação prejudicial aos grupos sociais menos favorecidos; regresso a

um certo protecionismo de atividades agrícolas e industriais orientadas ao mercado interno; e incremento dos gastos públicos durante os anos fiscais de 1999 a 2001, sustentado pelo crescimento do preço do barril de petróleo no mercado internacional (US\$ 25,00 em 1999 e 2000). A mudança no panorama internacional, em 2001, representou um duro golpe na entrada de divisas no país.

Essa mudança na receita de divisas forçou uma mudança na estratégia econômica do chavismo. O enfraquecimento do câmbio frente ao dólar encareceu as importações e debilitou a estratégia de combate à inflação. Aumento da taxa de juros tornou-se inevitável, gerando um crescente descontentamento social. O setor que primeiro sentiu os efeitos da mudança foi o exportador privado. A redução do investimento privado foi uma consequência natural da redução da confiança dos empresários em relação à capacidade do governo de enfrentar eficazmente a crise que se formava. O descontentamento logo se estendeu a segmentos de setores de trabalhadores. As mudanças políticas parecem ser cada vez mais eminentes.

A política externa venezuelana também apresentou mudanças marcantes ao longo da última metade de século. Sua formulação resulta da inter-relação entre as dinâmicas interna e externa, da evolução das instituições nacionais e internacionais e da visão particular dos diferentes líderes que participam da construção e negociação da agenda exterior. Ao longo do século XX, verificam-se três ciclos diferenciados quanto ao nível de participação internacional (maior ou menor) da Venezuela. O final do século XX caracteriza-se por uma crescente indefinição.

O primeiro ciclo, abrangendo as primeiras três décadas do século XX, apresenta uma Venezuela com extrema fragilidade interna e externa. Observava-se um lento processo de centralização e de consolidação do Estado, buscando liquidar dívidas e evitar conflitos em sua atividade internacional. Sua política externa apresentou-se, inicialmente, como uma política “discreta, prudente e de isolamento, centrada na gestão rotineira e protocolar, muito apegada a visões jurídico-políticas do exercício diplomático” (Cardozo, 1999). Não obstante, houve um gradual reconhecimento da importância das relações com o mundo e de se aproveitar as oportunidades dessas relações⁴. Porém, o ciclo encerrou-se sem que fosse observada a mudança na orientação de extrema prudência.

⁴ Esse reconhecimento foi decorrente não apenas do impacto da Primeira Guerra Mundial, como também do crescente desenvolvimento do perfil petrolífero da economia venezuelana.

O segundo ciclo, por sua vez, ocorre nos anos 1930 e 40. Percebe-se que não bastava simplesmente uma diplomacia prudente para que a estabilidade política nacional fosse imune às pressões internacionais. A dinâmica internacional, em suas dimensões políticas e econômicas, passa a ser seguida com mais atenção pelas autoridades venezuelanas. Assim, antes, durante e imediatamente após a Segunda Guerra Mundial não apenas houve uma extensão, mas um aprofundamento dos compromissos multilaterais e uma maior preocupação com o comércio internacional. Amplia-se, desta maneira, a concepção de diplomacia, que passa a unir a dimensão econômica às funções jurídico-protocolares. Nem mesmo a instauração da ditadura, em 24 de novembro de 1948, alterou de maneira significativa a política externa do país. Foram mantidos os princípios de não-intervenção, de cumprir os compromissos diplomáticos, principalmente os contraídos com a Organização dos Estados Americanos (OEA) e com a Organização das Nações Unidas (ONU). A atividade internacional era desenvolvida sem promessas nem posições extremas. Aprofundaram-se as relações com os Estados Unidos, reconhecendo-se a dependência, mas buscando certa autonomia⁵.

Já o terceiro ciclo inicia-se com a retomada da democracia em 1958. As orientações do *Pacto de Punto Fijo*, voltadas para a política interna, também refletiam-se na política exterior. Esta deveria complementar aquela nos seus aspectos centrais, com destaque para a promoção da democracia, o desenvolvimento socioeconômico, a busca de consenso e para o estabelecimento de espaços de cooperação regional. Na verdade, as quatro últimas décadas do século XX apresentam momentos diferenciados quanto à intensidade da atuação internacional da Venezuela. Primeiro, entre 1959 e fins de 1970, houve um processo de diversificação e intensidade das relações internacionais. Segundo, desde fins de 1977 até meados dos anos 80, ficou evidente um afastamento estratégico e redução da agenda de assuntos internacionais, ficando evidente a perda das referências iniciais da política externa nacional. Finalmente, após a tentativa frustrada de abertura e dinamismo entre 1989 e 1992, inicia-se uma fase de instabilidade e crescente indefinição.

Fica evidente, então, que de forma geral, entre 1958-1998, os diferentes governos desenvolveram um conjunto de idéias e propostas

⁵ De fato, o anticomunismo não era essencial ao núcleo ideológico do novo regime.

sobre a política exterior, sobre as relações da Venezuela com o mundo e a região latino-americana. Essas idéias e propostas foram balizadas pela independência e nacionalismo, antiimperialismo, autonomia e unidade latino-americanas, cooperação, solidariedade, defesa e promoção da democracia representativa. Pragmaticamente, no entanto, também continha um caráter americanista e uma perspectiva hemisférica, ao incluir a grande potência continental (Estados Unidos) em sua concepção integracionista (Cardozo e Romero: 2003).

Desde o início do governo de Chávez, tanto a política interna, já discutida anteriormente, quanto a externa, apresenta contradições, tornando complexa a análise da realidade venezuelana. Se, por um lado, a política externa apresenta elementos de continuidade, por outro, apresenta mudanças em aspectos fundamentais, desafiando concepções tradicionais do Estado venezuelano. Redefine a integração regional; reformula as relações com interlocutores históricos, como Estados Unidos e Colômbia, e busca a diversificação dos vínculos tradicionais para conseguir um mundo multipolar, em contraste com a hegemonia norte-americana. Tudo isto resulta em contradições entre a retórica e a prática, tanto nas relações bilaterais como nos espaços multilaterais.

No que concerne aos espaços multilaterais, às contradições do atual governo venezuelano podem ser exemplificadas com a CAN. Na Comunidade Andina vêm-se acumulando denúncias de várias violações a acordos⁶. Não obstante, o presidente Chávez renovou seu compromisso com a CAN. Entretanto, em abril de 2001, em aberto desafio à CAN, anunciou sua intenção de postular a Venezuela para uma associação com o Mercosul e buscou intensamente os apoios necessários. Na verdade, o governo venezuelano propõe uma integração latino-americana essencialmente política, que se orienta a alterar as relações tradicionais da Venezuela e a contribuir na modificação do equilíbrio geopolítico regional e mundial. A integração política, segundo a proposta de Chávez, pode e deve ser alcançada antes e independentemente de a integração das economias.

Reflexo desta concepção, o governo venezuelano vem dedicando-se a criticar e a desafiar a concepção tradicional de integração regional, assim como o projeto de integração hemisférica (ver adiante). Se internamente o país continua dividido, no cenário externo é de se

⁶ Como exemplos, podem ser citadas a negativa de aplicar o regime andino em matéria de transporte fronteiriço, as restrições à importação de produtos provenientes da Colômbia e Peru, além de se pronunciar publicamente contra o Tribunal Andino de Justiça.

esperar que, quanto mais contraditórias sejam suas decisões e sua retórica, menor credibilidade e maior isolamento resultarão. De fato, os sinais não são positivos. Não existe um clima de confiança para investimentos, nem clima propício para a retomada de um processo de crescimento econômico, que se torna cada dia mais urgente. Tudo isso tem tido consequências evidentes para o desempenho das atividades econômicas externas. Para o Brasil essa incerteza é especialmente preocupante.

3. Venezuela e Comércio Exterior: o período recente

O desempenho do comércio exterior venezuelano apresenta uma inflexão na passagem do século XX para o corrente século (Tabela 1). A Venezuela era o terceiro maior exportador latino-americano em 2000, só sendo suplantada pelo México e Brasil e sendo seguida pela Argentina⁷. Não obstante, seu saldo na balança comercial (exportações e importações de bens) era o maior entre os quatro países mencionados, em 2000, com um saldo positivo de US\$ 17 bilhões. Tendo exportado aproximadamente US\$ 33 bilhões naquele ano, o país experimenta uma queda no valor de suas exportações a partir de então. Apesar de ter sido uma queda que afetou todos os grandes exportadores da região, exceto o Brasil, ela foi mais marcante no caso venezuelano, que atualmente perde o terceiro lugar como exportador regional para a Argentina.

A importância do petróleo para o comércio externo do país é evidente. Mais de 80% do valor exportado são gerados por essa matéria-prima. A redução do preço do barril em 2001, já assinalada anteriormente, representou uma perda de US\$ 6 bilhões entre 2000 e 2001, dando início a uma deterioração significativa no saldo em transações correntes. Esse saldo em transações correntes venezuelano, que já era negativo em US\$ 1 bilhão em 1999, apresentava tendências de triplicar em 2002. Não obstante, são saldos negativos pequenos, em termos absolutos, para padrões argentinos e brasileiros, por exemplo.

Com respeito ao destino das exportações, os Estados Unidos e a Colômbia são os principais mercados. Para esses dois países se dirigiram 52% do total do valor exportado em 2000, ficando os Estados

⁷ México, Brasil e Argentina exportaram, em valores aproximados, US\$ 180 bilhões, US\$ 64 bilhões e US\$ 31 bilhões em 2000, respectivamente. Informações obtidas em 5 de outubro de 2003 no sítio <http://www.eclac.cl/publicaciones/estadisticas/0/lcg2190pb/anexoagosto2003.pdf>.

Unidos com 37% e a Colômbia com 15% de todo o valor exportado pela Venezuela naquele ano. O terceiro parceiro individual para as vendas venezuelanas foi o México, com 5% do total⁸. Na Tabela 2 percebe-se que o discurso venezuelano de integração regional ainda não se materializou em termos de trocas comerciais. Dos mais de US\$ 25 bilhões exportados pela Venezuela em 2002, apenas pouco mais de US\$ 1 bilhão foi direcionado para a CAN, ou seja, menos de 5% do total. É importante ressaltar que a participação das importações venezuelanas provenientes da CAN foi equivalente a mais de 10% das importações totais do país.

Essa relativa pequena importância do comércio externo regional no comércio total venezuelano é confirmada para o “Grupo dos Três” e para o Mercosul. As Tabelas 3 e 5 resumem os dados de comércio internacional regional, sem considerar o petróleo. México e Colômbia, principalmente este último, são parceiros tradicionais e relevantes da Venezuela. A integração pode incrementar esses laços comerciais, mas atualmente parece ser muito mais uma consequência do que a causa do comércio entre os três países. Já com o Mercosul o fluxo de comércio é muito pequeno, principalmente em termos de exportações não-tradicionais venezuelanas. Uma característica desse comércio regional merece destaque: a Venezuela é importadora líquida de produtos não-tradicionais de praticamente todos os países dos três blocos analisados.

Um outro aspecto importante das contas externas de um país diz respeito ao movimento de capitais. A dívida externa venezuelana é relativamente pequena quando comparada com a da Argentina, do Brasil e do México. O estoque da dívida externa era de US\$ 32 bilhões em 2000, enquanto os outros três países apresentaram valores aproximados de US\$ 134 bilhões, US\$ 227 bilhões e US\$ 141 bilhões, respectivamente, no mesmo ano. Em termos relativos, relacionando-a com o PIB e com o valor das exportações anuais, a dívida externa venezuelana é bem menor do que as das principais economias regionais.

Bem menor, também, é o fluxo de investimentos diretos estrangeiros na Venezuela, comparativamente ao fluxo para outros países latino-americanos. Pouco mais de US\$ 1,5 bilhão entrou no país em 1998 (ver Tabela 6). Esse montante apresentou tendência de queda desde então. Em 2002, o valor total dos investimentos diretos estrangeiros

⁸ Informações do Banco de Comércio Exterior de Venezuela (BANCOEX). Ver http://www.bancoex.com/perfil_venezuela.asp (acesso em 5 de outubro de 2003).

na economia venezuelana foi insignificante: US\$ 296 milhões. Os setores econômicos que atraem o capital estrangeiro são a indústria manufatureira e o setor financeiro, que têm recebido, em média, mais de 2/3 de todos os investimentos. As informações sobre distribuição setorial do investimento direto estão resumidas na Tabela 7.

Os maiores investidores na Venezuela eram as empresas norte-americanas e colombianas no final dos anos 1990. Ambos reduzem significativamente o fluxo de capital para a Venezuela nos últimos quatro anos. Essa queda provavelmente tem causas políticas. O aumento da falta de confiança no governo Chávez afugentou novos investimentos produtivos, reduzindo a já pequena atratividade da economia venezuelana ao capital internacional. Não obstante, merece destaque o incremento no investimento direto originário da Alemanha e dos Países Baixos. Se não houvesse ocorrido um considerável aumento nos investimentos diretos originários desses dois países, a queda nas entradas de capital produtivo na Venezuela teria sido muito mais intensa.

Tabela 1
Desempenho do Setor Externo Venezuelano

SETOR EXTERNO	Milhões de US\$					
	2002*	2001	2000	1999	1998	1997
Conta Corrente	1.757	4.080	13.111	3.689	(2.562)	3.467
Exportações	11.910	26.751	33.035	20.819	17.564	23.703
Petroleiras	9.456	21.574	27.885	16.697	12.124	18.291
No-petroleiras	2.454	5.177	5.150	4.122	5.440	5.402
Importações		(17.391)	(15.491)	(13.213)	(14.816)	(13.678)
Conta Corrente (como % do PIB)	N/D	3.24	10.84	6.3	(2.90)	3.6
Conta Corrente	(4.002)	(1.009)	(2.790)	(1.004)	1.780	1.523
Balanco de pagamentos	(3.775)	(2.071)	5.818	1.049	(2.915)	3.530

*Cifras acumuladas até o primeiro trimestre de 2002.

Fonte: *Venezuelan Council for Investment Promotion*, com base em dados do Banco Central de Venezuela, <http://www.conapri.org/>

Tabela 2
Venezuela: Comércio Exterior como o Mundo
e a Comunidade Andina

Tabela 2							
VENEZUELA: Comércio Exterior com o Mundo e a Comunidade Andina							
Período	TOTAL	Extra	Intra-comunitário				
Ano	MUNDO	comunitário	Total	Bolívia	Colômbia	Equador	Peru
EXPORTAÇÕES FOB (Milhares de dólares)							
2002	25.255.480	24.012.800	1.242.680	3.566	765.720	272.275	201.120
EXPORTAÇÕES FOB SEM PETRÓLEO							
2002							
janeiro-julho	2.684.598	2.146.100	538.498	1.428	361.807	114.264	60.999
2003							
janeiro-julho	2.778.853	2.311.839	467.014	3.202	328.070	95.395	40.347
Variación percentual (%) do período em relação ao mesmo período do ano anterior (Sem Petróleo)							
2003/2002							
Jan-julho	3,5	7,7	- 13,3	124,2	- 9,3	- 16,5	- 33,9
IMPORTAÇÕES CIF (Milhares de dólares)							
2002	10.841.259	9.591.431	1.249.828	160.511	954.702	51.302	83.313
2003							
Jan-maio	2.310.271	2.037.038	273.233	33.038	208.986	12.528	18.681
Variación percentual (%) do período em relação ao mesmo período do ano anterior							
2003/2002							
Jan-maio	- 57,4	- 57,9	- 53,9	- 60,8	- 52,3	- 52,3	- 57,0

*/ Cifras estimadas

Elaboración: *Comunidad Andina, Secretaría General, Proyecto 4.37.52 - Estadística*
<http://www.comunidadeandina.org/estadisticas/indmes/im-10.htm>

Tabela 3

Balança Comercial Grupo dos Três - G3							
Exportações Venezuelanas Não-Tradicionais							
Milhares de US\$							
	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
México	256,850	272,507	171,953	204,649	185,088	193,292	172,672
Colômbia	717,562	743,088	671,085	1,294,567	1,224,738	1,088,096	1,317,714
Importações Venezuelanas Não-Tradicionais							
Milhares de US\$							
	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
México	773,844	670,802	540,634	608,743	594,239	356,815	351,635
Colômbia	1,432,307	1,259,032	818,461	796,695	865,701	683,177	818,801

Tabela 4

Balança Comercial Pacto Andino							
Exportações Venezuelanas Não-Tradicionais							
Milhares de US\$							
	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
Colômbia	717.562	743.088	671.085	1.294.567	1.224.738	1.088.096	1.317.714
Peru	119.552	140.556	138.439	140.891	177.681	137.844	134.344
Equador	188.847	143.961	79.596	172.181	182.519	141.921	140.612
Bolívia	2.036	2.947	1.519	3.342	3.912	3.540	8.180
Importações Venezuelanas Não-Tradicionais							
Milhares de US\$							
	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
Colômbia	1.432.307	1.259.032	818.461	796.695	865.701	683.177	818.801
Peru	129.518	127.511	95.178	100.509	121.131	98.921	154.946
Equador	157.959	116.352	63.869	53.304	47.234	32.675	29.560
Bolívia	178.209	81.241	37.999	12.816	844	214	12.681

Tabela 5

Balança Comercial MERCOSUL							
Exportações Venezuelanas Não-Tradicionais							
Milhares de US\$							
	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
Argentina	21.884	15.538	13.161	19.772	20.888	13.764	14.780
Brasil	172.670	123.469	88.885	138.439	141.845	125.745	107.272
Paraguai	2.851	2.472	755	4.341	2.354	1.602	835
Uruguai	762	901	1.474	3.731	4.083	3.675	3.517
Importações Venezuelanas Não-Tradicionais							
Milhares de US\$							
	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
Argentina	226.781	217.782	238.442	331.83	312.924	299.698	292.905
Brasil	974.976	776.449	356.580	617.565	627.83	375.406	415.521
Paraguai	18.956	37.327	39.590	11.544	6.441	15.566	82.941
Uruguai	55.892	40.680	56.585	44.211	38.030	18.870	12.327

Tabela 6

Fluxo Anual de Investimentos Diretos Estrangeiros (Milhares de US\$)					
País de Origem	2002	2001	2000	1999	1998
Alemanha	36.852,26	4.845,38	2.656,69	3.665,77	10.153,68
Bélgica/Luxemburgo	52.707,71	1.406,01	3.692,63	3,32	2.555,98
Brasil	102,52	1.173,04	20,00	349,95	72,21
Colômbia	7.816,75	34.839,05	51.327,71	55.898,27	54.316,67
Espanha	5.801,89	24.042,40	59.663,34	19.666,70	14.896,85
Estados Unidos	54.300,77	93.158,96	85.920,55	58.290,49	122.151,90
Japão	547,55	1.974,00	50.813,05	3.140,00	13.304,82
Países Baixos	71.585,67	370.985,23	83.525,78	65.555,76	26.504,04
Suiça	1.667,09	3.390,20	42.787,67	31.034,07	16.182,26
Total	296.502,40	727.675,93	585.478,83	515.752,83	1.551.060,61

Fonte: *SIEX (Superintendencia de Inversiones Extranjeras)*

Tabela 7

Novos Investimentos Diretos Estrangeiros por Atividade Econômica (Milhões de US\$)

Atividade Econômica	2002	2001	2000	1999	1998	1997
Agricultura e Pecuária	3.755,55	595,51	4.099,59	16.679,97	206,15	49.246,68
Indústria Manufatureira	120.62,98	279.521,18	196.901,90	254.403,02	1.358.542,02	253.908,73
Construção	20.949,79	1.886,64	64.788,82	42.529,62	19.235,78	32.669,87
Comércio	14.349,79	28.261,78	153.646,68	79.966,38	41.207,59	23.010,19
Transporte e Comunicações	28.859,05	381.087,47	77.121,05	38.111,82	9.319,88	4.696,99
Serviços Financeiros	106.876,33	31.860,47	42.626,60	40.400,64	90.505,27	163.372,85
Serviços Sociais	1.081,93	1.464,58	10.553,39	6.644,04	1.655,83	0,00
Eleticidade, gás e água	0,00	2.998,55	35.740,80	37.017,34	30.388,09	3.982,74
Total	296.502,40	727.675,94	585.478,84	515.752,83	1.551.060,61	530.888,05

Fonte: *SIEX (Superintendencia de Inversiones Extranjeras)*

4. A Comunidade Andina e a Participação Venezuelana

O relativamente reduzido envolvimento da economia venezuelana com o comércio intra-sub-regional já foi assinalado anteriormente neste texto. Surpreende, no entanto, que isso também seja verdadeiro no caso específico da Comunidade Andina de Nações (CAN). A Tabela 8 resume informações sobre o peso do comércio intra-CAN como porcentagem do comércio total dos países-membros. Entre 1990 e 2002, a Venezuela manteve-se como o país menos dependente do comércio intra-sub-regional da CAN. No início do período 2,8% do comércio externo total venezuelano destinavam-se aos demais países da CAN. Esse percentual atinge

4.8 em 2002, bem abaixo da média para todos os países-membros da CAN (10% em 2002)⁹.

Apesar de não ser o objetivo deste capítulo, merece alguma atenção a importância da CAN para o comércio exterior de outros países-membros, com destaque para Bolívia e Colômbia. Praticamente um terço do comércio exterior boliviano destinou-se à CAN em 2002. Doze anos antes, a participação do comércio intra-sub-regional no comércio boliviano era de apenas 7.2%. Crescimento similar foi observado na participação do comércio intra-CAN nas exportações e importações colombianas, alcançando 20% em 2002. Isso significa que para cada US\$ 5,00 comercializados internacionalmente por Colômbia, US\$ 1,00 é comercializado para a CAN.

Tabela 8
Comunidade Andina: peso do comércio intrasubregional
(Em porcentagem do comércio total)

Países	1990	1995	1999	2000	2001	2002*
Bolívia	7.2	20.9	27.9	24.4	28.5	32.5
Colômbia	5.3	18.3	13.6	15.9	21.6	20.3
Equador	6.9	8.2	9.9	13.1	16.6	15.5
Peru	6.4	7.2	5.7	6.4	7.3	6.4
Venezuela	2.8	9.9	5.9	4.8	4.6	4.8
Comunidade Andina	4.2	12.4	8.8	8.5	10.5	10.0

5. Outros Aspectos das Relações Econômicas Externas da Venezuela

5.1. Posição junto à Organização Mundial do Comércio

Na Reunião Ministerial da Organização Mundial do Comércio, ocorrida em Cancun, México, entre 10 e 14 de setembro de 2003, a posição do governo da República Bolivariana de Venezuela¹⁰ foi

⁹ O maior percentual alcançado pelo comércio venezuelano intra-CAN foi de quase 10% em 1999, superior à participação para Peru e Equador no mesmo ano.

¹⁰ A íntegra do posicionamento venezuelano pode ser obtido no sítio do Ministerio de la Producción y el Comercio (MPC): http://www.mpc.gov.ve/vzla_ante_omc.htm. As citações entre aspas desta subseção do artigo foram retiradas do mencionado documento.

destacar a necessidade de que novos compromissos não poderiam ser adotados na OMC até que fossem resolvidos “assuntos pendentes”, principalmente os que afetassem os países em desenvolvimento. Para esses países, ainda segundo a posição venezuelana, o problema fundamental centrava-se no combate à pobreza, “*secuela de políticas equivocadas derivadas de modelos liberalizantes.*” Ao obrigar países com economias desiguais a se comportarem como iguais na liberalização e desregulamentação do comércio externo, o sistema multilateral de comércio compactua com os grandes prejuízos aos países em desenvolvimento.

Ao manifestar sua posição na Reunião da OMC, o governo venezuelano insistiu muito em manifestações de princípios ideológicos e políticos. Nesse contexto, abundam afirmações sobre a necessidade de democratização do processo de tomada de decisões no sistema multilateral de comércio, principalmente pela incorporação de novos atores, com a participação de organizações sociais. Reafirmou, também, a interdependência, a indivisibilidade e o caráter não renunciável dos direitos econômicos, sociais, culturais e civis, sendo inaceitável a supremacia dos interesses comerciais sobre esses direitos e a soberania nacional. Não obstante, a posição venezuelana trouxe, por outro lado, preocupações mais pragmáticas.

Em relação à agricultura, por exemplo, pronunciou-se

por la reducción de las políticas proteccionistas y de los ruinosos subsidios que otorgan los principales países industrializados, sin que esta exigencia se convierta en una obligación generalizada que impida a los países en vías de desarrollo hacer uso de estos instrumentos y otras políticas públicas para acortar la desventaja que sufren frente a las grandes potencias que durante décadas subsidiaron a sus agricultores.

Argumenta-se que os produtos subsidiados pelos governos dos Estados Unidos, União Européia e Japão competem deslealmente nos próprios mercados internos dos países em desenvolvimento há muitos anos. A eliminação de barreiras e subsídios agrícolas deve ser implementada sem exigência de reciprocidade por parte das nações menos desenvolvidas.

A propriedade intelectual e a proteção aos conhecimentos das populações tradicionais também foram destacadas no posicionamento venezuelano.

Apelando a lo que fueron denominados ‘asuntos relacionados con el comercio’, se pretende consolidar un amplio régimen de protección de la propiedad intelectual en

condiciones muy desventajosas para los países pobres. Las potencias del Norte lograron imponer un régimen obligatorio y global de protección de la propiedad intelectual de acuerdo con sus exigencias, a partir de propuestas formuladas por las transnacionales farmacéuticas. En las hoy existentes relaciones asimétricas, las ventajas del Norte residen precisamente en las áreas científico-tecnológica. El régimen internacional de definición y protección de la propiedad intelectual está orientado a acentuar este desbalance.

Com argumentos frequentemente encontrados em debates brasileiros sobre o tema e em grau também semelhante de simplificação, o governo venezuelano destaca que o sistema de propriedade intelectual deixa praticamente sem proteção aquilo que os países do Sul têm como principal vantagem: a diversidade genética de seus territórios e o conhecimento tradicional de suas populações indígenas e camponesas. Além disso, a Venezuela defende o direito de outorga obrigatória de licenças a favor de empresas nacionais para que produzam versões genéricas de remédios e alimentos patenteados. Os acordos internacionais de direitos humanos, saúde, segurança alimentar e diversidade biológica devem ter supremacia sobre a propriedade intelectual das empresas transnacionais.

Destaca, ainda, o governo da Venezuela que as propostas para liberalizar, desregular e privatizar de forma absoluta o comércio de serviços (financeiros, telecomunicações, consultoria, engenharia, turismo, educação, saúde, entre outros) pode representar uma ameaça aos direitos fundamentais dos cidadãos.

El Gobierno Bolivariano de Venezuela sostiene que los países podrán liberalizar sus servicios de acuerdo con sus prioridades de desarrollo nacional y no porque lo obliguen acuerdos o tratados internacionales. Se deben mantener como servicios públicos los indispensables para la población y los que determine la Constitución y sus leyes. En este sentido, es necesario asegurar un margen adecuado para su protección y excluirlos de cualquier intento de liberalización que impida el acceso de la población, particularmente de los sectores más empobrecidos, a servicios estratégicos, tales como salud, educación, justicia, seguridad, etc. En esta V Reunión Ministerial de la OMC la delegación venezolana planteará de manera firme y categórica que los acuerdos comerciales no pueden limitar la potestad y el derecho soberano de los estados de regular a través de leyes y reglamentos, los distintos sectores de servicios que consideren de importancia estratégica para satisfacer las necesidades básicas de su población.

5.2. Posição em relação à Alca

A Venezuela, com a tendência do atual governo para o nacionalismo de esquerda, configurou mais outro obstáculo sul-americano às negociações para o estabelecimento da Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Reflexo desta concepção, o governo dedicou-se a criticar e desafiar a institucionalidade integracionista tradicional e o projeto hemisférico, além de construir alianças para promover seu próprio projeto político. Isto foi visível nas reservas expressadas em algumas iniciativas específicas. Na Declaração de Québec, a reserva foi pelo compromisso de evitar uma zona hemisférica de livre comércio que representasse um projeto de integração totalmente diferente ao bolivariano. Em seu lugar, propôs o Alba (Alternativa Bolivariana para las Américas). Por outro lado, a idéia de união política foi manifestada na reiterada referência a uma Confederação de Nações Latino-Americanas e Caribenhas além de uma Confederação de Exércitos Latino-Americanos e uma OTAN latino-americana OTAS (Organización del Tratado del Atlántico Sur).

6. Considerações Finais

Uma evidente distância entre a intenção e a realidade. Esse parece ser o resumo da situação venezuelana atual. Como já destacado, os sinais vitais da economia e da política venezuelanas não são positivos. Clima pouco favorável para investimentos e para a retomada de um processo de crescimento econômico. Tudo isso tem tido consequências evidentes para o desempenho das atividades econômicas externas. Procuramos evidenciar que a atual administração, tanto na política interna e externa, as decisões se contradizem, fazendo complexa a análise da realidade venezuelana. Para fornecer mais dois exemplos, podemos citar as relações recentes da Venezuela com a República Dominicana e com o Brasil.

A proximidade com a República Dominicana no início do atual governo sofre um esfriamento neste momento. A mudança representou a suspensão do envio de petróleo à ilha, sob a justificativa de que havia simpatias pelas tentativas de desestabilização do atual governo venezuelano. Por outro lado, analistas vêem contradição na aproximação de Chávez ao presidente brasileiro e ao Mercosul. Tradicionalmente contrário à Alca, ele se aproxima de um bloco que

tem como estratégia uma integração negociada ao grande mercado das Américas. Qual a lógica desta aproximação? Tudo indica que é uma forma de contrapor-se à hegemonia norte-americana no continente. Assim procedendo, o presidente venezuelano arrisca a própria permanência do país na CAN, pois essa continua defendendo as negociações em bloco com o Mercosul, desestimulando negociações bilaterais entre países-membros e outros países extrabloco.

Externamente, é de se esperar que quanto mais contraditórias sejam suas decisões e mais eloqüente seja sua retórica, menor sua credibilidade e maior a chance de isolamento. Os resultados já se manifestam nas contas externas venezuelanas, com redução no valor das exportações, das importações e da entrada de investimentos diretos estrangeiros. Até mesmo seus vizinhos mais próximos, geográfica e comercialmente, estão inseguros quanto ao comportamento do governo venezuelano. A consolidação de um processo de integração regional fica prejudicada, ou adiada, em um cenário de incertezas como o atual.

Entendendo-se a posição brasileira atual como favorável à ampliação do processo de formação de um mercado regional, as incertezas venezuelanas apresentam-se como obstáculo. As complementaridades das duas economias – brasileira e venezuelana –, a gestão de uma região rica em diversidade biológica – a Amazônia – e a longa fronteira comum seriam razões fortes para um relacionamento próximo entre os dois países.

Referências Bibliográficas

Calcaño, Luis G. *Liderazgo político en transición: el caso de Venezuela*. São Paulo: Fundación Konrad Adenauer, mimeogr. 2000.

Cardozo da Silva, Elsa. *Venezuela en las relaciones internacionales del siglo XX. La política mundial desde Venezuela y desde el presente*. Caracas, mimeogr.1999.

_____. El rompecabezas. *La política exterior venezolana 1999- 2001*. Tablero global (<http://www.tableroglobal.com/estrategias.htm>). 10 de agosto, 2001.

Cepal. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. 239p. Santiago, Chile. Março, 2003.

Fernández, José Antonio. *El fallido golpe contra Chávez. Un teste de reflejos democráticos*. Revista Política Exterior. Vol. XVI, nº 87. Maio-junho, 2002.

Gudat, Edgardo Mondolfi. *La Política Exterior de Venezuela*. Embajada de Venezuela en la Argentina, Segundo Secretario. 26p. Buenos Aires. Junio, 2002.

Moniz Bandeira, Luis A. *Os Estados Unidos e a crise na Venezuela*. Revista Espaço Acadêmico nº 20. (<http://www.espacoacademico.com.br/020/>). Janeiro, 2003.

Ortiz F., Eduardo. *Análisis Socio Económico de Venezuela*. Fundación Centro Gumilla. Caracas, 1997.

Ortiz, Román D. *Venezuela: una revolución en crisis*. Revista Cuadernos Hispanoamericanos nº 622. Agencia Española de Cooperación Internacional. Ministerio de Asuntos Exteriores. Abril, 2002.

Romero, María Teresa, Cardozo, Elsa. *El proyecto internacional de Hugo Chávez y su propuesta para la democracia y la integración*. Visión venezolana (<http://www.visionvenezolana.com>). 15 de fevereiro, 2003.

Urbaneja, Diego Bautista. *La política venezolana desde 1958 hasta nuestros días*. Caracas: Fundación Centro Gumilla. 1997.

Viciano P., Roberto, Dalmau, Rubén M. Venezuela: una experiencia preocupante sobre el papel de los medios de comunicación en los sistemas democráticos. *Revista Temas para el Debate* nº 91. Madrid. Junho, 2002.

Artigos da imprensa popular

Anderson, Eduardo Camel. *Los controles económicos en 2004 serán inevitables*. *El Universal*. Caracas, 16 de setembro, 2003.

Antich, Fernando Ochoa. *Nacionalismo de pacotilla*. *El Universal*. p. opinião. Caracas, 23 de maio, 2003.

Cañizales, Andrés. *Venezuela: alta temperatura política*. (<http://www.rnw.nl>). 7 de agosto, 2003.

_____. *Oposición retoma las calles*. (<http://www.rnw.nl>) 21 de julho de 2003.

_____. *Venezuela: referendo en el firmamento* (<http://www.rnw.nl>).

Ikeda, Nestor. *Incertidumbre en Venezuela dificulta la inversión privada*. *El Universal*. Caracas, 16 de setembro, 2003.

Kelly, Janet. *La embestida quijotesca de Chávez*. *Revista Foreign Affairs*, (<http://www.foreignaffairs-esp.org>). 2003.

Mantilla, Jimena Cruz. *Chávez es una amenaza para la democracia latinoamericana*. (<http://www.aipenet.com>). Agosto, 2003.

Martínez, Eugenio. *Revocatorio en cinco meses*. *El Universal*. Caracas, 25 de setembro, 2003.

Maza Zavala, Domingo. *PDVSA está aún sin normalizarse*. *El Universal*. Caracas, 25 de setembro, 2003.

Montero, Carlos. *Integración CAN- Mercosur*. (<http://www.rnw.nl>). 8 de agosto, 2003.

Otaegi, Leire. *Consejo electoral venezolano rechaza referendo*. (<http://www.rnw.nl>). 15 de setembro, 2003.

Párraga, Marianna. *Dominicana toca la puerta a Trinidad*. *El Universal*. Caracas, 25 de setembro, 2003.

Rosales, Anna Karina. *Venezuela: referéndum e integración*. (<http://www.rnw.nl>). 28 de agosto, 2003.

Salgueiro, Adolfo P. *Venezuela: foco de desestabilización continental*. *El Universal*. p. Opinião. Caracas, 23 de agosto, 2003.

_____. *Hace un año*. *El Universal*. P. Opinião. Caracas, 12 de maio, 2003.

Shifter, Michael. *Venezuela fuera del radar*. Revista Foreign Affairs.
(<http://www.foreignaffairs-esp.org>). Abril- junho 2003.

A sociedade venezuelana em movimento

A sociedade venezuelana em movimento

*Benício Viero Schmidt**

A sociedade venezuelana pode ser analisada a partir de três dimensões essenciais, que marcam os processos de formação contemporânea do país: (1) o sistema político altamente centralizado e concentrado; (2) a produção de petróleo, e (3) o dualismo da estrutura social.

A partir dessas três dimensões constitutivas da sociedade venezuelana, é possível analisar os eventos que, a partir de 1989, vêm a determinar novas propostas e ritmos de mudança econômica, política e social no país.

O caráter centralizador do sistema político tem sido uma constante, desde a independência em 1811. Como em vários países latino-americanos, o processo de modernização e diversificação econômica e social tem seu correspondente político em operações de centralização e concentração de poder.

A centralização está configurada no caráter unitário da organização estatal, mais do que na adesão substancial ao sistema federalista. O caráter concentrado está configurado pela presença e domínio estratégico de pequenas elites de poder, com baixa capacidade de coalizões, ao longo das últimas décadas.

A natureza política da Venezuela compreende a presença de um sistema continuamente concentrador e centralizador de poder nacional, assumindo historicamente sua versão mais bem acabada com o período de Gómez na Presidência (1908-1935), de onde sai por falecimento e não por sucessão regular.

* Phd Political Science, Standford University. Professor do Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas (Ceppac) - Diretor do Centro de Pesquisa do Opinião Pública (DATAUnB).

Foi o período de lançamento da Venezuela no cenário mundial, por meio do mercado petrolífero e da instalação inicial de uma sociedade moderna e dualista. Os traços de concentração e centralização do poder, que persistem até 1989, atravessam as etapas elementares de formação do país, desde o período dominado pelo caudilhismo pós-colonial até as etapas mais recentes de inserção internacional e modernização.

O ano de 1989, como extensão de indicações da Constituição de 1961, estabelece a eleição direta e livre de mandatários locais (alcaldes) e regionais (governadores provinciais), pela primeira vez.¹

Analistas do projeto de descentralização e regionalização ressaltam a longa história de um processo que se consolida apenas em 1989. Este, na verdade, se confunde com o processo de modernização social, consolidado em pactos das elites nacionais em 1958 (*Pacto de Punto Fijo e Declaración de Principios y Programa Mínimo de Gobierno*).²

Neste cenário de transição, de um período anárquico de governo para a modernização estrutural, surgem estratégias de *regionalización planificada*. Esta coincide com o crescimento fiscal do Petro-Estado; consistindo em uma regionalização dirigida às mais amplas e intensas explorações dos abundantes recursos naturais geradores de uma renda administrada e distribuída pelo governo central. Logo após, reconhecendo-se a perda de dinamismo econômico (balança de pagamentos negativa, diminuição da taxa de investimento privado e aplicação de políticas de contração), surge um conjunto de medidas buscando a *regionalización descentralizada*, ou a “*Reforma de la forma federal del Estado*”, durante o governo de Jaime Lusinchi (1984-89).

No século XIX, as lutas políticas eram monopolizadas pelos liberais e conservadores, federalistas e centralistas. As bandeiras do federalismo liberal contrapunham-se ao centralismo conservador; lutas que se configuraram nas tensões entre Caracas e as províncias e regiões, ao redor da concentração efetiva de poder político.³

¹ Sonia Ospina & Michael Penfold (org.), *Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias en América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 2002.

² José Ramírez Medina, *Cambios institucionales: la descentralización en Venezuela*. Espacio Abierto, vol. 11, nº 2, abril 2002.

³ “Se puede decir que en el mismo momento en que se consolida la Federación en Venezuela (1864), paradójicamente comienza un proceso de centralización estatal, de manera que la Federación no resuelve el problema, sino más bien lo acentúa. Hemos creado en esta forma, unas estructuras federales, teóricamente como unidades autónomas, que son los Estados, pero que han contribuido al centralismo por su inoperancia”, Brewer-Carias, A. & Izquierdo, N., *Estudios sobre la regionalización en Venezuela*. Caracas: UCV, 1977, apud José Ramírez Medina, *op.cit.*

O período compreendido entre a chegada dos andinos ao poder central em 1899, comandados por Cipriano Castro e Juan Vicente Gómez, até 1945, foi de intensa transformação do Estado e do sistema político, levando o país a grandes mudanças econômicas progressistas. O regime político foi caracterizado por grande centralização e autoritarismo, sob dominações de estilo personalista-carismático. As alianças de classe foram comandadas pelas frações latifundiárias, que controlam fortemente o poder nestes anos. De 1899 a 1945 passou-se do federalismo à unificação do Estado; implicando centralização e perda de autonomia das regiões.⁴

Com a eleição de Rômulo Betancourt como presidente da República (1958-1964), é criada a Coordiplan (Oficina Central de Coordinación y Planificación), pelo Decreto 429 (30.12.1958), formatando a nova ordem normativa para o futuro econômico do país. Começa a profunda interação com os marcos de planejamento e operação de políticas públicas oriundos da Cepal. O período 1959-1984 é marcado pelo aproveitamento das rendas do petróleo para o estabelecimento de um sistema de industrialização por substituição de importações, em bases estatizantes, sob dominação política de corte populista e com muitas contradições no campo fiscal. Os instrumentos para a expansão das bases do programa de regionalização eram de duas naturezas: decretos e regulamentações ministeriais criando e reformando regiões e atividades diretas dos entes públicos que vão planificar, promover e avaliar todas as operações relativas à utopia do desenvolvimento regional.

A política econômica estatal esteve imbricada a uma estratégia de regionalização, onde as corporações regionais tiveram um papel essencial. A Corporación Venezolana de Guayana (CVG, 1960), serviu de modelo a ser seguido por outras iniciativas da mesma natureza: Corporación de los Andes (Corpoandes, 1964), Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental (Fudeco, 1964), Consejo Zuliano de Planificación y Promoción (1964), Comisión para el Desarrollo de la Región Nor-Oriental (Nor-Oriente, 1966), Corporación de Desarrollo del Zulia (Corpozulia, 1969), Comisión

⁴ Houve reformas no Estado, neste período, especialmente entre 1915 e 1922, enquanto Gómez liquidava os caudilhos e os partidos políticos, Román Cárdenas criava a Fazenda Pública, Félix Galavís criava um Exército permanente e profissional, enquanto Gumercindo Torres estabelecia as bases da indústria petroleira. Apesar disto, o período de Gómez (1908-1935) foi de intensa centralização e anacronismo burocrático.

para el Desarrollo del Sur (Codesur, 1969), Corporación para el Desarrollo de la Región Nor-Oriental (Corporiente, 1970), Corporación de Desarrollo de la Región Centro Occidental (Corpoccidente, 1971), Corporación de Desarrollo Central (Corpocentro, 1980) e a Corporación de Desarrollo de la Región de Los Llanos (Corpollanos, 1980).

Os planos de desenvolvimento nacional, por meio do fortalecimento do papel econômico do Estado-Empresário e da estratégia de descentralização, recebem seus primeiros e definitivos golpes a partir da gestão de Luis Herrera Campins (1979-1984), chegando até a desvalorização da moeda decretada em 18 de fevereiro de 1983. A operação aumentou o déficit fiscal do Estado, agravando a crise socioeconômica. A crise aumentou e levou a inúmeras medidas no governo seguinte, Jaime Lusinchi (1984-89), que deságuam na *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público* (dezembro 1984). Esta descentralização, configurada como regionalização, é confundida como sendo um retorno aos esquemas antigos de dominação caudilhesca pelas oposições, vencidas no processo de modernização do Estado.

A Constituição da recente República Bolivariana (1999), liderada pelo presidente Hugo Chávez, implica em novas tensões que desafiam a consolidação da descentralização governamental obtida em 1989. Isto, basicamente, como efeito de programas de reformas políticas e sociais que provocam maior presença do governo nacional nas subunidades governamentais, em todas as regiões do país. Portanto, o confronto entre uma concepção unitária e outra concepção federalista de organização do Estado, continua praticamente existente em um quadro de grande instabilidade política e social; confronto este agora fundamentado em projetos de profundas reformas sociais e institucionais.

Outra determinação essencial da formação social da Venezuela está enraizada no fato de ser o país um dos grandes produtores mundiais de petróleo. Além dessa constatação isolada, é necessário sublinhar o posicionamento estratégico do país, na medida em que, desde passado recente, a Venezuela tem sido um dos quatro maiores fornecedores de petróleo para os Estados Unidos, juntamente com Canadá, México e Arábia Saudita.

O ponto mais alto do fornecimento aos EE.UU. foi em 1997 (1,8 milhões de barris/diários). Enquanto as importações norte-americanas de petróleo aumentaram 1,2 milhões de barris/diários desde 1997, as importações desde a Venezuela diminuíram em 390 milhões

de barris/diários. Em 1997, o petróleo venezuelano representava 19% do total importado pelos EE.UU.; sendo que atualmente representa apenas 13% deste total.⁵

A configuração da Venezuela como um “Oil State/Estado Petrolífero” não é projeção fantasiosa. Desde o início do século XX, a Venezuela caracteriza-se por deixar de ser um produtor de bens agrícolas conectados ao mercado internacional como insumos importantes para o sistema de transformação industrial e consumo de massas contemporâneos (café e cacau), para se transformar em grande exportador do elemento principal da matriz energética contemporânea.

Um dos determinantes centrais da crônica instabilidade política, econômica e social da Venezuela está localizado na sua indústria petroleira, responsável por grande parte da receita fiscal. Além do fato de ser, presentemente, a Venezuela a liderança máxima da Opep (Organização dos Países Produtores de Petróleo), fundada em 1960, sob influência central da própria Venezuela.

Assumindo o poder presidencial, em fevereiro de 1999, Hugo Chávez reformulou a política petroleira venezuelana, que vinha sob a mesma direção desde a nacionalização de 1976. Entre estas medidas de retificação, está a recuperação do papel da Opep como regulador do mercado internacional. Na ocasião de sua posse, o barril de petróleo estava em seu valor mais baixo nos últimos anos (US\$ 8.43). Chávez fortalece a Opep, seu ministro de Minas e Energia torna-se secretáriogeral da Opep (setembro 2000) e o preço do barril começa a aumentar.

Os pontos centrais da reforma no setor petrolífero são: (1) a recuperação do poder de decisão para o executivo federal, por meio do Ministério de Energia e Minas, pois entre a nacionalização (1976) e durante a década de 1990, a PDVSA assumiu maior poder do que o Ministério, assim enfraquecendo a poder do Executivo Nacional; (2) a tentativa de aumentar as rendas fiscais advindas do petróleo, aumentando os *royalties* (regalias/comissões) mais do que os impostos. Cobrar comissões (regalias) é mais simples e transparente do que cobrar impostos. O total de comissões arrecadado depende do volume produzido e do preço no mercado internacional, enquanto os impostos sobre os lucros têm de passar pelo crivo de auditorias complexas. Esta reforma busca reverter à tendência anterior, após 1976, em que se aumentavam os impostos, diminuía-se as comissões e os recursos

⁵ Venezuela Country Analysis Brief, (www.eia.doe.gov), may 2003.

fiscais totais estavam declinando rapidamente;⁶ (3) a reforma pretende reforçar a Opep e garantir o cumprimento de suas obrigações por parte da Venezuela, com isto favorecendo a inserção do país no processo de globalização; (4) a reforma freia o processo de privatização da PDVSA, ainda que admita a participação de capitais privados no setor.

As definições da reforma são claras, enquanto sua administração tem sido confusa. As leis básicas (*Ley de Gás* e *Ley de Hidrocarburos Líquidos*) foram aprovadas por outorga do Legislativo ao Executivo, contornando assim a pressão por um melhor debate e conhecimento público de seus conteúdos. Além disto, tem havido conflitos entre Chávez e a direção da PDVSA, cuja presidência já mudou seis vezes, desde 1999.

Neste quadro, as relações entre os governos de George Bush e Hugo Chávez dependem muito da escala de produção da estatal venezuelana de petróleo (PDVSA), dos preços estabelecidos pela Opep dirigida por um venezuelano e do efetivo fornecimento de petróleo venezuelano para os Estados Unidos.

De outro lado, tudo indica que os Estados Unidos estejam diante de uma crise energética. Os mesmos sinais que estiveram presentes neste país em crises anteriores (1973 e 1979), estão agora sendo revividos. A dependência dos EUA de fontes de petróleo do exterior tem aumentado. O preço médio do petróleo (US\$ 30.00/barril) tem subido e há tendências para que assim permaneça, devido às crises em países fornecedores e guerras no Oriente Médio. Eventos críticos na Venezuela, desde a posse de Chávez (1999) tem aumentado a dependência norte-americana de suprimentos do Oriente Médio.

As decorrências de uma crise de energia (preços e suprimentos adequados) são largamente conhecidas: declínio no crescimento econômico, inflação crescente, desemprego e perda de investimentos. No caso envolvendo os Estados Unidos, a geopolítica energética é afetada pelas opções políticas frente à Venezuela e ao Iraque, com nítidos sinais de alerta.

Nas crises de 1973 e 1979 estavam presentes os mesmos elementos que agora se apresentam para os países da OCDE, especialmente os Estados Unidos: instabilidade política em países produtores, baixos estoques estratégicos, importações concentradas em poucos países

⁶ As rendas fiscais petrolíferas permitem que os setores não-petrolíferos participem da indústria principal do país.

fornecedores, declínio da produção própria dos Estados Unidos, alta dependência da importação (OCDE depende em 48,5% de cinco produtores: Arábia Saudita, Rússia, Noruega, Venezuela e México) e baixos investimentos da indústria petroleira.⁷

A crise da Venezuela afetou a produção petroleira global, assim como a Guerra do Iraque está implicando perigos, especialmente às reservas e fornecimento de petróleo dos países ocidentais. Analistas apregoam que a atual crise é pior do que a dos anos 70, pois o ambiente agora é de declínio nas taxas de crescimento econômico. Medidas tomadas pelo governo Bush, como a maciça renúncia fiscal, têm provocado efeitos contrários ao planejado.

Quanto ao petróleo, há cinco medidas para avaliar níveis de segurança de uma perspectiva nacional: a capacidade de produção doméstica, a dependência das importações, o grau de concentração das importações, a quantidade de petróleo armazenado em relação às importações e a capacidade de substituir fornecedores estratégicos em caso de crise.

Neste sentido, particularmente os Estados Unidos, estão em uma situação crítica. A produção doméstica de petróleo tem declinado desde 1986. A produção norte-americana atingiu seu patamar máximo nos anos 70. Foi seguida de larga exploração de novas fontes no Alasca, nos anos 80. Mas a posterior desregulação do mercado levou ao colapso do mercado produtor em 1986; situação esta que foi agravada pela invasão do Kuwait pelo Iraque, provocando outras crises a partir de 1992. A produção norte-americana sofreu novos desafios em 1998, quando os preços chegaram a US\$ 10.00 o barril. A nova subida de preços, desde 1999, levou à produção norte-americana a estabilizar-se em aproximadamente 5,7 milhões de barris diários, cerca de 60% da produção obtida em 1973.

A dependência de importações também aumenta para os Estados Unidos. Quando do embargo sobre o petróleo (1973), a importação era de apenas 35% do seu suprimento geral. Em resposta ao aumento de preços, a demanda americana caiu de 15,5 milhões de barris diários em 1973, para 14,9 milhões em 1975. O aumento de preços, iniciado em 1978, levou ao decréscimo da demanda e ao aumento da produção interna, assim estabilizando a dependência de fornecedores externos, ao redor de 42%. Atualmente, esta dependência está em torno a 55% da demanda.

⁷ James Williams & F. Alhajji. The coming energy crisis? *Oil & Gas Journal* (February 2003).

A concentração de fornecedores aos Estados Unidos é crescente. Hoje esta vulnerabilidade está marcada pelo fato de 76% de seu suprimento externo estar concentrado em cinco fornecedores. O Iraque foi, até recentemente, o maior fornecedor dos Estados Unidos, sendo o posto agora ocupado pela Venezuela. Justamente, dois países em situação de grande instabilidade frente aos Estados Unidos, considerados “zonas inseguras” pela administração Bush.

Os *stocks* americanos estão em seus níveis mais baixos, cobrindo apenas cerca de 150 dias de consumo, quando em janeiro de 1984 chegou a 500 dias. Paradoxalmente, há um excedente de capacidade mundial de produção, especialmente na Arábia Saudita. Em caso de crise de fornecimento, a eventual capacidade expansiva da Arábia Saudita, mais 500.000 barris ao dia, todavia, não ajudaria à situação dos Estados Unidos, pela distância de transporte. Tanto as sucessivas quedas de produção petrolífera na Venezuela, a partir dos confrontos entre a PDVSA (Petróleos Venezuelanos SA) e o governo de Hugo Chávez, bem como as implicações da ocupação norte-americana no Iraque, sublinham a importância da geopolítica petroleira para o funcionamento da sociedade e da economia do país mais potente do mundo, atualmente.

A Venezuela, em particular na liderança da Opep, que tem controle de 40% da produção mundial de petróleo, com provável capacidade para chegar a 75% na exploração das reservas conhecidas, tem papel estratégico neste complexo jogo de interesses. A volatilidade do fornecimento pelo Oriente Próximo, bem como a dependência de importações concentradas em poucos países para os Estados Unidos, são tendências aceitas como consolidadas, pela maioria dos analistas e de suas instituições.⁸

Os Estados Unidos, por esta e outras razões, não classificam a Venezuela como sendo um Estado falido, como grande parte dos países africanos, nem tão frágil como a Colômbia, que não domina grande parte de seu território nacional. Todavia, na sua academia, já se consolida uma tipologia onde a Venezuela é classificada como portadora de um regime político semi-autoritário, ao lado do Egito, Azerbaijão, Croácia e Senegal.⁹

⁸ Michael A. Toman. *International Oil Security, problems and policies*. The Brookings Review. Spring 2002, vol.20, nº 2, p. 20-23.

⁹ Marina Ottaway. *Democracy Challenged, the rise of semi-authoritarianism*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2003.

Certamente, na medida em que a dependência dos Estados Unidos diante da capacidade política e produtora da Venezuela é notável – por meio da direção da Opep e do fornecimento de petróleo diretamente – as mudanças e crises nacionais venezuelanas estão associadas a este complexo ambiente. Além da classificação de semi-autoritário, o sistema político liderado por Hugo Chávez, desde fevereiro de 1999, tem provocado intervenções indiretas por parte do governo Bush. O apoio ao golpe de abril de 2002, afastando Chávez por dias do Palácio Miraflores, foi interpretado como desastroso por analistas bastante identificados com a atual política americana de segurança continental.¹⁰

O que interessa ressaltar aqui é a centralidade do petróleo na economia, na sociedade e nas relações internacionais da Venezuela, desde a segunda metade do século XX.

Além disto, o próprio Hugo Chávez tem denunciado a estratégia da oposição a seu governo, supostamente com apoio dos Estados Unidos, que busca conectá-lo às atividades guerrilheiras das Farc na Colômbia. Também a reação de Chávez aos trabalhadores rebeldes da PDVSA (Petróleos de Venezuela SA), que aliados aos movimentos de oposição, têm se negado a abandonar campos e residências, tem sido vista pela imprensa norte-americana como profundamente comprometida com a instabilidade e falta de democracia.¹¹ Neste último ano, diversos eventos têm colaborado para adensar o ambiente, negativamente. O presidente Hugo Chávez escreveu uma carta emotiva de compromissos com Carlos Illich Ramirez (El Chacal). Houve o seqüestro de Sergio Omar Calderón, secretário-geral do Copei (Partido Social Cristão), por uma semana, presumidamente por um grupo de rebeldes, Forças de Libertação Bolivarianas, operando nas fronteiras do sudoeste da Venezuela.

A produção de membros da Opep, referida a abril de 2003, é respectivamente: Arábia Saudita 9,1 milhões de barris diários; Irã 3,7 milhões; Venezuela 2,6 milhões; Nigéria 1,8 milhões; Kuwait 2,3

¹⁰ Carol Graham and Sandip Sukhtankar. *Economic Crisis, Markets and Democracy in Latin America*. The Brookings Review: Spring 2003, vol. 21, nº 2, p. 36-40.

¹¹ www.rebellion.org/venezuela, “Se incrementa campaña en EE.UU. para vincular a Chávez con el terrorismo” (02-10-2003). Ver também a manifestação do vice-presidente, José Vicente Rangel, acusando a CIA nas tentativas de desestabilização do seu governo, comparando-as às iniciativas semelhantes que derrubaram Salvador Allende em 1973, no Chile, conforme *O Estado de São Paulo* (11/10/2003).

milhões; Líbia 1,4 milhões; Indonésia 1,1 milhões; Argélia 1,1 milhões; Qatar 0,8 milhões e Iraque 0,2 milhões.

A produção da Venezuela, hoje, é de 2,6 milhões de barris ao dia, tendo alcançado 3,4 milhões antes da greve que dizimou cerca de 18.000 trabalhadores no quadro de 39.000 servidores da PDVSA. Os trabalhadores foram demitidos pela participação na greve de 63 dias, em apoio à caída do presidente Hugo Chávez. Entre eles estavam 70% dos executivos da PDVSA, 55% do pessoal altamente qualificado e 22% do restante do pessoal. As medidas de Chávez para higienizar a PDVSA também levaram a empresa a um endividamento notável, estimado atualmente em US\$ 5,0 bilhões de dólares; bem como pelo embargo do Eximbank a garantias de novos créditos ao país.¹²

O poder relativo do Estado Nação, no contexto da globalização econômica e financeira de nossos dias, não deixa de ser paradoxal. Convencionalmente, o Estado estaria perdendo força relativa, frente às outras vertentes do capitalismo monopolista, por meio da concentração e centralização do poder econômico das grandes empresas oligopolistas. Todavia, o caso do petróleo exemplifica um reordenamento geral de forças políticas e econômicas pela presença da Opep. Isto porque, diferentemente do caso norte-americano a partir do século XIX, os Estados assumem os direitos soberanos de exploração e comercialização do petróleo extraído de propriedades privadas, instrumentalizados pelas suas gigantescas empresas estatais ou neo-estatais, como ocorre na Venezuela.

These states are able to define the level of absolute rent by setting market prices. Given this redefinition of power relations, absolute rent has functioned as a new barrier that redefines the field within which it functions. By promoting the expansion of the field, it redraws the boundaries of the expanded field. Thus, the underlying logic of oil price formation cannot be found in the market as defined by neoclassical economics but in the complex political arena in which states and oil companies, landed property, and capital struggle for the production and appropriation of value. In these struggles, labor figures as a force through the mediation of the state in nations in which it has contributed to defining nationalist demands.¹³

¹² Michael J. Economides & Ronald Oligney. *New Venezuela oil show makes Houston debut*. Houston Chronicle (May, 06, 2003).

¹³ Fernando Coronil. *The Magical State, nature, money and modernity in: Venezuela* (Chicago: The University of Chicago Press, p.53, 1997).

A nacionalização da indústria petroleira nos países exportadores começou em 1968 e terminou em 1976, quando os estados exportadores assumiram o controle suas respectivas indústrias no setor. As empresas transnacionais foram, então, contratadas para prestar serviços a estas estatais. A politização dos mecanismos formadores de preço tornou-se uma decorrência lógica do poder dos países exportadores.

A situação política venezuelana, especialmente depois do curto golpe de Estado de 11 a 15 de abril de 2002, tem levado o país a sérios impasses. O golpe de 2002, liderado pelo empresário Pedro Carmona, hoje exilado na Colômbia, ainda provoca assíduas manifestações de reforço do poder presidencial de Chávez. Diante da impugnação das assinaturas que pediam o referendo revogatório do presidente junto ao *Consejo Nacional Electoral* - CNE previsto pela Constituição vigente a partir da metade do mandato presidencial, o partido de Chávez, Movimiento Quinta República (MVR) oficializou os primeiros pedidos de referendos revogatórios contra as autoridades opositoras, adiantando-se, assim, à petição de referendo da oposição contra o mandatário venezuelano. O MVR pediu ao CNE a realização de referendos revogatórios sobre os mandatos de uns 50 cargos públicos, entre governadores, prefeitos e deputados da oposição. A operação visa a atingir ex-chavistas, como o prefeito de Caracas (Alfredo Peña).¹⁴ O referendo revogatório contra o presidente poderá realizar-se em fevereiro de 2004, conforme decisão do CNE (25/09/2003).

Chávez enfrenta pressões de importantes corporações nacionais, como a da Federação Médica Venezuelana, que vetou o credenciamento para os médicos cubanos contratados viessem a trabalhar em programa de grande impacto contra a pobreza (*Barrio Adentro*) na área metropolitana de Caracas.

Com relação aos EE.UU., são múltiplos os motivos de desavenças, apesar da mútua dependência em torno do fornecimento e da venda do petróleo, porque o governo de Hugo Chávez apresenta: (1) uma profunda crítica ao sistema mundial unipolar, ampliando relações políticas e econômicas com países do Sul; (2) o relançamento da Opep, liderando-a e aumentando os preços do petróleo, no contexto da crise dos EE.UU. com o Iraque; (3) críticas ao Plano Colômbia; (4) negativas de autorização para vôos militares na guerra contra a droga no território venezuelano; (5) visitas a países da Opep, considerados

¹⁴ www.pagina12.com.ar, "El chavismo contraataca" (30-09-2003).

terroristas pelos EE.UU. (Irã, Líbia e Iraque); (6) resistência a participar da guerra total contra o terrorismo, nos termos dos EE.UU.; (7) relações fraternas com Cuba, inclusive favorecendo petróleo, enquanto os EE.UU. tentam aumentar o bloqueio à ilha; (8) autonomia de voto nos organismos internacionais; (9) resistência à Alca nos termos norte-americanos, requerendo maior integração prévia da América Latina.¹⁵

O terceiro elemento essencial, tomado como referência para a análise da sociedade venezuelana, é o dualismo estrutural. Nisso, a Venezuela segue um padrão típico de enclaves societários na região. Fenômeno característico de formação dos países latino-americanos, que marcaram sua integração ao mundo capitalista internacional por meio da produção de *commodities* agrícolas ou minerais. O dualismo estrutural está aí ancorado na convivência de processos modernizados (divisão de papéis e funções, hierarquias produtivistas, monetização da produção, contratos de fornecimento, burocracias intermediárias, agentes financeiros, etc.) com processos pré-capitalistas, ainda que mutuamente funcionais para o crescimento geral da unidade nacional considerada. A literatura sobre o fenômeno é farta e conhecida, desprezando referências aqui e agora.

O dualismo estrutural venezuelano é, todavia, muito distinto do brasileiro e do argentino, por exemplo. As estruturas de classes e os processos de relacionamento societários correspondentes aos três países, são efetivamente distintos. Na formação desses três casos exemplares estão diferentes fatores sociais e naturais que determinaram diferentes modos de inserção internacional dos países. No caso venezuelano, claramente a inserção está determinada pela produção e exportação de petróleo, bem como pelo modo como tais empreendimentos foram realizados.

Dada a natureza da relação entre o Estado e os latifundiários na Venezuela produtora de petróleo a modernização implicou um modo particular de formação de um complexo rentista que sempre teve o governo nacional como ator central. Os acordos entre os proprietários de terra contendo petróleo, as companhias e os capitais estrangeiros que vieram atraídos originalmente pelo governo Gómez (1908-1935) e o Estado, foram fundamentais para o estabelecimento das bases da estrutura social venezuelana até nossos dias.

¹⁵ Observatório Social de América Latina (B.Aires: Clacso, junho 2002).

O excedente de capital gerado pelas exportações do petróleo, entre outras conseqüências, não conseguiu forjar uma opção estratégica a favor da industrialização por substituição de importações, como ocorreu fortemente no Brasil e na Argentina do século XX. Há iniciativas neste sentido na Venezuela, mas tardiamente em termos comparativos a outros casos nacionais onde o fenômeno emergiu na América Latina.

Essas características fornecem as bases para a formação de uma estrutura social dualista, de modo extremado, com enormes distâncias entre as classes sociais fundamentais. Esse distanciamento, que posteriormente vem ajudar a configurar o alto nível das tensões sociais no país, está fundamentado em um complexo sistema de diferenciações envolvendo padrões de consumo, educação e processos identitários nacionais.¹⁶

O dualismo estrutural pode ser indicado pela taxa de participação da população em faixa de subsistência, estabelecida pelo Banco Mundial em dois dólares ao dia. A Venezuela está com cerca de 37% de sua população nesta faixa de rendimentos, enquanto o Brasil e a Colômbia estão com cerca de 28%; o que denota a dramaticidade econômico-social desses países.¹⁷ Uma medida complementar é fornecida pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), aplicado pelo Pnud desde 1990, que combina o PNB *per capita* com outros dois parâmetros (esperança de vida e acesso à educação), complementado por perfis que medem a satisfação das necessidades humanas básicas como saúde, saneamento, habitação, água e alimentos. Isto permite uma visão mais realista do verdadeiro nível de vida, do que a indicada pelo crescimento do PIB, uma vez que os mecanismos internos de diferenciação e percepção de bens e serviços não seguem critérios democráticos de mercado. No último relatório, a Venezuela, como toda a América Latina, com exceção da pior situação do Haiti, está em um nível de desenvolvimento humano médio.¹⁸

¹⁶ Esses padrões diferenciados de acesso a bens e serviços, com base material no excedente social gerado pela produção e exportação de petróleo, produzem complexas relações de classe, aumentando suas distâncias respectivas longitudinalmente. Isso produz um sistema social multidimensional, onde as configurações baseadas nas relações de dependência (centro-periferia) estão presentes como umbrais, todavia não permitindo explicar a implícita complexidade presente na construção de um país moderno e extremamente segmentado. O debate sobre a dependência é passível de redescoberta, a partir de casos como o da Venezuela. Ver, por exemplo, Oswaldo de Rivero, *O Mito do Desenvolvimento, os países inviáveis no século XXI* (Petrópolis: Vozes, 2002).

¹⁷ *World Bank Development Report 2000/2001* (Bird, 2002).

¹⁸ *Relatório de Desenvolvimento Humano 2000* (Pnud, 2000).

Outros indicadores sublinham o caminho decadente venezuelano, em termos de baixa integração social, entre os anos 80 e 90. Os domicílios abaixo da linha de pobreza evoluem de 22% em 1981 para 42% em 1997, atingindo 48% em 2000; enquanto a linha de indigência, no mesmo período, vai de 7% a 20%. Essas mudanças, para pior, estão acima dos índices médios para a América Latina, no mesmo período (pobreza de 35% a 36%, indigência em média de 15%).¹⁹

Durante a década de 1990, na Venezuela destaca-se uma tendência de aumento das rendas para os estratos superiores ao longo das ondas de crescimento, ao mesmo tempo, há indicações de resistência à deterioração nos períodos recessivos. No triênio 1990-1992, como a taxa média de crescimento esteve próxima a 8% anual, baixou levemente a participação dos 40% mais pobres, aumentando a participação do decil mais alto. Nos anos seguintes, com a contração econômica, se reduziu notavelmente a participação dos 40% mais pobres, aumentando a participação dos 10% mais ricos e fazendo que a concentração de renda estivesse mais alta em 1997 do que 10 anos antes.²⁰

Nos anos 90, a taxa média de crescimento do PIB venezuelano oscilou entre 3% a 4%, com exceção do período entre 1998-1999, quando o PIB decresceu a -3,6% anualmente. Outros indicadores sociais surgem de forma nebulosa, talvez devido às crises de instabilidade político-administrativa, desde o início da década de 1990. Assim, também, esta mesma instabilidade provoca um relativo atraso no estabelecimento de padrões sistêmicos de avaliação de políticas públicas, seguido por quase todos os países da região, a partir dos anos 90. Desta forma, programas nas áreas de saúde, educação, seguridade e assistência social não têm sido passíveis de avaliação e monitoramento sistemático por parte do Estado venezuelano, dificultando análises externas destas áreas cruciais de políticas públicas. O mesmo ocorre com a contabilidade dos gastos sociais, tomada a tendência da década de 1990. A Venezuela apresenta taxas crescentemente negativas no período, juntamente com Paraguai e República Dominicana, ao contrário dos demais países da região.

A informalidade, especialmente urbana, nas relações de trabalho, é crescente a partir dos anos 90 e segue a tendência geral da América

¹⁹ Cepal, *La Brecha de la Equidad* (Santiago: Cepal, 2000); IESA, Universidad Central de Venezuela.

²⁰ Idem, *ibid.* p.58.

Latina, ao redor da taxa de 50% do total do emprego existente. O fenômeno da privatização tem algo a ver com isto, especialmente em países como o Brasil, Colômbia e Venezuela. Isto porque a mão-de-obra deslocada do setor estatal não se dirigiu a outras grandes empresas privadas (mais de 100 empregados), pois nestas o emprego caiu em cerca de 40% na década. As grandes empresas, especialmente nos países citados, foram afetadas pela abertura econômica e pela necessidade de aumentos na produtividade, principalmente por meio da redução de postos de trabalho. Estas empresas teriam contribuído com apenas 17 em cada novos 100 empregos no período.²¹

O dualismo social venezuelano tem suas origens no tipo de produção (petróleo) que, após período em que produtos agrícolas (*commodities*) faziam o elo com o mercado global (café e cacau), tornou-se o fator responsável pela integração internacional do país. Obtendo receitas crescentes da produção petrolífera, a Venezuela tem feito tênues tentativas no sentido do exercício pleno de uma opção industrial, a partir das bases de acumulação de seu excedente.

Neste sentido, os ramos siderúrgicos e automotivos são exemplos de implantação parcial de um sistema industrial nacional, por meio de acordos com transacionais. Como um Oil State moderno, sem bases industriais complementares, a Venezuela produz excedente que é capitalizado por antigas elites latifundiárias, agora aliadas a tecnoestruturas multinacionais, bem como por elites técnicas que operam o complexo sistema criado em torno à produção petroleira.

Dada a crescente concentração urbana em torno de Caracas e alguns outros centros, o setor de serviços assume as mesmas características de outras sociedades latino-americanas, por meio da presença de uma enorme massa de trabalhadores informais fora de qualquer sistema de proteção social efetiva, entre outras dimensões.

A falta de organização administrativa, bem como a ausência de sistemas permanentes de monitoramento e avaliação de políticas públicas e sociais, exige do Estado uma presença heróica, para evitar maiores entropias sistêmicas.

Neste sentido, a dramaticidade da situação social surge no período de 12 a 15 de abril de 2002, expressa pelas manifestações de massa nas ruas de Caracas, pedindo a volta de Chávez ao Palácio Miraflores. Uma das causas evidentes das violentas reações a favor do

²¹ *Revista de la Cepal* (nº 72, diciembre 2000, p.15).

presidente deposto esteve no conjunto de medidas promulgadas pelo golpista Pedro Carmona, por meio de um decreto de 11 artigos.²²

Nesta medida muda-se o nome da república; são dissolvidos os poderes públicos; é suspensa a venda conveniada de petróleo a Cuba; autorizam-se prisões sem ordem judicial; suspendem-se 49 leis das “funções habilitantes”, pelas quais o Legislativo outorga ao Executivo suas próprias capacidades de legislar, ao mesmo tempo, revogam-se os aumentos de salários decretados pelo governo anterior. No período intermediário, entre a saída e o retorno de Chávez à Presidência, parece que todos atores centrais do drama certificaram-se da aventura, uma vez que o grupo liderado por Pedro Carmona não apresentou as condições de governabilidade necessárias à conjuntura.²³

“As pessoas foram para a rua e não voltaram”.

A dramaticidade da frase ilustra o sentido de muitas análises recentes sobre a participação popular direta no jogo político venezuelano. Baseada na projeção simbólica de um país com um Estado rico, população relativamente pequena e com farta distribuição de direitos e prebendas sociais, a Venezuela que emerge ao final da década de 1950 é possuidora de grande autoconfiança e esperança em um futuro integrado e pacificado.

O país havia reorganizado-se, agora em ambiente formalmente democrático, com a preponderância alternada no poder da Ação Democrática e do Copei (*Comité de Organización Política Electoral Independiente*). Todavia, com a queda da receita fiscal petrolífera, os desarranjos internos levam a sucessivas crises de funcionamento do Estado e suas instituições. As primeiras mobilizações sociais, com objetivos manifestamente políticos, começam com o movimento estudantil, ainda na década de 1960. Os primeiros sinais de guerrilha urbana, dirigidos contra empresas e executivos internacionais, encontram em Caracas um de seus primeiros cenários, logo após a Revolução Cubana (1959).

O estrangulamento das receitas fiscais, a pressão por direitos já percebidos e os movimentos políticos de solidariedade internacional

²² Ver *Decreto del gobierno Provisional de Pedro Carmona Estanga* (12/abril/2002).

²³ Sobre a conjuntura de abril de 2002, é farta a quantidade de informações e análises que realçam o caráter aventureiro do movimento chefiado por Carmona, alguns altos oficiais militares e interlocutores próximos ao governo norte-americano. O afastamento de Hugo Chávez da Presidência, bem como a tentativa de reformulação drástica de seu programa de governo, não encontrou uma equivalência de governabilidade sob um projeto de caráter mais liberal e contrário às tendências internacionalistas do Movimento Bolivariano, ocupando o Palácio Miraflores desde 1999.

coincidem com as primeiras medidas de ajuste econômico estrutural. Neste sentido, ainda na década de 1980, a Venezuela surge, ao lado do México, como um dos primeiros países latino-americanos a enfrentar o desafio do ajuste econômico.

Durante o governo de Jaime Lusinchi (1984-1989) já se faziam presentes fortes acusações de ineficiência e corrupção no sistema político-administrativo do país. A alternância entre AD e Copei, em processo de fusão entre as respectivas elites, estaria sendo o responsável pela decadência publicamente reconhecida; especialmente envolvendo a administração da questão petrolífera, em que a administração dos recursos de poder estatal estaria sempre conectada à formação de empresas intermediárias na cadeia produtiva, unindo as configurações partidárias por meio de interesses mais enraizados na própria estrutura de classes da sociedade venezuelana.

Dessa forma, o final da década de 1980 configura o preâmbulo de uma clássica conjuntura de crise política por meio de uma crescente deslegitimação das instituições representativas. Os ingredientes complementares começam a chegar com a ascensão de Carlos Andrés Pérez a seu segundo termo de governo (1989-1993).

Tendo feito uma campanha eletrizante, sublinhando seu caráter de líder carismático e salvacionista, Pérez promete recuperar dimensões protecionistas do Estado venezuelano, já em franco recesso ao longo do período de Lusinchi (1984-89). Uma vez eleito, como faria Calos Menem na Argentina logo a seguir, Carlos Andrés Pérez aderiu ao receituário do Fundo Monetário Internacional, instaurando fortes medidas de contenção das despesas públicas e majorando tarifas e serviços regulados pelo governo.

No dia 27 de fevereiro de 1989, Andrés Pérez decretou o aumento do preço da gasolina (10%) e o preço das passagens dos transportes coletivos (30%). Houve revoltas iniciadas pelos usuários dos transporte coletivo nas grandes áreas metropolitanas ao redor de Caracas. Foi uma imensa revolta popular, conhecida como *Sacudón* ou *Caracazo*. O movimento teve rápida duração, iniciado em 27 de fevereiro, chega ao sábado, 4 de março, com o balanço de muitas prisões, feridos e cerca de 400 mortos!

Durante os primeiros momentos, tanto os corpos policial e militar, quanto as autoridades civis recentemente empossadas, estiveram ausentes da cena. Apenas ao final do segundo dia da revolta, 28 de fevereiro, autoridades do governo central vêm a público para

anunciar a suspensão das medidas decretadas e a instalação do “estado de sítio”, entre seis horas da tarde e seis horas da manhã.

O *Caracazo* foi um movimento genuinamente popular, fugindo ao controle das organizações estabelecidas, especialmente as que dominavam a arena política na ocasião, como os partidos políticos e sindicatos. Representa um corte na criação e no movimentação de novos atores políticos na cena latino-americana. Recentemente, episódios no Equador, Argentina, Bolívia e Peru indicam a presença dos mesmos elementos de rebelião popular e esvaziamento das entidades políticas tradicionais diante dos desafios da “*política callejera*”.

Entre os pactos de 1958 e 1989, a Venezuela foi vista como um país calmo, em marcha para a definitiva estruturação de uma sociedade de classes moderna, com partidos policlassistas alternando-se no poder e com fortes sindicatos e corporações de trabalhadores e empresários. Além disso, as peculiaridades de uma economia integrada ao mundo do petróleo criaram expectativas de alto consumo junto às suas classes dominantes. Talvez, em período bem anterior, quando surgiu como grande produtora de grãos e carne para o mundo dominado pelo colonialismo inglês, somente a Argentina tenha experimentado a efervescência provocada pela integração neste tipo de matriz para o crescimento.

Dados estes fatos, a Venezuela era reconhecida pela comunidade científica e política internacional, após 1958, como um país com um projeto estabilizado de aperfeiçoamento democrático, configurando uma provável sociedade de classes bem integrada. Enquanto isto, os demais países latino-americanos ainda estavam mergulhados em ambientes políticos e sociais conturbados, não sendo raro que muitos de seus melhores profissionais procurassem viver na Venezuela, como é o caso notável da migração de acadêmicos argentinos aos emergentes centros científicos venezuelanos, nas décadas de 1970 e 1980.

O *Caracazo* (1989) inaugura um novo ciclo na política venezuelana, que redonda na ascensão de Hugo Chávez (1999) ao poder, a bordo do *Bloco Patriótico*, existindo desde 1988. A posse de Chávez (2 de fevereiro de 1999) na Presidência, a posse de sua maioria no Congresso Nacional (23 de janeiro de 1999); bem como a realização do plebiscito para convocar uma Assembléia Nacional Constituinte (abril de 1999), a eleição dos constituintes (julho de 1999) e aprovação da nova Constituição (dezembro de 1999) estabelecem uma interrupção na rotina sucessória entre Ação Democrática e Copei, entre outras consequências.

Na verdade, a presença de Chávez na Presidência venezuelana não inaugura um novo padrão de relacionamento político entre as massas e o poder constituído do Estado. Segundo muitas análises feitas, a partir de pesquisas de comportamento político, a política enquadrada pela formatação do regime representativo já estaria sendo ultrapassada pelos fatos, desde a posse de Andrés Pérez (1989) e com as decorrências do massacre popular ocorrido no *Caracazo*.²⁴

A história da Venezuela, como a de outros países latino-americanos, é marcada pela presença de lideranças fortes, demarcando um contexto próximo às condições ideais para a realização do carisma clássico. Várias etapas dessa história foram condensadas por meio de medidas arrojadas e autoritárias, resultando na presente configuração societária venezuelana. Neste diapasão, Hugo Chávez, representando um modo carismático-salvacionista de dominação política, não é propriamente uma exceção no trajeto histórico venezuelano e regional. Além disso, sua ascensão e seu programa de reformas estão amplamente ancorados na história dos movimentos sociais, aglutinados e redefinidos especialmente a partir da posse de Andrés Pérez (1989).²⁵

Portanto, há mais continuidade histórica do que as aparências sugerem. Esta continuidade ilustra uma apressada trajetória de integração tardia ao mundo capitalista, por meio da produção petrolífera, bem como a rápida perda de capacidade do sistema político representativo formal para administrar pressões e produzir políticas com base nas demandas manifestas, entre 1989 e 1999.

Com o *Caracazo* de 1989 começa uma nova etapa de mobilização política e social na Venezuela. É a *política das ruas* (*política callejera*), como expressão contemporânea nas novas relações e negociações de poder. A crescente insatisfação popular com as políticas estatais reorganiza a cena política venezuelana. Com as movimentações recrudescidas a partir de 1989, surgem novos atores e novas estratégias de presença política.

Entre 1989 e 1999, há uma média de dois protestos de massas diários na Venezuela.²⁶ No mesmo sentido, aumenta em muito a visibilidade de mobilizações de caráter confrontacional e violento, contrastando

²⁴ Para a mais completa análise do fenômeno da mobilização popular na Venezuela, ver Margarita López Maya (coord.). *Protesta y cultura en Venezuela*. Buenos Aires: Clacso, 2002.

²⁵ Daniel Levine. Undemocratic Venezuela, *Bulletin of Latin American Research* (vol.22, nº2, p.231-236, 2003).

²⁶ Para detalhes, com farta referência de fontes primárias, ver Margarita López Maya (org.), *op.cit.*

com protestos de natureza convencional, praticados em anos anteriores. Estes protestos fundamentados em confrontos diretos e violentos produzem surpresa, tensão e sentimentos de ameaça aos adversários e mesmo entre os não-participantes diretos. As formas ilícitas de protesto, com estas características, crescem rapidamente. Tomando-se dados das resenhas do periódico *El Nacional*, verifica-se a construção de um novo padrão de mobilização entre os anos de 1985 e 1999.

Assim, crescem as frequências de todas as formas de protesto, tendo como referências os anos de 1985 e 1999 já mencionados: passeatas (12 e 38, total 305); fechamento de ruas e estradas (1 e 56, total 224); invasões (16 e 26, total 163); distúrbios (6 e 49, total 504); incêndios (3 e 8, total 194) e saques (0 e 5, total 116).

Contrastando protestos de diversas naturezas, de acordo com a uma gradação, temos no período: *formas convencionais* (206 e 43), *formas confrontacionais* (41 e 239) e *formas violentas* (15 e 72). Os protestos tradicionais vão dando lugar a confrontos e violências, ao longo do período. Muitas vezes, as formas de confronto e outras manifestações violentas estão acopladas à situação de inserção dos atores. Quanto mais desgarrados da ordem política e da ordem mercantil, menos meios dispõem para chamar a atenção da sociedade venezuelana. De qualquer modo, os dados disponíveis, desde 1985, indicam as perigosas relações entre a natureza e as formas de protesto com o debilitamento da ordem política representativa.

A intensificação das diversas formas de protesto venezuelano passa por expressões *lícitas* (assembléias, caravanas, passeatas, abaixo-assinados), *ilícitas* (greve de fome, fechamento de ruas e estradas, invasões de terras, tomada de empresas, incêndios, apedrejamentos, saques e seqüestros) e *formas novas* (apagões, painelaços, encarceramentos, desnudamentos).²⁷

Toda a região latino-americana, independente do tipo e grau de inserção de cada país no mercado internacional, sofreu os impactos fortes advindos das políticas de ajustamento estrutural, a partir da segunda metade da década de 1980. Mesmo Carlos Andrés Pérez, em seu primeiro período de governo (1973-78); propôs a formação de um novo Sistema Econômico Latino-Americano (Sela), sem os Estados Unidos. Em verdade, na otimista década de 1970, em função de possível cooperação entre a Venezuela e a Colômbia no processo de

²⁷ Base de Datos *El Bravo Pueblo* (2000), como citado em Margarita López Maya (org.), *op.cit.*

exploração das reservas de petróleo do Golfo da Venezuela, Andrés Pérez surgia como líder de um país com perfil socialdemocrata, cujo potencial favorecia um latente antagonismo político latino-americano. Contrastando com as posições da Venezuela, matizadas por disposições socialdemocratas, as do Brasil, sob ditadura castrense (1964-1985), configuravam submissão ao desenho geopolítico dos Estados Unidos, embora aspirando ao papel de pólo regional.²⁸

Ou seja, embora sob as mesmas lideranças, como no caso exemplar de Carlos Andrés Pérez, as conjunturas políticas e econômicas levaram a diferentes desfechos. A busca de razões para a existência destes fenômenos tem provocado interrogações sobre a prevalência de fatores tradicionais sobre os impulsos de modernidade na sociedade venezuelana.

O caráter “rentista” da economia nacional, o passado caudilhesco e o elitismo inscrito no tecido social teriam solidificado uma posição contrária aos ajustes liberais da macroeconomia. Daí a razão maior da insurgência contra a alternativa de uma sociedade mais próxima aos paradigmas reais de mercado.

Outro conjunto de causas para a resistência ao ajuste liberal estaria na percepção de que uma concepção de “economia moral”, em que os pobres e desgarrados são protegidos pelo Estado, tenha sido traída e superada pela “economia liberal”, sublinhando as dimensões competitivas do paradigma.²⁹

Há, ainda, a possibilidade de uma interpretação destes movimentos de protesto e do declínio do sistema político representativo formal, sob o ângulo das relações culturais. Neste caso, a submissão da interpretação política à histórica trajetória autoritária e centralizadora venezuelana é evidente.

Neste conjunto de elementos aptos a compor um marco de referência para a análise da sociedade venezuelana contemporânea, é necessário referir-se aos clássicos dilemas no campo da sociologia política comparada. Um deles, talvez o principal, está na disjuntiva entre a *perspectiva funcionalista* descendente de Emile Durkheim e as teorias sobre a *ação coletiva*.

²⁸ Interessante debate sobre alternativas de alinhamentos entre os diferentes blocos internacionais, com a emergência de novos países capazes de lideranças regionais, está em José Agustín Silva Michelena. *Crise no Sistema Mundial: Política e Blocos de Poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

²⁹ O debate é desenvolvido em função das concepções de E.P.Thompson sobre a “economia moral”, tal como referidas em Margarita López Maya, *op.cit.*

Na ótica funcionalista a cultura é concebida como fator de consenso e coesão para a sociedade; desta forma, são menosprezados como elementos de análise os aspectos conflitivos das relações sociais, os protestos e os movimentos reivindicatórios. Com os marxistas britânicos, influenciados por Gramsci, autores como Eric Hobsbawn, E.P. Thompson e Raymond Williams, os conflitos e os protestos são recuperados na análise da cultura; contrariamente às tendências norte-americanas da ciência política, centralizada pelo conceito de *civic culture* de Almond e Verba.

Torna-se justo ressaltar que autores contemporâneos da envergadura de Samuel Huntington, Francis Fukuyama e outros, em diversos trabalhos, têm ajudado a recuperar o campo das relações culturais como palco de conflitos. Muitas vezes estes conflitos surgem por meio de relações tempestuosas em cosmovisões político-religiosas.

De qualquer forma, mesmo sem recorrer a antecedentes consagrados nas teorias da ação coletiva, como Neil Smelser e Ted Gurr, é pertinente considerar que as relações entre a cultura, as instituições e os comportamentos apresentam efeitos múltiplos e recíprocos. Assim, períodos de desajuste institucional geram confusão de papéis, comportamentos anômicos, tensão social e práticas disruptivas da ordem. Os efeitos destes fenômenos, ao longo do tempo, parecem gerar efeitos não totalmente conhecidos agora, já em um ambiente de globalização das percepções, de horizontes e de expectativas.

Com a continuidade histórica de muitos dos elementos de instabilidade que compõem o sistema social e político venezuelano, os movimentos de protesto que emergem desde o *Caracazo* de 1989 acabam produzindo novos atores. A continuidade, desta vez, surge agregada de novidade por meio da ação coletiva de atores tipicamente contemporâneos, os chamados “filhos do ajuste”.

A crescente deslegitimação da ordem política e desinstitucionalização dos órgãos estatais, incluídos aí os agentes de controle e repressão, ajudam a produzir um novo quadro de referência para os movimentos sociais. Este conjunto de novos atores é integrado por vendedores ambulantes, aposentados, pensionistas, funcionários públicos, moradores de bairros populares, desempregados, policiais em situação de risco e estudantes.

Os estudantes, aqui compreendidos como integrantes das várias frações do movimento estudantil secundarista e universitário, são atores já antigos na cena da moderna Venezuela pós-Pérez Jimenez.

Inclusive porque compuseram a vanguarda dos movimentos guerrilheiros urbanos, a partir da década de 1960, logo após a Revolução Cubana.³⁰

Tudo isto tem ocorrido em um contexto muito conflagrado por propostas de profundas mudanças políticas, mudanças em programas sociais e novos paradigmas para o funcionamento do Estado Bolivariano. Na verdade, na Venezuela de hoje ocorre uma revolução original, de moldes não-cubanos, buscando a produção de mudanças na estrutura social e de funcionamento do Estado por meio de inovações nas operações de cooperação entre classes sociais.³¹

Entre as propostas lideradas por Hugo Chávez está a defesa de um *Fundo Monetário Latino-Americano*, que dispensaria a presença do FMI na região, conforme lançado em conferência recente em Havana (setembro, 2003). Na mesma linha, Chávez acredita muito no incentivo às cooperativas como coração do novo sistema econômico e social; fazendo que, por exemplo, a PDVSA contrate a prestação de serviços de 220 cooperativas no país (junho, 2003).

Tem sido incentivado um intenso debate sobre a participação da classe trabalhadora na gestão da produção nacional. O interesse está concentrado na participação trabalhadora no setor petrolífero, bem como em empresas falidas ou abandonadas, em processo de retomada pelos seus funcionários. A necessária presença das formas cooperativas está imbricada no processo de decisão política e econômica.³²

Outras duas propostas contêm enorme potencial de impacto sobre a sociedade e a política. Trata-se do programa de propriedade agrária comunal e o sistema de saúde pública integral. Ambas repousam sobre o papel central do Estado como financiador e regulador.

A situação venezuelana, com ingredientes que são claramente antagônicos ao consenso neoliberal assumido por todos países da região, com exceção de Cuba, provoca muitas indagações. O poder político institucionalizado pela mudança constitucional capitaneada por Hugo

³⁰ O movimento estudantil venezuelano tem participação intensa e peculiar nas mobilizações que, a partir dos anos 60, seguiram o modelo da guerrilha urbana. Os estudantes compuseram o centro do movimento mais conhecido de guerrilha urbana na América Latina na época. Para detalhes e referências, ver James Petras, "Revolution and Guerrilla Movements in Latin America: Venezuela, Guatemala, Colômbia and Peru", In: Petras, J. & Zeitlin, M. (editors), *Latin America, Reform or Revolution*. New York: Fawcett, 1968.

³¹ Marta Harnecker, "Venezuela, una revolución sui generis", apresentação no Fórum Social Mundial III (janeiro 2003).

³² Luis Primo, *La clase obrera venezolana como protagonista en la gestión de la producción*, Aporrea, www.rebelion.org/venezuela (14 agosto 2003).

Chávez e seu MVR, ainda tem um longo caminho de desafios pela frente, antes de confirmar suas possibilidades de efetiva mudança social no país. A trajetória venezuelana não favorece os prognósticos mais otimistas. Porém, o surgimento de novos atores e movimentos sociais e intelectuais organicamente conectados aos ideais proclamados pela República Bolivariana, tende a criar um ambiente propício que favorece o grande número de inovações proposto.

A Venezuela e a Integração Regional

A Venezuela e a Integração Regional

*Antônio Carlos Lessa**

1. Introdução

Dada a sua peculiar posição geopolítica na América do Sul, a Venezuela pode ser analisada ao mesmo tempo sob distintas qualificações, tanto políticas quanto econômicas, sendo o país, a só um tempo, latino-americano, andino, caribenho e amazônico. A sua posição estratégica, na confluência dos diversos processos de integração sub-regional que se desenvolvem na América Latina atualmente, torna imprescindível que se conheça a importância dos esquemas de integração na sua estratégia internacional.

O presente trabalho tem por objetivo definir o lugar da integração regional na política exterior da Venezuela. Para tanto, em uma primeira parte, serão apresentados os traços delineadores da política exterior do país, de 1958, quando se fundou o sistema político marcado pelo *Pacto de Punto Fijo*, a 1998, quando ascendeu ao poder o militar de reserva Hugo Chávez Frías, que tem patrocinado, desde então, uma completa atualização de muitas das dimensões da ação internacional do país – inclusive e, especialmente, no que diz respeito à integração regional. Em seguida, pretende-se definir a importância da integração regional na política exterior do país no mesmo período, com o objetivo precípua de inquirir pela existência de uma doutrina venezuelana sobre o assunto. Finalmente, serão abordados os modos como a Venezuela tem interagido, a partir de 1998, com os diferentes esquemas de integração dos quais é membro ou está associado.

* Professor adjunto do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB).

2. Os traços delineadores da Política Exterior da Venezuela (de 1958 a nossos dias)

A deposição do ditador Pérez Jiménez, em 23 de janeiro de 1958, e a instalação de uma junta de governo provisório, encerraram o longo regime de exceção a que esteve submetida a Venezuela ao longo dos anos anteriores. Nesse período consolidaram-se os traços delineadores de uma conduta internacional que contingenciaria até o final do século XX, e que eram, pelo menos desde o início dos anos 40, as relações de dependência que ligavam o país aos Estados Unidos e o desinteresse pelo grande entorno regional, estando o país sempre mais voltado para os seus vizinhos andinos e caribenhos. O fim do regime militar e a estruturação do poder civil por meio do *Punto Fijo* fixou os parâmetros de uma democracia de fortes contornos populistas. Os partidos estabelecidos alternavam-se no poder, perpetuando, entretanto, as condições de governança e as estruturas políticas, reformando paulatinamente as estruturas econômicas, de modo a auferir os maiores benefícios das rendas advindas da exploração e da comercialização do petróleo e reinvestindo-as em um projeto industrial-modernizador. Essas orientações tiveram, também, reflexos importantes na formulação e na implementação da política externa venezuelana a partir de então¹.

Assim, a partir de 1958 e no grande período que se segue até 1998 (eleição de Hugo Chávez Frías), é possível perceber uma ação internacional consistente, que se guiou por um estilo diplomático peculiar, profundamente marcado pelo caráter petrolífero da economia nacional e com o desenvolvimento das múltiplas identidades de um país que é a uma só vez andino, caribenho, amazônico e também em desenvolvimento. Esses traços peculiares produziram um patrimônio histórico particularmente marcado pelo peso do petróleo no sistema de relações econômicas internacionais do país, que engendrou um sentimento de singularidade que fôra reforçado pelo fato de que o país se convertera, ao longo dos anos 50, no segundo produtor mundial de petróleo e no seu primeiro exportador. O outro traço peculiar da política exterior do país é a forte presença dos temas fronteiriços, dados os contenciosos com a Colômbia sobre as águas territoriais e com a

¹ Cervo, Amado. *Relações Internacionais da América Latina: Velhos e Novos Paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001, p. 189.

Guiana, com a qual mantém contenciosa relação causada pela reclamação sobre o território guianense do Essequibo ².

A evolução da política exterior da Venezuela no período permite antever fases bem marcadas. Entre 1959 e 1967, a ação externa do país concentrou-se na busca da consolidação democrática na região, na caracterização e impulso do processo de substituição de importações, na promoção da criação da Opep, em parceria com os grandes produtores árabes de petróleo, e orientou-se, no cenário regional, pelo não-reconhecimento de governos autoritários que surgiram na América Latina e no Caribe que tivessem sido produzidos pela deposição de um governo democrático (Doutrina Betancourt). Em outro plano, reforçou o seu ativismo multilateral, especialmente de natureza hemisférica, e não se furtou de evidenciar o seu anticomunismo militante e de hostilizar o terceiro-mundismo reivindicatório. Essas posturas levaram ao isolamento do país na região, tendo em conta que, em função da Doutrina Betancourt, o país repudiava os regimes de força de um lado (a Venezuela, em nome do seu doutrinário, chegara a romper relações diplomáticas com o Peru e com o Brasil), e de outro, hostilizava as democracias que toleravam a existência de ameaças tais como o regime cubano. Nessa fase, a política externa da Venezuela sob o comando de Rômulo Betancourt e de Rafael Caldera foi particularmente marcada pela hostilidade aos processos de integração sub-regional, mantendo-se afastada do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – Gatt – e observando de longe a criação e a instalação da Associação Latino Americana de Livre Comércio – Alalc, sem dela participar.

De 1967 ao início dos anos 80, a política externa venezuelana consagrou os temas econômicos da integração, emprestando-lhes uma visão política. Por isso, resolveu-se pela participação tardia na Alalc e pela adesão ao Pacto Andino, que caracterizou-se, desde a sua criação, pela letargia, justamente pela falta da Venezuela. Cuidou-se de refrear o purismo democrático, que acabara por reforçar o isolamento do país na América Latina então coalhada de regimes de exceção. Beneficiou-se da elevação brusca dos preços internacionais do petróleo ocorrida no início dos anos 70, cujas receitas poderiam permitir uma melhor

² Baez, Mauricio Cabrera. La Política Exterior de Venezuela. In: PUIG, Juan Carlos (Comp.). América Latina: Políticas Exteriores Comparadas. Buenos Aires: Grupo Editor Latino-Americano, 1984, Vol. 2, p. 550-553.

projeção dos interesses políticos do país na América Latina, o que favoreceu o surgimento do anseio de liderança na região, levando, porém, à fixação de prioridades no seu entorno imediato, especialmente no Caribe³.

Entre 1980 e 1988, a ação internacional do país foi severamente limitada pela queda dos preços internacionais do petróleo e pelo peso crescente da dívida externa, o que favoreceu o surgimento de uma retórica crescentemente reivindicatória, ainda que se mantivessem os relacionamentos especiais que caracterizavam a atuação internacional da Venezuela, ou seja, as relações com os Estados Unidos e os vínculos privilegiados com o Caribe e os países andinos. Nesse momento, reavivaram-se as preocupações com as pendências lindieiras, especialmente com a Guiana. A crise econômica, por outro lado, que se tornou característica dos anos 80, fez baixar o perfil altivo e recalcou o sentimento de superioridade que nutriu a ação internacional da Venezuela desde os anos 50. Esse “choque de realidade” fez com que o país passasse a se interessar mais diretamente pela cooperação com os países latino-americanos. Ao concentrar-se sobre a dimensão regional, com o apoio às soluções pacíficas e negociadas dos conflitos centro-americanos, como se viu com a participação ativa no Grupo de Contadora, não se furtou à aproximação com o Brasil, por exemplo, que lhe ofereceu o adensamento da cooperação política e econômica⁴.

De 1989 a 1998, o país sofreu, como todos os demais da América Latina, os impactos do reordenamento mundial sinalizados pelo fim da Guerra Fria, que levou à reversão dos parâmetros políticos com os quais operavam e pela aceleração da globalização. Nessa fase, a ação internacional da Venezuela foi marcada por um novo viés de ativismo político e econômico e orientou-se, prioritariamente, para os temas comerciais e da integração regional. A Venezuela aderiu, finalmente, ao Gatt (1990) e empreendeu uma série de iniciativas de integração sub-regional. A rápida internalização de um pacote de medidas de orientação liberalizante, nos moldes do que era então preconizado pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial levada a cabo na segunda Presidência de Carlos Andrés Pérez produziu, neste momento, uma grave crise de estabilidade, que acabou por conduzir ao impedimento do presidente em 1993, o que se deu depois de duas

³ Romero, Carlos A. *La Política Exterior de Venezuela ante el Tercer Milenio*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2000, mimeo,

⁴ Cervo, Amado L. *Op. Cit.*, p. 190-191.

tentativas de golpe de Estado em 1992 e de forte agitação social. A ascensão de Rafael Caldera pela segunda vez à Presidência da República, em fevereiro de 1994, prenunciando o fim do regime político estabelecido no *Pacto de Punto Fijo*, ensejaria na ação internacional da Venezuela um importante processo de atualização, que passou pela afirmação da aproximação do Brasil como uma linha estratégica e pelo ceticismo demonstrado com relação à ambição de Washington de liderar a constituição de uma Área de Livre Comércio das Américas – Alca⁵.

A eleição de um *outsider* para a Presidência da República em 1998, na figura do tenente-coronel da reserva Hugo Chávez Frías, encetaria o fim do sistema político estabelecido pelo *Pacto de Punto Fijo* e pela dominação dos dois partidos que dominaram a cena política venezuelana desde então – o socialdemocrata Acción Democrática – AD – e o democrata-cristão Comitê de Organização Política Eleitoral Independente – Copei, rompendo os consensos que foram construídos desde as suas origens, com impactos importantes tanto sobre a política doméstica quanto sobre a política externa da Venezuela. Com efeito, a chegada de Chávez ao poder permitiu a antevisão de um novo sistema político, em tudo distinto da experiência consolidada nos 40 anos anteriores, que procura afirmar novas orientações e rearticular velhas tradições internacionais.

Assim, a nova estratégia internacional da Venezuela sob Chávez tem o seu eixo firmado em quatro áreas prioritárias a Atlântica, com foco na Guiana; a Caribenha, com foco no Caribe –; a Andina, com foco na Colômbia; e a Amazônica, com foco no Brasil – evidenciando que a ênfase da política exterior do país está indubitavelmente nas relações com os vizinhos. Esses eixos são articulados pelo novo papel protagonista conferido à integração regional, que assumiu dimensão fundamental nas preocupações internacionais do país, dada a sua condição peculiar de situar-se na confluência entre os diferentes processos de integração de dimensões sub-regionais que se processam na América Latina Comunidade Andina de Nações CAN, Grupo dos Três, e Associação dos Estados do Caribe - AEC ⁶.

⁵ Vizontini, Paulo G. Fagundes. “A política externa da Venezuela frente à globalização (1989-2001). *Paper* apresentado no Seminário sobre a Venezuela, promovido pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais– IPRI, Rio de Janeiro, 17-18 de maio de 2001. Brasília: mimeo, p. 16-17.

⁶ Azeredo, Mauro Mendes de. “A crise da democracia venezuelana”. *Paper* apresentado no Seminário sobre a Venezuela, promovido pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais– Ipri, Rio de Janeiro, 17-18 de maio de 2001. Brasília: mimeo, p. 20-24.

O relacionamento especial que se procurou construir aceleradamente com o Brasil sintetiza, nas orientações da política exterior da Venezuela sob Chávez, o processo de reordenamento dos espaços geográficos prioritários e as agendas estratégicas nos quais se realizam os interesses internacionais prioritários do país. No caso, o adensamento das relações com o grande vizinho amazônico e, por seu intermédio, a aproximação do Mercosul, configura-se como a chave para a concretização de um novo eixo dinâmico de integração econômica, no qual a Venezuela é um ator proeminente.

3. O lugar da integração regional nas estratégias internacionais da Venezuela (1958-1998)

Como já se afirmou, as rendas auferidas pela Venezuela com o petróleo e a estabilidade democrática proporcionada pelo *Pacto de Punto Fijo* são fatores muito importantes para explicar algumas das singularidades da política exterior do país. Com efeito, esses fatores, que propiciaram tanto a estabilidade econômica e o financiamento do projeto nacional modernizador tocado desde os anos 50 quanto a perpetuação de um sistema político democrático e estável injetaram também, um sentimento de autoconfiança e, por que não dizer, de superioridade face aos demais países da região.

As diferentes atualizações verificadas na ação internacional da Venezuela no período em tela, e as inflexões discretas no discurso diplomático do país, visavam, portanto, conformar e projetar esse sentimento de singularidade. Esse processo é visível, por exemplo, na construção da retórica latino-americanista (característica, por exemplo, da primeira passagem de Rafael Caldera pela Presidência da República, 1969-1973), que se calcava no “modelo” sócio-político venezuelano, em tudo diferente das experiências autoritárias de direita ou de esquerda (especialmente o “modelo cubano”) que se multiplicavam na América Latina, procurando se opor à tônica terceiro-mundista reivindicatória da ação internacional dos principais países da região. A projeção dessa singularidade, de acordo com Amado Cervo, não esconde o fato da principiante da política exterior do país proporcionada particularmente pela denominada Doutrina Betancourt, visava provocar a união da região para “garantir o mercado regional para o petróleo venezuelano, o maior objetivo concreto de interesse nacional pelo qual se movia a diplomacia do país”.

⁷ Cervo, Amado L. *Relações Internacionais da América Latina*, Op. Cit. , p. 235.

Na mesma perspectiva, a escalada internacional dos preços do petróleo, a partir dos anos 70, reforçou na Venezuela de Carlos Andrés Pérez (que sucedia a Rafael Caldera no poder), as ambições de liderar a América Latina, instrumentalizando as idéias do libertador Simón Bolívar que eram então recicladas pela intelectualidade militante e pela imprensa para dar substrato à política de influência, pela qual o país se pretendia assumindo “a condição permanente de porta-bandeira dos latino-americanos”⁸. São as idéias bolivarianas reeditadas que indicavam para a necessidade de projeção do poder de influência venezuelano por sobre a sua área de interesse imediato, particularmente o Caribe e o entorno andino. Por isso, desconfiou do Brasil que crescia em ritmo rápido, tocado pelo milagre econômico do final dos anos 60 e início dos 70, e procurou aproximar-se da Argentina para, com o novo eixo Caracas-Buenos Aires, limitar o crescimento da influência do Brasil na América do Sul.

A manutenção de uma política de prestígio regional, que se estabelecia desde 1958 e que se reforçava em conjunturas econômicas propícias como a do início dos anos 70, mostrava-se, porém, contraditória com a sobrevivência da postura de desconfiança e mesmo de hostilidade para com os processos de integração comercial como a Alalc e o Pacto Andino, que forçavam a concessão de preferências aduaneiras generalizadas, o que se justificava pelo receio de que isso viesse a prejudicar o andamento do projeto industrial-modernizador. Mas como exercer a liderança política, acessando os mercados alheios, sem fazer concessões aos seus parceiros?

Com efeito, o governo de Caracas menosprezou, desde o seu lançamento, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio – Alalc – em 1960, a ela aderindo apenas em 1967, acompanhando, entretanto, a sua conversão em Associação Latino-Americana de Integração – Aladi, em 1980. Aderiu também tardiamente ao Pacto Andino, criado em maio de 1969 quando foi assinado o Protocolo de Cartagena que reuniu Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Chile, mesmo com a oposição do meio dos negócios e de certos círculos políticos. Portanto, a adesão ao Pacto Andino, em 1973, depois da retirada do Chile em 1969, deve ser entendida sob essa perspectiva, considerando que rompia o comportamento reticente da Venezuela *vis-à-vis* aos processos

⁸ Idem, p. 250

de integração regional, e explicava-se pelas claras necessidades do projeto político venezuelano para a região ⁹.

Essa postura reticente diante da integração regional que se tornou característica da ação internacional da Venezuela em grande parte do período que se abre em 1958 e se encerra em 1998 encontra uma manifestação singela na própria Constituição da República de 1961, que resumia este assunto como uma “aspiração legítima”, mas de certa forma ainda abstrata ante a realidade da época em que foi concebida. Tal formulação abstrata do conceito de integração sintetiza a postura de cautela da Venezuela face aos processos de regionalização que se observou até o final dos anos 80 e, no caso, a facilidade com que a idéia de integração foi usada por diferentes governos venezuelanos com os propósitos políticos de afirmação das ambições de liderança do país.

A adesão da Venezuela aos processos de regionalização em curso na região no período, vale dizer, na Alalc e no Pacto Andino, foi prejudicada, portanto, pela combinação do seu sentimento de singularidade, inspirando uma política assertiva que levou o país ao isolamento e pelas veleidades de projetar um modo próprio de integração, mais diretamente inspirada pelas leituras geopolíticas que emanaram da atualização do pensamento bolivariano do que propriamente pela crença de que a sua participação poderia trazer bons negócios para a dinamização do seu projeto de desenvolvimento ¹⁰.

Foram apenas as transformações brutais ocorridas na cena internacional a partir do final dos anos 80, marcadas pelo avanço da globalização econômica e pelo concomitante revigoramento dos processos de regionalização por todo o mundo (inclusive na América do Sul), que se combinaram com o quadro de deterioração econômica e social em que a Venezuela está imersa desde o início da década de 1980, que emprestaram densidade e comprometimento de fato à participação do país nos processos de integração regional. Verifica-se, então, a necessidade de aprofundar as formas de inserção na economia internacional a partir do livre comércio que permitissem a relativização da dependência das rendas do petróleo e, em consequência, o aumento da diversificação das exportações. Por isso, a partir dos governos de

⁹ Idem, p. 247-248.

¹⁰ Cervo, Amado L. A Venezuela e os seus vizinhos. Revista Cena Internacional, Vol. 3, Número 1, 2001, p. 8-10.

Carlos Andrés Pérez (1989-1993) e de Rafael Caldera (1994-1998), a Venezuela buscava acelerar e dinamizar a sua participação nos diferentes esquemas de integração em curso na região.

Assim, em 1989, Caracas lançou as negociações para o estabelecimento de uma zona de livre comércio com a Colômbia e o México, dando origem ao grupamento que se convencionou denominar de Grupo do Três (G3), que era incrementado com a perspectiva de cooperação turística, energética, científica e tecnológica. Animado pelo desejo de atualizar rapidamente o perfil do país nas relações econômicas internacionais, o segundo governo de Pérez concebeu uma estratégia de rápida abertura externa, ingressando oficialmente no Gatt em 1990 e completando, dois anos mais tarde, a sua participação no Pacto Andino, com o estabelecimento de uma zona bilateral de livre comércio com a Colômbia. Em 1992, a Venezuela firmava, ainda, um Acordo sobre Comércio e Investimentos com a Comunidade do Caribe – Caricom, passando a vincular-se a esse processo de integração por meio de um Acordo Energético¹¹.

Adicionalmente, o governo venezuelano patrocinou, em fevereiro de 1993, duas importantes iniciativas tendentes a reforçar o sentido da integração regional na sua estratégia internacional. A primeira delas foi conhecida como Compromisso de Caracas, pelo qual eram estabelecidas as bases para o lançamento de programas de cooperação ligando o Grupo dos Três aos países centro-americanos. Na Declaração de Caracas, a segunda dessas iniciativas, propunha-se o estabelecimento de um Acordo de Livre Comércio ligando a Venezuela e a Colômbia ao Mercado Comum Centro Americano – MCCA, instituído em 1960 e composto pela Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua¹².

Em 1994, a Venezuela foi um dos Estados instituidores da Associação dos Estados do Caribe - AEC, criada em junho daquele ano na Cidade de Cartagena das Índias. A Associação foi concebida como um pólo de convergência dos diferentes esquemas de integração do Caribe, a eles associando por meio de esquema de livre comércio os países do G3, a Caricom, o MCCA, Cuba, a República Dominicana e o Haiti.

Essas iniciativas de regionalização, porém, conheceram ritmos muito distintos de desenvolvimento. O G3, por exemplo, foi virtualmente paralisado pela adesão do México ao Acordo de Livre Comércio da

¹¹ Vizentini, Paulo G.F. Op. Cit., p. 11-12.

¹² Vizentini, Paulo G.F. Op. Cit. p. 17.

América do Norte – Nafta. Isso levou ao adiamento do cronograma inicialmente previsto para a desagravação tarifária e a uma primeira alteração dos seus objetivos. O enfraquecimento do G3, em consequência, levou ao relativo debilitamento dos demais acordos de associação com o MCCA e a Caricom. A CAN, por seu turno, também conheceu, a partir de então, uma fase de enfraquecimento, visível com dificuldades para estabelecer a Tarifa Externa Comum, e a busca de caminhos de integração alternativos por parte de alguns de seus membros. Assim, preferiu a Bolívia associar-se ao Mercosul, enquanto o Peru, devido às suas dificuldades macroeconômicas, anunciava a suspensão temporária das obrigações que havia assumido no contexto da CAN, procurando acercar-se do já esvaziado G3.

É, nesse contexto, que se dá início a atualização e da dinamização rápida das relações da Venezuela com o Brasil, que teve etapas importantes decorridas desde 1992. Com efeito, o lançamento da denominada Iniciativa Amazônica, em dezembro daquele ano, pelo governo do Brasil, sob Itamar Franco, dava uma primeira medida do interesse do grande país vizinho em fortalecer as relações com os países do Norte, ampliando as relações econômicas envolvendo a dinamização do comércio e da cooperação energética (interessava-se o Brasil pelo petróleo venezuelano, pelo gás da Bolívia e do Peru e pelo carvão colombiano). Na mesma perspectiva, o lançamento da iniciativa brasileira, em 1993, de constituição de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana – Alcsa – indicava a intenção do Brasil de ampliar a integração econômica na América do Sul e, principalmente, de criar condições de convergência econômica e política para o desenvolvimento futuro das negociações da Área de Livre Comércio das Américas – Alca. Desse modo, a concretização da Alcsa dar-se-ia a partir da aproximação dos diferentes esquemas de integração em curso na América Latina, processo no qual a Venezuela teria um papel de peso a desempenhar. Assim, é o governo de Caracas quem iria manifestar o interesse em aproximar-se do Mercosul já em 1995, gesto que sintetizava a estratégia de inserir-se como elo de ligação das integrações que se processam ao norte e ao sul da América do Sul.

A rápida atualização da importância conferida pela Venezuela aos processos de integração observada ao longo dos anos 90 permite que se entreveja uma mudança de perspectiva que informa o próprio papel da Venezuela na política e na economia da América do Sul. Viu-se que até a metade da década passada, o eixo prioritário da integração

regional para a Venezuela centrava-se na sua tradicional área de interesses estratégicos, ou seja, nos Andes e no Caribe – o que é bem sintetizado pelos diversos acordos que firmou o país com a América Central, o Caribe, o México e a Colômbia. A partir de então, processou-se uma nova orientação, que foi informada pela dinamização da cooperação com o Brasil e com as perspectivas de encaminhamento das estratégias negociadoras para a criação da Alca, empurrando as atenções do país para o sul, ou seja, para o Brasil e, por extensão, para o Mercosul¹³.

4. A nova estratégia de integração regional da Venezuela (de 1998 a nossos dias)

O viés estratégico de que se reveste a integração regional na inserção internacional da Venezuela, como se viu, é uma construção recente, que relativizou alguns traços tradicionais da política exterior do país, tais como a vontade de diminuir a dependência das exportações petrolíferas e a subjugação de alguns dos traços de singularidade que informaram as relações venezuelo-latino-americanas desde 1958. Mesmo a ascensão de Hugo Chávez ao poder, em 1998, o que levou ao rompimento de muitas das tradições da ação internacional da Venezuela firmadas nas décadas passadas, curiosamente preservou os avanços consolidados pelos governos venezuelanos dos anos 90 quando o assunto foi a dimensão transcendente que assumia a integração regional para o país.

Tal consolidação do sentido estratégico da integração regional demonstrada pela Venezuela pode ser traduzida na própria adaptação dos preceitos constitucionais que orientam a política exterior do país. Assim, na Carta Magna de 1999 inseriu-se a integração regional como um princípio orientador da ação internacional do país. Ainda aqui há uma nova atualização do pensamento bolivariano, que costura inclusive alguns dos aspectos doutrinários da ação internacional do governo Chávez. Entre as referências mais impactantes, incluem-se a busca da autonomia internacional, a desconfiança com relação às hegemonias e, especialmente, a necessidade de construção da unidade latino-americana para que se obtenha o equilíbrio político e militar que torne a região menos vulnerável. Nessa perspectiva, um dos componentes

¹³ Vizontini, Paulo G.F. Op. Cit., p. 11-13.

fundamentais da política exterior da Venezuela é a importância emprestada aos projetos de união para a independência regional ¹⁴.

Com efeito, a convergência desse princípio com a realidade circundante em que o país tem se desenvolvido nos anos recentes, converteram-no em um comando de orientação mais pragmática, como o que se aponta já na Constituição de 1999. Em tal sentido, o seu artigo 153 estabelece o seguinte:

La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones (...) podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo esos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina...

Ademais, a nova Constituição estabelece que os Acordos de integração terão aplicação direta e preferente sobre a legislação interna. Com essa disposição, se desfaz a discussão que existia sob a vigência da Carta de 1961 acerca da aplicação direta de normas e decisões de organismos supranacionais, como a Comunidade Andina de Nações.

O novo preceito constitucional traduz a um só tempo tanto o aprofundamento do compromisso do Estado venezuelano com a integração regional, quanto a expectativa de alta funcionalidade que os esquemas de regionalização podem oferecer para a realização dos interesses internacionais do país. Mas como teriam evoluído os vínculos da Venezuela com os esquemas de integração dos quais participa? Não há dúvida de que essa evolução foi bastante desigual ao longo dos últimos anos.

O Pacto Andino, convertido em Comunidade Andina de Nações – CAN – em 1996 (Ata e Protocolo de Trujillo) é o processo de integração mais imediato para a Venezuela, no qual inclusive exerce peso econômico considerável e forte liderança política. Tem-se verificado que na CAN a Venezuela vem perdendo peso político relativo, ainda que permaneça sendo um parceiro econômico muito importante, tanto no conjunto comunitário (tendo em conta que o país concentra cerca de um terço do comércio regional) quanto nas

¹⁴ Cardozo, Elza. *El juego de la integración: después de Brasilia*, disponível em (<http://www.tableroglobal.com/Despues%20de%20brasilia.htm>) – acessado em 14/10/2003.

relações do bloco com outros parceiros: por exemplo, nas relações com os Estados Unidos, a Venezuela concentra cerca de 60% das exportações e pouco mais de 40% das importações da CAN e nas relações do conjunto com o Mercosul, cerca de 55% das exportações e 30% das importações. O próprio dinamismo relativo do bloco é também uma expressão das ativas relações econômicas existentes historicamente entre a Venezuela e a Colômbia, que chega a representar mais de 60% do comércio comunitário. Dados recentes demonstram, por outro lado, a importância crescentemente marginal da Comunidade Andina nas relações comerciais internacionais da Venezuela – o bloco recebeu apenas 4,9% das exportações venezuelanas em 2002, enquanto no mesmo ano a Venezuela provia-se em apenas 11,5% das suas compras junto aos seus quatro parceiros (ver o anexo estatístico ao final deste trabalho) ¹⁵.

É fato que o bloco vem enfraquecendo-se, com repetidas violações aos acordos e sucessivas postergações dos compromissos de aprofundamento e de prazos. Ademais, os países que o compõem, a Venezuela incluída, têm conhecido muitos problemas que os debilitaram ao longo dos últimos anos, como o aumento do desemprego, sinais de desaceleração econômica, aumento das conseqüências econômicas e sociais das seqüelas do narcotráfico e da violência decorrente, fragilidade das instituições democráticas etc.

Apesar disso, o atual governo venezuelano teve diversas oportunidades para renovar os seus compromissos com o bloco, firmando as Declarações de Cartagena (1999, aprofundamento dos compromissos), a Ata de Lima (2000, reafirmação de compromissos e com a agenda política de integração, aprovação do Compromisso Andino pela Democracia), Ata de Carabobo (2001, reafirmação de compromissos e de metas), e de Antioquia (2003, reconhecimento de que o processo de integração requer novas linhas estratégicas e reiteração do Acordo de Cartagena como instrumento de crescimento e desenvolvimento do conjunto regional). O anúncio da intenção da Venezuela de associar-se ao Mercosul, feito em abril de 2001, é uma das iniciativas, entretanto, que sintetizam esse gradual distanciamento.

As relações da Venezuela com os esquemas de integração da Bacia do Caribe e da América Central são tradicionalmente

¹⁵ Dados do autor, elaborados a partir de dados da Comunidade Andina, disponíveis em <http://www.comunidadandina.org/estadisticas.asp>, acessado em 12/10/2003.

importantes. Consideradas áreas vitais para os interesses geopolíticos do país, as iniciativas de regionalização têm contado com a participação mais ou menos intensa da Venezuela. Assim, a Venezuela liga-se à Comunidade do Caribe – Caricom – pelo Acordo sobre Comércio e Investimentos, programa que tem um forte conteúdo programático, ainda não de todo regulado. Pelo Acordo, a Venezuela reduziria as suas barreiras alfandegárias ao comércio com os países-membros da Comunidade, enquanto esta se comprometia, em reciprocidade, a tratá-la como nação mais favorecida. O relacionamento comercial com a Comunidade mostrou-se relativamente dinâmico, ainda que de reduzidas proporções sendo, nos últimos dez anos, superavitário. Em 2002, apenas 2,9% das exportações venezuelanas tiveram por destino a Comunidade, enquanto dela comprava 1,4% das suas importações¹⁶. A evolução das correntes de comércio, inclusive, na perspectiva de uma década, evoluíram de modo bastante homogêneo, o que permite concluir que o Acordo não tenha causado uma modificação radical nas relações comerciais com o Caribe. Na dimensão dos investimentos, foram feitas inversões nas áreas de petróleo, produtos e equipamentos agrícolas, veículos, máquinas de construção e mineração, equipamentos elétricos e serviços financeiros. Apesar da modicidade dos recursos econômicos envolvidos no Acordo, é de se supor que ele tenha permitido à Venezuela renovar a sua presença no Caribe, incrementando a cooperação política.

É na mesma perspectiva política que deve ser examinada a participação da Venezuela na Associação dos Estados do Caribe, constituída em 1994. A Associação pode ser entendida como um organismo de consulta, cooperação e de ajuste, que teria o propósito de identificar e promover políticas visando ao desenvolvimento cultural, econômico, social, científico e tecnológico, de forma a construir-se um espaço econômico mais amplo para a promoção da integração econômica por meio do comércio e do investimento. Dela tomam parte 25 Estados independentes e 12 territórios coloniais, perfazendo um espaço de 228 milhões de habitantes. O arranjo não teve desdobramentos econômicos importantes para a Venezuela, que está ligada por outros esquemas de integração a boa parte dos seus membros mais importantes, especialmente ao México e à Colômbia, que compõem o Grupo dos Três.

¹⁶ Comunidad Andina – Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEXT).

Essa iniciativa que reúne Venezuela, México e Colômbia, estabelecida a partir de 1989, tem por objetivo impulsionar a complementariedade econômica entre os parceiros, a cooperação petrolífera e a promoção do comércio de produtos não-tradicionais. Tanto a Colômbia quanto o México são tradicionalmente parceiros comerciais muito importantes para a Venezuela – as correntes de comércio com a Colômbia, por sinal, de tão expressivas, chegam a compor mais da metade do comércio intracomunitário quando vistas da perspectiva da CAN. O Tratado de Livre Comércio do G3 tem por objetivo criar um espaço livre de restrições aduaneiras que favoreça o crescimento econômico contínuo, além de propiciar a ampliação dos vínculos econômicos entre os parceiros. O conjunto abarcado pelo G3, apesar dos seus percalços e, especialmente, da atração exercida pelo Nafta, que incorporou o México e levou ao retardamento das desagravações prometidas, tem um peso considerável no sistema de relações comerciais da Venezuela. Em 2000, cerca de 15% das vendas realizadas ao exterior destinaram-se à Colômbia e pouco mais de 5% foram destinadas ao México.

A participação da Venezuela no Mercosul foi anunciada pelo governo Chávez como uma das prioridades da sua política externa. Como já se afirmou, a aproximação com o Brasil, que vem se processando desde o início dos anos 90, sinalizou uma importante atualização da política exterior da Venezuela e, nessa perspectiva, da própria política em matéria de integração que seguiram os diferentes governos do país desde então.

São muitas as evidências de que as relações com o Brasil e a aproximação do Mercosul revestem-se de extrema prioridade para a Venezuela contemporânea. Desde que o Protocolo de Gusmania foi firmado pelos então presidentes Rafael Caldera e Itamar Franco em março de 1994, sucederam-se vários encontros de cúpula que tiveram por objetivo revestir gradualmente esse relacionamento de prioridade estratégica para os dois lados. De acordo com Cervo, para o Brasil, a Venezuela tem condições de converter-se rapidamente em primeiro fornecedor de petróleo, além de provedor de eletricidade para a região norte do país, enquanto para a Venezuela, o potencial econômico do Brasil e a condição de líder do processo de integração regional do Cone Sul são atrativos bastantes e suficientes para justificar o adensamento dessa parceria. São o Brasil e a Venezuela os países chave para a articulação dos dois esquemas de integração regional (Mercosul e CAN), indicando para a fundação futura de uma Área

de Livre Comércio Sul-Americana, tendo por base uma rede de acordos de livre comércio¹⁷.

A Venezuela sob Chávez anunciou a sua decisão de solicitar a sua associação ao Mercosul ainda em 2001, reproduzindo o esquema de aproximação que integrou a Bolívia ao processo anos antes. De certa forma, uma futura associação ou mesmo adesão da Venezuela ao Mercosul pode ser facilitada pelo fato de que a oferta exportável não-tradicional venezuelana, que corresponde a apenas 30% do seu PIB, é comercialmente compatível com a demanda global do Mercosul, e vice-versa. Não por acaso, a Argentina foi por quase duas décadas o segundo fornecedor de fármacos e o Brasil situou-se entre os cinco maiores fornecedores de bens industriais. Desde 1993, o intercâmbio entre a Venezuela e os países do Mercosul perfaz uma linha ascendente com todos os países, à exceção do Paraguai.

Adicionalmente, entrementes as negociações da Comunidade Andina com o Mercosul foram iniciadas e tiveram bom andamento, devem estar concluídas antes do final de 2003, pouco tempo depois da conclusão do Acordo de Livre Comércio do Peru com o Mercosul. Assim, em um prazo de dez anos, até o fim de 2013, poderão ser eliminados progressivamente os impostos aduaneiros entre os nove países envolvidos na negociação, Venezuela inclusive, para cerca de 70% dos bens exportáveis pela CAN e para cerca de 85% dos bens do Mercosul, com um prazo de cinco anos para a proteção dos setores mais sensíveis.

A aproximação da Venezuela do Mercosul e a conclusão do Acordo com a CAN são etapas importantes da estratégia de Caracas de conter o ímpeto de implantação da Alca, na mesma perspectiva que tem sido adotada pelo Brasil. No caso, a consecução dos acordos que ligam os diferentes esquemas de integração regional dos quais a Venezuela faz parte é vista como uma tática que poderá permitir o poder de barganha dos Estados sul-americanos naquele processo negociador.

5. À guisa de conclusão: A integração como recurso estratégico da política exterior da Venezuela

A evolução recente dos esquemas de regionalização no subcontinente, articulada às novas formas de cooperação entre os Estados da América do Sul esboçadas na Conferência de Presidentes

¹⁷ Cervo, Amado L. *A Venezuela e os seus vizinhos...*. Op. Cit. p. 35.

da América do Sul, realizada em Brasília em 2000, são processos que permitem antever uma função estratégica a ser desempenhada por um país como a Venezuela na conformação de uma rede de integração flexível e aberta na América do Sul. Com efeito, sabe-se que, por diferentes razões, os processos sub-regionais no hemisfério (no Caribe, nos Andes, no Cone Sul, na América Central e mesmo na América do Norte) evoluíram ao longo dos anos 90 de modo muito heterogêneo, levando à consolidação de dois pólos dinâmicos com alto poder de atração sobre as economias intermediárias e pequenas da região – o primeiro ao Norte, com o Nafta, e o segundo ao Sul, com o Mercosul.

A consolidação desses pólos, que se deu em paralelo com o avanço das negociações para a criação da Alca, originou uma grande variedade de orientações e de estratégias que foram seguidas de modo mais ou menos consistente por países como o Chile e a Bolívia e mesmo a Venezuela, que buscaram com maior ou menor sucesso a associação em separado a esses blocos.

Nesse sentido, a consolidação dos espaços sub-regionais existentes na América do Sul – América Latina e a sua posterior convergência parecem ser uma das condições de sucesso da estratégia de fortalecimento do poder de negociação dos seus estados-membros na realização da Alca. E nessa dinâmica, devido às suas múltiplas identidades, às suas circunstâncias geográficas peculiares (por situar-se no entroncamento entre o norte e o sul do hemisfério, e entre o leste e o oeste da América do Sul), e à sua proeminência na política intraregional, a Venezuela tornou-se o pivô de toda a estratégia de integração regional que solidariza a América do Sul no início do século XXI.

Anexo Estatístico

VENEZUELA: COMÉRCIO EXTERIOR DE BENS										
Milhões de dólares										
Zona Econômica	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
EXPORTAÇÕES (FOB)										
TOTAL MUNDO	15.458,9	16.717,5	17.204,2	23.065,5	22.886,2	17.000,5	20.076,4	31.420,0	25.304,5	25.255,5
COMUNIDADE ANDINA	1.045,3	1.426,4	1.882,2	1.748,1	2.111,0	1.953,4	1.220,3	1.586,6	1.240,1	1.242,7
Bolívia	1,5	2,1	8,8	3,9	5,8	5,0	1,5	2,9	2,0	3,6
Colômbia	910,1	1.181,4	1.422,1	1.254,5	1.340,5	1.429,3	788,8	853,4	730,7	765,7
Equador	44,5	146,2	214,2	179,7	300,3	220,6	144,5	200,1	211,6	272,3
Perú	89,3	96,6	237,0	309,9	464,4	298,5	285,6	530,1	295,7	201,1
MERCOSUL	425,0	613,8	754,5	844,5	1.107,7	797,1	955,5	1.287,2	861,7	690,5
UNIÃO EUROPEIA-15	1.375,9	1.517,8	1.856,6	1.995,7	1.422,9	1.365,2	1.086,4	1.654,6	1.727,7	1.876,9
TLC	8.898,4	9.110,8	9.240,6	14.417,0	13.988,5	9.108,4	11.102,9	17.753,0	13.522,6	13.170,4
ASEAN	36,0	27,3	6,2	15,0	36,3	17,0	12,8	98,7	66,3	134,0
MCCA	376,8	401,2	399,8	447,1	520,0	414,4	541,7	805,2	679,0	740,2
CARICOM	603,9	1.169,2	514,9	409,6	249,8	264,0	374,2	815,0	743,6	725,4
IMPORTAÇÕES (CIF)										
TOTAL MUNDO	11.627,8	8.398,9	11.248,6	9.306,2	13.271,2	15.040,5	13.289,5	15.256,3	17.662,1	10.647,7
COMUNIDADE ANDINA	572,8	494,4	1.022,7	891,8	1.026,8	993,9	945,3	1.439,1	1.977,3	1.201,0
Bolívia	1,2	1,2	0,1	0,4	0,9	15,9	37,3	75,5	182,6	158,3
Colômbia	478,2	405,4	832,5	696,1	870,2	817,2	755,1	1.119,9	1.463,1	913,5
Equador	8,5	8,2	31,4	34,2	40,8	56,2	61,6	117,6	193,7	49,7
Perú	84,9	79,6	158,8	101,0	114,9	104,6	91,3	126,1	137,9	79,5
MERCOSUL	639,4	491,3	839,9	744,1	962,9	1.039,5	791,0	1.074,1	1.346,2	916,9
UNIÃO EUROPEIA-15	2.579,5	1.796,7	2.049,1	1.666,1	2.277,9	2.940,3	2.844,7	2.911,7	2.937,1	2.060,3
TLC	6.071,2	4.425,3	5.730,2	4.896,4	6.990,5	6.310,2	6.310,2	6.843,9	7.535,4	4.341,8
ASEAN	53,3	46,4	66,6	43,8	56,8	76,3	76,3	134,0	115,5	52,3
MCCA	22,0	34,4	79,1	30,0	37,4	33,5	33,5	34,7	42,1	40,7
CARICOM	63,9	37,8	36,0	42,1	80,5	43,6	43,6	45,9	54,6	149,3
BALANÇA COMERCIAL										
TOTAL MUNDO	3.831,1	8.318,6	5.955,6	13.759,2	9.615,0	6.786,8	6.786,8	16.145,7	7.642,4	14.607,8
COMUNIDADE ANDINA	472,5	932,0	859,4	916,3	1.084,2	275,0	275,0	147,5	-737,2	47,7
Bolívia	0,3	0,9	8,8	3,5	4,9	-35,8	-35,8	-72,6	-180,6	-154,8
Colômbia	431,9	776,0	589,7	558,4	470,3	33,7	33,7	-266,5	-732,4	-147,8
Equador	35,9	138,0	182,8	145,5	259,5	82,9	82,9	82,6	17,9	222,6
Perú	4,4	17,21	78,2	208,9	349,5	194,3	194,3	404,1	157,8	121,6
MERCOSUL	-214,3	122,5	-85,3	100,4	144,9	164,5	164,5	213,1	-484,5	-226,4
UNIÃO EUROPEIA-15	-1.203,6	-278,9	-192,5	329,6	-855,0	-1.758,3	-1.758,3	-1.257,1	-1.209,5	-183,4
TLC	2.827,2	4.685,5	3.510,3	9.520,6	6.997,9	4.792,7	4.792,7	10.909,1	5.987,1	8.828,6
ASEAN	-17,3	-19,1	-60,4	-28,9	-20,5	-63,5	-63,5	-35,3	-49,2	81,8
MCCA	354,8	366,8	320,7	417,1	482,6	508,1	508,1	770,5	636,8	699,6
CARICOM	539,9	1.131,4	478,9	367,6	169,3	330,6	330,6	769,2	689,0	576,1

Fonte: Comunidad Andina Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEXT)
Elaboración Comunidad Andina, Secretaría General: Proyecto 4.37.52 Estadística

COLÔMBIA

**Economia nacional e suas relações com
a economia regional e internacional**

Colômbia: Economia nacional e suas relações com a economia regional e internacional

Carlos Eduardo Vidigal¹

1. Introdução

A presença do presidente brasileiro Luís Inácio Lula da Silva no XIV Conselho Presidencial Andino, a convite do presidente colombiano, Álvaro Uribe Vélez, confirmou a disposição de parte significativa das lideranças políticas sul-americanas em aprofundar as discussões sobre a integração regional. No encontro, realizado em Antioquia, no final do mês de junho deste ano de 2003, o presidente brasileiro reafirmou a importância estratégica da integração do Mercosul e da Comunidade Andina, destacando o compromisso de conformar, até o final do ano, uma zona de livre comércio entre os países-membros dessas organizações. Um dos primeiros passos a serem dados seria a promoção da integração física entre os países sul-americanos.

O discurso de Lula da Silva não silenciou sobre os principais problemas que se impõem a esse tipo de projeto. Entre os temas “mais espinhosos” por ele tratados, constavam a segurança, o terrorismo, o tráfico de drogas e a violência urbana. Temas de vital importância para os países andinos e que, no caso da Colômbia, assume cores dramáticas.

No tema do comércio, o destaque coube às negociações da proposta da Alca, contempladas com a disposição de serem levadas a bom termo. Tal disposição foi vinculada a uma eventual abertura do mercado norte-americano aos produtos competitivos da região e ao desenvolvimento de negociações equitativas, que levem em consideração o diferente estágio de desenvolvimento das economias sul-americanas.

¹ Professor do Curso de Relações Internacionais do Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB) e doutorando em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB).

Daí a defesa brasileira de uma negociação pragmática na Alca, que abriria espaço para o país ou o grupo de países que o desejarem exercer a liberdade de fazer concessões mais profundas de forma bilateral.

Acrescenta-se a essas dificuldades a falta de recursos dos Estados sul-americanos na implementação da integração física regional. Nesse caso, poderiam ser utilizados recursos externos, tanto norte-americanos quanto europeus, que seriam atraídos por boas oportunidades de negócios.

Os temas tratados pelo presidente brasileiro servem, neste texto, de ponto de partida para uma análise preliminar da economia colombiana e de suas relações com a economia regional e internacional. O texto fará uso de quatro questões básicas, na tentativa de ordenar a matéria: a) os tradicionais vínculos da economia colombiana com a economia norte-americana são um obstáculo à integração sul-americana?; b) qual o peso dos graves problemas internos do país – guerrilha, narcotráfico e criminalidade – nesse processo?; c) as iniciativas desenvolvidas, desde o início da década de 1990, no sentido da integração regional teriam força para a superação dos obstáculos que se apresentam?; d) o desencanto com as políticas neoliberais, presente atualmente em discursos de autoridades da região, teria atingido também a Colômbia, que agora estaria empenhada na busca de uma alternativa econômica comum para a América do Sul?

Dada a dimensão e a complexidade dessas questões, o presente texto pretende abordá-las de forma introdutória. Assim, limita-se a caracterizar, em linhas gerais, a economia colombiana e a identificar alguns problemas que afetam o projeto de integração sub-regional. Ou seja, um primeiro olhar sobre a economia de um de nossos vizinhos, que, como boa parte dos países da região, continua desconhecida da maioria dos brasileiros.

2. Modernização capitalista e violência

A economia colombiana apresentou, desde o final da Segunda Guerra Mundial, uma estabilidade macroeconômica pouco comum na trajetória dos países latino-americanos. Entre 1945 e 1985, o país cresceu a uma taxa média de 4,8% e consolidou o desenvolvimento capitalista que havia iniciado nas primeiras décadas do século XX. No entanto, o crescimento econômico do país foi similar ao do conjunto da América Latina e ao dos países em desenvolvimento, e inferior ao desempenho das economias mais avançadas. Ampliou-se, assim, a

distância que separava – e separa – a Colômbia dos países industrializados². Tal constatação não deve, porém, negar a profunda transformação estrutural ocorrida na economia do país.

Naquele período, o produto interno da Colômbia multiplicou-se por sete e a mudança mais evidente na economia do país foi, sem dúvida, a redução da participação do setor agropecuário, que representava 40% das atividades econômicas em 1949 e decaiu para 23%, no começo da década de 1980. O declínio da participação relativa do setor agropecuário teve como contraponto o surgimento e a consolidação de novas atividades econômicas, com destaque para a indústria manufatureira e para os setores de transporte, comunicações, serviços públicos modernos (eletricidade, gás e água) e financeiro. As novas atividades, que representavam 23% do conjunto no final da década de 1940, passaram a representar 40% no início da década de 1980.

Tal inversão, que conheceu distintos ritmos e diversos contratempos, permitiu a mais importante acumulação de capital da história do país. Na área privada, foram construídas grandes fábricas modernas, empresas agroindustriais e um significativo parque automobilístico, enquanto o setor público responsabilizou-se pela consolidação de uma infra-estrutura de transportes e de serviços públicos, que possibilitou a integração do mercado interno e uma ligação mais eficaz deste com o comércio internacional³.

Nas quatro décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, o setor externo da economia colombiana apresentou duas características principais: 1) os bens de consumo deixaram de ser o item mais importante das importações, perdendo espaço para os bens intermediários e de capital; e 2) as exportações apresentaram um lento dinamismo, diminuindo sua participação no PIB⁴. Se a primeira dessas características reflete o processo de modernização capitalista do país, a segunda indica a existência de dificuldades internas e externas na diversificação e no aumento das exportações.

O processo de industrialização vivido pelo país nas décadas de 1930 e 1940 promoveu o aumento das importações de bens intermediários

² Ocampo, José Antonio (ed.). *Historia económica de Colombia*. Bogotá: Siglo Veintiuno, 1987, p. 244.

³ Id., p. 245-246. O crescimento e a modernização econômica do país foram acompanhados de uma elevação dos níveis de educação da população, incluindo o ensino técnico, redundando na formação do chamado “capital humano”. As transformações foram responsáveis também pela consolidação das formas de trabalho assalariado típicas do capitalismo moderno.

⁴ Id., p. 252-254.

e de capital, resultado da demanda dos setores modernos da economia. Esses bens, que representavam 44,4% e 36,5%, respectivamente, das importações colombianas no início da década de 1950, conheceram oscilações, mas mantiveram-se estáveis nas décadas seguintes. Deve-se considerar que a diversificação da produção e as mudanças operadas nos padrões de consumo e na tecnologia levaram a mudanças significativas nos produtos específicos que se incluem em cada uma dessas categorias.

Entre 1945 e 1984, as exportações colombianas diminuíram sua participação no PIB de 21,6%, na segunda metade da década de 1940, para 14,2%, na primeira metade da década de 1980. A tendência das exportações deve ser buscada no comportamento das vendas externas de café e na diversificação excessivamente lenta da base exportadora (ver Quadro 1). A participação do café colombiano no mercado mundial, que havia atingido 20% durante da década de 1940, reduziu-se para 17% na primeira metade da década de 1950 e para 13% nos anos finais da mesma década.

Quadro 1:
Coeficientes e composição do comércio exterior colombiano (%)

	1945/9	1950/4	1955/9	1960/4	1965/9	1970/4	1975/9	1980/4
A. Coeficientes								
Exportações/PIB	21.6	19.0	17.8	16.5	15.8	14.9	15.1	14.2
Importações/PIB	16.7	21.4	18.4	16.3	15.5	16.8	16.0	19.1
B. Exportações (composição)								
Café	72.1	78.7	76.2	68.9	61.0	50.5	57.9	48.7
Ouro	5.6	2.7	2.5	2.8	1.7	1.8	2.7	6.4
Petróleo e óleo	14.6	13.6	14.3	16.1	13.5	6.9	3.9	6.6
Primárias Outras	7.7	5.0	7.0	9.1	15.0	19.8	16.6	19.0
Manufaturas				3.1	8.7	21.0	18.8	19.3
C. Importações (composição)								
Bens de consumo		14.6	9.4	7.3	7.9	9.9	13.2	11.9
Bens Intermediários		44.4	50.2	45.2	48.0	51.1	46.4	40.0
Combustíveis		4.3	3.2	1.9	0.5	0.4	5.6	12.3
Bens de capital		36.5	36.6	44.0	41.9	38.4	34.7	35.8
Outros		0.2	0.6	1.6	1.7	0.2	0.1	

Fontes: *Contas Nacionais da Cepal, Banco de la Republica e Dane. Apud Ocampo, op.cit., p. 253.*

A partir de então, os sucessivos acordos internacionais provocaram um ligeiro declínio das exportações do país, que só conheceram certa recuperação em sua participação no mercado internacional no final da década de 1970, passando de 12% para 15%, entre 1975 e 1984. Ainda assim, o crescimento anual médio da produção cafeeira nas quatro décadas do pós-guerra foi de apenas 2,2%, menos da metade do ritmo de expansão da produção nacional agregada⁵.

A lenta diversificação da base exportadora teve uma multiplicidade de causas, sendo a mais importante a pouca importância atribuída a esse objetivo de política econômica. Com as breves exceções dos períodos de 1959-1960 e, mais claramente, de 1967 a 1974, a promoção das exportações não foi uma meta prioritária. Conforme observa-se no Quadro 1, durante os anos em que se aplicou uma estratégia de promoção das exportações seus efeitos foram importantes. As exportações menores (aquelas diferentes do café, ouro e produtos vinculados ao petróleo) cresceram gradualmente de 7% das exportações, entre 1955 e 1959, para 12% (1960-1965), 23,7% (1965-1969), e 40,8% (1970-1974).

O dinamismo das exportações menores não foi suficiente para impedir a diminuição do coeficiente de exportações durante aqueles anos. Essa tendência só conheceu uma interrupção na segunda metade da década de 1970. Nesse período, a Colômbia conseguiu aumentar as exportações de manufaturados intensivos em mão-de-obra, principalmente os têxteis, e também criou um nicho de mercado, como o principal exportador mundial de livros infantis⁶.

O pequeno dinamismo das exportações minerais respondeu a outras influências. As exportações de ouro foram prejudicadas enquanto o metal sustentou o valor do dólar no mercado mundial, mas recuperaram-se no início da década de 1970, em virtude do abandono do padrão-ouro. Por outro lado, o setor de combustíveis foi prejudicado pelas descobertas de novos poços de petróleo em diversas regiões do mundo nas primeiras décadas do pós-guerra, embora tenha recuperado-se após o impacto da crise de 1973.

A recuperação da economia colombiana verificada na década de 1970 permitiu um incremento das exportações da ordem de 6,3%,

⁵ Entre 1945 e 1986, o PIB da Colômbia multiplicou-se por sete, apresentando uma taxa média de crescimento de 4,8% ao ano, que pode ser considerada bastante modesta, mas que foi a mais alta registrada na história colombiana.

⁶ Bulmer-Thomas, Victor. *La historia económica de América Latina desde la independencia*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 387.

no período entre 1973 e 1980. Essa tendência sofreu forte inflexão no início da década seguinte, em virtude da queda dos preços do café, dos efeitos da crise mexicana de 1982 e da retração do mercado internacional de capitais. A crise, na verdade, era mais ampla, levando a economia colombiana a uma rápida deterioração.

A modernização da economia da Colômbia foi um caso típico de desenvolvimento periférico, pois aprofundou o caráter primário-exportador do país, promoveu um crescimento industrial limitado em termos tecnológicos e produtivos, e não criou condições para que a Colômbia enfrentasse seus graves problemas sociais. Na década de 1990, houve uma maior concentração de renda: 20% das famílias mais ricas recebiam 52% da renda nacional, enquanto 60% da população encontravam-se abaixo da linha de pobreza. A população que vivia em situação de indigência cresceu, nesses dez anos, de 20% para 23% e a terra estava concentrada nas mãos de poucos, com 2% dos proprietários controlando 53% da terra⁷.

Os dados econômicos relativos à modernização da economia colombiana encobrem um processo mais profundo que estava em andamento no país e que se evidenciaram, a partir década de 1980, na expansão do tráfico de drogas, no recrudescimento das guerrilhas e no enfraquecimento do poder do Estado. Afinal, foi nas décadas de 1970 e 1980 que a Colômbia transformou-se no principal produtor mundial de cocaína e que passou a enfrentar movimentos guerrilheiros capazes de medir forças com o Exército nacional.

Na década de 1980, a Colômbia aparentemente vivia uma fase de contradições: por um lado, escapara, no essencial, à crise das dívidas externas dos países latino-americanos; por outro, era uma das nações com o maior índice de violência no mundo. Uma análise mais cuidadosa indicaria que a violência vinha minando, lentamente, as instituições governamentais, a estabilidade macroeconômica e a coesão do tecido social. Segundo Leongómez, a Colômbia começava a viver uma “morte lenta”, uma “erosão progressiva”⁸. À grave situação econômica acrescentava-se o colapso parcial do Estado.

⁷ Giraldo, Gustavo Gallón. “Esta guerra no se gana a bala”. Comisión Colombiana de Juristas. Fonte: <http://www.ddhhcolombia.org/ESTA-GUERRA-NO-SE-GANA-A-BALA-FINAL.doc>, acessado em 26.9.2003.

⁸ Leongómez, Eduardo Pizarro. “Colômbia: situación actual y perspectivas futuras de un país en conflicto. Un desafío para la cooperación de Europa”. In: Fundação Konrad Adenauer: *Europa-América Latina: Análisis e Informaciones*, nº 4. Rio de Janeiro, 2001, p. 7.

A Colômbia, após o trágico período conhecido como “Violência” (1946-1953), conseguiu reduzir progressivamente seus níveis de criminalidade até chegar à década de 1970 com cifras próximas à média latino-americana. A partir dos anos 1980, a violência cresceu de forma acelerada, revelando uma multiplicidade de formas e de atores, que se inter-relacionam de diversas formas. A guerrilha aproxima-se da criminalidade comum, ao promover seqüestros e extorsões. A criminalidade comum se aproxima da política, quando vende seqüestrados à guerrilha e do paramilitarismo, ao executar assassinatos por contrato. O paramilitarismo sustenta-se com recursos do narcotráfico. E, por fim, o narcotráfico alimenta a guerrilha, o para militarismo e a criminalidade comum⁹. Daí a preferência de Leongómez por tratar do tema da “violência” como um todo e não apenas uma de suas manifestações, mesmo porque o auge da guerrilha, a partir dos anos 1980, coincidiu com o auge das outras formas de violência.

No início de 1985, o governo colombiano implementou medidas de ajuste econômico para enfrentar a crise que se abatera sobre o país nos anos anteriores. As medidas, de cunho ortodoxo, incluíam a redução dos gastos públicos, o aumento nos preços dos combustíveis e o aumento de impostos. Adotadas para incrementar as exportações e reduzir o déficit fiscal, o que amenizaria as dificuldades econômicas que o país enfrentava, essas medidas agravaram a recessão, reduziram o poder aquisitivo dos salários e resultaram na aceleração das desvalorizações da moeda.

Paralelamente aos insucessos da política econômica, recrudesceu a violência perpetrada por guerrilheiros e narcotraficantes, enquanto cresciam os recursos provenientes do narcotráfico na economia colombiana. Os recursos gerados pelo narcotráfico e que foram repatriados para o país cresceram enormemente entre 1985 e 1987. Depois de um período de queda na movimentação financeira em questão, que para o ano de 1984 foi de 417 milhões de dólares, os valores repatriados para o país atingiram US\$ 1,67 bilhões, em 1986, e US\$ 2,44 bilhões, no ano seguinte. Esse último valor, segundo Rocha, teria representado 6,7% do PIB colombiano no ano de 1987. Entre os anos de 1982 e 1998, a renda dos narcotraficantes teria superado os

⁹ Id., p. 10-11.

20 bilhões de dólares, com uma participação média de 3,8% do PIB ao ano¹⁰.

A guerra contra as drogas ilícitas tem apresentado resultados modestos. Embora a imprensa mundial tenha feito um grande alarde sobre o desmantelamento dos cartéis de Cali e de Medellín na segunda metade dos anos 80, a atividade foi pulverizada e garantida pelo funcionamento de dezenas de “micro-cartéis” regionais.

O tráfico de drogas é apenas uma das chamadas “atividades destrutivas”¹¹. A criminalidade em seu conjunto gera custos diretos representados pelas perdas de capital físico e humano, além de criar maior incerteza, o que se reflete em custos indiretos adicionais: o desestímulo ao investimento; a alocação ineficiente dos recursos que seriam aplicados em atividades produtivas e que são desviados para atividades de combate à criminalidade; e o aumento dos custos das transações. Assim, as atividades destrutivas diminuem a produtividade da economia e convertem-se em freio para o crescimento.

Badel Rueda e Trujillo Ciro classificaram as atividades destrutivas que vêm minando a economia colombiana em quatro categorias: a) perdas de capital humano (homicídio); b) seqüestro; c) delitos contra o patrimônio econômico (furto, extorsão, estelionato, pirataria, etc); d) outros custos (saúde, vigilância e segurança privada, etc). Segundo os dados colhidos por esses pesquisadores para o período de 1991 a 1996, em termos de violência urbana, os custos brutos da criminalidade atingiram US\$ 10,5 bilhões em 1995, representando 15,5% do PIB, que equivale a uma média de 2,6% do PIB anual. As perdas de vidas humanas teriam representado 43% desses custos, os gastos em segurança 28%, os delitos contra a propriedade 25% e os custos de seqüestros e gastos com saúde 4%¹².

¹⁰ Rocha, Ricardo. *La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2000. Os dados referentes ao narcotráfico têm sofrido diversas críticas quanto ao método de cálculo dos valores envolvidos na atividade. Para uma noção sobre o tema, ver Salama, Pierre. *Riqueza y pobreza en América Latina: la fragilidad de las nuevas políticas económicas*. México (DF): Fondo de Cultura Económica, 1999.

¹¹ Badel Rueda, Martha Elena e Trujillo Ciro, Edgar. “Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia: 1991-1996”. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Unidad de Análisis Macroeconómico. *Archivos de Macroeconomía, documento 76*, março de 1998, p. 12. Badel Rueda e Trujillo Ciro conceituam “atividades destrutivas” como aquelas dedicadas a “redistribuir” ou destruir a riqueza, enquanto as atividades produtivas são as que geram valor agregado suscetíveis de acumulação.

¹² Id., p. 37.

Os custos gerados pelos conflitos armados também cresceram na última década, principalmente os decorrentes do terrorismo, promovido pelos grupos guerrilheiros, e os gastos de defesa. O terrorismo guerrilheiro concentra-se em atentados contra a infra-estrutura energética do país. Entre 1991 e 1996, o número de atentados terroristas contra os setores petroleiro, elétrico e contra a infra-estrutura viária e aérea foi de 615.

Somados os custos da criminalidade urbana aos custos gerados pelo conflito armado, entre 1991 e 1996, os custos brutos da violência na Colômbia totalizaram 16,7 bilhões de dólares, o que equivale a uma média de 3,9% do PIB anual¹³. Nada indica que esses números tenham reduzido-se nos últimos anos. Dados como esses explicam, em grande parte, diversas das iniciativas tomadas pelos governos colombianos nas duas últimas décadas, inclusive o Plano Colômbia.

3. A década de 1990 e os primeiros anos do século XXI

O desempenho da economia colombiana, na década de 1990, apresentou duas fases distintas: a primeira, correspondente ao período 1991 a 1995, caracterizou-se pela retomada do crescimento econômico; a segunda, de 1996 a 2000, foi marcada pelo declínio das taxas de crescimento do país. O PIB, que em 1991 havia crescido em 2,37%, alcançou uma taxa de 5,20%, em 1995. O crescimento médio da economia colombiana no período foi de 4,5%, a preços constantes de 1994. No ano de 1996, o crescimento foi de apenas 2,06%, atingindo um nível crítico em 1999, -4,4%, e perfazendo, nesse segundo período, uma média de 0,95%.

O surpreendente nesses dados é bom desempenho da economia colombiana na primeira metade da década de 1990, tendo em vista o recrudescimento da violência no país, no final da década anterior. A Presidência de Virgílio Barco Vargas (1986-1990) coincidiu com um dos períodos mais agudos de violência na história colombiana, com a dupla ofensiva lançada pelas diversas organizações guerrilheiras e pelos cartéis do narcotráfico.

Na área econômica, Barco havia comprometido-se, desde a campanha eleitoral, a erradicar os níveis extremos de pobreza, a combater o desemprego, a fomentar o desenvolvimento no campo, a fortalecer a justiça e a prosseguir com a “política de paz e reinserção”, começada

¹³ Id., p. 49.

na Presidência de Belisario Betancur (1978-1986) e que até então apresentara resultados medíocres. Os instrumentos para enfrentar as dificuldades econômicas internas eram um amplo programa de obras públicas e campanhas de defesa da infância e das comunidades indígenas.

Os investimentos em obras públicas e os programas sociais, que consumiram boa parte dos recursos públicos, foram possíveis devido a uma situação econômica estável, sobretudo em comparação com os demais países latino-americanos. A Colômbia manteve um crescimento econômico com taxas anuais entre 3% e 5% do PIB, o que permitiu o aumento dos investimentos externos, um grau moderado de endividamento externo e a contenção da inflação, embora em níveis elevados, mas inferiores a 30% ao ano. Outro aspecto positivo dessa administração foi a redução nas taxas de desemprego.

Um balanço da administração Barco, indica fracasso no combate à violência, de características estruturais e de difícil tratamento, sobretudo em razão dos diferentes grupos envolvidos. Porém, a Colômbia passou por quatro anos de estabilidade econômica e de um posicionamento correto do presidente em relação às instituições democráticas. Nas eleições de 1990, o candidato vitorioso, César Gaviria Trujillo, tinha desempenhado as funções de ministro da Fazenda e Crédito Público, ministro da Justiça e ministro de governo de Barco, dando continuidade a sua gestão¹⁴.

Gaviria chega à Presidência em um processo eleitoral dos mais violentos da história colombiana, como substituto de Luis Carlos Galán Sarmiento, assassinado em agosto de 1989, provavelmente a mando do Cartel de Medellín. Gaviria tinha como principal proposta de governo o mesmo objetivo declarado pelos seus antecessores: restabelecer a paz interna em uma nação que há décadas estava na situação de refém de grupos armados de diferentes tipos. Na área econômica, o principal objetivo era manter e, se possível, avançar no crescimento econômico dos anos anteriores.

O governo Gaviria (1990-1994) apresentou resultados positivos em termos macroeconômicos. Paradoxalmente, a violência não afetou de forma mais drástica as atividades econômicas. A injeção de *narcodólares* no sistema produtivo, principalmente na construção civil; o impulso dado às exportações de minérios e de alguns produtos agropecuários, a despeito da queda do preço do café no mercado internacional; e, em

¹⁴ Fonte: <http://www.cidob.org/bios/castellano/lideres/b-022.htm>, acessado em 2.9.2003.

primeiro lugar, a afluência maciça de investimentos e divisas estrangeiras, atraídas pelas altas taxas de juros, pela sobrevalorização do peso em relação ao dólar e pelas políticas desreguladoras do governo, alavancaram o crescimento econômico. Outro fator que refletiu positivamente na administração Gaviria foi a aproximação com os Estados Unidos, traduzida na simpatia do governo colombiano à idéia da homogeneidade comercial do hemisfério, a partir da criação do Nafta, em janeiro de 1994.

A taxa média de crescimento anual do país ficou em torno de 4% nos quatro anos de governo Gaviria e a inflação manteve-se em cerca de 26% ao ano. A dívida externa permaneceu congelada em torno de 17 bilhões de dólares, sobretudo em virtude do Plano Brady, base de uma ampla renegociação da dívida, sem que afetasse negativamente o crescimento econômico. O custo social da política econômica do governo recaiu sobre as pequenas economias familiares dependentes do cultivo de café. Mas o balanço do governo foi positivo e refletiu-se nas eleições de 1990, vencidas pelo correligionário de Gaviria, Ernesto Samper Pizano. Samper, do PL (Partido Liberal Colombiano), disputou uma eleição acirrada com Andrés Pastrana Arango, do PSC (Partido Social Conservador)¹⁵.

Samper fora ministro do Desenvolvimento Econômico (1990-1991) e embaixador na Espanha (1991-1993). O governo Samper (1994-1998) coincide com a crise da economia colombiana. Acusado de ser conivente com o narcotráfico – em março de 1996 seu governo foi privado pelos Estados Unidos do certificado de boa conduta em matéria de luta contra o narcotráfico – Samper refugiou-se em um discurso de cunho nacionalista, prometendo combater o crime organizado, desenvolver uma ativa política social, gerar grande número de postos de emprego, melhorar os serviços sanitários, educativos e de moradia, além de promover os direitos da mulher, um dos temas preferidos da campanha eleitoral. Não obstante, seu governo esbarrou no recrudesimento da violência e em seus efeitos negativos.

Nesse governo, a economia colombiana foi seriamente afetada pela violência, o peso sofreu uma forte desvalorização frente ao dólar e as receitas com as exportações de café e de petróleo declinaram, como consequência da decisão dos Estados Unidos de restringir a entrada de produtos colombianos no país, assim como as linhas de crédito. O relacionamento bilateral Colômbia-Estados Unidos melhorou,

¹⁵ Fonte: <http://www.cidob.org/bios/castellano/lideres/g-007.htm>, acessado em 5.9.2003.

em parte, depois que a Câmara de Representantes, em novembro de 1997, aprovou uma emenda à Constituição de 1991, que permitia a extradição de criminosos colombianos.

O desempenho negativo da economia e os problemas em relação ao narcotráfico refletiram-se nas eleições de 1998, prejudicando a campanha de Horacio Serpa Uribe. O candidato liberal foi derrotado por Pastrana Arango, cujo discurso centrava-se na restauração do nível de cooperação com os Estados Unidos no combate ao narcotráfico, vigente até 1996, e na negociação com os movimentos guerrilheiros. As eleições ocorreram em meio a um clima relativamente pacífico para os padrões colombianos.

A política econômica e social de Pastrana provocou uma greve nacional, em agosto de 1999. Embora o governo começasse a aplicar o que havia prometido durante a campanha eleitoral – reforma tributária, redução do imposto sobre vendas (IVA) e desvalorização do peso –, a administração Pastrana mostrava-se incapaz de deter o crescimento do desemprego, que já atingia os 20%, e da dívida externa, que chegou a 34 bilhões de dólares. Em setembro de 1999, o peso passou a flutuar em relação ao dólar, não impedindo que o país fechasse o ano em recessão (- 4,4%), a primeira desde 1931. Além da recessão, a busca de recursos junto ao FMI interrompeu a longa tradição colombiana de ser o único país da América Latina a não necessitar de recursos daquela instituição, pois não conhecera períodos de hiperinflação e não deixara de honrar os pagamentos da dívida externa.

A aceleração da fuga de capitais e a emigração de colombianos ao exterior foram desdobramentos da grave crise econômica do país. O pessimismo em relação ao futuro não diminuiu com a pequena retomada do crescimento nos primeiros meses de 2000, que permitiu ao país crescer a uma taxa de 2,8% nesse ano. Às dificuldades econômicas somaram-se os problemas advindos do Plano Colômbia, que contemplava investimentos maciços dos Estados Unidos na luta contra o narcotráfico, para combatê-lo em sua origem, as plantações de coca, e que tinha um forte componente militar. O Plano foi acolhido com apreensão por parte dos países fronteiriços, o que não impediu que Pastrana obtivesse o apoio de onze presidentes sul-americanos ao Plano, na Cúpula de Brasília, realizada em 1º de setembro de 2000. Os últimos anos do governo Pastrana foram marcados pela derrocada do processo de paz, principalmente das negociações com as Farc.

A recuperação da economia colombiana nos anos finais do governo Pastrana desfez a imagem negativa de seu governo. Com uma taxa de crescimento do PIB de 1,5% no ano de 2001, que se repetiu no ano seguinte, a economia colombiana estava mais próxima da estagnação do que da recuperação. Os principais problemas econômicos do país diziam respeito ao crescimento da pobreza, que afetava 55% da população colombiana, à taxa de desemprego, com uma média de 25%, embora no campo apresentasse quase o dobro, e à dívida externa, que ultrapassou os 40 bilhões de dólares.¹⁶ As condições econômicas da Colômbia, associada à escalada do conflito armado, tiveram grande importância na eleição presidencial de 2002, inviabilizando a candidatura de Horácio Serpa Uribe, do PL, que insistia na paciência frente aos grupos guerrilheiros.

É nesse contexto que cresceu a candidatura de Álvaro Uribe Vélez, que se apresentou como um homem com quatro obsessões: derrotar a “politicagem”, a corrupção, a violência e a pobreza. Rechaçava a reputação de direitista e de autoritário, definindo-se como um democrata “com sentido de autoridade” e um capitalista “com vocação social”. Na área econômica, prometeu a recuperação da economia do país, sem submeter-se aos interesses dos grandes grupos econômicos. Suas críticas às idéias neoliberais repousam no abandono do social à sorte do mercado e no “conto” das privatizações que esgrime os “politiqueiros”.

Em seu programa de recuperação econômica, Uribe prometeu destinar recursos ao rico tecido de cooperativas, microempresas e demais associações de trabalhadores, garantindo prestações suaves, isenções tributárias e crédito facilitado. Os tratados com o FMI, Banco Mundial e outros organismos multilaterais de crédito seriam potencializados para enfrentar a dívida externa de cerca de 40 bilhões de dólares e para financiar seus projetos de “revolução educacional” e de geração de empregos. A erradicação da miséria foi outro compromisso eleitoral de Uribe – calcula-se que mais de 50% dos 42 milhões de colombianos sejam pobres – e um dos instrumentos para superar o problema seria o fortalecimento do sistema de Seguridade Social¹⁷.

A favor de Uribe estão os dados apresentados pela Cepal, com base no desempenho da economia latino-americana no primeiro semestre de 2003, que considera a Colômbia o único país da região

¹⁶ Fonte: <http://www.cidob.org/bios/castellano/lideres/u-002.htm>, acessado em 10.9.2003.

¹⁷ Fonte: <http://www.cidob.org/bios/castellano/lideres/u-002.htm>, acessado em 10.9.2003.

andina cuja situação é melhor que a prevista no final de 2002 e projeta um crescimento de 2,5% para 2003. Se forem tomadas as medidas necessárias para superar os problemas fiscais estruturais e se aproveitada a conjuntura de “moderada recessão” para adotar um tipo de câmbio mais competitivo, o país voltará a crescer. A Colômbia é uma das poucas economias da região cuja taxa de investimento elevar-se-á a partir dos mínimos históricos registrados nos últimos anos¹⁸.

As projeções da Cepal sobre a inflação na América Latina apontam para uma média de 8,6% para o período compreendido entre dezembro de 2002 e dezembro de 2003. A área andina apresenta uma situação heterogênea, sendo que a Colômbia provavelmente apresentará uma inflação similar à de 2002, em torno de 7%. Em relação ao nível de emprego, no conjunto da América Latina houve uma redução na taxa de ocupação pelo segundo ano consecutivo. Em 2003, se prevê uma melhoria na área do trabalho e países como Colômbia, Chile, Peru e Argentina deverão obter um incremento na taxa de emprego e reduzir o desemprego¹⁹. Quanto à dívida externa, em termos brutos, a Colômbia possivelmente conseguirá reduzir o montante da dívida em 4,6%, caindo dos atuais 39,039 bilhões de dólares (2002) para 37,231 bilhões de dólares (2003)²⁰.

Em seu primeiro ano de governo, Uribe priorizou a estabilidade macroeconômica para gerar confiança no mercado e permitir a elevação dos investimentos e a criação de empregos. Segundo dados oficiais, o governo atacou principalmente duas frentes: primeiro, realizou uma reforma tributária que contribuiu para o saneamento das finanças nacionais e introduziu estímulos ao investimento em setores como o turismo, a agricultura e a energia; em segundo lugar, desmontou gradualmente benefícios desiguais, fortaleceu a pena por delito de contrabando e racionalizou a tributação sobre os licores, gerando maior arrecadação nos departamentos (estados)²¹.

O aumento da arrecadação possibilita ao país reforçar as linhas de crédito e diminuir o déficit orçamentário. Em termos fiscais, a Colômbia tem um orçamento de 39 bilhões de pesos e os gastos atingem 52,9 bilhões,

¹⁸ Cepal. Situación y perspectivas: estudio económico de América Latina y Caribe, 2002-2003, p. 22.

¹⁹ Id., p. 25.

²⁰ Id., p. 41.

²¹ “Consejo público de ministros, informes especiales”. Presidência da la República, http://www.presidencia.gov.co/Informes_Espe/hacienda.htm, acessado em 30.9.2003

resultando em um déficit de 13,9 bilhões. O rombo fiscal teve início na década de 1990, quando o país elevou os gastos a níveis muito acima do que a arrecadação permitia. Os impostos foram elevados e hoje, de cada 100 pesos que se produz no país, 14 pesos são gastos em impostos, o que é uma carga excessiva para o país. Outro aspecto a ser abordado é a taxa de juros, que está em níveis historicamente baixos e tem mantido-se estável²².

No esforço de recuperação da taxa de crescimento do país, as exportações cumprem um papel importante no esforço para recuperar a economia colombiana. Esse assunto, entretanto, será tratado na próxima seção, juntamente com o tema da integração regional.

4. A dimensão externa da economia colombiana

Nos cinco primeiros meses de 2003, as exportações acumuladas chegaram aos 5,153 milhões de dólares, cifra esta que é a maior na história do comércio exterior colombiano para esse período, apesar dos obstáculos criados pela crise no intercâmbio com a Venezuela. O crescimento anual das exportações no período de janeiro a maio de 2003 foi de 4,2%, sendo que as exportações tradicionais foram responsáveis por um crescimento anual de 13,8%, enquanto as exportações não-tradicionais reduziram-se em 3,1%²³. Os dados do governo colombiano contrastam com as perspectivas da Cepal, que indicavam uma recuperação relativamente débil para 2003, determinada essencialmente pelo aumento do preço do petróleo. O crescimento das importações, no primeiro trimestre, do ano também influenciará a taxa anual de crescimento do comércio exterior²⁴.

As previsões sobre o comportamento das exportações colombianas para o ano de 2003 não eram as melhores. Mas as cifras apresentadas até setembro geram expectativas positivas no setor. Empresários, associações e analistas econômicos vaticinavam o pior, diante da abrupta queda da vendas para a Venezuela. A Venezuela tem sido, há vários anos, o segundo sócio comercial da Colômbia, depois dos Estados Unidos, e é considerado o “mercado natural” para os que buscam oportunidades no exterior. Uma parte importante da recuperação das exportações é a

²² Id.

²³ Id.

²⁴ Cepal. Estudio económico de América Latina y Caribe, 2002-2003.

dinâmica nas vendas para os Estados Unidos, não somente no que diz respeito aos produtos tradicionais, mas também em termos de produtos não-tradicionais e principalmente os produtos beneficiados pela lei Atpdea²⁵.

O crescimento do intercâmbio com os Estados Unidos indica o rumo que a economia colombiana irá seguir nos próximos anos? Significaria ademais uma tendência a apoiar a criação da Alca, nos termos propostos pelos Estados Unidos? Antes de tentar responder a essas questões faz-se necessário traçar um perfil do setor externo da economia colombiana.

Os principais produtos de exportação da Colômbia, que eram normalmente classificados em produtos tradicionais (café, petróleo, ouro) e produtos não-tradicionais (flores, frutas, pigmentos), ganharam nova classificação com os privilégios do ATPA (*Andean Trade Preference Act*) ou Lei de Preferências Tarifárias Andinas, desde julho de 1992. A presidência de George Bush indicou como beneficiários da lei a Colômbia e a Bolívia, aos quais se juntaram mais tarde o Equador e o Peru.

Atualmente, chamada de Lei de Promoção Comercial Andina e Erradicação da Droga (Atpdea), a lei estabelece a isenção de tarifas ou a redução das mesmas em até 20%, englobando produtos como têxteis, calçados, atum, petróleo e seus derivados, relógios, certos açúcares, rum²⁶. O governo de George W. Bush, que tem se empenhado na construção de apoio para a Alca, trabalha com a expectativa de uma ampliação da Atpdea, que complementaria outras ações, como a ampliação do Acordo de Livre Comércio EUA-Chile e as discussões para um Acordo de Livre Comércio EUA-América Central²⁷. Uma ampliação da Atpdea modificaria os padrões do setor externo colombiano?

Uma análise da evolução do comércio exterior colombiano, por regiões e países permite vislumbrar as tendências de médio prazo nestes últimos anos (ver quadro 2). As exportações colombianas, que vinham crescendo gradativamente de 1994 a 1997, passaram por oscilações nos anos de 1998 e 1999, para cair a partir de 2000. A queda dos últimos três anos foi acompanhada de uma diminuição proporcional das

²⁵ Fonte: Portafolio, 13.10.2003, http://www.portafolio.com.co/port_secc_online/porta_econ_online/2003-10-13/ARTIC, acessado em 13.10.2003.

²⁶ Fonte: <http://www.businesscol.com/exporconv.htm>, acessado em 24.6.2003.

²⁷ Aldonas, Grant D. "A Alca: mapeando o caminho para o crescimento e o desenvolvimento econômicos". Fonte: <http://usinfo.state.gov/journals/ites/1002/ijep/ftaa-aldonas.htm>, acessado em 13.10.2003.

exportações para os Estados Unidos, o que reflete a dependência da Colômbia em relação àquele mercado. Já as exportações colombianas para o Mercosul seguiram as tendências mais gerais das exportações colombianas, mas em um nível bem abaixo de seus principais parceiros comerciais.

Quadro 2:
Exportações colombianas por destino (1994-2002),
em milhões de dólares (FOB)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Exportações ¹	8.538	10.201	10.648	11.549	10.866	11.617	13.115	12.282	10.852
Grupos de destino									
ALADI	1.492	2.393	2.299	2.659	2.633	2.233	2.942	3.404	2.985
CAN	1.134	1.987	1.847	2.120	2.144	1.651	2.170	2.756	2.318
Mercosul	132	177	180	231	201	228	351	219	127
G-3 ²	654	1.057	869	1.104	1.274	1.125	1.528	1.998	1.428
EU	2.535	2.518	2.428	2.614	2.482	1.957	1.774	1.707	1.625
Países de destino									
EUA	2.991	3.527	4.141	4.262	4.049	5.616	6.527	5.246	5.151
Venezuela	545	967	779	990	1.146	923	1.298	1.737	1.122
Alemanha	872	734	604	730	684	486	430	416	331
Equador	325	428	425	541	582	330	462	700	811
Bélgica	321	294	294	340	318	284	223	206	241
Peru	241	567	613	543	370	358	372	277	347
Japão	364	353	349	362	269	245	230	165	193
México	108	90	89	114	129	202	230	261	306
Outros	2.770	3.242	3.354	3.666	3.320	3.174	3.344	3.273	2.060

1. A soma dos valores parciais não é equivalente ao total das exportações.

2. O G-3 é o acordo de livre comércio entre Colômbia, México e Venezuela, fundado em junho de 1994.

Quadro elaborado pelo autor, a partir de dados das seguintes fontes: www.businesscol.com e www.proexport.com.co, acessadas em 24.6.2003.

Entre 1994 e 2003, as exportações da Colômbia para os Estados Unidos cresceram em 72%, passando de 2.991 milhões de dólares para 5.151 milhões de dólares; as exportações para a Venezuela cresceram cerca de 105%, evoluindo de 545 milhões de dólares para 1.122 milhões de dólares, enquanto o total das exportações para o Mercosul apresentaram uma média de 205 milhões de dólares ao ano. A participação da CAN nas exportações colombianas também cresceu de forma significativa, apesar das fortes oscilações, como atestam as exportações para o Equador e mesmo para o Peru.

Quanto à composição das exportações colombianas, em 2002 os bens primários participaram com 43%, o setor industrial respondeu

por 55%, enquanto os serviços não superaram os 2%²⁸. Nos primeiros seis meses de 2003, a composição das exportações apresentava os seguintes valores: 46%, 53,3% e 0,7%, respectivamente.

Em termos de importações, produtos industrializados representam mais de 90% das importações colombianas, enquanto os produtos primários (agrícolas, mineiros e energéticos) respondem por menos de 10%. Dados do ano de 2001 indicam que os Estados Unidos são os principais fornecedores do mercado colombiano, com cerca de 34% das importações do país, seguido da América Latina, com 25%, e da União Européia, com 16%. O continente asiático (incluindo o Japão) responde por 13% das importações colombianas²⁹.

Considerando os dados acima, que indicam que apenas dois países, Estados Unidos e Venezuela, compram 64% das exportações colombianas e que as importações são bastante diversificadas, a primeira conclusão a que se chega é que a integração sub-regional tem representado muito pouco para a economia colombiana. Acrescenta-se que o volumoso intercâmbio entre a Colômbia e a Venezuela decorre fundamentalmente dos mais de dois mil quilômetros de fronteiras vivas. Nos anos de 1999 e 2000, as exportações da Venezuela, excluídos petróleo e ferro, orientaram-se em primeiro lugar, para os Estados Unidos (33% e 37%) e, em segundo lugar, para a Colômbia (18% e 15%). A Colômbia ocupou também o posto de segundo principal fornecedor externo do mercado venezuelano³⁰.

Saber em que medida o incremento do intercâmbio bilateral Colômbia-Venezuela foi fruto dos acordos sub-regionais de integração é tarefa que transcende aos objetivos do presente texto, mas é um tema que merece pelo menos duas considerações.

Em primeiro lugar, deve-se ter em conta que a Colômbia não possui forte tradição em termos de integração sub-regional. A Alalc, criada em 1960, teve pouco significado para a Colômbia e, em 1969, já dava sinais de desgaste, dividida que estava em dois grupos de países com posições irreconciliáveis a respeito da evolução “conveniente” para o processo integrador (modos e prazos de execução, harmonização de

²⁸ Fonte: http://www.proexport.com.co/intelexport/aplicacion/xp_ciiu_gransector.asp?VersionC_, acessado em 13.10.2003.

²⁹ Fonte: Cepal, www.cepal.org, acessado em 13.10.2003.

³⁰ Cervo, Amado Luiz. “A Venezuela e os seus vizinhos”, Revista Cena Internacional, 3 (1): 5-12 [2001].

políticas, distribuição de benefícios). A assinatura do Acordo de Cartagena (Pacto Andino), em 1969, e a instrumentalização do Grupo Andino eram consequências da inoperância da Alalc³¹.

Na década de 1970, as dificuldades verificadas na implementação do Acordo, a relativa abundância de divisas e a influência parcial das idéias neoliberais relegaram o Pacto Andino a um segundo plano. O governo de Turbay Ayala (1978-1982) aprofundou o processo gradual de liberalização de importações dos anos anteriores e, embora seu sucessor, Belisario Betancur (1982-1986), tenha restabelecido uma política protecionista, as idéias liberais criaram raízes na administração colombiana³².

A criação da Aladi, em 1980, não alterou fundamentalmente o panorama da integração regional. O novo Tratado de Montevideu eliminou alguns dos entraves da Alalc (obrigatoriedade das listas comuns, abandono da fixação de prazos para as metas de integração) e passou a estimular acordos bilaterais, para a conformação de “áreas de preferências tarifárias”. A iniciativa não teve impacto significativo na economia colombiana. A década de 1980, caracterizada por diversos tipos de dificuldades para os países latino-americanos, propiciou entendimentos de outra natureza, como o Grupo de Contadora, o Grupo do Rio ou o Consenso de Cartagena³³.

Em segundo lugar, deve-se discutir a natureza das propostas de integração regional ou sub-regional. Foi na década de 1990 que o tema da integração regional ganhou novo impulso. A assinatura do Tratado de Assunção foi a mais eloqüente das novas iniciativas. A criação do Nafta, o Acordo de Livre Comércio da América do Norte, serviu de incentivo para que a Comunidade Andina, nova denominação do Grupo Andino, passasse a tratar mais seriamente da questão da integração. Embora as negociações em torno da Alca tenham iniciado-se somente

³¹ Grien, Raúl. *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, p.264.

³² Ocampo, *op.cit.*, p. 307.

³³ O Grupo de Contadora, formado por Colômbia, México, Panamá e Venezuela foi criado em janeiro de 1983 para colaborar em uma solução negociada dos conflitos na América Central. Em 1985, foi criado o Grupo de Apoio, com Argentina, Brasil, Peru e Uruguai, para apoiar politicamente o Grupo de Contadora. O Grupo do Rio resultou da reunião dos países que integravam esses dois grupos, para estabelecer um Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política. O Consenso de Cartagena, de junho de 1984, consistiu em um entendimento dos países latino-americanos no sentido de desenvolver uma ação concertada na negociação das dívidas externas.

em 1997, desde a criação do Nafta os Estados Unidos já mencionavam a idéia. Após deixar o governo colombiano, César Gaviria procurou contribuir para o estreitamento das relações da Colômbia com os Estados Unidos e para a aceleração da proposta da Alca.

O dilema da Colômbia passou a ser, desde então, a busca da melhor estratégia para uma inserção positiva no novo processo de integração regional. Diante da grave crise econômica do ano de 1999, o governo de Andrés Pastrana chegou a propor o ingresso da Colômbia no Nafta:

Hoje quero propor uma mudança ao país, que nos permita dar um verdadeiro salto e passarmos a fazer parte da grande revolução que está acontecendo no mundo e que ameaça nos deixar de fora. Hoje proponho que solicitemos aos Estados Unidos a entrada no Nafta³⁴.

Para além das idéias formuladas pelos dirigentes em momentos de grave crise econômica ou política, as dúvidas dos dirigentes colombianos apontam para algumas alternativas consideradas mais sólidas. Por um lado, o presidente Uribe, na reunião do XIV Conselho Presidencial Andino, reconheceu a necessidade de uma maior urgência na assinatura de um tratado da Comunidade Andina com o Mercosul: *no podemos despachar al presidente Lula, que viene a visitarnos esta tarde, con un simple ceremonial de reglas de cortesía. Hay que definir cómo vamos a avanzar en el tema de Mercosur, en lo político, en lo social y en lo económico...*³⁵.

Por outro lado, o embaixador da Colômbia nos Estados Unidos, Luis Alberto Moreno, em foro promovido por um jornal colombiano, optou por uma exposição mais técnica, invocando as pesquisas realizadas por universidades colombianas. Estudos elaborados por 11 das principais universidades do país, incluindo a *Universidad Nacional*, asseguraram de forma unânime que o Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos é o caminho que mais convém ao país. Mas essa opção pressupõe estudos aprofundados do impacto que cada setor da economia colombiana teria na concretização da proposta norte-americana³⁶.

³⁴ Revista América Economía, 23.3.2000.

³⁵ Fonte: <http://cne.presidencia.gov.co/cne/2003/junio/27/10272003.htm>, acessado em 15.6.2003.

³⁶ Fonte: <http://www.portafolio.com.co>, acessado em 13.10.2003.

Tomando como exemplo bem sucedido os casos do México e do Chile, o embaixador colombiano apontou duas alternativas para os empresários do país: dedicar-se a fazer *lobby* frente às negociações comandadas pelo governo da Colômbia, ou sentar-se para estudar e entender a fundo como funciona esse tipo de processo nos Estados Unidos, quais são as realidades políticas e as pressões iniludíveis dos diferentes grupos de interesse desse país e qual a tarefa colocada para cada setor colombiano. Um esforço que exige a parceria entre governo e empresários³⁷.

Pensar que o dilema já está resolvido seria, apesar das aparências, certa precipitação. A ex-ministra da Agricultura e ex-chefe do Planejamento Nacional, Cecilia López Montaño, propõe uma atitude mais cautelosa, argumentando que o debate sobre a Alca no país é muito pobre e que a experiência da última década na América Latina demonstra que a abertura das economias não bastou para melhorar o crescimento da região. O dinamismo exportador verificado na década de 1990 não se traduziu em crescimento econômico³⁸.

Pode-se resumir a questão colocada para a Colômbia, da mesma forma que ela se apresenta ao Brasil: a opção entre uma reconversão econômica para integrar a Alca, que poderia aprofundar o caráter periférico da economia do país, ou buscar alternativas estratégicas que se aproximem das lições deixadas pelos países industrializados. Ou seja, que tipo de integração à economia internacional pretende-se para os países latino-americanos.

5. Considerações finais

A iniciativa brasileira em estreitar os laços com os países sul-americanos despertou diversas reações na imprensa dos países vizinhos. O título de uma matéria de um dos jornais colombianos de maior circulação foi direto ao assunto: *“Estados Unidos y Brasil compiten por los mercados latinoamericanos”*³⁹. No final do texto, o jornal afirmava que o tabuleiro continental do livre-comércio está se movendo e ainda são muitas as jogadas pendentes. E arrematava com uma frase do presidente

³⁷ Id.

³⁸ Fonte: http://www.portafolio.com.co/port_secc_online/porta_ana_online/noticias analisis..., acessado em 8.9.2003.

³⁹ *El Tiempo*, 28.6.2003.

brasileiro: “primeiro a integração CAN-Mercosul e logo, sim, a negociação com os Estados Unidos”.

A expansão capitalista das três últimas décadas colocou em xeque os modelos de desenvolvimento inspirados em idéias protecionistas e nacionalistas, que objetivavam uma inserção mais autônoma no sistema internacional. Embora tais modelos tenham sido ultrapassados pela força da máquina mercante mundial, a opção oposta tampouco trouxe os resultados esperados. Em tal contexto, os países latino-americanos procuram alternativas estratégicas para a inserção internacional, sem esquecer que os Estados Unidos são responsáveis por 22% do PIB mundial e que importa 1,3 trilhões de dólares por ano, como lembrou o embaixador colombiano Luis Alberto Moreno.

Para a Colômbia, o mercado norte-americano, que absorve cerca de 50% das exportações do país, é o caminho natural na tentativa de melhorar o desempenho de sua economia. Pode-se considerar um falso dilema a opção entre a Alca e o Mercosul, pois as relações internacionais dispõem de inúmeros exemplos de opções não-excludentes. Provavelmente a opção mais atraente para a Colômbia, parafraseando Lula da Silva, seria: “primeiro a integração com os Estados Unidos, depois as negociações CAN-Mercosul”. Mas lições da década de 1990 não devem ser esquecidas. Um bom caminho talvez seja o indicado pelo embaixador Moreno: o aprofundamento dos estudos e dos debates sobre as experiências chilena e mexicana, para avaliar-se em que medida servem de exemplos a serem seguidos.

Um dos principais problemas para a assinatura de um Tratado de Livre Comércio entre os Estados Unidos e a Colômbia é a violência, interpretada pelo governo norte-americano de forma reducionista, o que incentiva a ação puramente militar. O aprofundamento da cooperação norte-americana pode redundar em diminuição da capacidade do Estado colombiano em tomar decisões de forma soberana e autônoma. Por outro lado, o governo colombiano não tem dado demonstrações de que conseguiria enfrentar os conflitos internos sem recorrer à ajuda externa. Neste caso, somente um envolvimento maior dos diversos setores da elite colombiana, inclusive no plano financeiro, evitaria o enfraquecimento ainda maior do Estado.

No complexo cenário atual, as iniciativas de integração da década de 1990 pouco têm a dizer. O regionalismo aberto permite a realização de potencialidades já existentes, provoca o desvio de comércio, mas não propicia um movimento criador de novas riquezas. No caso da

Colômbia, cuja economia apresentou relativa estabilidade macroeconômica na maior parte dos últimos 50 anos, por ter honrado seus compromissos internacionais, até os anos mais recentes, sem recorrer ao FMI, e pela reconhecida capacidade técnica de seus gestores pode-se esperar uma inserção estratégica na economia regional e internacional.

Enfim, a Colômbia pode explorar, junto aos Estados Unidos, suas vantagens comparativas nas áreas agrícola e mineradora, tomando as devidas precauções no campo industrial e desenvolver, simultaneamente, uma negociação com os países da América do Sul, interligando as cadeias produtivas sul-americanas.

Integración de Colombia con América del Sur y Alca

Integración de Colombia con América del Sur y Alca

Socorro Ramírez*

Con la Guerra Fría y hasta mediados de los años 80, la política exterior de Colombia estuvo, en buena medida, articulada a través de los lineamientos definidos por Estados Unidos. En cierta medida, la relación entre vecinos no escapaba de esas orientaciones aunque no en todas las tres dimensiones de la integración: concertación política, cooperación funcional e intercambios económicos.

La concertación política entre vecinos, hasta entrados los años 80, no contaba con ámbitos que no fueran los panamericanos. El Grupo de Contadora, del que Colombia bajo el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) hizo parte junto con México, Venezuela y Panamá, fue el primer intento de una diplomacia entre vecinos sin el tutelaje estadounidense. Ese período constituyó un nuevo intento de cambio de la orientación internacional de Colombia que luego de la pérdida de Panamá había centrado su mirada en la doctrina del *respice polum* acuñada a comienzos del siglo XX. A mediados de los 60 como canciller y luego en los 70 como presidente, Alfonso López Michelsen (1970-1974) había impulsado la sustitución de dicha doctrina por la del *respice similla* y había tomado, junto con varios vecinos, medidas concretas de apoyo a Panamá para las negociaciones sobre el canal interoceánico, pero el gobierno siguiente de Julio César Turbay (1978-1982) había retornado al completo alineamiento con Estados Unidos.

En este periodo los programas de cooperación también estuvieron articulados por la Alianza para el Progreso y sólo empezaron

*Doctorada en ciencia política, profesora titular, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri) de la Universidad Nacional de Colombia.

a concretarse, a mediados de los 70, con países colindantes a nivel terrestre y se establecieron desde entonces como cláusulas específicas en los tratados de delimitación de las fronteras marítimas. Estos buenos propósitos han originado, sin embargo, muy pocos procesos concretos.

La integración económica con los vecinos, en este período previo a los 90, y muy coherente con la época, fue concebida como un instrumento cerrado para consolidar el modelo de sustitución de importaciones para el desarrollo nacional. Colombia fue el motor del Pacto Andino, desde su fundación en Cartagena, en 1969, y ese proceso articuló, por 20 años, la política de integración.

De 1969 a 1979, hubo entusiasmo y voluntad política. La Comisión andina aprobó 151 decisiones y la Junta, que hoy es la Secretaría, aprobó 153 medidas en torno a cinco postulados básicos: 1) el reconocimiento de las diferencias de desarrollo entre los países miembros y, por lo tanto, el tratamiento asimétrico a favor de Bolivia y Ecuador en los resultados de las negociaciones; 2) la constitución de un mercado común ampliado y para ello un esfuerzo conjunto de programación industrial – metalmecánica, siderúrgica, petroquímica –, protección agropecuaria, desgravación, armonización de políticas fiscales y cambiarias, y promoción de inversiones; 3) el aprovechamiento de las preferencias arancelarias y de las normas andinas sobre inversión extranjera, así como de la distribución del ingreso y de los beneficios de la integración que debía ir paralela al logro de los objetivos de crecimiento; 4) el mejoramiento del nivel de vida de los habitantes mediante la aproximación y armonización de las políticas sociales y económicas nacionales; 5) la articulación del proceso andino como un paso previo a la conformación del mercado común latinoamericano. De 1979 a 1989, se produjo un estancamiento de la integración debido a la parálisis de la mayor parte de los países andinos por los problemas fiscales y a la crisis económica y de la deuda externa. El único país que se sustrajo, en buena medida, de esa problemática fue Colombia gracias, entre otras cosas, a un proceso de relativa industrialización y a un manejo económico prudente.

Al calor de los cambios internacionales, los sucesivos gobiernos colombianos desde comienzos de los 90 han insistido, aunque con matices, en la integración en términos fundamentalmente comerciales y han destacado dichos acuerdos para volver irreversible la apertura, estimular la internacionalización y hacer crecer la economía. También han asumido que un comportamiento dinámico del comercio se traduce

en bienestar para la población y que ante la disminución de las rentas del petróleo y el riesgo de importarlo en los próximos años, se hace necesario reforzar la inserción internacional.

Esa búsqueda de inserción ha llevado, en los últimos 12 años, Colombia a realizar un esfuerzo, a veces contradictorio, dirigido a asumir pertenencias: andina, Caribe, amazónica, del pacífico. En esos intentos han estimulado con sus vecinos diversas dimensiones de la integración. En la concertación política: el Grupo de Contadora, el Grupo de Río, los No-Alineados; para la cooperación: el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), la Asociación de Estados del Caribe (AEC); y hacia la integración económica: la Comunidad Andina de Naciones (CAN), los intercambios con Venezuela, el acercamiento a México a través del Grupo de los Tres (G-3) y a Centroamérica y el Caribe en la AEC, el desarrollo de negociaciones bilaterales con otras áreas latinoamericanas y la exploración de formas de aprovechamiento de las preferencias arancelarias estadounidenses y europeas o de relaciones con Asia Pacífico. Desde el 2001 los gobiernos colombianos, por la situación interna, han ido asumiendo la articulación del tema comercial con el de seguridad y se han ido concentrando en la relación bilateral política, económica e internacional con Estados Unidos. Más recientemente, en 2003, presionado por buena parte del empresariado, el presidente Alvaro Uribe (2002-2006) ha optado por un acuerdo bilateral con Estados Unidos.

En este ensayo, tal como me ha sido solicitado, me propongo hacer un rápido recorrido por parte de ese proceso vivido desde los 90 en dos grandes áreas: la suramericana y la hemisférica, que articulan este trabajo.

La integración Suramericana: avances y retrocesos

Tres canales sudamericanos principales han articulado la política de integración de Colombia desde los años 90: la CAN, los intercambios con Venezuela y las negociaciones CAN-Mercado Común del Sur (Mercosur).

1. Colombia y la integración andina

El Pacto Andino sufrió un proceso de reactualización desde finales de los 80. La readecuación se impulsó en el ámbito de la

concertación política con la conformación de la CAN y el intento de crear un sistema de integración subregional para articular la multiplicidad de instituciones que fueron surgiendo en los primeros 20 años de integración; así como con el funcionamiento de periódicas reuniones del concejo presidencial y de encuentros ministeriales que debían orientar el proceso y definir una política externa común y una estrategia de seguridad conjunta. En la cooperación se incluyó la promoción del desarrollo científico y tecnológico, la educación y la cultura; las relaciones fronterizas; la eliminación de la pobreza y el impulso a los asuntos sociales; el turismo, el medio ambiente, y la comunicación.

En el ámbito económico la readecuación implicó el cambio de los parámetros de integración, marcados, desde entonces, por el regionalismo abierto. En la perspectiva de conformar un espacio económico ampliado, la CAN empezó a ser concebida como un mecanismo de transición hacia formas de articulación de mercados. Los esfuerzos económicos han estado concentrados en un doble proceso. Por un lado, la construcción de una unión aduanera, aún inconclusa, que se ha tratado de renovar con la negociación de un arancel externo común que debe estar vigente el 31 diciembre de 2003¹. Por otro lado, la conformación de un mercado común para el 2005. Colombia se comprometió en el desarrollo de esos procesos y ha tenido resultados más bien positivos aunque no exentos de contradicciones.

Primero, obtuvo un porcentaje importante del incremento acumulado de la inversión extranjera al pasar de 3.400 millones de dólares en 1970 a 84.572 en el 2001, desde cuando ha descendido; y la liberalización de diferentes servicios, en particular, el transporte y las telecomunicaciones. Desde 1994 se estableció un sistema de transporte multimodal –terrestre, marítimo, aéreo– que nunca se convirtió en una política de integración física, fue aprovechado esencialmente por Colombia y retrocedió en 1999 en el caso colombo-venezolano cuando se impuso el trasbordo.

Segundo, alcanzó uno de los mayores porcentajes del aumento de las exportaciones intrasubregionales, que pasaron de 111 millones de dólares, en 1970, a 5.631 millones de dólares en 2001; así como el incremento de su calidad dado que el componente manufacturero de los

¹ Los aranceles van de 5, 10, 15 y 20%, salvo en lo sector automotor que es del 35%, en el agropecuario que cuenta con franjas de precios y en el caso de Bolivia que tiene aranceles más bajas.

productos que comercializan los países andinos pasó de 48%, en 1970, a 90%, en el 2001. Aunque en los 90 creció el comercio intraregional, el principal destinatario de las exportaciones de los países andinos siguió siendo Estados Unidos que recibió el 46.7% de las exportaciones totales de la CAN al mundo, seguido de la Unión Europea con 9.8% y, sólo en tercer lugar, la Comunidad Andina con 9.0%².

En el ámbito comercial, Colombia ha sido el segundo beneficiario de la CAN dado que sus exportaciones pasaron del 6.2% en 1969 al 22% en 1997 y al 19.5% en el 2002. El primero fue Bolivia, cuyas exportaciones intraregionales pasaron de 1.9% en 1969 al 28% en 2002. Colombia se ha beneficiado, igualmente, en cuanto el mercado andino ha sido el más dinámico y ha tenido el mayor componente industrial. En efecto, entre 1991 y 2001 las exportaciones totales colombianas crecieron 1.7 veces mientras las dirigidas a la subregión – que representaron el 22% del total y el 48% de las exportaciones de manufacturas – lo hicieron en 3.5%³. No obstante ese dinamismo y el que el comercio andino le haya permitido a Colombia un mayor crecimiento industrial, esos beneficios han venido decreciendo en la misma medida en que ha venido descendiendo el comercio con los países de la CAN y que se han ido acrecentando los problemas comerciales y políticos entre los socios andinos.

Tercer resultado, la adopción de normas jurídicas supranacionales e instituciones para la solución de controversias, pero que se ha estrellado con las dificultades internas de cada país y en la resistencia política a compartir la soberanía y se ha convertido en un indicador importante de la crisis de la CAN. De hecho, el aumento de las controversias entre los países andinos hizo incrementar la apelación a los mecanismos previstos: el Tribunal Andino de Justicia y la Secretaría de la CAN, aunque sus definiciones no surtieron el efecto esperado. De las 43 sentencias emitidas por el Tribunal, 20 aún no se han cumplido – siete Ecuador, seis Venezuela, cinco Colombia, dos Perú, ninguna Bolivia – y de éstas, 16 contienen sanciones. En cuanto a los asuntos contravenidos, de esas 20 sentencias 12 se refieren a obstáculos a la libre circulación de mercancías, tres corresponden a diversas

² Manuel José Cárdenas, *La Comunidad Andina: ¿un modelo que se agotó?*, presentación en los conversatorios realizados por la Cámara de Comercio Colombo-Venezolano, el Grupo Académico Binacional y el Grupo Venezuela del proyecto La inserción de Colombia en el sistema internacional, Bogotá, 16 de septiembre de 2003.

³ Ibid.

inobservancias al régimen arancelario común frente a terceros países, tres infringen la normativa sobre transporte terrestre, una se relaciona con la propiedad industrial y una con el convenio automotor. Los 22 dictámenes expedidos por la Secretaría se encuentran pendientes de ser cumplidos – seis Ecuador, seis Perú, seis Venezuela, dos Bolivia y dos Colombia. Por materias, 15 se refieren a obstáculos a la libre circulación de mercancías, cuatro se relacionan con incumplimientos al arancel externo común y tres involucran obligaciones del convenio automotor, el régimen común de propiedad industrial y la normativa *antidumping*. La Secretaría, al cumplir su función de evaluar las salvaguardias que toman los países encontró que la apelación a esta cláusula ha ido en aumento – una en el 2000, cinco en 2001, seis en 2002; y al revisar si estaban de acuerdo con la normativa andina, sólo pudo aprobar, aunque con ciertas modificaciones, una en 2001 y otra en 2002⁴.

Los incumplimientos y las salvaguardias muestran, también, cómo las dificultades internas de cada país terminan por llevarlos a descargar en su vecino parte de los costos del ajuste o de los intentos fallidos de encontrar una mejor inserción internacional. Al mismo tiempo, diversos acuerdos binacionales de los socios andinos con terceros países interfirieron los programas de desgravación común mientras Perú y Bolivia fueron postergando su adopción. Ante el plazo perentorio para abordar la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (Alca) como bloque, la CAN decidió, en octubre de 2002, avanzar en esa perspectiva, pero se enfrentó tanto con las reticencias de sus miembros como con la presión norteamericana para echar atrás los aranceles andinos acordados para el sector agropecuario. En ese contexto se ha debilitado el papel de la CAN como instrumento de la política de integración colombiana.

Algunos sectores colombianos insisten en que como los temas a negociar en el Alca absorberán o superarán los compromisos pactados por los gobiernos en los grupos subregionales, entonces no tiene sentido seguir insistiendo en procesos como el andino. Esta afirmación olvida que la Declaración de San José con las bases para iniciar las negociaciones del Alca estableció que aquellos procesos de integración que fueran más que lo que finalmente resultara del Alca permanecerían y los que fueran menos que esta serían absorbidos. Por eso, en el escenario de un Alca reducido a la liberalización de mercancías, pero con poco

⁴ Ibid.

alcance en materia de servicios, compras públicas, sector agropecuario o inversiones, podrían seguir vigentes los objetivos básicos de la CAN de ir más allá de la liberalización comercial para crear un mercado común. La pregunta es, entonces, si fuera el problema del arancel externo común en que ha habido divergencias sería posible y hay voluntad política para profundizar en cuestiones como las compras estatales, el mantenimiento de la política común en materia de propiedad intelectual, de libre circulación de personas, las políticas de armonización o al menos de convergencia en el tema macroeconómico⁵. La pregunta también es si aunque las negociaciones hemisféricas o regionales no sean adoptadas en común es posible seguir con los objetivos de construir una política social, fronteriza, exterior y de seguridad común. Pero de nuevo, el problema no es de posibilidad, sino que todo este proceso ha conducido a un deterioro de la CAN que se ha ido quedando sin dolientes no solamente en el gobierno, sino en los empresarios colombianos. Paradójicamente en este momento lo que podría salvar a la CAN es la exigencia de Estados Unidos de que la negociación de un TLC se hiciera en forma conjunta.

1.2. Colombia-Venezuela: dinamismo comercial, calidad de integración y tensión binacional

El principal destino de las exportaciones de Colombia hacia la región andina en los años 90 fue Venezuela, a tal punto que un país se volvió un socio comercial esencial del otro, después de Estados Unidos que ocupa el primer lugar. De esta forma el comercio bilateral sufrió un verdadero *boom* al triplicarse en cuatro años, pues pasó de 300 millones de dólares en 1989 a 984 millones en 1992 y siguió incrementándose de manera acelerada hasta aproximarse a los 3.000 millones. Aunque a lo largo de la década, Venezuela tuvo un superávit comercial frente a Colombia, el cual se amplió a partir de 1993, el crecimiento sostenido de las exportaciones colombianas a Venezuela y la estrecha articulación entre empresarios colombianos y el mercado venezolano llegó a ser muy apreciado en Colombia por el dinamismo del comercio pero, también, por la calidad de integración que se estaba construyendo.

La calidad de la integración colombo-venezolana se expresó, al menos, en cinco dimensiones. Ante todo, en el crecimiento del

⁵ Ibid.

comercio interindustrial e intraindustrial entre los dos países que hizo que las exportaciones industriales llegaran a representar para Colombia el 90% del total de ventas a Venezuela, y las exportaciones de Venezuela, diferentes a petróleo, el 95% del total del comercio con Colombia⁶. Además, en la conformación de cadenas competitivas en el sector petroquímico, siderúrgico, metalmecánico, textil y alimentario. Asimismo, en la ampliación de las inversiones cruzadas en manufacturas y comercio que llegaron a 120 millones de dólares anuales; aunque no estuvieron acompañadas de un proceso de integración financiera llegaron a conformar 32 alianzas estratégicas; y, a fines de 1994, 101 empresas colombianas estaban implantadas en Venezuela y 460 estaban afiliadas a la Cámara de Integración Colombo-Venezolana. También, se multiplicaron los encuentros empresariales y de inversionistas, los acuerdos⁷ y los mecanismos de cooperación e integración económica, y las comisiones y consejos binacionales tanto empresariales como de integración económica y consulta ministerial.

A pesar de esos avances diversos factores fueron incubando un primer descenso transitorio del comercio binacional: la inestabilidad macroeconómica primero en Venezuela y luego en Colombia, las dificultades políticas que acompañaron al gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1993), en Venezuela, y de Ernesto Samper (1994-1998), en Colombia, así como las tensiones entre los dos gobiernos centrales a mediados de la década. Aunque los intercambios remontaron en 1997, la recesión en ambos países, que tomó fuerza en 1998, los hizo volver a descender⁸. A esto se sumó el que la intensidad del proceso de integración económica al aumentar las interdependencias también trajo consigo desavenencias por la falta de avance en la coordinación de políticas macroeconómicas y por restricciones que provenían de uno u otro país

⁶ Mónica Lanzetta y Humberto García Relaciones económicas y comerciales entre Colombia y Venezuela, in: Socorro Ramírez y José María Cadenas (Coords. y eds.), Colombia y Venezuela: agenda común para el siglo XXI, Bogotá, Grupo Académico Colombia Venezuela, IEPRI Universidad Nacional – Universidad Central de Venezuela (UCV) – Corporación Andina de Fomento (CAF) – Convenio Andrés Bello (CAB) – Tercer Mundo Edts., noviembre de 1999, p. 362-392.

⁷ Entre estos se destacan: el acuerdo sobre transporte internacional de mercancías por carretera; el memorando de entendimiento entre los ministerios de hacienda y las direcciones de aduanas; el acuerdo de normalización y certificación de calidad, así como el memorando de entendimiento sobre propiedad industrial, tarjeta empresarial y libreta de tripulante terrestre para los conductores de medios de transporte internacional.

⁸ Cámara de Integración Económica Venezolano-Colombiana, 1999.

a unos u otros productos⁹. En 1998, a las controversias comerciales entre los dos países se les agregaron los problemas del contrabando con sus graves efectos en la economía formal y de los transportistas venezolanos con la exacerbación de las percepciones negativas entre pobladores venezolanos y colombianos de la frontera sobre la falta de beneficios locales de la integración regional.

No obstante esas dificultades, hasta finales de los 90, era tal el dinamismo y la calidad de la integración que los empresarios le seguían apostando al mediano y largo plazo porque tenían tanta confianza en la apertura del otro mercado, en la estabilidad de las reglas del juego y en las posibilidades en el largo plazo, que estaban dispuestos, inclusive, a absorber ocasionalmente pérdidas causadas por perturbaciones macroeconómicas transitorias. Incluso esos problemas tuvieron un efecto de mayor desestímulo sobre los exportadores de terceros países que no disponían de las ventajas de la vecindad geográfica y para los cuales los mercados de Colombia y Venezuela eran marginales. Ese rico y dinámico proceso mostró que la buena vecindad tiene una importancia que rebasa el solo abaratamiento de los costos de transporte¹⁰.

De febrero de 1999 a agosto de 2002, período en que coincidieron Hugo Chávez y Andrés Pastrana, al deterioro de la situación económica en cada país y de la relación comercial binacional se le agregaron los problemas en la frontera por la agudización tanto del conflicto colombiano como de las diferencias entre las capitales derivadas de la posición del gobierno venezolano respecto a la confrontación colombiana y del colombiano con relación al fallido golpe de estado, en abril de 2001, en Venezuela – así como por la parálisis de los órganos de vecindad. El comercio binacional descendió, en 2002, hasta el punto de que Ecuador reemplazó a Venezuela como segundo socio comercial¹¹.

⁹ Por ejemplo, el gobierno colombiano mantuvo restricciones para el ingreso a productos venezolanos como azúcar, arroz, papel, cárnicos, siderúrgicos, cauchos y licores por restricciones en algunos departamentos colombianos. El gobierno venezolano restringió la venta de productos avícolas, carne y leche pasteurizada colombiana; *El Universal*, 26 de agosto de 1997.

¹⁰ Así lo demuestran Mónica Lanzetta y Humberto García, Op. Cit.

¹¹ Humberto García Larralde. Coyuntura venezolana: relaciones económicas entre Colombia y Venezuela. In: Socorro Ramírez y José María Cadenas (Coords. y editores). La vecindad Colombo-venezolana: imágenes y realidades. Bogotá: Grupo Académico Colombia Venezuela, Iepri de la Universidad Nacional de Colombia – UCV – CAB, 2003, p. 245-292. José Guillermo García Isaza. La integración con Venezuela en el comercio exterior colombiano: una lectura de la experiencia, en Ibid. p. 293-328.

Luego del fracaso del paro, de diciembre de 2002 a febrero de 2003, el gobierno de Venezuela impuso un severo control de cambios y de medidas para evitar la salida de divisas y para enfrentar la caída de la producción y exportación del petróleo y sus derivados. Al mismo tiempo, con la consigna “ni un dólar para los golpistas”, Chávez intentó liquidar o al menos debilitar al sector privado que formaba parte de la oposición y que había quedado seriamente perjudicado por los 63 días de paro. Muchas empresas ligadas a industrias, comercio o servicios se vieron afectadas por la reestructuración de Petróleos de Venezuela (PDVSA), por la recesión y las medidas gubernamentales como el control de cambios que les dificultaría la compra de insumos, el pago a sus proveedores o la atención a sus alianzas estratégicas. Buena parte de estos compromisos son con industriales e inversionistas colombianos.

La conjugación de todos esos factores empezó a romper cadenas productivas – en los sectores automotor, cuero, calzado, manufacturero, siderúrgico – que habían tenido una proyección muy importante, y ahora tienen que buscar nuevos eslabones con otros países. No es fácil, además, encontrar en el corto plazo unos denominadores comunes entre Venezuela con un modelo de desarrollo endógeno y Colombia con un modelo orientado a la globalización y la apertura.

Chávez y Álvaro Uribe se han encontrado una y otra vez. Colombia ha tratado de hacerle frente a los problemas en la frontera y Venezuela ha tratado de atender, en particular, las deudas con empresas colombianas. También el comercio ha ido lentamente recomponiéndose. Sin embargo, hace falta un esfuerzo conjunto para reconocer la positiva contribución que a cada lado ha generado la integración económica y por rescatarla y evitar que retroceda, de manera sustancial y durable. Más bien para estimular que el comercio no deje de servir, como lo hizo a lo largo de los años 90, de amortiguador de las discrepancias entre los gobiernos centrales y de las tensiones causadas por el diferendo sobre áreas marinas y submarinas.

No obstante esos avances, la tensión de la relación binacional podría crecer si, al mismo tiempo, no se diera una actuación común tanto frente a tráfico ilegal de mercancías, gasolina y armas en la frontera compartida como ante las bandas binacionales de robo de vehículos o las que están ligadas a diversas dimensiones del problema de las drogas. Si los dos gobiernos no encuentran formas de actuación coordinada frente a los asuntos binacionales y priman sus divergencias políticas, si no logran ni siquiera investigar de manera conjunta las denuncias sobre la

presencia de guerrilleros colombianos en Venezuela, unos y otros grupos violentos venezolanos pueden encontrar respaldo y articulación con los del lado colombiano, y los conflictos fronterizos recrudecerse con un saldo muy negativo para la integración binacional y regional.

Asimismo, si no hay esfuerzos conjuntos para lograr la reactivación de los esquemas de integración en que participan los dos países, especialmente de la CAN, para adelantar la negociación conjunta con el Mercosur, y de este acuerdo sudamericano con el Alca, la integración binacional se vería seriamente afectada. También se afectaría si se impone la bilateralización de las relaciones de cada país y si éstas se desarrollan en direcciones contrarias: Venezuela con Brasil, Colombia con Estados Unidos.

2. Colombia frente al acuerdo CAN-Mercosur

Las negociaciones del Mercosur y la CAN arrancaron desde 1996, pero los problemas internos de cada país y de estas agrupaciones derivados, entre otras cosas, del contexto internacional, impidieron su avance y estrecharon el margen de posibilidades de que funcionara la vía gradual de armonización de ámbitos subregionales hacia las negociaciones del Alca. Los países de la región le apostaban no a sus propias fuerzas ni a las de sus ámbitos de integración, sino a las ventajas internacionales que parecía traer la globalización mientras los comportamientos erráticos e incontrolados de los capitales externos interferían las posibilidades de desarrollo. Veamos cómo ha sido ese proceso que ha entorpecido la unidad sudamericana y ha ido determinando las posiciones de los gobiernos colombianos al respecto¹².

Inicialmente se contempló la posibilidad de negociaciones bilaterales entre miembros de uno y otro grupo, pero luego se acordó realizarlas entre los dos bloques. Las crisis en el sudoeste asiático, en 1997, y en Rusia en 1998, tuvieron enormes repercusiones particularmente en Brasil, que en enero de 1999 generó una devaluación con gran repercusión regional. En medio de ese complejo proceso Bolivia inició sus propios acercamientos al Mercosur. En 1998 los dos bloques acordaron negociar una integración en dos fases. La primera, fue impulsada por el acuerdo

¹² Socorro Ramírez. La comunidad Andina en las contradictorias dinámicas hemisféricas. In: Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del Alca. Bogotá: Observatorio Andino-Ed. Javeriana, agosto de 2003, p. 55-78.

marco, suscrito el 16 de abril de 1998 en Buenos Aires, que arrancó cinco meses después con el inicio de la negociación del patrimonio histórico, o sea, de las preferencias arancelarias derivadas de los acuerdos que tenían los miembros de los dos grupos. En marzo de 1999, las negociaciones entre los dos bloques fueron suspendidas por diferencias al interior del Mercosur que llevaron a Brasil a decidir que adelantaría de manera bilateral las negociaciones con la CAN. Argentina, por su lado, luego de seis reuniones – celebradas entre octubre de 1999 y mayo de 2000 – suscribió un acuerdo con Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela que incluye cerca del 92% del total de los productos que le exportan los países andinos¹³. Con Paraguay y Uruguay se iniciaría posteriormente el intercambio de listas de interés. Los dos bloques mantienen las preferencias arancelarias en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) y en 2002 suscribieron un acuerdo de complementación económica.

La segunda fase había sido prevista para negociar, entre octubre 1998 y diciembre de 1999, un acuerdo de libre comercio que abarcaría el resto del universo arancelario y entraría en vigencia el primero de enero de 2000. En la primera cumbre sudamericana, realizada en Brasilia el 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000, los dos grupos subregionales pospusieron el plazo, al 1 de enero del año 2002; y en la segunda cumbre, celebrada en Guayaquil el 26 y 27 de julio de 2002, lo ampliaron hasta diciembre del mismo año. Mientras tanto, la integración en los dos grupos subregionales entró en crisis, entre otras cosas, por los problemas internos que de una u otra forma cada uno de sus miembros enfrentó.

Las crisis financieras internacionales y sus efectos en las economías de los países del Mercosur, que se encontraban ya en graves dificultades, redundaron en el arancel externo común, hicieron surgir tendencias nacionalistas que presionaban por un retroceso en la integración subregional, e incluso generaron peticiones de reformulación del Mercosur para convertirlo sólo en un área de libre comercio que le devolviera a sus miembros una autonomía en la formulación de su política arancelaria y de negociación de acuerdos comerciales.

También, con intensidades diferentes la totalidad de los países andinos ha vivido graves crisis económicas, fuertes convulsiones

¹³ Acuerdo con Argentina, un paso adelante hacia zona de libre comercio, en *El Espectador*, 17 de julio de 2000.

sociales y agudas manifestaciones de ingobernabilidad las cuales – especialmente la colombiana han generado repercusiones en las zonas fronterizas. Las vulnerabilidades especialmente las colombianas, y las reacciones predominantemente individuales y defensivas de los países andinos le dieron espacio a un mayor involucramiento de Estados Unidos que ha tratado de ampliar el carácter de la subregión de un área bajo su influencia a una zona de amortiguación de su seguridad.

En ese contexto, y con el fin de intentar clarificar el panorama subregional, el presidente Uribe, en el XIV Consejo Presidencial Andino realizado en Quirama el 22 de mayo de 2003, como anfitrión invitó al presidente Luiz Inácio Lula da Silva y pidió adoptar decisiones políticas sinceras sobre las estrategias de cada país y los retos comunes. Con su franqueza habitual intentó estimular la reflexión sobre la situación de la CAN y de la integración suramericana. Empezó por señalar que la prioridad de Colombia es llegar al Alca, porque lo necesita para su crecimiento e hizo luego un paralelo frente a lo que acontece con el Mercosur cuando dijo: *Unos necesitan más rápidamente el primero que el segundo. Hay intereses bilaterales con Mercosur y otros tenemos ese interés con Estados Unidos*¹⁴. A renglón seguido agregó que era necesario que la reunión definiera un marco político para evitar que esas opciones desbarataran la integración andina. Luego del debate, los presidentes ratificaron los plazos para conformar el mercado común y para establecer una zona de libre comercio con el Mercosur a finales de 2003.

Las negociaciones al respecto entre ambas agrupaciones han continuado y el 4 de agosto de 2003, recibieron un nuevo aval por parte de los cancilleres del Mercosur y de la CAN que renovaron la determinación política de sus gobiernos de avanzar con urgencia en la creación del espacio sudamericano integrado y en la integración física. Insistieron en que se debe tomar en cuenta las asimetrías de las economías de los países involucrados, favorecer su competitividad y productividad, aumentar y diversificar los flujos de comercio. Además, acordaron un cronograma de reuniones sectoriales de ministros y crear un foro empresarial permanente de ambas agrupaciones e incorporar la dimensión social en el proceso de integración. A la par con ese proceso, más que acciones concretas para respaldarlo, a lo que se ha asistido en Colombia es a la argumentación sobre la inconveniencia de profundizar las negociaciones en esa perspectiva.

¹⁴ “Presidente Uribe propuso el plazo de un año para levantar incumplimientos a fallos del Tribunal Andino”, en *El Tiempo*, 28 de junio, p. 1-6; “Colombia quiere dar pasos a la globalización en cumbre de la CAN”, en *El Tiempo*, 26 de junio, pág. 1-2.

Sectores del actual gobierno colombiano consideran que si bien la CAN ha sido un instrumento fundamental para el crecimiento de las exportaciones en los años recientes, no es realista asumir que esa tendencia pueda mantenerse debido al retroceso de la integración económica colombo-venezolana, y a que los países andinos – por su propia situación e iniciativa y por interés de Brasil de alargar el Mercosur – han venido realizando negociaciones individuales que perturban las dinámicas andinas. En efecto, Bolivia y Perú ingresaron como miembros asociados del Mercosur al que Venezuela busca adherirse –la presencia de Chávez en la cumbre en Asunción a mediados de junio de 2003¹⁵ fue vista como un paso en esa dirección – y en Ecuador la región del Guayas ha pedido la desafiliación de la CAN y su asociación a Mercosur. Mientras tanto Colombia y Perú buscan, cada uno por su lado, un acuerdo bilateral con Estados Unidos.

Distintas organizaciones empresariales colombianas le vienen pidiendo al gobierno una actitud prudente frente a las negociaciones CAN-Mercosur porque consideran que la producción de las dos regiones no es complementaria y la colombiana saldría seriamente perjudicada. Al finalizar su congreso, Analdex, el 3 de octubre de 2003, le comunicó al presidente Uribe las reservas de los exportadores sobre un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Mercosur porque puede ser peligroso para diferentes sectores de la producción, pero agregó que, de todas maneras, acompañaría al gobierno en este proceso para minimizar los riesgos y aumentar las oportunidades de negocios para el empresario local¹⁶. Otros han ido más lejos. El presidente de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif) afirmaba en un foro llevado a cabo en el primer semestre del 2003 que el gobierno debía proceder, lo antes posible, a firmar un acuerdo bilateral de comercio con los Estados Unidos, el mercado número uno para Colombia y el que registra las mayores tasas de crecimiento; y recordaba que la coincidencia con esa nación en la lucha contra el terrorismo es un activo político que se debía explotar en esa perspectiva. El director de Fedesarrollo coincidía en que Colombia no debe seguir dando tantas vueltas para buscar acuerdos previos con la CAN. El presidente del Consejo Gremial y de la Asociación Nacional de Industriales (Andí) al salir de una reunión con el ministro de Comercio Exterior, el 8 de

¹⁵ “Interés por Brasil en vísperas de la Cumbre Andina”, en *El Tiempo*, 24 de junio, p. 1-2.

¹⁶ “Satanizaron el Mercosur”, en *El Tiempo*, 15 de octubre, p. 1-13.

octubre de 2003, señaló que le había insistido al gobierno que “*es una insensatez*” conformar la zona de libre comercio con Mercosur y había propuesto, en cambio, que cada país andino negocie individualmente con la CAN, un acuerdo de alcance parcial, en particular con Brasil y Argentina, o sea, el otorgamiento de preferencias arancelarias mutuas en ciertos productos, la profundización de las existentes, o su ampliación a más sectores¹⁷.

Un argumento que esgrimen sectores colombianos poco partidarios o claramente contrarios a un acuerdo con Mercosur señala que la vía bilateral que Brasil está tratando de impulsar para concretar un acuerdo con los andinos, no difiere de la que aplica Estados Unidos que ha dado al menos las ventajas arancelarias por la lucha antidrogas. Además, no ven una consideración especial – políticas compensatorias, fondos para equilibrar los efectos, apoyos políticos – de parte de Mercosur para concretarla. Muchos se interrogan sobre el por qué los países sudamericanos, Brasil en particular, no reconocen que la absoluta mayoría de los colombianos está saturada con el conflicto armado que toma su amplitud de los recursos derivados de la droga y por qué no le ayudan al gobierno a concretar salidas. Otros, se preguntan si el gigante regional no llega tarde a preocuparse por la unidad suramericana y si el Estado y los empresarios brasileños están conscientes de que deben pagar el costo que implicaría esa unidad suramericana la cual ayudaría a un liderazgo más amplio de Brasil. Unos más se interrogan sobre las consecuencias de la mayor convergencia política entre Lula y Chávez que podría llevar a que Brasil, en lugar de jugar el papel de equilibrio, propiciara el reemplazo de empresarios colombianos en Venezuela. Estos interrogantes pueden ir despejándose si avanza un mayor conocimiento mutuo y si Brasil aumenta decisivamente el papel de ayuda a la búsqueda de una real negociación del conflicto colombiano, se sensibiliza frente a la situación andina y toma más iniciativas concretas que las que ha tenido al respecto hasta el momento.

Hay una segunda razón que es presentada por sectores gubernamentales y empresariales que se deriva de los obstáculos estructurales para esas negociaciones por la tradicional debilidad de la relación comercial existente entre los dos bloques. Para la CAN representa 4% de sus exportaciones globales mientras que en sentido

¹⁷ “Gremios rechazan libre comercio con Mercosur”, en *El Tiempo*, 9 de octubre de 2003, p. 1-9.

contrario las ventas sólo se elevan a 2%, y sobre todo, Estados Unidos es el destino de la mayor parte de las exportaciones y de donde vienen las principales importaciones e inversiones. En el caso de Colombia, la balanza comercial con Mercosur es muy deficitaria así como los niveles de inversión. En el 2002, Colombia exportó a Brasil US\$ 107.823 e importó de Brasil US\$471.693. Los montos no alcanzaron al 1% de las exportaciones de cada país. Como señaló un ex-ministro de comercio exterior, Colombia le exporta 50 veces más a Estados Unidos que a Brasil¹⁸, debe entonces – como agregó un líder gremial – “*Comprarle a quienes nos compran*”¹⁹. Los montos de comercio les permiten mostrar la diferencia entre conformar el Alca y el área de libre comercio con Mercosur. Mientras la primera está sustentada en flujos de comercio significativos e intenta vincular a países con grados de desarrollo muy disímiles, la segunda se basa en una mayor afinidad en cuanto a niveles de desarrollo, pero tiene como punto de partida lazos comerciales muy débiles. Este desfase explica las enormes dificultades para adoptar políticas comerciales y económicas en función de los objetivos de integración regional o subregional, dado que deben tomar en cuenta las relaciones con su principal socio comercial. Muestra, también, la dificultad para propiciar la integración entre vecinos, concretar la aspiración de crear un espacio económico común latinoamericano, e incidir en las negociaciones hemisféricas.

Una tercera razón se deriva de las preocupaciones del sector agropecuario, que es muy vulnerable y está muy protegido en la CAN, así como de una parte significativa del sector industrial colombiano. Estudios realizados muestran que los productos brasileños pueden sacar a los colombianos del mercado andino y generarles altos costos tanto en azúcar, soya, maíz, arroz, ganadería; como en metalmecánica, grasa, calzado, telas de algodón, papel, cartón, cárnicos y lácteos.

El debate al respecto apenas comienza en Colombia. Para sectores ligados con la cancillería, las cámaras de comercio, los organismos regionales y académicos, la CAN debe seguir siendo el punto de partida de la política colombiana de inserción económica y desde allí debe negociarse con Mercosur, por varias razones. Si no se mira la coyuntura corta sino el conjunto de ciclos recorridos por la integración andina se aprecia que inició con una curva de crecimiento ascendente, se

¹⁸ Rudolf Hommes. Brasil, Mercosur y Colombia, en *El Tiempo*, 12 de septiembre de 2003.

¹⁹ Gremios rechazan libre comercio con Mercosur, en *El Tiempo*, 9 de octubre de 2003, p. 1-9.

estancó en una década, volvió a crecer y empezó de nuevo a bajar. Pero por el camino ha ido acopiando logros y resultados, unos expresados en cifras, otros en decisiones, resoluciones e instituciones. Sería, entonces, un error arrojar todos esos 30 años de esfuerzos acumulados. Además, los objetivos y el modelo de integración de la CAN no han sido rebasados, más bien, las condiciones de negociación no le han permitido avanzar pues Alca está devorando las fuerzas y la situación sudamericana no ha mostrado aún todas sus potencialidades. Tampoco se puede despreciar el que la CAN, y en particular el comercio colombo-venezolano, ha sido para Colombia el escenario real de diversificación de las exportaciones de manufacturas, lo cual hace pensar que de negociarse condiciones adecuadas con Mercosur podrían ampliarse esas posibilidades. Mientras que en un acuerdo bilateral con Estados Unidos – a donde se exportan sobre todo bienes primarios y cierta manufactura – esta diversificación de las exportaciones y la posibilidad de atarlas a un desarrollo productivo no son tan claras. Un acuerdo suramericano podría, además, abrir la posibilidad de negociar una redefinición de las relaciones panamericanas e incluso hay quienes proponen que el Alca podría ser asumido como una carta de negociación de América Latina para que fuera un peldaño hacia una unión económica americana²⁰. Las posibilidades no son pues despreciables.

3. Las negociaciones hemisféricas: encrucijadas y retos

El estrecho margen internacional, la situación interna colombiana, la progresiva implicación de Washington en ella así como el contexto regional están determinando las opciones gubernamentales y empresariales nacionales en las negociaciones hemisféricas en curso, y en concreto ante el Alca o frente a un posible acuerdo bilateral de Estados Unidos con Colombia. En ambas vías la política de comercio se ha vuelto, en cierta medida, subsidiaria de la estrategia de seguridad interna.

4. Alca: argumentos a su favor y dinámicas en su contra

Dada la imposibilidad de inserción individual en el mundo global y el hecho de que Estados Unidos es el principal socio comercial y que

²⁰ Jaime Acosta Puertas, Armonización de políticas estructurales para el desarrollo de la Comunidad Andina de Naciones. Lecciones recientes de la Unión Europea. In: Explorador. Observatorio colombiano de la prospectiva internacional. Bogotá: Creset – Fescol, julio 2000 – junio 2002, p. 24-25.

su intervención en el conflicto colombiano se ha venido acrecentando, la posibilidad de marginarse de las negociaciones de Alca nunca ha estado planteada. A pesar de eso no ha habido en Colombia, como en ninguno de los vecinos andinos, una definición de hacia dónde se quiere ir en esas negociaciones. Como tampoco ha habido una definición de corto, mediano y largo plazo sobre cómo asumir esa negociación o cómo el Alca podría apalancar la estrategia de desarrollo. De hecho, aunque el Alca no es un proyecto de integración ni es solamente libre comercio, está condicionando las posibilidades de desarrollo económico, institucional, democrático, social y ambiental. Pese a que va a transformar estructuralmente la nación, los colombianos muy poco o casi nada saben de ese proceso ni han participado en la construcción de esa agenda de negociación.

En Colombia los argumentos oficiales para el ingreso al Alca han sido de tres tipos²¹. Primero, garantizar seguridad jurídica pues el gobierno asume que uno de los principales problemas para que llegue la inversión extranjera es la incertidumbre jurídica, por tanto, ve en los tratados de Alca al respecto una manera de asumir unos compromisos de protección a la inversión extranjera. La discusión al respecto ha estado centrada en el ámbito de seguridad jurídica que un país como Colombia debería ofrecer dado que ya modificó el principio constitucional que permitía expropiaciones. Además, si se considera que a pesar de la apertura a la inversión extranjera dada por México en el North American Free Trade Area (Nafta) o por Chile en el TLC con Estados Unidos, estos países no han perdido la libertad para revertir sus políticas nacionales en torno a la inversión extranjera. Segundo argumento oficial, estimular la inversión extranjera directa. El debate sobre el asunto muestra que aunque Colombia es el país más industrializado del norte de Suramérica y el que tiene la economía más integrada, es también el que tiene la peor situación para competir al respecto por las cuestiones de orden público más que por inseguridad jurídica. Tercero, aumentar las exportaciones hacia Estados Unidos. El problema al respecto es que ese mercado ya está abierto, aunque Bogotá está poniendo el énfasis en la negociación arancelaria no es allí donde Colombia debería buscar grandes sacrificios por parte de Estados Unidos. Ese

²¹ Magdalena Pardo, ¿Para que el Alca?, presentación en los conversatorios realizados por la Cámara de Comercio Colombo-Venezolano, el Grupo Académico Binacional y el Grupo Venezuela del proyecto La inserción de Colombia en el sistema internacional, Bogotá, 23 de septiembre de 2003.

es un asunto central pero con el Mercosur. De hecho, la negociación de un TLC es muy diferente si Colombia la hace con un país desarrollado o con otra nación en desarrollo.

Al observar la canasta de exportaciones a Estados Unidos se encuentran los argumentos empresariales a favor del Alca. De los aproximadamente 5.500 millones de dólares, el 80% son productos básicos y solo el 20% productos industriales. El 70% de lo que exporta a Estados Unidos es petróleo que constituye el 71% de todas las exportaciones petroleras que hace Colombia. El 9% de lo que exporta a Estados Unidos son flores que corresponde al 82% de todas las flores que Colombia exporta al mundo. Por eso, el sector de las flores es uno de los que más promueve un acuerdo bilateral porque el Andean Trade Preference Act (ATPA - Atpdea) le permite ingresar con cero arancel a Estados Unidos y tiene una alta inversión externa. Las confecciones constituyen el 6% de las exportaciones colombianas a Estados Unidos lo que representa el 51% de las exportaciones totales del sector, y el sector de la química básica constituye el 7% de las exportaciones colombianas a Estados Unidos lo que significa el 30% de las exportaciones totales de ese sector. Igualmente son otros de los interesados en un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos para mantener las preferencias que ya tiene.

Estados Unidos y los países del Mercosur le dan gran importancia a los mercados internos y sus importaciones en el primero solo alcanza el 6.8% del total de su Producto Interno Bruto (PIB), y en el Mercosur el 9.9%. En la CAN el 50% de las manufacturas son exportadas a la misma CAN, pero cuando se observa su estructura se ve un patrón de especialización estático. Alca plantea una especialización competitiva para llegar a unos nichos de mercado que en el caso de los países de la CAN, se reduce fundamentalmente a bienes primarios.

Además de los imperativos que plantean las relaciones comerciales colombianas y que se reflejan, en parte en los argumentos oficiales y empresariales, varios procesos ocurridos desde fines de los años 80 y comienzos de los 90, nos ayudan a entender la evolución de las posiciones de los gobiernos colombianos sobre las negociaciones hemisféricas.

Los sucesivos gobiernos colombianos, como todos sus pares andinos y en general latinoamericanos y caribeños, no han contado con una estrategia consistente de inserción en el mundo globalizado que se hizo más evidente con la caída del muro de Berlín y de la antigua Unión Soviética. Trataron de ayudar a revivir el Pacto Andino

que se transformó en Comunidad Andina y a crear otros grupos llamados de integración, de consulta o cooperación; además, hicieron múltiples pactos bilaterales o trilaterales. Estos esfuerzos más que fortalecer la integración horizontal entre vecinos contribuyeron a fragilizarla. Ante todo, porque muchos tratados bilaterales de comercio firmados por cada país contravenían o debilitaban los acuerdos adquiridos en los ámbitos de integración. El entramado caótico que se generó superpuso la naturaleza diversa y los propósitos distintos de esos múltiples acuerdos así como las medidas, compromisos y cronogramas adquiridos. Además, esos acuerdos ayudaron a esfumar la integración entre vecinos por estar dirigidos, en gran parte, a crear las condiciones para hacerse elegibles en las iniciativas lanzadas desde Washington – la de George Bush de 1991, el Nafta en 1994, y el Alca en 1995.

Esta concentración de esfuerzos en la búsqueda de una articulación vertical sumada a los costos del ajuste interno y de la difícil inserción internacional han ido desdibujando la integración entre vecinos que fue asumida como instrumento para la inserción vertical. Por eso, a pesar de más de una década de múltiples decisiones de consolidación de la CAN internamente y de su proyección externa, los países andinos no lograron aumentar su capacidad de negociación hemisférica ni siquiera pudieron unificar los parámetros para la relación comercial con terceros. En esa misma medida los órganos andinos no han sido los puntos de partida para la elaboración de las políticas nacionales de inserción o para enfrentar los problemas de cada país miembro y tampoco lograron convertirse en el marco de referencia de las actuaciones de los gobiernos de los países miembros, de Colombia en particular. El manejo de asuntos claves de la agenda internacional como el de las drogas, la migración, el ambiente, o de otros más olvidados como el de la pobreza y el desarme han ido tomando un rumbo nacional/bilateral. Por ejemplo, en cuanto a las drogas que los afecta de una u otra manera a todos, cada país ha negociado bilateralmente un paquete de medidas similares con Estados Unidos. Cuando uno de estos asuntos logra un cierto manejo multilateral es porque la Unión Europea exige negociaciones entre los grupos, lo que no han hecho Estados Unidos ni Brasil.

De esta forma se fue anulando la vía gradual de negociación, que por etapas podía haber ido armonizando los espacios subregionales y regionales para abordar de manera conjunta las negociaciones hemisféricas y mundiales. De hecho, aunque en el proceso del Alca se

acordó que éste se podría construir de los acuerdos subregionales, la CAN, no lo ha logrado²². Tampoco ha logrado aprovechar lo también acordado al comienzo de las negociaciones de Alca en el sentido de buscar un compromiso único (*single undertaking*), es decir, que nada estaba negociado hasta que todo estuviera acordado. Aunque inicialmente los países andinos adelantaron negociaciones conjuntas y tuvieron vocería única, posteriormente no han logrado ponerse de acuerdo en los mínimos criterios para actuar como bloque para asumir una posición común en el manejo de las condicionalidades impuestas en materia de derechos humanos, garantías laborales, gobiernos democráticos y protección del medio ambiente, ni para respetar el arancel externo común en sus ofertas en Alca. Con excepción de Venezuela, los demás países por sus propias urgencias y vulnerabilidades han ido haciendo permanentes ofertas en diferentes temas. Además, unos países han presentado listas positivas con lo que liberalizan y otros listas negativas con lo que en el futuro se comprometen a liberalizar. Este ha sido el caso de Colombia que incluye compromisos enormes a futuro²³, que por presiones estadounidenses, en 2002, retrocedió en los acuerdos sobre arancel agrícola andino, y en 2003, luego de la reunión en Cancún de la Organización Mundial del Comercio (OMC), salió del Grupo de los 22. Mientras tanto los países más desarrollos, empezando por Estados Unidos, se han mantenido inflexibles en asuntos como el agropecuario, *antidumping* y de competencia; y Brasil, además, sobre propiedad intelectual.

En Colombia, como en los países andinos, no se ha logrado construir una política de Estado dirigida a la integración e inserción internacional. Por el contrario, ha habido un permanente cambio de direccionalidad en el comportamiento de los gobiernos según la situación interna y las prioridades del jefe del Estado. El gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) acordó una apertura gradual de la economía nacional y la reactivación andina; César Gaviria (1990-1994) se

²² Socorro Ramírez y Andrés Serbin. Lo hemisférico ¿a costa de la integración subregional?, in: *Anuario de la integración regional en el Gran Caribe*. Caracas, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) – Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (Invesp) – Centro de Investigaciones de Economía Internacional – Nueva Sociedad, N° 2, marzo de 2001, págs. 33-54.

²³ Germán Umaña. *La Comunidad Andina y el Alca*, presentación en los conversatorios realizados por la Cámara de Comercio Colombo-Venezolano, el Grupo Académico Binacional y el Grupo Venezuela del proyecto “La inserción de Colombia en el sistema internacional”, Bogotá, 16 de septiembre de 2003.

concentró en buscar formas de elegibilidad al Nafta y de llegada al mercado del Norte y para eso con Venezuela propició el área de libre comercio del G-3 que interfirió las negociaciones andinas. Ernesto Samper (1994-1998), por el aislamiento al que lo sometió Washington volvió a concentrarse hacia el Sur, y por la insatisfacción empresarial quiso denunciar el acuerdo del G-3 y buscar un acercamiento de la CAN con Centroamérica y el Caribe. Andrés Pastrana (1998-2002) por la agudización del conflicto interno y el aislamiento internacional que heredó, propició la reactivación del G-3 y el involucramiento de Estados Unidos en el conflicto a través del Plan Colombia y pidió un acuerdo bilateral de comercio. Alvaro Uribe (2002-2006) ha tratado de unir más fuertemente el tema comercial al de seguridad y por presión empresarial ha buscado concretar el acuerdo bilateral con Estados Unidos.

Ha fragilizado, también, la posición colombiana el hecho de que el tema de Alca ha aparecido como un asunto de aranceles y de acceso a mercados cuyo manejo técnico se le asigna a un círculo reducido de funcionarios. Aunque el equipo para las negociaciones comerciales de Colombia – creado mediante el Decreto 246 del 11 de febrero de 2001 y conformado por miembros de los sectores público, privado y académico – debe contribuir a fijar la posición de Colombia, en la práctica es el Poder Ejecutivo, y en particular el Ministerio de Comercio Exterior, el que finalmente la define. Esto prefigura lo que puede acontecer en el Alca en donde no existirá un órgano técnico, ni ejecutivo, sino una secretaría encargada de reuniones, pero no para preparar análisis sobre desventajas o beneficios de las medidas, concertar posiciones o solucionar diferencias. Esta situación genera un alto riesgo institucional y democrático por la ausencia de un sistema interestatal de control de este proceso hemisférico²⁴.

Paradójicamente las implicaciones del Alca o la posición del país al respecto no se han convertido en un asunto de debate político, electoral o parlamentario. A diferencia del papel del Congreso de Estados Unidos que impone las condiciones de negociación y escoge a los negociadores norteamericanos, en Colombia lo único que hará el Parlamento es decir si o no, tan pronto esté negociado todo el acuerdo. Posteriormente, no tendrá ningún papel en el Alca²⁵. En Colombia tampoco se ha considerado que el Parlamento Andino o el latinoamericano pueden

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

tener un papel fiscalizador más que legislador y ni siquiera se ha elegido a sus miembros.

Aunque en Colombia el Ministerio de Comercio encomendó a distintas universidades estudios sobre asuntos puntuales y con términos de referencia definidos, no ha habido suficiente información ni adecuada participación ciudadana o de las organizaciones sociales en la discusión sobre la estrategia nacional negociadora para el Alca. Tampoco éste ha sido tema de preocupación social, pues no ha habido suficiente información ni una pedagogía al respecto. Esto es coherente con el hecho de que en el Alca el comité de la sociedad civil estuvo en manos de representantes gubernamentales que se limitaron a hacer una consulta por internet. Por todos esos vacíos han ganado espacio dos posiciones extremas: el temor defensivo o el rechazo absoluto. Empiezan a aparecer manifestaciones en su contra, en particular de sectores ligados al campo que ven amenazado su futuro. Pequeños gremios industriales, organizaciones sindicales y organizaciones no-gubernamentales (ONG) realizan campañas sobre los efectos de estas negociaciones. Sectores académicos tratan de señalar no sólo la ausencia de una estrategia negociadora sino, también, de identificar caminos alternos.

5. Acuerdo bilateral Estados Unidos-Colombia

El presidente Uribe en sus viajes a Estados Unidos, en particular, en el cuarto de ellos, de octubre de 2003, insistió al gobierno de Bush sobre la urgencia de comenzar las negociaciones del tratado bilateral. Por esos mismos días el presidente del Consejo Gremial y de la Andi reiteró que “*Los intereses estratégicos de Colombia están en el Norte del continente*”, y propuso acelerar las negociaciones antes de que empiece el proceso electoral de 2004 en Estados Unidos²⁶.

Son muy variadas las razones con las cuales se suele sustentar en Colombia la apuesta por el acuerdo bilateral con Estados Unidos²⁷. A más de las que se refieren a la necesidad de contar con el apoyo estadounidense para la solución del conflicto armado, podemos anotar

²⁶ “Gremios rechazan libre comercio con Mercosur”, en *El Tiempo*, 9 de octubre de 2003, p. 1-9.

²⁷ A algunas de esas razones se refiere el editorial, “Uribe vuelve a Washington”, en *El Tiempo*, 30 de abril de 2003, p. 1-10; Socorro Ramírez, “Subordinación y autonomía de la política exterior. Primer año del gobierno Uribe”, ponencia presentada en el panel Balance crítico del primer año de gobierno del presidente Álvaro Uribe organizado por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol), 12 de septiembre de 2003.

al menos siete justificaciones junto a varias de las réplicas que se le hacen a cada una de ellas.

Primero, el crecimiento económico a mediano y largo plazo y la generación de empleo que una población joven como la colombiana requiere solo serán posibles si se multiplican las exportaciones, en particular al gran mercado estadounidense. Este argumento aparece como un imperativo incontrovertible ante las posibles reducciones de las exportaciones de petróleo, las limitaciones de la CAN porque ya dio todo lo que tenía que dar y porque destinos como el de Venezuela se han vuelto muy volátiles. Esa razón es parcialmente válida, pero olvida que el comercio exterior no genera necesariamente crecimiento ni éste se traduce automáticamente en desarrollo y bienestar social. Olvida, además, que el mercado andino es el que le ha permitido a Colombia una mayor diversificación de su oferta exportable y que el gran competidor, en particular en el comercio colombo-venezolano, podría ser Estados Unidos. Asimismo, el asunto de la inserción internacional no se lo puede reducir a la búsqueda de mercados y libre comercio. Tiene implicaciones sustanciales para las posibilidades de desarrollo e inserción internacional.

Segundo, las preferencias estadounidenses del Atpa-Atpdea, prorrogadas y ampliadas en 2002 después de un enorme esfuerzo político en el Congreso estadounidense son una concesión unilateral y llegan hasta el 2006. En ese argumento no se considera una posición alternativa, la de sacarle partido a la estrecha alianza con Estados Unidos y buscar que prolongue esas preferencias como retribución por los esfuerzos y recursos concentrados en la lucha contra las drogas. Esas concesiones aunque son condicionadas no exigen reciprocidad en abrir totalmente el mercado nacional a la producción estadounidense.

Tercero, la negociación multilateral resulta inconveniencia por las divergencias con las posiciones de socios como Venezuela y Brasil. Contraria a esa justificación, si Colombia no renuncia a su actuación con los países del Sur en los ámbitos multilaterales encuentra en ellos mayor espacio para el acercamiento de posiciones en algunas dimensiones con gobiernos con los que tiene discrepancias políticas. Además, en temas sensibles y frente a las enormes debilidades nacionales a todo nivel para adelantar una negociación propia, Colombia tiene en ámbitos plurales más posibilidades de lograr mejores condiciones y paga menos costos por disenter. En cambio, como dijo en su visita a Bogotá, Robert Zoellick, al dar luz verde a un proceso de conversaciones

informales para un TLC con Estados Unidos, como es Colombia y no su país el que ha pedido un acuerdo bilateral, le toca a Colombia hacer las concesiones y demostrar una y otra vez que es un socio confiable.

Cuarto, el acuerdo bilateral le saldría al paso a una parálisis de las negociaciones de Alca por las divergencias entre sus codirectores Estados Unidos y Brasil. Esta tesis olvida que Alca no es sólo libre comercio, que Estados Unidos está afirmando su hegemonía y que aprovecha tanto la necesidad de acceso a mercados como la vulnerabilidad de los andinos, Colombia en particular, para lograr en lo multilateral o bilateral ventajas para su propia producción y para impulsar su particular modelo de inserción en la globalización. En cambio, de lograrse una unidad sudamericana en términos aceptables para todos los países se estaría ante una ocasión privilegiada para que la región negocie con Estados Unidos diversos asuntos de mutuo interés, pero en los que existen interpretaciones y expectativas distintas. Las negociaciones más sensibles podrían desarrollarse en el marco de la OMC en donde podrían constituirse múltiples alianzas y ganar tiempo para avanzar en las reconversiones internas necesarias.

Quinto, las exportaciones de Colombia ganarían ventajas si acceden antes que los vecinos sudamericanos al mercado estadounidense y evitarían que Centroamérica saque de allí a productos colombianos como azúcar, café, flores, cueros y confecciones. Esta razón desconoce que Colombia puede pagar caro esa opción que además contribuye a una división sudamericana que sólo le conviene a Estados Unidos, y productos como los que llegan al mercado estadounidense no están garantizados sólo por un acuerdo, sino, también por la calidad y competitividad que alcancen. También, el espejismo, que lleva a asociarse con los fuertes y menospreciar a los iguales, tiene muy graves consecuencias. Colombia es un país latinoamericano y caribeño, y, en esta época de globalización, no encontrará soluciones de largo plazo a sus problemas sino en estrecha alianza regional. Además, a Colombia no le conviene una dependencia aún más profunda de Estados Unidos, cuyo gobierno no vacila en imponer sus intereses a cualquier precio y cuando esas aproximaciones a Washington se realizan a costa de los vínculos con los aliados naturales del país.

Sexto, México ha visto crecer sus exportaciones y las inversiones. Pero los críticos de un tal acuerdo muestran que Estados Unidos desplazó a Japón que era el segundo socio comercial de México, reduciendo su diversificación de intercambios; la inversión extranjera

creció al comienzo con las privatizaciones y la desregulación de inversión extranjera, pero no tanto como las remesas que envían los mexicanos desde Estados Unidos; las transnacionales fueron las beneficiarias a costa de las medianas y pequeñas empresas y, el crecimiento no ha revertido la inequidad y la pobreza. Además, al considerar qué está exportando México, se observa que mientras sus importaciones tienen un alto valor agregado de Estados Unidos y Canadá, las exportaciones mexicanas se centran en la maquila. Así sea de nueva generación, su valor agregado es solo del 17% y la incorporación de bienes manufacturados por la cadena interindustrial es del 2,3%. Además de esos problemas de valor agregado de sus exportaciones, de la precaria integración industrial y especialización competitiva que ellas producen, Nafta le ha generado a México una desintegración del tejido industrial. Hay también regiones ganadoras y perdedoras, pues los gobiernos locales les otorgaron todos los privilegios y muchas empresas maquiladoras empezaron a construir la vida institucional y política de la región²⁸. Pero la sostenibilidad a mediano plazo de esas exportaciones no está garantizada, pues las empresas de maquila son muy fáciles de montar y desmontar, cuando hay devaluación aparecen y cuando hay reevaluación desaparecen. Además empiezan a ser sustituidas por exportaciones chinas o se han desplazado a Centroamérica porque se encareció la mano de obra en el norte de México.

Séptimo, negociar con Estados Unidos el acceso a mercados es más fácil para Colombia que negociar con Brasil. Esta aseveración no toma en consideración que para Colombia lo negociable en acceso al mercado estadounidense es mínimo comparado con lo que estaría dando a cambio. Por lo tanto la verdadera negociación con Estados Unidos es en los temas agrícola, de inversión, servicios, compras estatales y propiedad intelectual²⁹. Para esos temas la negociación bilateral es muy costosa y sólo un acuerdo CAN - Mercosur puede balancear las negociaciones. Es pues importante analizar la asimetría entre lo que Colombia va a dar y lo que va a obtener, la pérdida de autonomía en el diseño de políticas de producción nacional, como la agropecuaria, y las compras nacionales que ha sido un instrumento de

²⁸ Jorge Reinol Pulecio, "La agenda nacional de negociación del Alca", presentación en los conversatorios realizados por la Cámara de Comercio Colombo-Venezolano, el Grupo Académico Binacional y el Grupo Venezuela del proyecto "La inserción de Colombia en el sistema internacional", Bogotá, 23 de septiembre de 2003.

²⁹ Magdalena Pardo, Op. Cit

desarrollo nacional. Además estaría negociando a nivel federal con Estados Unidos, pero algunos de sus estados tienen autonomías en muchos aspectos como el de inversiones.

Algunos sectores colombianos plantean que si la decisión de un acuerdo bilateral con Estados Unidos está ya tomada, entonces al menos el gobierno debería incluir en su estrategia de negociación un esfuerzo por tratar de salvar las cadenas productivas que existen con Venezuela, con Ecuador o Perú para en el futuro entrar al mercado estadounidense de manera conjunta. También debería buscar condiciones favorables para pequeñas y medianas empresas que son la mayor parte de la estructura productiva colombiana y no llegan al mercado estadounidense.

En suma, el estrecho margen de posibilidades frente a una complicada situación interna sumado a las propias opciones gubernamentales podrían atrapar la política colombiana de integración en un peligroso cortoplacismo y pragmatismo, a no ser que la presión interna y las opciones que surjan desde la misma región suramericana contribuyan a reequilibrar la situación.

**Marcas e controles:
aspectos políticos da educação
colombiana**

Marcas e controles: aspectos políticos da educação colombiana

Thiago Rodrigues¹

*Soy la casa.
Soy el cuarto vacío.
El paso vacío, el eco.*
Carlos Vásquez

Olhares interessados dirigidos à Colômbia podem flagrar muito mais do que índices de violência, declarações governamentais de guerra ou reforma, retóricas de grupos insurgentes, movimentações de grupos narcotraficantes. No meio e imbricado nos conflitos que se entrecruzam no país, há um fermentar de práticas sociais que se poderia dizer característico da maioria das regiões latino-americanas: não se vê uma *cultura una*, homogênea e facilmente identificada, mas um caleidoscópio de expressões culturais que acompanham diferentes tons de pele e particulares histórias de violência e luta. Entretanto, nota-se que a imagem internacional que se tem da Colômbia e dos colombianos é bastante estanque. Pela vertente dos discursos diplomático-militares, vê-se um país no qual a “coesão social” está sob risco constante diante dos diversos vetores de enfrentamento que atravessam a sociedade. Desse prisma, a Colômbia é tida como o *centro mundial* do tráfico de drogas ilícitas, *abrigo* para formas *perversas* do terrorismo contemporâneo, espaço para a persistente agressão entre Estado,

¹ Mestre em Relações Internacionais pela PUC-SP, professor e coordenador do curso de Relações Internacionais da Faculdade Santa Marcelina, pesquisador no Núcleo de Sociabilidade Libertária (Nu-Sol) do Programa de Estudos Pós-graduados em Ciências Sociais da PUC-SP, pesquisador no Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre Psicoativos (Neip) e colaborador da Área de Cultura e Política do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap).

milícias privadas e guerrilhas de esquerda. Por uma certa ótica político-sociológica, a Colômbia é diagnosticada como uma *nação agonizante*, sufocada por décadas de guerra civil e na iminência da entropia definitiva. Com instituições desacreditadas pela população, corrompidas pelos narcodólares e outras ilegalidades, a Colômbia teria um destino sombrio pontilhado de catástrofes e desesperança.

Frente à força e potência desses discursos produzidos dentro e fora da Colômbia, perdem-se nuances e sutilezas da vida política e social do país. Do mesmo modo, não são percebidos aspectos do próprio conjunto de guerras que coexistem e se retroalimentam entre os colombianos. Há nessas interpretações monolíticas, intencionalidades políticas tortuosas e difíceis de cartografar que interconectam dimensões várias dos conflitos em curso na Colômbia em suas ligações domésticas e internacionais. Diante desse complexo cenário, esse ensaio busca um exercício diferente daqueles representados pelos grandes quadros explicativos, procurando instigar reflexões sobre a vida social colombiana a partir do estudo de alguns aspectos escolhidos do universo de possibilidades apresentado ao investigador. O que se propõe, com tal abordagem, não é uma *teorização da Colômbia* realizada desde a dissecação de um caso específico. Longe de totalizações e generalizações, o que se coloca é a tentativa de desenvolver uma *análise da Colômbia contemporânea* experimentada a partir de um enfoque particular sobre dois projetos educacionais desenvolvidos pelo Estado colombiano: os programas *Escola Nova* e *Etnoeducação*. Investe-se na idéia de que as políticas educacionais e os programas formativos na Colômbia não estão dissociados do panorama conflituoso do país e de que não é possível reparar na situação educacional colombiana sem levar em conta as guerras em conexão e, principalmente, a ação do Estado nesse contexto.

O observatório do qual se pretende compor essa análise é o da política e não o da pedagogia, da sociologia da educação, da antropologia ou de outro campo que se possa evocar quando se pensa em educação. Uma perspectiva política para estudar programas educacionais pode parecer exótica, anômala ou despropositada para as áreas que tradicionalmente ocupam-se do tema. A preocupação deste artigo não é responder aos especialistas em educação, tampouco apresentar uma *tese* sobre a questão. O que se espera é trazer uma problematização política para um espaço — o dos programas educacionais — que tende a ser naturalizado pelas análises especializadas no que se refere às

suas feições e expressões de poder. Para tanto, a reflexão será composta em três movimentos. Nos dois primeiros, serão expostas as características gerais dos programas Escola Nova e Etnoeducação, para que no último possam ser apresentados alguns questionamentos trazidos por essa análise, sempre com o intuito de explicitar pontos de conflito e tensão, sem nunca pretender equacioná-los.

1. O modelo internacional, o padrão nacional

O plano educacional do governo de Alfonso López Michelsen (1974-1978) trouxe um elemento a mais à incessante roda das reformas administrativas e curriculares de seus antecessores ao apresentar um projeto para universalizar a educação primária em regiões rurais ou remotas do país. O programa, batizado *Escola Nova*, tinha como referencial a proposta da *Escola Unitária* que, elaborada pela Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) nos anos 1960, projetava para os Estados subdesenvolvidos um padrão de ensino flexível, com material didático especial e de baixo custo a ser aplicado em classes contando com alunos de vários níveis. Voltado para o ensino fundamental, o modelo da Escola Unitária visava atingir crianças das regiões ermas dos Estados pobres por meio de uma abordagem que levasse em conta a realidade dos educandos — seduzindo-os pelo interesse na discussão de temas presentes em suas vidas — para, assim, evitar a evasão e tornar mais efetiva a transmissão dos parâmetros educacionais estabelecidos pelas instâncias governamentais. A idéia da Escola Unitária baseava-se “na filosofia do aprendizado ‘ativo’ e individualizado, caracterizado pelo uso de fichas ou guias de auto-aprendizagem, a promoção flexível e a escola sem séries” (Gómez, 1994:272). Esses guias ou fichas tinham como principal objetivo transferir ao aluno o ritmo de sua ascensão, medida tida como fundamental para crianças que dificilmente têm condições de seguir o ano letivo padrão devido às suas ocupações na lavoura ou em atividades correlatas. Desse modo, e calcada nos princípios internacionalmente indicados pela Unesco, a proposta da Escola Nova foi construída com o intuito de levar essa prática de ensino maleável aos rincões do país, encampando uma faixa da população que não acorria às escolas tradicionais por falta de acesso ou por incompatibilidade com as tarefas cotidianas.

A Escola Nova foi apresentada pelo governo colombiano como uma grande transformação pedagógica que viria substituir antigas

formas de conduzir os processos educacionais por outras técnicas e abordagens mais eficientes e adaptadas à realidade nacional. O *antigo paradigma* a ser superado era aquele que se fiava na distância da relação aluno-professor, na rigidez dos conteúdos programáticos, na manutenção do “ano escolar” tradicional (de fevereiro a novembro), nas avaliações escritas, na aprovação ou reprovação do aluno ao final do grau ou série, na centralização do processo educativo na figura do professor, o que torna o aprendizado passivo e de caráter memorialista, enciclopédico e apartado das práticas sociais dos estudantes. O novo modelo, ao contrário, traria a aposta em um “aprendizado ativo, uma relação mais estreita entre a escola e a comunidade e um mecanismo de promoção flexível adaptado ao estilo de vida da criança camponesa” (Colbert, 1999:116). Como se nota, *flexibilidade* é a palavra-chave do padrão da Escola Nova: maleáveis deveriam ser a relação entre estudante e professor, os parâmetros de avaliação, o período escolar. Medidas que estariam direcionadas à produção de um ensino individualizado voltado às questões concretas da existência do aluno.

No centro da proposta da Escola Nova destaca-se o mencionado conceito de auto-aprendizagem, também sacado — em valor e relevância — do padrão da Unesco. Segundo esse critério, o aluno deve ser incentivado a *agir* no seu processo de educação, aproveitando os espaços deixados pela metodologia que busca romper com a figura do professor-emissor de conhecimentos. Orientado pelo professor e por um material didático especial, o aluno é chamado a buscar seu aprendizado, por meio de atividades específicas previamente detalhadas nas apostilas que lhe permitiriam “avançar segundo suas próprias necessidades, interesses e capacidades” (Gómez, 1994: 286). Nesse sentido, o currículo nacional ditado pelo Ministério de Educação Nacional, órgão máximo da política educacional na Colômbia, precisaria ser redimensionado para a aplicação nas Escolas Novas, incorporando as adaptações necessárias para atender alunos de regiões rurais ou de selva que são pouco alcançados pela malha estatal e privada de escolas primárias e que têm uma dinâmica de trabalho própria definida pelas tarefas no campo. Não se tratava, assim, de uma mudança nos parâmetros educacionais definidos pelo Estado colombiano, mas de um conjunto de decisões que tornariam possível a aplicação das diretrizes nacionais no contexto do novo programa. Como norteador do projeto e servindo de amálgama às iniciativas educacionais, a Escola Nova trouxe explicitamente a importância

atribuída ao espaço escolar como ambiente para a transmissão de “valores e comportamentos democráticos” (Colbert, 1999: 116) que, a partir do incentivo a posturas de companheirismo e solidariedade promoveriam a “integração de processos cognoscitivos com a formação afetiva, moral e cívica” (Gómez, 1994:273) da criança. Essa missão ampla para a escola prevista no projeto Escola Nova denota uma pretensão de ir além da instrução das ciências e humanidades investindo na *construção de cidadãos*. Para tanto, o programa lançou suas bases sobre quatro pilares que, em conexão, foram tidos como necessários para a consecução dos objetivos gerais da iniciativa. São eles o *Guia de Aprendizagem*, a *Biblioteca Escolar*, as *Oficinas de Trabalhos e Governo Escolar*.

Os Guias de Aprendizagem são o eixo articulador da Escola Nova. Concebidos como uma espécie de manual, os Guias são apostilas que estabelecem níveis a serem superados pelo aluno na evolução de seu aprendizado. Cada Guia fixa as metas a serem alcançadas pelo estudante, bem como os caminhos para que isso ocorra. A eliminação do ano letivo tradicional foi compensada com a imposição desse material que faz às vezes do antigo “grau” ou “série”: o aluno não cumpre mais um ano escolar, mas sim, um conjunto de atividades previstas no Guia de Aprendizagem. Isso possibilitaria, segundo o projeto, que uma criança camponesa interrompesse seus estudos em épocas de semeadura ou colheita sem prejuízo da sua ascensão escolar. Ao retornar à escola, o aluno retomaria suas tarefas do ponto em que as deixou. Cada *Grau* ou *Nível* na Escola Nova pressupõe o cumprimento de dois ou três *Fascículos de atividades*, que por sua vez, são compostos de duas ou três *Unidades de aprendizagem*. Cada Unidade de aprendizagem é formada por um número entre dois e doze *Guias de Aprendizagem*. O fim do ano letivo e sua substituição pelos *graus* trouxeram como complemento a eliminação das avaliações tradicionais e da aprovação/reprovação, uma vez que o aluno confere ritmo próprio à sua progressão pelo currículo estabelecido. O critério para que o aluno avance de um grau a outro é o cumprimento satisfatório das tarefas chamadas *Atividades Livres*, que devem ser escolhidas pelo estudante dentro de um universo limitado de possibilidades. As Atividades Livres são lições a serem realizadas que dizem respeito ao conteúdo discutido nas Unidades de Aprendizagem percorridas. Sem “aprovação” ou “reprovação”, o estudante passa de grau se cumprir no mínimo seis Atividades, recebendo conceito “satisfatório”.

Realizando onze, a criança é autorizada a ir ao próximo nível com conceito “excelente”. Se não cumprir o número mínimo de tarefas exigido, o estudante permanece no grau em que está, situação que não é vista pelo programa Escola Nova como reprovação. Além das Atividades Livres, os alunos são obrigados a responder testes denominados “Questionários de auto-avaliação” que visam medir seu domínio do conteúdo estudado. Segundo autores como Gómez, os questionários de auto-avaliação não seriam o mesmo que as provas tradicionais porque não teriam como objetivo “a qualificação do aluno, mas sua orientação no aprendizado” (1994:271). As avaliações na Escola Nova tornam-se, dessa maneira, um processo contínuo de medição que faz questão de se proclamar distinto das práticas avaliativas da pedagogia tradicional. Os professores, tidos como auxiliares e condutores do processo de auto-aprendizagem, devem atender seus estudantes com o máximo de atenção individualizada sem, no entanto, modificar qualquer das diretrizes apontadas nos Guias de Aprendizagem. O segundo pilar do projeto Escola Nova é a *Biblioteca Escolar*, coleção de cem textos escolhidos pela direção nacional do Programa e que são uniformemente distribuídos pelas Escolas Novas em todo território colombiano. Para o cumprimento das tarefas e atividades, o aluno é incentivado pelos Guias e pelo professor a frequentar a biblioteca, consultando os textos disponibilizados. É importante destacar que o Programa estimula a leitura livre das obras e dos artigos aplicados às ciências, mas que essas estão dispostas segundo as necessidades previstas no material didático apresentado, restringindo-se às conexões planejadas pelos elaboradores nacionais dos Guias de Aprendizagem.

As *Oficinas de Trabalho* ou *Rincones de Aprendizaje*, o terceiro ponto de apoio da Escola Nova, são espaços planejados para estar coligados às atividades em classe e que têm como objetivo tornar concretas as noções aprendidas nos Guias de Aprendizagem, aproximando conceitos à realidade do aluno e conferindo certa capacitação técnica e profissionalizante. Nesse ambiente, as relações entre pais, professores e alunos são estimuladas no intuito de cumprir a “meta social” da Escola Nova que prevê a interação entre a comunidade e a escola, com a participação ativa dos pais no andamento da vida acadêmica dos filhos. Essa característica de entrosamento de adultos e estudantes aponta à quarta, e talvez mais importante base da Escola Nova para efeitos dessa análise, que é o Governo Escolar.

O vetor que articula a transmissão dos valores cívicos e morais nos marcos da Escola Nova é o sistema de *Governo Escolar*, conjunto de atividades que simulam entre os alunos “as regras de um governo democrático [com] eleições, programas de governo, responsabilidades, participação” (Gómez, 1994:273). Com esse recurso, o Programa Escola Nova põe em marcha sua pretensão em desenvolver na criança “valores relacionados com a democracia, a solidariedade, a disciplina, (...) o cumprimento dos direitos e deveres da vida comunitária” (Colbert, 1999: 121). Para alcançar esse “aprendizado-cidadão”, alunos votam e são eleitos para mandatos de presidente, vice-presidente, secretário, tesoureiro e assessores de comitê. Todos são chamados a *participar*, opinando, debatendo e discutindo temas da microcomunidade formada pela sala de aula, já então, convertida em simulacro não só da comunidade em que vivem, mas de toda a sociedade colombiana. Essa convocação ao envolvimento com os problemas comunitários visa infundir valores cívicos nos alunos e também em seus pais, por meio do envolvimento dos adultos na vida escolar, quer seja pelo acompanhamento do desempenho escolar dos filhos, quer seja pelo engajamento nas atividades paralelas da Escola Nova que objetivam tornar o espaço da escola um centro de planejamento da vida social da localidade. Assim, os pais são chamados a ajudar na organização das oficinas de trabalho, são instados a colaborar com registros sobre seus filhos que ficam à disposição do professor, colaboram com a elaboração de calendários agrícolas (para racionalizar o trabalho de semeadura e colheita) e de mapas ou croquis das vilas em que vivem, com a meta de melhorar a ocupação do solo e as condições de vida. O mapeamento físico da comunidade segue no interior da escola com o esquadrinhamento de cada aluno que se dá por meio de documentos como o *livro de confidências* (espécie de diário pessoal de cada estudante, ao qual o professor tem acesso), o *livro de participação* (no qual o professor registra a trajetória de cada aluno), *apontamentos sobre o autocontrole do estudante* (o professor observa e registra o comportamento da criança, avaliando suas atitudes com relação aos colegas no que diz respeito à solidariedade, honestidade e responsabilidade que demonstra) e a *caixa de sugestões* (urna na qual os alunos podem depositar comentários sobre a dinâmica escolar).

As medidas de Governo Escolar são tidas pelo projeto da Escola Nova como fundamentais para que a meta de transcender os muros escolares, envolvendo a comunidade e acompanhando individualmente

cada aluno na sua interação com os colegas e com o entorno, seja alcançada com sucesso. O olhar sobre as minúcias da vida do aluno, em sala e fora dela, é defendido como essencial para avaliar o “desenvolvimento sócio-afetivo” (Gómez, 1994) de uma criança que é preparada para ser o futuro cidadão. O Governo Escolar explicita a intenção da Escola Nova em projetar-se sobre a comunidade como um local de aprendizado para a democracia, para a tolerância, para o convívio social, para a responsabilidade individual. Diretrizes definidas pelo Estado colombiano e que são levadas à localidade, aplicadas por professores que são chamados a atuar como condutores e auxiliares no desenvolvimento acadêmico e social do estudante. Esses professores, treinados em escolas-modelo e que não necessitam ter uma elaborada educação formal, serão responsáveis pela tarefa de aplicar os conteúdos pré-determinados nos Guias de Aprendizagem e de servir como uma liderança comunitária capaz de enredar adultos e crianças nos objetivos maiores de transmissão de valores plasmados no Programa Escola Nova.

O Programa teve, desde sua instauração, três fases no seu processo de consolidação e ampliação. De 1975 a 1978, o Ministério da Educação Nacional ocupou-se da estruturação burocrática, da elaboração do material didático e do preparo dos primeiros grupos de professores a partir do modelo da Escola Unitária. Nessa etapa, o projeto promoveu a abertura de 500 escolas nos departamentos de Norte Santander, Boyacá e Cundinamarca, com o apoio financeiro da *Agência Internacional de Desenvolvimento dos Estados Unidos* (Usaid). Entre 1979 e 1986, já com o auxílio do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird ou Banco Mundial) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o número de Escolas Novas chega a 3.000 em todo o país (Colbert, 1999). A importância da Escola Nova no quadro das decisões governamentais sobre educação tornou-se perceptível com a influência que o projeto exerceu sobre a redação da nova Lei de Educação, promulgada em 1982. Os critérios de promoção flexível (sem reprovação) e, principalmente, os itens destinados à transmissão de valores cívicos e de envolvimento da escola na vida comunitária tornaram-se referências também para as escolas urbanas tradicionais que não se transformaram em Escolas Novas, mas estreitaram os pontos de contato com essa outra pedagogia.

Ainda em 1985, o governo Belisario Betancur (1982-1986) tomou a decisão de tornar a Escola Nova o padrão a ser seguido por

todas as escolas rurais do país. Essa intenção foi encampada por seu sucessor, Virgilio Barco (1986-1990), que não só assumiu o compromisso de expandir a Escola Nova nas áreas rurais, como encampou o projeto no seu plano nacional para a erradicação da miséria absoluta. O crescimento da Escola Nova que se seguiu fez que, em 1993, houvesse na Colômbia 18.000 Escolas Novas, atendendo cerca de 1 milhão de crianças (Gómez, 1994). O programa nascido da adaptação da Escola Unitária da Unesco aos projetos educacionais colombianos registrara, assim, uma expansão significativa desde sua implantação, transformando-se em padrão para as escolas rurais e em influência para as escolas urbanas. Os vínculos internacionais, no entanto, vão além da inspiração na Escola Unitária, revelando-se por meio da chancela conferida pelas principais agências mundiais de fomento. Em adição, a aposta no Programa Escola Nova reforçou a proposta da Unesco, em um movimento de retroalimentação que fez que a experiência colombiana influenciasse similares em outros Estados latino-americanos, com destaque para a Guatemala, que desde os anos 1980, investiu na transformação de sua rede de escolas rurais tendo como norte o programa colombiano. Em um jogo de influências cruzadas, a Escola Nova emerge e propicia reformas educacionais em Estados periféricos equacionando modelos internacionais e medidas nacionais de controle e expansão de uma rede escolar destinada a formar cidadãos.

2. Educar para a integração nacional

Com promulgação da Constituição de 1991, o Estado colombiano assume a diversidade cultural como característica da composição social do país, colocando-a no centro do “novo contrato” para a pacificação dos conflitos históricos e para a consolidação do projeto de unidade nacional. No que tange à educação, o reconhecimento do pluralismo das práticas culturais incentivou a elaboração, pelo Ministério da Educação Nacional, de um plano específico destinado às minorias étnicas batizado de Programa de Etnoeducação. Por meio dele, o Estado admitia que sua função de oferecer aparelhos culturais e educacionais aos grupos étnicos deveria ser conduzida de modo a não lesionar os costumes tradicionais dessas populações sem, no entanto, deixar de contatá-las com o padrão cultural colombiano indicado pelo Estado. Os grupos étnicos assistidos seriam de três tipos,

segundo a classificação do Departamento Nacional de Estatísticas: as comunidades indígenas, as negras e as mestiças (*raízales*), distribuídas na selva amazônica, no litoral do Pacífico e na costa atlântica do país. A nortear o Programa de Etnoeducação estava o princípio da *interculturalidade*, premissa por meio de qual o processo de transmissão dos conhecimentos sistematizados pelo Estado — os parâmetros nacionais de educação — deveria ser cumprido levando em consideração os hábitos e tradições locais, evitando a descaracterização das comunidades. A criação de uma *educação intercultural* serviria não só para o desenvolvimento dos grupos étnicos, como também, à “sociedade nacional colombiana, que tem o dever e o direito de conhecer, valorizar e enriquecer [sua] cultura com o aporte de outras” (Artunduaga, 1997:38). Houve, portanto, a caracterização de duas esferas culturais, uma identificada pelo autor² como “sociedade nacional colombiana”, outra representada pelos diversos agrupamentos minoritários com suas práticas e trajetórias tradicionais. Em uma palavra, a Etnoeducação deveria integrar as comunidades sem diluí-las no vetor principal da cultura nacional, servindo a ambas no percurso do intercâmbio de saberes e na promoção da *tolerância* e do *respeito à alteridade*.

Para alcançar essa meta de integração entre esferas culturais, o currículo proposto pelo Estado deveria ser sensível aos saberes locais, procurando adaptá-los e inclui-los na transmissão dos conhecimentos indicados pelo Ministério da Educação. O conteúdo programático de uma *etnoescuela* operaria, assim, como um mediador entre a “ciência ocidental” e os conhecimentos tradicionais dos povos assistidos. Para tanto, o material didático teria de ser pensado localmente, promovendo o contato entre os parâmetros nacionais e cada uma das unidades culturais tocadas pelo Programa. Esse cuidado era importante para que “os processos etnoeducativos [pudessem] fundir suas raízes na cultura de cada povo, de acordo com seus padrões e mecanismos de socialização” (Artunduaga, 1997:39). Com tal precaução, a desejada interação respeitosa entre as comunidades e a cultural urbana de matriz branca e ocidental estaria garantida.

O Programa de Etnoeducação estipulou que o material didático seria confeccionado em castelhano — idioma oficial da Colômbia —

² À época em que fez publicar o artigo em questão, Luis Alberto Artunduaga exercia a função de Coordenador do Grupo de Formação da Comunidade Educativa do Ministério da Educação Nacional da Colômbia.

e nos “dialetos locais”. É importante destacar que a Constituição de 1991 reconhece os “dialetos” como línguas oficiais nos espaços onde são praticados. Nesse sentido, o castelhano funcionaria como o grande elemento de unificação entre as unidades culturais minoritárias e a sociedade colombiana, evitando, a um só tempo, o isolamento pleno e a assimilação absoluta. O Estado assumia a função de formar docentes étnicos (professores oriundos das próprias comunidades assistidas) e agentes de educação (auxiliares também provenientes dos grupos culturais) que aplicariam a metodologia da Etnoeducação, amparados por equipes interdisciplinares de antropólogos, pedagogos e linguistas. Essa frente de educadores colocaria em prática recursos de aplicação do conteúdo interétnico muito similares às formas preconizadas pela Escola Nova. Surge no projeto para a etnoeducação a intenção em promover o ensino ativo, flexível, de grande contato com a comunidade e que desenvolva valores ligados à vida democrática. No que se refere à ênfase na relação com a comunidade, o Programa de Etnoeducação parece dar força ainda maior a tal contato, já que se reconhece a importância da vida comunitária na estruturação da sociedade e do indivíduo pertencente a *grupos étnicos*. Quanto aos “valores democráticos” cabe destacar que na Etnoeducação, eles se identificam fortemente com o “respeito à diferença” e à “tolerância cultural” (Artunduaga, 1997).

Respeito e tolerância apresentam-se como os valores máximos para que o objetivo de *integração cultural com preservação identitária* seja alcançado. Segundo Artunduaga (1997), o projeto de etnoeducação busca a valorização das culturas locais por meio da sistematização, organização e apresentação nacional dos saberes produzidos pelos grupos étnicos e que, por meio dos canais de comunicação estabelecidos pela iniciativa estatal de educação especializada, ganham a oportunidade de ser afirmar no conjunto das práticas culturais colombianas. Cada cultura deve ser “soberana”, sustentar sua existência, sem com isso, negar as demais. O rechaço às culturas locais deve ceder diante do reconhecimento de que toda manifestação tradicional merece o mesmo respeito e consideração que a cultura majoritária. Assim, se investiria no fim dos guetos e no fim da incorporação violenta das unidades culturais minoritárias.

A fórmula para a identificação da cultura nacional parece ter sido encontrada pelo Estado colombiano na impossibilidade de produzir um padrão homogêneo para todos os que vivem sob sua autoridade. A tão fundamental busca da *identidade nacional*, não

encontrando meios para se expressar na uniformidade, deve, então, encontrar seu denominador comum na alteridade. E o Programa de Etnoeducação, cobrindo cerca de 80% dos grupos étnicos — em dados de 1997 fornecidos pelo autor supracitado —, emerge como uma tentativa de acesso a segmentos da população colombiana, isolados pela tradicional dizimação colonialista ou, em muitos casos, atingidos por propostas pedagógicas postas em marcha por grupos guerrilheiros em sua busca de novos adeptos. A questão da identidade nacional anuncia que o Programa de Etnoeducação é atravessado de intencionalidades políticas, talvez insuspeitadas a uma primeira análise. Essa constatação suscita questionamentos que vão além das suas características metodológicas e operacionais, colocando oportunidades de reflexão que o insere na dinâmica do conflito colombiano, nas múltiplas faces de enfrentamento entre o Estado, grupos ilegais e milícias insurgentes.

3. A educação na guerra constante

As bases metodológicas e operacionais do Programa de Etnoeducação e, principalmente, do Projeto Escola Nova são alvo de críticas várias que se dirigem à inoperância diagnosticada na execução de projetos tidos como plenos de potencialidades, mas mal conduzidos. Autores como Gómez (1994) e Colbert (1999), indicam que o Programa Escola Nova é falho pela morosidade com que se decidem mudanças nos conteúdos programáticos e nos Guias de Aprendizagem, alterações que são vedadas aos professores e que devem, portanto, partir do Ministério da Educação. À centralização extrema do planejamento e condução do Programa soma-se a falta de capacitação dos professores, treinados em programas especiais, mas nem por isso, qualificados ou com o domínio dos conteúdos apresentados em sala. A aparente vantagem do Programa Escola Nova em poder ser posto em prática sem professores altamente preparados, tende a perpetuar, segundo Gómez, um panorama no qual somente existam “docentes pouco qualificados e, portanto, de baixo custo” (1994:295).

A suposta liberdade do aluno em escolher seus trajetos e seu ritmo de trabalho, tópico crucial da decisão em abolir o ano letivo tradicional e as reprovações, é também atacada, pois não haveria espaço para a “o livre aprendizado” a partir de uma realidade na qual os estudantes são instados a eleger temas a partir de um universo

limitado de opções. Os Guias de Aprendizagem devem, assim, ter seu “poder de libertação” relativizado, pois se apresentam como instrumentos que “mede[m] e avalia[m] segundo determinadas condutas definidas de antemão e que devem corresponder a objetivos específicos de aprendizagem” (Gómez, 1994:294). Algo similar se passa com a Biblioteca Escolar, onde há disponibilidade de apenas cem textos escolhidos pelos formuladores do Programa que são distribuídos uniformemente por todas as unidades da Escola Nova na Colômbia. O conceito de auto-aprendizagem, peça-chave do projeto, não pode ser confundido com um estímulo ao autodidatismo, uma vez que os percursos estão pré-determinados e necessitam ser cumpridos pelo aluno, ainda que não em um tempo definido *a priori*. Desse modo, ainda que o discurso do Programa seja progressista em aparência, permanece uma outra modalidade de dirigismo, não mais a do professor com os parâmetros curriculares tradicionais, mas uma nova, dada por meio dos Guias de Aprendizagem e demais manuais que compõem o material básico da Escola Nova, planejados por especialistas locados no Ministério da Educação e destinados à aplicação em cada Escola Nova. Assim, todas unidades escolares submetidas ao Programa transformam-se em terminais da política educacional do Estado, como as escolas tradicionais sempre o foram.

As Escolas Novas trariam, ainda segundo Gómez, uma lógica econômica perversa ao apostar em um projeto amplo e de baixo custo, destinado a cobrir todas as regiões rurais e a servir de modelo para reformas nas escolas urbanas e que não investe na capacitação dos professores, transformando-os em meros aplicadores de roteiros estabelecidos nas esferas ministeriais e sobre os quais o docente não tem poder algum. Roteiros apresentam-se na forma de guias produzidos em larga escala e reaproveitáveis, características que tornam o Programa ainda mais atraente ao Estado em termos financeiros. Para o autor, um projeto que economiza na produção do material didático, na formação do docente e na maximização da relação professor/aluno (um professor coordena salas com alunos de diversos graus), não teria outro destino que o de receber apoio e chancela de organismos internacionais com o Bird, o BID e o Usaid. Apostando em tal projeto, o Estado colombiano, a um só tempo, chega próximo à meta de erradicar o analfabetismo no país e ganha respaldo internacional pelas ações no campo educacional.

A essas críticas formais e pedagógicas, que em seu conjunto não parecem questionar o Programa Escola Nova, mas buscam uma

correção de rumo (uma reforma na reforma), seria oportuno agregar uma outra dimensão, partindo do anunciado observatório da política, que levantaria questões a partir da análise de dois tópicos retirados dos programas estudados: a noção de *Governo Escolar*, da Escola Nova, e o conceito de *educação interétnica*, do Programa de Etnoeducação.

Na Colômbia de tantas guerras, ocorre, desde ao menos a época da independência do país, uma outra modalidade de disputa, mais sutil, mas nem por isso menos violenta, que é a luta pela conquista dos indivíduos. Mais precisamente, uma batalha pela mente e fidelidade dos colombianos. Da década de 1820 à de 1940, essa competição opôs a Igreja Católica, primeira e mais tradicional força educacional na Colômbia, e o Estado, em sua necessidade de moldar cidadãos no espírito republicano, que se sentissem filhos de uma nova nação. Desde a fundação pelos jesuítas do *Colegio San Bartolomé*, em 1605, a Igreja havia criado escolas, internatos e universidades, protagonizando apenas uma única grave disputa com a monarquia espanhola à época da expulsão dos jesuítas, em 1767, quando houve um movimento de estatização da educação, depois largamente revertido (Furbay, 1946). Com a proclamação de independência, e ainda em 1820, Simón Bolívar editou um decreto que atribuía ao Estado a função de “controlar, organizar e inspecionar a educação” no novo país (Posada, 1963:18). Ao longo da década de 1820 e 1830, foram editados códigos e leis educacionais que buscaram unificar os planos curriculares e que afirmaram a intenção estatal em tornar a educação pública e obrigatória aos colombianos. Até a promulgação da Constituição de 1886, a Colômbia viveu diferentes configurações políticas e territoriais que foram da centralização administrativa máxima da Constituição de 1821, que instaurou a República da Gran Colombia, ao acento federalista da Constituição dos Estados Unidos da Colômbia, de 1863. Nessas diferentes formas assumidas, o tema do controle da educação manteve aberto o conflito entre Igreja e Estado. No entanto, a Constituição de 1886, que vigorou até 1991, abriu caminho para que o ensino religioso voltasse à pauta nacional de educação. Em 1887, o Estado colombiano celebra um acordo com a Santa Sé selando o retorno das aulas de religião a todas as escolas, privadas ou estatais (Furbay, 1946).

A ligação explícita entre a política educacional centralizada no Estado e a Igreja enfrentou percalços durante o período conhecido como *República Liberal*, quando, nas décadas de 1930 e 1940, alternaram-se no poder governos de tendência social-populista que

abriram canais institucionais para as demandas populares e tomaram medidas liberalizantes nas relações sociais e políticas (García, 1988). Entretanto, após o governo conservador de Laureano Gómez (1950-53), da ditadura do general Gustavo Rojas Pinilla (1953-57) e da composição dos partidos Liberal e Conservador, denominada Frente Nacional, em 1958, o tema da separação dos assuntos religiosos em termos de currículo nacional não foram sensivelmente perturbados. Pode-se afirmar, em contrapartida, que o enfrentamento entre Estado e Igreja sobre questões educacionais na Colômbia poucas vezes assumiu tonalidades radicais a opor defensores do ensino laico e protetores da educação religiosa. Uma breve investigação dos planos governamentais apresentaria um quadro no qual os valores defendidos pelo Estado colombiano estiveram sempre de acordo com as premissas gerais do conjunto de práticas e ensinamentos católicos (Ministério da Educação Nacional, 1958; Pastrana, 1971). A própria incitação ao amor à pátria, presente no objetivo em formar cidadãos, não pode ser lida como uma substituição à fé religiosa, mas como um complemento a ela, uma energia de apoio e que auxilia na construção do “tipo colombiano”.

A discordância fundamental parece ter surgido não no campo da moralidade, mas no do controle sobre a educação. A disputa se deu para definir que instância, Estado ou Igreja, centralizaria a produção de conteúdos programáticos, estabeleceria os parâmetros nacionais de educação, a metodologia de ensino, as formas de aprendizagem. Em uma palavra, quem deteria o *monopólio da educação*. O Estado colombiano, na busca de sua afirmação como entidade soberana, teve que se lançar na batalha pela centralização de autoridade sobre o território emancipado da Espanha. Ao longo do século XIX e por todo o século XX, essa luta permaneceu internamente, tornando-se visível nas guerras civis e nos enfrentamentos entre milícias que, depois do período conhecido como *La violencia* (1948-64), consolidaram-se na guerra intestina entre guerrilhas de esquerda, Estado e grupos paramilitares de direita (Andrade, 2002). Para firmar-se, o Estado colombiano precisou, desde os primeiros momentos da independência, centralizar funções, revertendo a força centrípeta exercida pelos diversos interesses locais. Esse esforço centralizador deveria investir não só na necessidade de “monopolizar, nos limites de um território, a violência física legítima”, como diz Weber (1993:62), mas também, no controle de outros recursos de poder. Entre eles, e com posição de destaque, a educação. Nesse processo de disputa e conquista, e

conhecendo a história de conflitos no país, pode-se notar que o Estado colombiano foi mais eficaz na consolidação do monopólio sobre os parâmetros educacionais do que na afirmação de seu poderio político-militar.

A centralização do poder de definir as diretrizes da educação não implica, no entanto, que todas as escolas do país estejam diretamente sob a administração do Estado. Para estabelecer esse controle, basta que todas as instituições de ensino, privadas, confessionais ou estatais, sigam as linhas mestras definidas pelo Ministério da Educação. O Estado torna-se, assim, o emissor dos padrões educacionais, ditando as melhores condutas e as abordagens pedagógicas mais adequadas. O Ministério da Educação é transformado no centro irradiador das políticas educacionais, *locus* do poder do Estado a determinar o que se deve ensinar e o que se deve aprender. O eixo da política educacional do Estado é capaz de tomar feições mais totalizadoras ou mais progressistas, conferindo maior ou menor autonomia para que as escolas interfiram e criem sobre o mínimo exigido pela legislação nacional. Rigidez e flexibilidade podem alternar-se sem grandes entraves, seguindo ao sabor das políticas educacionais dos governos em revezamento. O importante a manter, na perspectiva política, é a autoridade sobre a definição e a administração das regras nacionais para o setor educacional. A roda incessante das reformas educacionais impele os governos a sucessivos planos para a “melhoria” e o “desenvolvimento” da educação nacional, fato que, no caso colombiano, produziu, entre outras iniciativas, os dois programas apresentados nesse artigo.

O Programa de Etnoeducação parece ter um caráter político importante ao vincular implicitamente a necessidade de tecer os laços da identidade nacional integrando à corrente principal da sociedade colombiana as comunidades que historicamente foram postas à parte ou dizimadas. À prática da assimilação cultural pela violência — de tipo colonial e que se caracteriza pelo tripé *conquista-apresamento-aniquilação* — o Programa propõe uma alternativa não-violenta e que se coloca como defensora das tradições e histórias locais. No lugar da máxima “ser colombiano à força”, uma outra, mais sutil, que enuncia: “ser índio ou negro, mas antes colombiano”. Essa mudança no tom acompanha, em larga medida, uma urgência que não é só colombiana, mas de praticamente todos os Estados latino-americanos; a urgência em se postar como uma nação, seguindo o modelo ocidental de Estado

Moderno, sem ter um padrão cultural, uma população homogênea, uma identidade única. A solução encontrada foi a produção de discursos nacionalistas que identificam nações mistas, mestiças, plurais, nas quais a *identidade* é conferida pela *diversidade*.

Um Estado precisa de cidadãos, de pessoas que se sintam e se vejam como parte de um todo maior, a *Nação*. O processo de formação desses cidadãos é uma preocupação política central dos Estados, condição tão fundamental quanto o monopólio da violência para aglutinar e manter a unidade nacional. No trajeto de construção desse homem-parte-do-todo, a escola tem um papel decisivo, operando como uma oficina de cidadãos aptos ao convívio social. Essa função de oficina a moldar cidadãos é bem nítida no Programa Escola Nova, por meio de um de seus braços, a iniciativa do Governo Escolar. O objetivo das atividades do Governo Escolar, como descritas anteriormente, é ensinar cidadania, pelo inculcar de valores da vida social em uma democracia. A criança deve aprender como se portar, como votar, como respeitar o outro, como tolerar a alteridade, como se reportar à autoridade constituída.

Ao envolver a comunidade nesse aprendizado, a Escola Nova — e também o Programa de Etnoeducação — pretendem transcender os muros escolares brandindo a bandeira de uma “missão cidadã” que articule, mapeie e envolva crianças e adultos. Aceitando, com Foucault, que “a escola tende a construir minúsculos observatórios sociais para penetrar até nos adultos e exercer sobre eles um controle regular” (1997:186), podemos vislumbrar o potencial dessas iniciativas educacionais como auxílio à tarefa ininterrupta do Estado em estar junto, olhar, medir, aferir, controlar, governar os vivos. Formas de governo que hoje se dão pelo incentivo constante à participação. Todos são chamados a colaborar, a se envolver, a romper a passividade e se engajar nos projetos sociais. Nesse contexto, há uma sofisticação das técnicas de ensino que acompanham as necessidades da economia e da política globais contemporâneas que demanda mentes aptas a atuar nos fluxos internacionais do mercado e das instituições. A educação para esse indivíduo a ser aproveitado deve basear-se no aprendizado constante, na revisão permanente, na atualização freqüente.

A pedagogia reformista colombiana, representada aqui pela Escola Nova e pela Etnoeducação, mostra-se, assim, afinada àquilo que Gilles Deleuze chama de *formação permanente*, característica da sociedade contemporânea na qual “o controle contínuo substitui o

exame” (1998: 221): o aluno não faz mais provas, mas se auto-avalia e é avaliado em fluxo constante; o professor não se forma, mas é periodicamente *reformatado* ou *reciclado*. Afinação às tendências internacionais que pode ser notada pelo apoio das grandes instituições financeiras e de fomento do planeta.

Desse modo, entendendo a escola não como um espaço neutro, mas como um alvéolo de poder, podemos ver que nela também está a *política*, com seus jogos, guerras, embates. Em um país como a Colômbia, atravessada por conflitos múltiplos, a dimensão política da escola ganha ainda maior destaque, pois, se não há Estado estável sem o monopólio da violência, tampouco há Estado consolidado sem monopólio da educação. E a *cultura* colombiana em tal quadro? Ao perguntarmo-nos sobre a cultura, abre-se uma outra brecha, um outro campo, onde aparecem novos enfrentamentos entre as práticas sociais que existem em relação com a tradição e em mudança permanente e o Estado que busca a confecção de uma “cultura nacional”, ainda que plural e multifacetada. O reconhecimento de que a característica cultural de um país é “intercultural” não afasta o ímpeto estatal de colonizar costumes e hábitos pacificando-os numa unidade, que deve ser íntegra mesmo que na forma de um mosaico. A questão da educação e da cultura é um tema político na medida em que se configura como uma guerra infundável entre a vontade de totalização e as práticas não-demarcáveis que vivem pulsantes nos indivíduos e na localidade; atitudes e histórias que resistem, existindo no Estado e apesar dele, nas guerras e apesar delas.

Referencias Bibliograficas

Andrade, Elsa. *El narcotráfico y la descomposición política y social: el caso de Colombia*. México: Palza y Valdés. 2002.

Artunduaga, Luis Alberto. *La etnoeducación: una dimensión de trabajo para la educación en comunidades indígenas de Colombia*. Revista Iberoamericana de Educación. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). nº 13, p. 35-45. Madri. Enero - abril, 1997.

Cadenas, José Maria, e Ramírez, Socorro (ed.). *La vecindad colombo-venezolana*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

Univesidad Nacional de Colombia/Universidad Central de Venezuela. Bogotá. 2003.

Centro Nacional de Documentación e Información Pedagógica. *Estudios sobre educación en Colombia 1968-1973*. Ministério de Educación Nacional/Instituto Colombiano de Pedagogia. Bogotá. 1974.

Colbert, Vicky. *Mejorando el acceso y la calidad de la educación para el sector rural pobre: el caso de la Escuela Nueva de Colombia*. Revista Iberoamericana de Educación. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). n°. 20. p. 107-135. Madrid. Mayo - agosto, 1999.

Deleuze, Gilles: *Conversações*. Editora. São Paulo. 34. 1998.

Enzensberger, Hans Magnus. *Guerra civil*. São Paulo. Companhia das Letras. 1995.

Foucault, Michel. *Vigiar e Punir*. Petrópolis. Editora Vozes. 1997.

Furbay, John; *Education in Colombia*. Federal Security Agency (Office of Education). Bulletin n°. 06. Washington. 1946.

García, Antonio; *Colômbia: meio século de história contemporânea*. In: Casanova, Pablo. *América latina, história de meio século*. Brasília. Editora UnB. 1988.

Gómez, Víctor. *La metodología y el contexto de autoaprendizaje en la la Escuela Nueva de Colombia – aplicabilidad en la educación básica primaria extra-escolar*. Educação & Sociedade. Papirus/Cedes, n° 48. p. 271-303. Campinas. 1994.

Lima, Edvaldo. *Colômbia espelho América*. São Paulo. Editora Perspectiva. 1989.

Márquez, Gabriel García; *Noticias de un secuestro*. Buenos Aires: Sudamericana. 1997.

Medina, Juan Guillermo, Ramón, Graciela. *El orden de la guerra: las FARC-EP entre la organización y la política*. Bogotá: Centro Editorial. Javeriano. 2002.

Ministério de Educação Nacional. *Informe del proyecto para el I Plan Quinquenal*. Bogotá: Oficina de Planeación. 1958.

Palacios, Marco. *El café en Colombia, 1850-1970: una historia económica, social y política*. Bogotá: El Áncora Editores. 1983.

Passetti, Edson. *Das "fumeries" ao narcotráfico*. Educ. São Paulo. 1991.

Pastrana, Misael. *Discurso del señor presidente de la República, doctor Misael Pastrana Borrero, relativo a la reforma universitaria*. Bogotá: Asociación Colombiana de Universidades. 1971.

Pécaut, Daniel. *L'ordre et la violence: évolution socio-politique de la Colombie entre 1930 et 1953*. Paris: Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales. 1987.

Pedraza, Omar, Rincón, Hermes. *Colombia, el medio y la historia*. Madrid: Anaya. 1988.

Posada, Jaime. *Una política educativa para Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional. 1963.

Rodrigues, Thiago. *Narcotráfico, uma guerra na guerra*. São Paulo: Editora Desatino. 2003.

Weber, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix. 1993.

Evolução da política interna e externa da Colômbia

Evolução da política interna e externa da Colômbia

*Clóvis Brigagão*¹

1. Introdução

Colômbia é um país de cerca de 40 milhões de habitantes, distribuídos por 32 Departamentos, com um PIB da ordem de US\$250 bilhões, cujos produtos principais são o café, petróleo, arroz, banana e flores. O Estado colombiano dispõe de uma defesa com cerca de 150 mil soldados, dos quais cerca de 40 mil constituem a sua tropa de combate.

O objetivo deste trabalho de análise conjuntural é tentar oferecer um panorama compreensivo sobre os conflitos, de longa duração histórica, que perduram na sociedade colombiana, sem que até agora, após tentativas internas e externas de negociação para alcançar um acordo duradouro, o país tenha encontrado uma solução que possa trazer paz aos colombianos. Diante da complexidade do dilema colombiano, este trabalho não tem a pretensão de esgotar o assunto, mas, ao descrevê-lo e analisar seus principais contornos, refletir sobre a dramaticidade da vida dessa sociedade que busca saídas e soluções adequadas às suas realidades sócio culturais.

A história republicana dos Estados latino-americanos, particularmente os da região sul-americana (como a Comunidade Andina de Nações), entre eles a República da Colômbia, é uma história que passou por períodos marcados, ora pela luta democrática e pela prática da democracia, ora por outros períodos caracterizados por

¹ Cientista político e especialista em assuntos de paz e segurança internacional. É Diretor-Adjunto do Centro de Estudos das Américas, Universidade Cândido Mendes. Co-autor de *Concertação Múltipla – inserção internacional de segurança do Brasil*, Rio de Janeiro, Francisco Alves/FKA, 2002 e membro do Conselho de Notáveis do Ministério da Defesa.

conflitos e crises institucionais e, mais profundamente, por uma estrutural violência social. Esse é o panorama que está registrado em nossa história e que ainda não tem uma direção que aponte para uma solução definitiva e cabalmente democrática, com economia estável e socialmente justa.

Em termos das relações entre política interna e política externa, pode-se afirmar que, cada vez mais, existe uma interdependência entre as suas esferas de atuação. Parece-nos que no caso da Colômbia, com o surgimento dos grupos guerrilheiros, a partir dos anos 60, e a intensificação do narcotráfico e da delinquência social, nos anos 70, 80 e 90, o que se deduz é um intrincamento bastante significativo entre os planos interno e externo.

A história da Colômbia, desde sua independência, tem sido caracterizada por esse constante conflito: ora observamos a busca por um sistema democrático estável, ora presenciamos períodos de grande instabilidade, conflitos e violências. No computo final, há uma maior duração dos períodos turbulentos e violentos, do que dos períodos democráticos, embora formalmente a Colômbia, desde o século XIX, mantém seu regime democrático. Assim, por exemplo, a Colômbia tem presenciado períodos de grande violência, como foi a Guerra dos 1000 Dias, entre 1899 e 1902, e a Era da Violência, de 1948 a 1965, em que cerca de 200 mil pessoas foram mortas.

2. Bogotazo, a Frente Nacional e a Guerrilha

O levante popular conhecido como *Bogotazo* representa o cúlimo de um processo de violência política e social, em que cada grupo passa a atuar de forma a misturar guerrilha, atentados e enfrentamentos em uma forma atomizada de luta armada, que poderia ser descrita como guerra civil. Com o golpe militar em 1953, que colocou no poder o general Rojas Pinilla, Conservadores e Liberais unem-se (no exterior) e propõem uma nova forma de governo, peculiar, a *Frente Nacional*, alternando uns e outros na Presidência, garantindo a paridade de seus respectivos partidos nas legislaturas e emendando a antiga Constituição de 1886.

A *Frente Nacional* governou de 1958 (com o liberal Alberto Lleras Camargo) à década de 1970 (a contestada eleição do conservador Misael Pastrana Borrero), configurando o período denominado de “democracia com estado de sítio”, ainda que o fenômeno característico

dessa época, conhecido como *La Violencia* tenha mudado de face. A questão política principal da *Frente Nacional* foi sua dificuldade de compor as diferenças entre lideranças formais dos liberais e conservadores e uma forte apatia popular que incrementava o faccionalismo. Nos anos 70 a precariedade organizativa da *Frente Nacional* acabou produzindo sua própria dissolução, com a desestruturação dos próprios partidos e a falta de espaço para os movimentos e interesses sociais que haviam surgido após o fim da Segunda Guerra Mundial, com a urbanização e a industrialização.

La Violencia evoluiu de um processo desintegrado para uma composição – sob a forma de guerrilha – de diversas facções de esquerda, originárias, em grande parte, do Partido Comunista da Colômbia (PCC), como o Exército Popular de Libertação (EPL, 1963), as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc, 1964) e o Exército de Libertação Nacional (ELN, 1965)². Em um outro lado, articulado ao redor de ex-membros das Farc, ALN e da Anapo, descontentes com a fraude eleitoral em que o candidato conservador teria sido vencido fraudulentamente pelo candidato liberal, o M-19 (19 de Abril de 1973), pretendia forçar uma alternativa – violenta – ao bipartidarismo.³

3. A Luta Guerrilheira, o Narcotráfico e o Estado Democrático

O período que se segue ao fim da *Frente Nacional* irá apresentar certos contornos bastante semelhantes ao que está ocorrendo no momento presente. Em primeiro lugar, as Farc e o ELN retomam suas atividades, ampliando seus espaços e recortando o país em zonas deflagradas, enquanto o M-19, com sua política de seqüestro, conduz a população a um intenso processo de armamento e militarização. Na

² As Farc são um grupo guerrilheiro com origem no campo, de esquerda marxista, com um efetivo militar de porte significativo e um grande arsenal de armamento sofisticado. Distribuído por grandes áreas da Colômbia, desde os Departamentos do sul, Nariño e Putumayo, até o norte da Serra Nevada, além de presença na cordilheira central da Colômbia e nas planícies adjacentes. Tem um efetivo estimado em 12 mil combatentes. Ver site das Farc: www.farc-ep.org. O ELN é um grupo guerrilheiro de esquerda que teve sua origem no meio universitário influenciados pela Revolução Cubana e dispõe de um efetivo militar menor que o das Farc, distribuídos por 41 frentes e 8 comandos urbanos e geralmente localizam-se onde não haja domínio das Farc.

³ Alguns outros grupos guerrilheiros tiveram suas atividades, como o Ejército Popular de Liberación (EPL), de orientación maoísta e o Movimiento Armado Quintín Lame, de origem indígena.

mesma onda de violência a corrupção evoluiu para um problema constante e de natureza estrutural, fomentada pelos novos desafios da economia das drogas, particularmente pelo tráfico da cocaína.

A realidade de uma enorme e crescente economia do narcotráfico passará a influenciar a vida social colombiana, instrumentando o recurso da violência por grupos ilegais e criando dificuldades cada vez maiores de enfrentamento e de controle do território rural e urbano pelas forças da lei. Entre 1975-1978, somam-se a esses desafios os novos problemas da inflação e da dificuldade do governo de responder às crescentes reivindicações sociais. O resultado foi um surto de greves e motins, muitas vezes como respostas às medidas econômicas governamentais adotadas, que causavam a subida de preços e do desemprego.

Com essa situação nacional, cuja tendência apontava para maior violência, o contexto político interno deteriora-se rapidamente, a tal ponto que em 1978 a abstenção eleitoral para a eleição presidencial (do candidato liberal vencedor) chegou a mais de 60% do eleitorado. As máquinas partidárias dos conservadores e dos liberais tornaram-se mais fragmentadas, com o aparecimento de novas facções, intensificando então os relacionamentos com o narcotráfico. Nesse ambiente de grande tensão, o novo governo liberal, de 1978-1982, parece ter sido o primeiro a tomar a questão da guerrilha e do narcotráfico como eixos centrais de sua política administrativa.

4. Novas Crises, Novos atores e mais Violência

A recorrência ao estado de sítio constitucional, característica da vida política colombiana desde 1945, ganhava agora nova roupagem com a instituição do Estatuto de Segurança Nacional de 1978. Acenou-se, então, com novos poderes e novas perspectivas institucionais para fazer frente às ameaças guerrilheiras e tentar desbaratar o narcotráfico. De pouca eficácia, o que se observou foi o uso instrumental do Estatuto como uma ferramenta autoritária de controle social, justificando a repressão aos “culturalmente divergentes” da imprensa e da oposição.

As guerrilhas, cada vez mais armadas, iniciam novas ondas de violência, ora sofrendo derrotas parciais, ora passíveis de anistia por parte do governo e, atuando em novas áreas urbana e rural. No caso do M-19, seu perfil oscila de um grande poder de violência (como o

de Novembro de 1985)⁴ para a sua quase extinção. Desde sua criação, em 1972, com o início de suas atividades em 1975, sua presença nacional é inconstante: em 1978, tomada de arsenal de 5000 armas; vem depois o julgamento maciço de 200 de seus chefes em 1979, anistiado em 1981 e 1982, com novos ataques até o uso compulsório dos anistiados contra os recalcitrantes em 1983; o ataque ao prédio do Ministério da Justiça em 1985; sua deposição de armas, em 1988, no governo Barco Vargas (86-90). Finalmente o M-19, com seu novo nome Aliança Democrática M-19 passa a fazer parte da vida institucional do país.

No início dos anos 80, o narcotráfico funda a sua própria organização ilegal, *Muerte a los Secuestradores (MAS)*, dedicando-se a retaliar brutalmente os seqüestros de familiares de membros dos cartéis e que evoluiu para a formação de um braço armado com o objetivo de enfrentar os guerrilheiros em suas áreas de atuação. É também nesse mesmo período que o Departamento de Estado norte-americano coordenou sua primeira intervenção nos assuntos colombianos, indicando prioridades e propondo formas de cooperação efetivas contra a produção de drogas e o tráfico. No governo Turbay Ayala, em estado de sítio durante seu mandato, lançou a *Operação Fulminante*, com ações conjuntas de policiais e militares, apoiada financeiramente pelos EUA, além de ter assinado com o governo de Richard Nixon o polêmico Tratado de Extradicação ⁵.

Nesse mesmo ambiente de confrontação dos anos 80, são criadas as Autodefesas Unidas de Colômbia (AUC), formadas por milícias paramilitares, oriundos do período de *La Violencia* – para combater as guerrilhas e proteger os interesses de latifundiários e barões da coca, promovendo extorsões, assassinatos e seqüestros e ações de *limpieza social*. Inicialmente compostos por policiais, militares da reserva,

⁴ Com a política de pacificação de Belisário Bittencourt e a inauguração do novo prédio do Ministério da Justiça, em 5 novembro de 1985, o comando do M-19 invadiu o prédio, tomou juízes e autoridades do Judiciário como reféns, exigindo uma série de medidas para a soltura de prisioneiros do M-19, sendo rechaçado por ordem do Ministro do Exército: o final foi a destruição total do prédio e a morte dos guerrilheiros do M-19 e de juízes, autoridades e funcionários em um total de cerca de mais de 200 pessoas. O autor, convidado pelo governo para participar como testemunha do processo de pacificação, com outros mais de 50 personalidades – ex-presidentes, diplomatas, dirigentes de ONGs, etc., presenciou o sangrento episódio, durante os dois dias.

⁵ No Tratado de Extradicação assinado em 1979 (e em vigor desde 1982) entre o governo de Ayala e Nixon, a Colômbia comprometia-se a extraditar, para julgamento nos EUA, narcotraficantes capturados.

mineiros e desertores da guerrilha, as AUC dispõem de um efetivo militar de cerca de 8 mil pessoas distribuídas por quase todo território colombiano.

Dessa forma, nas últimas décadas, com o surgimento das máfias, como *Los Extraditables*, intensificaram-se o narcotráfico e a delinquência comum, contribuindo para a instabilidade democrática e econômica da Colômbia. Com o crescimento dos cartéis da droga, desde os anos 70, os lucros concentraram-se em mãos de poucas pessoas que eram revertidos em investimentos seguros e legais como no setor imobiliário (urbano e rural), permitindo a criação de conexões entre proprietários e narcotraficantes e o financiamento da guerrilha e dos paramilitares⁶.

O narcotráfico envolve-se com o crime organizado, o tráfico de armas, a lavagem de dinheiro, a prostituição e jogos de azar, protegendo redes criminosas e dando apoio logístico internacional para a comercialização do produto e das atividades ilegais.⁷ Dessa forma, o poder estatal do monopólio da força e da tributação torna-se significativamente insatisfatório, uma vez que pedaços consideráveis do território do país está controlado tanto pelos grupos guerrilheiros como pelos grupos paramilitares, segundo *International Crisis Group* (2002). Esta é, portanto, uma das características do narcotráfico: com a coleta de impostos, outorga segurança e favores em troca de garantia para o tráfico de drogas e as atividades terroristas.

Dessa forma, grupos guerrilheiros e as organizações do narcotráfico estruturam-se para cumprir seus respectivos objetivos, embora estejam interligados de modo a adquirir fundos para suas atividades, fazendo uso de sistemas de transferências informais, subornos, contas bancárias em paraísos fiscais e a lavagem de ativos. Ambos os lados envolvem-se na emissão de documentos falsos, passaportes e identidades, facilitando o tráfico de mercadorias e de armas. O ambiente do narcotráfico, depois da prisão e morte de seus chefões, sofreu uma pulverização de vários grupos.

O fato, poderíamos afirmar, trágico nesse registro histórico de conflitos e enfrentamentos com a guerrilha e o narcotráfico, até então

⁶ Segundo investigação do Departamento Nacional de Planejamento de Colômbia, nos últimos anos as guerrilhas arrecadaram cerca de US\$ 470 milhões, dos quais 40% vinham do narcotráfico, de acordo com Javier Garcia Arboleda, "Narcos Atizan el Conflicto Armado", disponível em www.terra.com, em 01/09/2002.

⁷ Ainda que o sistema judicial da Colômbia seja um dos mais desenvolvidos do continente, mais de 70% dos crimes permanecem impunes.

vistos separadamente, é que ele pode servir para uma caracterização geral da evolução da violência na Colômbia nos últimos 20 anos do século passado. A este fato observa-se que a situação tenha agravado-se, possivelmente, por uma imbricação orgânica entre guerrilha e narcotráfico, o chamado *narcoterrorismo*, em que o processo de paz estagnou-se e o conflito internacionalizou-se com o *Plan Colombia*, a partir de 1998.⁸ Não é sem sentido a definição de Juan G. Tokatlíán de que a Colômbia passou a ser um “*exportador de inseguridad*”⁹.

5. Processo de Paz, o “Plan Colombia” e a Segurança Regional

O Processo de Paz e o *Plan Colombia* são considerados iniciativas diferentes, embora existam muitas superposições entre ambas, especialmente pelas ligações existentes entre a insurgência, os paramilitares e o narcotráfico e as imbricações entre os planos interno e externo. Foi no período do governo Pastrana, 1998-2002, que se inicia a articulação de um plano de paz com as guerrilhas, ao mesmo que se articula a implantação do *Plan Colombia*. Pastrana empreendeu, no final de 1999, diferentes iniciativas junto aos EUA e Europa, como forma de garantia ao seu plano político.

Nesse contexto, insere-se a I Reunião do Grupo de Apoio ao Processo de Paz na Colômbia, Madrid (7/07/2000), sob os auspícios do governo da Espanha, do BID e da ONU, reunindo um total de 26 países, maioria da UE, mas também do Japão, Canadá e países latino-americanos, além de sete organismos internacionais. Constituiu-se a *Mesa de Donantes*, com o objetivo de examinar projetos de cunho social (o *Plan Colombia* social, em contraposição ao *Plan Colombia* militar patrocinado pelos EUA). A declaração apontava para a criação de um Comitê de Acompanhamento, integrado por membros do Grupo de Apoio, a se reunir em setembro do mesmo ano em Bogotá, com o objetivo de facilitar a implementação dos projetos constantes do *Plan Colombia*¹⁰.

⁸ Para avaliação do *Plan Colombia*, ver Luis Restrepo, *El Plan Colombia y la Internacionalización del Conflicto*, Bogotá, Iepri-Planeta, 2001. Ver também Socorro Ramírez, *La Internacionalización del Conflicto y de la Paz en Colombia*, in: Luis Restrepo, op. cit., p. 13-114.

⁹ Em Carlos Malamud. *El conflicto colombiano y las amenazas a la seguridad regional*. Madrid: Real Instituto Elcano. 13.06.2003, p.3.

¹⁰ Quanto a iniciativas de países amigos, destacam-se duas: a do governo de Cuba, favorecendo uma solução negociada do conflito colombiano, as quais resultariam em reuniões em Havana com líderes do ELN e das Farc; e as ofertas da Venezuela para que fossem realizados, em seu território, encontros entre o governo colombiano e os grupos armados.

Internamente, o governo de Pastrana enfrentou uma grave crise com o Legislativo, após tentar apresentar ao Congresso projeto de referendo para ampliar as reformas políticas, o que provocou a retirada do projeto no Legislativo. Ao mesmo tempo, Pastrana tentava encontrar alternativas por meio de acordos com os diferentes grupos que formavam a oposição. Recompôs seu ministério (mais da metade dele foi substituído), tentando demonstrar o empenho do governo em promover a reforma política. Nesse quadro de ajustes políticos, foi instalada mesas de concertação entre o governo e o Partido Liberal, mas com fortes críticas pelas Farc, sob o argumento de que os acordos debilitariam o processo de paz e que temas daquela natureza deveriam ser negociados com o grupo insurgente.

Na sequência, realizou-se na “zona de despeje” audiência especial entre governo e as Farc sobre meio ambiente e cultivos ilícitos, com a participação de observadores da comunidade internacional (mais de 20 representantes diplomáticos sediados em Bogotá), a presença de camponeses e de ONGs, onde foi tratado o tema do *Plan Colombia* e a questão da fumigação de cultivos e suas seqüelas para o meio ambiente. Fica cada vez mais claro o enfraquecimento do governo nas negociações com as Farc o que levou Pastrana a desistir de constituir a Comissão de Verificação Internacional da “zona de despeje”, demonstrando mais uma concessão às Farc.

Em relação ao segundo maior grupo insurgente, a ELN, o governo colombiano concordou em atender seu pleito com o objetivo de se criar uma área de convivência desmilitarizada (sul do Departamento de Bolívar, centro-norte do país), pretendendo realizar a Convenção Nacional como forma de negociação entre o governo, a ELN e a sociedade, com a intenção de se criar mecanismos de verificação (nacional e internacional).

Houve resistência da população local à proposta para a realização de consulta popular para a criação de “zonas de encuentro”. Governo e ELN concordaram com a proposta e até foi dado à guerrilha o status político, restabelecendo formalmente o processo de diálogo e negociação. O acordo foi assinado, com a presença de cinco países neutros (Espanha, Noruega, Cuba, França e Suíça), propondo o encontro entre governo, ELN e sociedade civil para avançar na idéia do “Consenso Nacional” com vistas à “Convenção Nacional”.

No entanto, o acordo não prosperou. O terceiro ator do conflito colombiano é o grupo de extrema direita, paramilitar, denominado

Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que busca inserir-se nesse contexto, tratando de obter vantagens – sob protesto contra os ganhos que a guerrilha possa estar recebendo no processo de negociações com o governo – e intensificando suas ações criminosas¹¹. Desde 2002 os paramilitares anunciaram cessar-fogo e disposição de negociar a paz com o governo e em 2003 houve vários gestos de lado a lado para desmobilizar os hoje cerca de 13 mil combatentes até o ano de 2005. Em novembro de 2003, as AUC desmobilizaram 855 combatentes, após os entendimentos e negociações firmados entre o governo e as AUC em julho deste mesmo ano.¹²

Em um contexto de retomada do diálogo entre o governo e as Farc, foi firmado o Acordo de Los Pozos (9/02/2001), em que se estabeleceu, entre outros pontos, a participação da comunidade internacional na Mesa de Negociações. Em Los Pozos (zona de distensão), realizou-se a I Reunião da Comunidade Internacional com o governo colombiano e as Farc (cf. Ponto 9 do Acordo de Los Pozos). Os convites para o Encontro foram feitos aos participantes originais da reunião sobre meio ambiente e cultivo ilícitos (Los Pozos, junho 2000), mais Chile, Equador, Panamá e Peru, totalizando 26 países convidados, entre eles o Brasil, além da ONU e da UE.

Um dos resultados da reunião, conforme Declaração divulgada, foi a visão otimista de que o governo e as Farc avançassem nas negociações para um acordo humanitário entre as partes, com o objetivo da troca de prisioneiros, mas que, infelizmente, acabou sendo completamente frustrado. Ao final, no início de 2002 deu-se a ruptura nas negociações e o desaparecimento definitivo da chamada “zona de despejo”.

O *Plan Colombia* foi concebido logo após a instalação do governo Pastrana (agosto de 1998) como uma estratégia integral e global para cuja implementação o país necessitaria de cerca de US\$7,5 bilhões. O *Plan Colombia* foi planejado dentro de uma estrutura composta de quatro vertentes: econômica, financeiro-fiscal, fortalecimento do estado de direito e proteção dos direitos humanos. No entanto, seu ponto central

¹¹ Como no recente caso do sequestro de um deputado, irmão de um dos principais negociadores do governo no processo de paz, o ex-Senador Fabio Valencia Cossio, que visitou o Brasil em 2000.

¹² Em cerimônia no Palácio de Exposições de Medellín, 885 combates das AUC entregaram, diante das autoridades, presidida pelo alto comissário de paz do governo – Luis Carlos Restrepo – fuzis, lança-foguetes, revólveres, metralhadoras, uniformes e outros equipamentos, demonstrando uma grande capacidade de seu armamento, em *O Globo*, 26/11/03, p. 33.

privilegia as ações militares de contra-insurgência para combater os grupos guerrilheiros, os paramilitares e o narcotráfico.

Do total de recursos, US\$3,5 bilhões seriam financiados pelo exterior, principalmente dos EUA, que se comprometeram a ajudar financeiramente a iniciativa, e de países europeus, além do Banco Mundial e do BID. A maior parte, cerca de US\$4 bilhões, viria do próprio governo colombiano. Dos EUA seriam financiados US\$1,6 bilhão, aprovados pelo Congresso (junho de 2000), durante o governo Clinton, e contou com a defesa do general McCaffrey, responsável na Casa Branca pelo combate às drogas para a elevação da ajuda, concedida até então no valor de US\$290 milhões ao ano¹³.

Canalizado, em princípio, para combater e extinguir o narcotráfico, o *Plan Colombia*, desde o início, não deixou dúvidas quanto ao aumento do envolvimento militar norte-americano na Colômbia, provocando, desde então, desconfianças de países amazônicos fronteiriços. Tratava-se de uma estratégia de segurança nitidamente militar prevalecendo sobre a política, com objetivo de debilitar a insurgência armada, interrompendo o fluxo de recursos do narcotráfico que parcialmente a financia. Em consequência, a posição do governo nesse processo resultaria fortalecida. As Farc, porém, repudiaram o *Plan*, qualificando-o como uma agressão dos EUA¹⁴.

A nova importância dada a Colômbia pela política externa dos EUA¹⁵, coincide com a mudança registrada ao longo dos últimos anos: percebida como ‘país problema’ a Colômbia passou a ser considerada como ‘uma séria ameaça’ e fator de desestabilização regional, comprometendo a segurança hemisférica. Nesses cinco anos, o *Plan Colombia* também sofreu algumas mudanças. Inicialmente estruturado como ferramenta de luta contra o narcotráfico, a partir do ataque terrorista de 11/09/2001 e no marco da política de Bush contra o terrorismo, abriram-se as portas para a utilização direta dos recursos

¹³ De início, vetado pelo Senado, os helicópteros Black Hawk acabaram sendo mantidos dentro da proposta original do Executivo, considerada a mais importante contribuição da cooperação militar que os EUA prestaram à Colômbia, no âmbito do Plan Colombia.

¹⁴ Em 2001, foram publicadas pela imprensa dos EUA denúncias (desmentidas por Bogotá e Washington) de que os EUA estariam exigindo, como contrapartida aos recursos aprovados para o Plan, a utilização de um determinado tipo de fungo transgênico (para alguns uma modalidade de arma biológica) na erradicação de folhas de coca.

¹⁵ A visita do secretário de Defesa, Rumsfeld, a Bogotá em 19 de agosto de 2003 – justamente no meio da guerra contra o Iraque e da crise do Oriente Médio – explicita a importância que os EUA vêm dando a Colômbia.

do *Plan Colombia* na luta contra as organizações armadas – tanto guerrilheiras como paramilitares, incorporando-se um componente contra-insurgente.

Após a promulgação pelo governo Bush (2002) da *Estrategia de Seguridad Nacional dos EUA*, na secção destinada à Colômbia, registrou-se uma advertência expressa sobre a necessidade de combater a crescente interdependência entre narcotráfico e grupos armados¹⁶. Segundo Pilar Gaitán Pavia, “en el corto e mediano plazo puede visualizarse un fortalecimiento de la política norteamericana en la dirección señalada y es previsible un aumento importante de la asistencia, particularmente en el campo militar”¹⁷. Supõe-se também que pode haver maior assistência (económica e militar) aos países fronteiriços para conter os efeitos do conflito.

Com a evolução política internacional, o governo Bush vem tentando atrair a atenção dos países fronteiriços da Colômbia para a *Iniciativa Regional Andina (IRA)*, nova estratégia – ainda em fase de amadurecimento – complementar ao *Plan Colombia*. A *IRA* está baseada em três D’s (ou três ‘cestas’): democracia (e direitos humanos), desenvolvimento (e comércio) e drogas (repressão). Comparada ao *Plan Colombia*, a *IRA* caracteriza-se pelo aspecto da regionalização da assistência e pela desmilitarização da ajuda, que será distribuída equitativamente a programas policiais de repressão a drogas e às questões sociais e de desenvolvimento.

A chegada do novo governo de Álvaro Uribe (fevereiro de 2002), seis meses após a ruptura das negociações de paz entre o governo anterior e as Farc, destacou a necessidade de recuperar o poder do Estado, através da chamada doutrina de segurança democrática, impondo uma confrontação mais aberta das Forças Armadas e de segurança “contra todas aquellas estructuras del crimen organizado (*se llamen guerrillas, paramilitares o narcotraficantes*) que violan sistemáticamente la legalidad democrática y amenazan la gobernabilidad del país”¹⁸.

¹⁶ Ver Pilar Gaitán Pavia, “La Reconstrucción del Estado y el Papel de la Sociedad civil frente al Conflicto interno en Colombia”, trabalho apresentado na Conferência Internacional de Paz, Crisis Regional y Política Exterior de Estados Unidos, Flacso-Chile, Santiago 28-29 agosto, 2003, p. 2.

¹⁷ Idem, p. 2.

¹⁸ Ver Carlos Malamud, *El Conflicto colombiano y las amenazas a la seguridad regional*. Madrid: Real Instituto Elcano, 13/06/2003, p. 1.

O tráfico de armas e munições, o provimento de produtos químicos, a lavagem de ativos e o contrabando de mercadorias, retroalimentam a confrontação armada na Colômbia e contribuem para fortalecer diferentes atores do conflito, robustecendo a economia ilegal em detrimento da produção legal e dos programas de desenvolvimento alternativo. Tal confrontação debilita as já debilitadas estruturas democráticas, sem falar da capacidade operacional dos dispositivos de defesa e segurança.

6. Mediação Regional do Conflito

Em seu programa eleitoral Uribe apresentou uma proposta para que a ONU se sentasse para negociar com as Farc. A direção das Farc enviou carta ao secretário-geral da ONU, Kofi Annan (junho 2003) disposta a sentar-se em reunião para apresentar seus pontos de vista sobre o conflito colombiano.

Outra dimensão da confrontação é a de que ela tem uma capacidade expansiva, com efeitos colaterais, em direção às fronteiras de países vizinhos, através de incursões recorrentes, de seqüestros, das chamadas “vacunas” e retenções de veículos, bem como da existência de bases dos distintos grupos ilegais em terceiros países vizinhos da Colômbia. Fronteiras extensas, porosas e vulneráveis – mais de 6 mil km – não são suficientemente cobertas e protegidas, dado o quadro de defesa militar e dos recursos disponíveis quer da Colômbia, quer dos países andinos e amazônicos¹⁹.

Essa situação crítica desafia frontalmente a estabilidade e a governabilidade da Comunidade Andina de Nações reclama políticas públicas de concertação regional. Por exemplo, a luta antinarcotráfico não se pode limitar à redução e eventual eliminação da oferta da droga. A quebra da espiral do crescimento dos cultivos ilícitos, durante 2002, e a recente diminuição na produção da folha de coca são fatos indiscutíveis²⁰.

¹⁹ O controle das fronteiras é de importância crescente para a ministra dos Exteriores da Colômbia, Carolina Barco, que fala sobre a necessidade de definir a coordenação das fronteiras e tornar mais efetivos os controles sobre as finanças dos grupos ilegais. Todos os tratados de limites foram firmados entre 1907 e 1941 e a Lei de Fronteiras é de 1995 (consequência da Constituição de 1991). Com os cinco países vizinhos funcionam Comissões de Vizinhança, com Peru e Equador existem Zonas de Integração Fronteiriça e há projetos dentro da Comunidade Andina de Nações (CAN), mas que avançam lentamente. Dentro da IRA foi criada a Combifron (Comisiones Bilaterales de Frontera) com os cinco países limítrofes.

²⁰ Segundo o Escritório de Controle de Drogas e Prevenção do Crime da ONU (Unodc), a diminuição chega a 30%, em Pilar Gaitán Pavía, *op.cit.*, p. 5. Por outro lado, esta diminuição dos cultivos de coca em território colombiano tem levado a um aumento da área cultivada no Peru e Bolívia, em um círculo vicioso.

Em termos de uma agenda comum regional, o caminho ainda é impossível de ser trilhado de comum acordo por todos os países. Praticamente todos os vizinhos da Colômbia negam-se a reconhecer os grupos guerrilheiros como terroristas, a exceção de Panamá. Como existe essa quase unanimidade, o ministro Allan Wagner, do Peru, respondeu a empresários espanhóis (16/6/03) sobre o assunto: Primeiro, porque nenhum país da região nada havia declarado a respeito. Segundo, porque ninguém havia pedido tal declaração. E terceiro, *porque sabe-se que com o terrorismo não se negocia e se esses grupos guerrilheiros declaram-se terroristas, acaba-se a negociação* (ênfase do autor).

Mas, na reunião regional celebrada em Bogotá (março de 2003), o presidente Uribe solicitou a todos os países que fosse encontrada uma resposta comum aos problemas compartilhados²¹. Em recente artigo (*El País*, 23/8/03), o presidente uruguaio, J. Sanguinetti, sintetizou a magnitude do dilema que vivem os colombianos e os latino-americanos – que, por diversas razões resistem a enfrentar o problema: “Colômbia, sola o acompañada?, isto é, o problema da Colômbia é um problema nacional ou regional?

Na última Reunião do Grupo do Rio (Cuzco, 2003), um duro debate entre o presidente do Chile, Ricardo Lagos e o presidente da Venezuela, Hugo Chavez, retratava claramente a divisão. Diante das queixas de Chavez sobre certas complicações regionais em relação aos EUA, para prestar solidariedade latino-americana à Colômbia, Lagos prontamente assinalou que se os próprios latino-americanos não se envolvem na questão, os EUA seriam os que tratariam de arbitrar sua solução para o caso. Outras opiniões, inclusive de jornais sul-americanos, como *La Nación*, advertem para o fato de que, a curto prazo, EUA e a UE acabariam por ter que atuar – diante do absenteísmo da América Latina – na região ²².

²¹ Uma das consequências da Cúpula de Ministros de Relações Exteriores e de Defesa foi a constituição do Grupo de Alto Nível em matéria de Medidas de Segurança e Fomento da Confiança, cuja tarefa é a de manter informes periódicos sobre tráfico ilícito de armas, explosivos, controle das finanças ilícitas, controle das fronteiras, cooperação de inteligência, luta contra as drogas e desenvolvimento legislativo.

²² Um exemplo dessa possibilidade foi a intenção frustrada por parte do governo francês de liberar a Sra. Betancourt (candidata à Presidência da Colômbia) seqüestrada pela guerrilha colombiana há mais de um ano, seg. *La Nación*, 25/08/2003, em Carlos Malamud, “El Largo camino de paz en Colombia. Las difíciles relaciones de Colombia con sus vecinos”, Madrid, Real Instituto Elcano, 13/10/03, p.1.

7. A posição do Brasil frente ao conflito colombiano

Colômbia e Brasil dividem uma fronteira de 1.645 km. Durante o período Pastrana e Cardoso (1998-2002) houve poucos avanços na construção de uma parceria regional, em que o Brasil teve uma preocupação em “zelar” sua fronteira para evitar os efeitos do conflito em seu território. Cardoso mostrou-se reservado em relação ao *Plan Colombia* visto como um braço armado dos EUA – e se colocou contra a idéia de se criar uma força multilateral para combater a guerrilha e o terrorismo²³. Após verificar-se a ligação das Farc com o grande traficante brasileiro Fernando Beira Mar, esta posição começou a mudar.

Mas, ao mesmo tempo, o Brasil mostrou-se contrário à ação de uma zona desmilitarizada (ZDM) nos cinco municípios dos Departamento de Caquetá e Meta e não participou das negociações entre as Farc e o governo colombiano, realizadas pelo Alto Comissariado para a Paz (ACP), em San Vicente del Caguán e Los Pozos. Até março de 2001, quando foi constituída a *Comisión de Países Facilitadores para el Proceso de Paz* (Canadá, Cuba, Espanha, França, Itália, México, Noruega, Suécia, Suíça e Venezuela), o Brasil limitou-se a defender a soberania da Colômbia nos foros internacionais, recusando-se a reconhecer qualquer um dos principais grupos armados ilegais (FARC, ELN e AUC) como ‘forças beligerantes’²⁴.

A visão da política externa brasileira em relação ao conflito colombiano era de discordância da posição de que o colapso do processo de paz com as Farc e a estratégia da segurança democrática do governo Uribe estariam regionalizando o conflito. Embora haja uma percepção de que o conflito esteja agravando-se internamente com o número de *desplazados* (cerca de 2 milhões), não há indícios de seus efeitos catastróficos no Equador e na Venezuela ou aumento descontrolado de incidentes armados nas regiões fronteiriças do Perú e do Panamá.

²³ Em pesquisa realizada sobre o significado do Plan Colombia, em 2001, com 180 parlamentares no Congresso brasileiro (120 da base governista e 60 da oposição), 60% dos governistas e 79% da oposição responderam que o Plan representava uma aliança da classe dominante colombiana com os EUA e 58% dos governistas e 92% da oposição declararam ser o Plan Colombia uma ameaça ao futuro da soberania do Brasil, em Inesc, Plano Colombia: Perspectivas do Parlamento Brasileiro, 2002, p. 65-76.

²⁴ Segundo o Itamaraty, o Brasil teria comunicado ao presidente Pastrana sua disposição para integrar a Comissão de Países Facilitadores, caso fosse convidado, o que não ocorreu. Quando houve o colapso final do processo de paz com as Farc (fevereiro de 2002), o governo brasileiro apoiou a decisão de Pastrana de retomar militarmente a ZDM.

Segundo essa visão, a interiorização do conflito (atentado à bomba na posse de Uribe e a presença urbana das Farc em Medellín e Cali), a atitude diplomática brasileira seria a de continuar apoiando, formalmente, o governo da Colômbia, mas, ao mesmo tempo, mantendo o distanciamento prático em relação a hipóteses de ingerência não solicitada nos assuntos internos do país vizinho²⁵.

Nos dois últimos anos, as iniciativas brasileiras foram direcionadas para os acordos bilaterais de cooperação técnica nas áreas de agricultura, modernização administrativa e meio ambiente, recursos estes financiados pelo BID, e seus resultados foram pequenos. Bilateralmente, a Comissão de Vizinhança criada em 1993, transformou-se no principal mecanismo de cooperação entre os dois países e, no contexto do Grupo do Rio e, particularmente, do Tratado de Cooperação Amazônico (TCA), o Brasil atua para respaldar formas de mediação no conflito colombiano.

Os principais instrumentos de segurança que o Brasil dispõe são as Forças Armadas, a Polícia Federal e a Abin (Agência Brasileira de Inteligência), que participam de um plano integrado de contingência, denominado Cobra (Colômbia-Brasil) com presença destacada na Amazônia. Para monitorar e defender sua fronteira com a Colômbia, o Brasil possui destacamentos militares em oito localidades da fronteira, a 16a. Brigada de Infantaria de Selva e outras unidades especializadas do Exército, subordinadas ao Comando Militar da Amazônia, em Manaus, onde está também o Comando Naval da Amazônia Ocidental e o Sétimo Comando Aéreo Regional (VII Comar), além do Programa Calha Norte. Em 2002 realizou-se uma operação integrada (Tapuru), entre Exército, Marinha e Aeronáutica na região, cobrindo uma área maior que o Reino Unido²⁶.

No que se refere ao trabalho da Polícia Federal no combate ao contrabando e ao narcotráfico, a prisão do narcotraficante Fernandinho

²⁵ Segundo Cepik, “uma presença mais direta do Brasil na questão colombiana, durante os últimos anos, teria custos concentrados e benefícios muito intangíveis, na medida em que não haveria interesses nacionais vitais em jogo. Por outro lado, um distanciamento relativo [sic] agora preservaria o Brasil para ajudar em um momento posterior, em caso de retomada das negociações de paz em novos moldes”, op. cit., p. 5.

²⁶ Ver sites do Itamaraty, www.mre.gov.br; Comando Naval, www.cnao.mar.mil.br; Comando Militar da Amazônia, www.exercito.gov.br; Conar, www.aer.mil.br; Agência Brasileira de Inteligência, www.abin.gov.br e da Polícia Federal, www.dpf.gov.br. Ver o trabalho de Marco Cepik (mcepick@yahoo.com.br) “A Política Externa de Lula: desafios do primeiro ano e a questão colombiana”, texto preparado por solicitação do International Crisis Group (ICG), www.crisisweb.org, 8 p.

Beira-Mar, em 2001 na Colômbia, com sua extradição e prisão no Brasil, houve uma cooperação entre os dois países e em 2001 a Polícia Federal do Brasil apreendeu 8,1 toneladas de cocaína (o dobro do ano anterior) além de ampliar a quantidade de produtos químicos sob controle ²⁷.

O último instrumento em relação ao conflito colombiano é o Sivam (Sistema de Vigilância da Amazônia), complexo sistema eletrônico de vigilância e monitoramento, que está capacitado para combater o tráfico de drogas, armas e monitorar recursos naturais da vasta região amazônica e que poderá servir à Colômbia como meio logístico e de inteligência no combate aos ilícitos²⁸.

Após o 11 de setembro de 2001 e com o colapso do processo de paz na Colômbia, a política externa brasileira enfatizou, ainda mais, o componente da não-intervenção, adotando aquela postura de 'esperar para ver' diante da nova política de enfrentamento do governo Uribe. Desde o início de sua gestão, o presidente Uribe destacou o papel da ONU na tentativa de um acercamento com as Farc. Na última reunião do Grupo do Rio, esta idéia foi reforçada em busca de um cessar de hostilidades com o objetivo de ter uma saída com base naquilo que o governo colombiano já vinha sugerindo. Segundo o Alto Comissariado de Paz, Luis Carlos Restrepo, o encontro poderia ser celebrado no segundo semestre de 2003 em território brasileiro, com o apoio do novo governo de Lula, do delegado especial do secretário-geral da ONU para a Colômbia, James LeMoyne e o representante das Farc, Raúl Reyes (Luis Édgar Devia).

Falta ainda um acordo sobre a agenda e sobre se o encontro será fechado, como quer a ONU, ou aberto à participação de setores nacionais e internacionais, como reclamam as Farc. O governo brasileiro, o da Colômbia e a ONU querem um encontro discreto, já as Farc preferem a presença de grupo de amigos, da Igreja Católica e, parcialmente, da imprensa. O anúncio, por parte do governo Lula, de dar apoio ao encontro foi recebido com alívio na Colômbia, embora os limites da atuação do governo brasileiro tenham sido claramente demarcados, de maneira que sua atuação não fosse tomada como um

²⁷ Dentro da IRA, o governo Bush solicitou ao Congresso fundos no valor de US\$ 537 milhões para a Colômbia e US\$ 29,5 milhões para o Brasil, seg. Marco Cepik, op. cit., 4.

²⁸ A Colômbia poderá ter acesso às informações do Sivam e há negociações entre os dois países para um acordo operacional sobre a interceptação de vôos clandestinos no espaço aéreo amazônico, cf. Marco Cepik, op.cit. 7.

impulsionador da idéia, pois trata-se de um fato muito delicado, com repercussões na imagem de busca de liderança sul-americana do Brasil e qualquer fracasso poderia ter repercussão séria na relação com os distintos atores.

A oferta brasileira somente será confirmada através de uma solicitação formal, seja do governo da Colômbia, seja da ONU, o que até agora não ocorreu. Itamaraty insiste na legitimidade do governo colombiano e no respeito à soberania do país vizinho – em absoluta sintonia com o governo de Colômbia²⁹. Esse ‘território neutro’ brasileiro onde poderá ocorrer o encontro entre a ONU e as Farc, deve-se ao fato de que o Brasil não qualifica as Farc como grupo terrorista e sempre apoiou uma negociação com o governo para lograr a paz.

O presidente Lula visitou recentemente a Colômbia, Cartagena de Índias, em setembro último, como parte da celebração dos 40 anos da Organização Internacional do Café (OIC) e as autoridades brasileiras tiveram uma intensa agenda de reuniões, ora com familiares de reféns dos grupos armados, ora com o representante da ONU. Numerosos analistas ainda são céticos quanto à participação das Farc e o reinício desse diálogo com o governo Uribe, depois de negativas para negociar de parte do grupo guerrilheiro, a menos que fosse criada uma nova “zona de despeje”.

Outros analistas consideram que o encontro serviria para os propósitos das Farc, a fim de pressionar por uma troca humanitária de guerrilheiros presos por soldados e policiais reféns ou dos políticos seqüestrados, já que as Farc encontram-se debilitadas de quadros, indispensáveis para o seu reforço logístico. Para as AUC, o encontro no Brasil serviria para acelerar a desmobilização dos paramilitares, já que para as Farc a permanência das AUC seria um obstáculo insalvável para o processo de paz. Para a ONU, o tema dos paramilitares é tema bastante delicado e a ONU prefere não se envolver nas negociações com as AUC.

Criaram-se altas expectativas para esse encontro, mas ainda existem poucas garantias para que a negociação alcance pleno êxito. Para o governo colombiano e também para a ONU o ponto central é a desmobilização das Farc, inegociável pelo grupo guerrilheiro. Para o

²⁹ Cf. as palavras do assessor internacional do presidente Lula, Marco Aurélio Garcia, citado em Carlos Malamud, *Colômbia, Brasil y las Naciones Unidas: La mediación es el camino para a Paz?*. Madrid: Real Instituto Elcano, 25/9/03, p. 3.

governo brasileiro, qual seria sua posição, diante da hipótese de fracasso da negociação? Seria um maior comprometimento com uma solução regional do conflito, até mesmo com a formação de uma força militar sul-americana de intervenção no conflito – uma das demandas do presidente Uribe – ou a volta a sua antiga posição de distanciamento?³⁰.

Uma cooperação mais ativa na área da segurança por parte do governo brasileiro significaria construir uma agenda satisfatória para ambos os países. No contexto atual do conflito colombiano, diante das posições antagônicas entre o governo e as Farc, o Brasil parte do reconhecimento de que a gravidade da situação interna e a vitimização pela violência da população da Colômbia, conduzirá a uma maior solidariedade política e material da região ao processo de paz. Nessa altura, uma omissão do Brasil seria uma demonstração de irrelevância e até mesmo perda de legitimidade em sua posição de liderança regional. O fato é que, até o final de 2003, o encontro não ocorreu e não há sinais de que venha a ocorrer a curto prazo.

8. Conclusões

A longa e violenta situação vivenciada pelo povo colombiano parece, aos olhos de um observador, ser inesgotável. As várias tentativas de encontrar solução negociada para a paz e a democracia têm encontrado obstáculos dramáticos e idiossincráticos, políticos, sociais e culturais. Forças ilegais – que foram crescendo fora da sociedade – ocuparam espaços que limitam a articulação de uma sociedade civil de direito³¹.

Sem dúvida que os interessados diretos na solução democrática e legal do conflito são os próprios colombianos e são eles mesmos os que têm de fazer o maior e definitivo esforço para alcançar sua paz, sua justiça, seu desenvolvimento. Agora mesmo, uma nova força política – *Polo Democrático Independente* – busca construir um espaço autônomo, dentro da estrutura bipartidária tradicional e, nas eleições de outubro, no principal pólo política da Colômbia, Bogotá, seu líder Lucho Garzón foi o vitorioso, o que poderá constituir-se em uma nova esperança de mudança política.

Porém, diante da dimensão do conflito, que envolve questões de segurança nos planos internacional e regional, as responsabilidades

³⁰ Para os militares brasileiros o envolvimento direto, pelo uso da força, no conflito colombiano, é uma hipótese descartada.

da comunidade internacional e, particularmente, da comunidade das nações sul-americanas não podem ser adiadas, ou melhor, precisam construir, comum e concertadamente, um programa regional de paz, como há cerca de 20 anos, conseguiu-se construir a iniciativa de Contadora, embora, claro, a situação seja distinta e o tema bem mais complexo.

Além das declarações de apoio e solidariedade, o que se espera hoje é o avanço de uma agenda regional comum diante da natureza e magnitude do problema, que consideramos estar colocando em perigo interesses vitais – como a democracia e a convivência pacífica – da região. Acreditamos que a comunidade regional dispõe hoje de instrumentos já bastante capacitados, do ponto de vista da segurança e da cláusula democrática para fazer frente ao conflito e oferecer mecanismos concretos, como o aumento da cooperação na área da segurança, da inteligência, da maior concertação em torno do desenvolvimento e da justiça social, ampliando e fortalecendo a democracia e a sociedade civil para a afirmação do estado de direito.

BOLÍVIA

**Bolívia: a construção da democracia
e a evolução do processo político**

Bolívia: a construção da democracia e a evolução do processo político

*Wilhelm Hofmeister**

1. Introdução

As mobilizações sociais e enfrentamentos cada vez mais violentos entre manifestantes e as forças de ordem estatal que comoviam a Bolívia desde meados do ano 2002, finalmente conduziram à renúncia o presidente Gonzalo Sánchez de Lozada em 17 de outubro de 2003 e a ascensão de seu ex-vice-presidente Carlos Mesa¹, despertando lembranças do passado quando este tipo de acontecimento caracterizava o processo político e social do país. Somente a partir de 1981, quando do último governo militar, a Bolívia logrou estabilidade política – sendo o primeiro presidente democrático, Hernán Siles Suazo forçando também a renunciar e antecipar as eleições, dada a falta de respaldo popular e político. Com as eleições de 1985, um processo profundo de transformação política e econômica teve início, constituindo o fundamento da estabilidade política alcançada nas últimas duas décadas. Não obstante, a crise atual mostra claramente que as reformas na economia e na política não melhoraram, de forma sustentável, as precárias condições sociais e de vida da grande maioria dos bolivianos. As expectativas frustradas do povo concomitante com a habilidade populista de alguns novos líderes, impulsionaram a derrubar das bases do governo e puseram em sério risco os avanços dos últimos anos.

O próprio novo presidente afirmava que a mudança do governo por si mesmo não resolveria nada e que o seu governo corria o risco

* Diretor da Fundação Konrad Adenauer no Brasil.

¹ Poucos dias antes, Carlos Mesa havia distanciado-se do presidente, mas sem renunciar à Vice-Presidência.

“do naufrágio total”. Carlos Mesa, para responder a algumas reivindicações mais imediatas, anunciou limitar o seu mandato e convocar eleições antecipadas como também eleger uma Assembléia Constituinte. O objetivo desta constituinte por enquanto não está muito claro; pois um dos efeitos mais importantes das transformações dos anos anteriores era justamente a capacidade de encontrar um amplo consenso entre diversas forças políticas em torno da realização de importantes reformas institucionais que visam à modernização do sistema político, do Estado, da economia e da sociedade. Outros efeitos deste processo modernizador eram: a alternância de governo ocorridas de forma democrática e regular nos anos de 1985, 1989, 1993, 1997, 2002, algo que não havia acontecido desde a independência; a importância alcançada pelos partidos políticos como instituições mais significativas de representação dos interesses políticos; a capacidade de encontrar novas formas de composição de consenso e de equilíbrio de interesses políticos, o que se traduz principalmente na capacidade de formar alianças duradouras de governo; a – até agora – perda de importância de forças “anti-sistema” tradicionais², sobretudo dos sindicatos, que, no entanto, era relacionada ao surgimento de novas forças políticas que já indicaram certos problemas para a estabilização do sistema democrático; submissão bastante abrangente dos militares ao controle civil e sua integração ao Estado democrático; e não em último lugar o já mencionado abrangente processo de adaptação estrutural da economia, iniciado em 1985.

Tudo isso se produziu dentro de um contexto socioeconômico extremamente difícil. A Bolívia certamente é, ao lado do Haiti, o país mais pobre das Américas. Além disso, o desenvolvimento político interno do país é bastante influenciado e condicionado por dois fatores adicionais, vinculados às relações até no exterior: o setor da coca/cocaína e a dependência da ajuda internacional.

Não se pode prever, a partir deste artigo, como a Bolívia sairá da crise. Mas para compreender os acontecimentos atuais e julgar as medidas futuras, parece razoável analisar o desenvolvimento do processo político do país, as suas instituições e a capacidade de governança. É isto que pretendemos nas páginas seguintes.

² Entende-se aqui como “anti-sistêmica” a atitude que se opõe à democracia representativa como forma de governo e de Estado.

1. Considerações sobre o desenvolvimento político

1.1. A Bolívia e a revolução “nacional” inacabada

Durante muito tempo a Bolívia foi considerada o país de maior instabilidade política das Américas. Desde a independência, em 1825, pode-se contar mais de 200 golpes e trocas de governo com uso de força.³ Até a grande virada do ano de 1985, o desenvolvimento da Bolívia deu-se sob o signo da “revolução inacabada” e do “*poder dual*”. O termo “revolução inacabada” refere-se à revolução nacional de abril de 1952, que, embora tenha produzido profundas transformações das condições políticas e econômicas do país, não conseguiu converter suas idéias e ideais (aos quais faltava uma boa dose de clareza) em realidade. “*Poder dual*” significa a rivalidade entre Estado e sociedade surgida na esteira da revolução e manifesta no antagonismo existente entre o partido do Estado, o Movimento Nacional Revolucionário (MNR), ou seja, os militares, de um lado, e os sindicatos e sua organização federativa, a *Central Obrera Boliviana* (COB) de outro.⁴ Em muito lembram os confrontos de 2003 entre o Estado e os manifestantes e recordam o conceito “*poder dual*” do passado.

A “revolução nacional” de 1952 introduziu um novo período na história da Bolívia. Suas conseqüências imediatas e também as de longo prazo caracterizam e marcam o desenvolvimento do país durante mais de 30 anos, atravessando as diversas trocas de regime, fazendo-se sentir até os dias de hoje. Somente a partir de 1985 há a intenção de mudar a ordem econômica e o equilíbrio de interesses sociais herdados da revolução. Isso, também, determina a dimensão do processo de transformações a partir de 1985.

Os principais resultados ou conquistas da revolução no âmbito econômico e político foram:

- a nacionalização das três maiores empresas mineradoras do país, a reforma agrária e o novo papel do Estado como principal agência de desenvolvimento foram os motores das mudanças fundamentais introduzidas na ordem econômica vigente;

³ Sobre a história política cf. Klein 1982 ; sobre a revolução de 1952 e seus desenvolvimentos posteriores cf. sobretudo Malloy 1970 e 1971; sobre a história dos acontecimentos cf. Dunkerley 1984.

⁴ O fenômeno do “poder dual” foi discutido principalmente por Zavaleta M. 1974.

- com a reforma agrária e a concessão dos direitos civis à população indígena – maioria que até então vivia à margem das estruturas políticas – foi possível a integração dessa população na comunidade política nacional, muito embora, de início, tenha sido apenas formalmente;

- a estatização do setor de mineração foi acompanhada do fortalecimento do movimento sindical, que afirmava ter contribuído de forma decisiva para o sucesso da revolução, e que via na Central Obrera Boliviana (COB) sua principal organização representativa;

- *Movimiento Nacionalista Revolucionário* (MNR), partido formado por jovens representantes da classe média, assumiu o comando da revolução logrando transformações na elite dominante que perduram até os dias atuais na vida política do país.⁵

A partir de 1952 o MNR e a COB ditam os rumos da política do país. O sistema político organizou-se em torno destes dois protagonistas da revolução nacional. O MNR construiu um sistema político e de governo ao longo de um estado de direito democrático, permitindo, inclusive, um sistema pluripartidário; entretanto, além desta ordem legal e institucionalizada do sistema político havia o sistema político de fato, onde dominaram claramente o MNR e a COB. Sua legitimidade não tinha origem, em primeira linha, nas eleições, mas era atribuída a outras causas: no caso do MNR foi a vitória da revolução; no caso da COB, além da contribuição decisiva para a vitória da revolução, como eles gostam de caracterizar, era sobretudo o “poder de disposição” exercido pelo mais expressivo setor econômico do país, o da mineração estatizada. Em vista dessa situação, as eleições serviam basicamente para reforçar a legitimidade revolucionária, mas não constituíam a sua base.

A partir de 1952 e durante alguns anos, estas duas forças formaram um tipo de aliança de governo (“*co-gobierno*”), entretanto, esta rompeu-se no final da década de 1950, e os dois pólos passaram a confrontar-se de forma inconciliável, uma vez que os trabalhadores optaram por dedicar sua lealdade à organização sindical. Esta ruptura

⁵ Cf. Lazarte 1989.

marcou o início de novas instabilidades: o conceito original do “*poder dual*”, que significava uma comunhão entre a classe trabalhadora e a política sofreu uma reviravolta, passando a representar o antagonismo entre os dois setores – com todas as conseqüências imagináveis para o sistema político. A COB, por um lado, nunca se uniu nem se fortaleceu suficientemente em torno de idéias comuns, de forma a poder agrupar seus interesses políticos e persegui-los; o MNR, ao perder cada vez mais sua base social, passou a apoiar-se de forma crescente nas Forças Armadas reorganizadas desde 1953, até que estas assumiram o poder, porém havia divergências.

Em um sistema destes não havia espaço para a democracia. Na verdade “o espaço político era uma estrutura situada acima do sistema legal de partidos e do político, construído em torno de duas instituições que não eram diretamente instituições políticas, mas que de fato funcionavam como protagonistas políticos e estruturas representativas decisivos. Esta situação obrigava os partidos a marcharem lado a lado, senão apoiados, destas “forças de reserva funcionais”, se quisessem concretizar a meta de algum dia chegar ao poder. E foi precisamente o que aconteceu entre 1964 e 1980 : durante todo este período não houve governo de partidos, mas, sim, governos com o apoio de partidos. A existência dos partidos era subjugada pelo aparato sindical e militar em vários sentidos, que, em seu confronto, decidiam sobre a ocupação do poder⁶.

Este processo de contínuo confronto foi acompanhado de uma intensa ideologização do discurso político que era simultaneamente expressão simbólica e justificativa da polarização. Muito embora a revolução e, sobretudo, o MNR estivessem apoiados em uma base ideológica bastante difusa⁷, tanto o MNR quanto a COB assumiram posturas ideológicas desde o início, que marcaram o discurso político durante 30 anos. No caso do MNR tratava-se da idéia do “nacionalismo revolucionário”, o que dominou o discurso da sociedade “burguesa” durante muitos anos, tanto que até os outros partidos e os militares cultivavam este conceito. A sempre ressurgente oposição à liquidação do patrimônio ou dos interesses nacionais – como vista atualmente na oposição à venda do gás natural aos EUA – ainda é remanescente dessa fase nacionalista. A COB, por outro lado, estava presa ao

⁶ Cf. Lazarte 1992, pág 66.

⁷ J.F. Mayorga 1985.

marxismo/leninismo inclusive a uma forte aceitação das idéias trotskistas, o que obstruía a reconciliação com a democracia “burguesa” e mantinha aceso o confronto.

A superação deste círculo vicioso, que alterna intervenções militares e breves governos civis que apoiavam o nacionalismo revolucionário, somente foi possível quando ambos os tipos de regime chegaram ao seu extremo, deixando evidente que qualquer uma das alternativas levaria ao caos. O regime do tipo autoritarismo militar atingiu o seu auge de perversão e crueldade no governo do general Garcia Meza (1980-81), após o qual o desejo de intervenção dos militares no processo político ficou adormecido por um bom tempo. A partir de 1982, durante o governo seguinte, do presidente Siles Zuazo, ficou claro que os conceitos do nacionalismo revolucionário e do “*poder dual*” haviam-se esgotado em sua forma original⁸, e que terminavam por acirrar ainda mais a grave crise política, econômica e social.

Nesta situação de agonia do sistema como um todo e não apenas do governo de Siles Zuazo, a convocação de novas eleições apresentava-se como a única saída. É como se fosse uma ironia da história boliviana: justamente o protagonista e o partido que tradicionalmente haviam criado o sistema agora moribundo, Victor Paz Estenssoro e o MNR, viriam-no superado e lançado os fundamentos de um novo tempo.

1.2. A Reforma da Revolução

A reforma da revolução teve início com a primeira alternância democrática de poder da história boliviana⁹. Certamente uma largada favorável.

Três semanas após ter sido eleito novamente presidente da República, Victor Paz surpreendeu o povo boliviano com um decreto que representou uma reviravolta radical no paradigma de desenvolvimento existente. Pressionado por uma dramática crise econômica e pelo Fundo Monetário Internacional, seu Decreto 21.060 de 29 de agosto de 1985, instituiu um programa neoliberal de ajuste estrutural. A intenção em si já era notória, mas foi a firme determinação de implementar a reforma e nela perseverar como também de remover qualquer

⁸ Cf. as diversas contribuições em Mayorga 1987 e Krempin 1989.

⁹ Cf. Hofmeister 1985

resistência que conseguiu engendrar aquelas mudanças mencionadas no início deste trabalho. Portanto, no alvorecer das transformações na Bolívia estava a “nova política econômica”, que vem sendo mantida por todos os governos que passaram pelo poder desde então. Se por um lado diversas reformas foram sendo decididas em função do novo liberalismo econômico, por outro a área política adquiriu uma dinâmica própria, de forma que também ali foram realizadas importantes reformas.

Na busca de maioria para sua base parlamentar, o presidente Victor Paz e o MNR fecharam um “*Pacto para a Democracia*” com a ADN, partido do ex-ditador Hugo Bánzer. Não se tratava de uma coalizão uma vez que a ADN não participaria do governo, mas, sim, de um acordo estabelecendo que todas as decisões importantes deveriam ser acertadas conjuntamente a fim de obter maioria no Parlamento. Com isto, a Bolívia passou a ser o primeiro país da América Latina a introduzir e executar uma política de ajuste estrutural neoliberal em condições formalmente democráticas.

O “*Pacto para a Democracia*” marca o início das mudanças estruturais na política boliviana, que afetam diversos setores: os principais protagonistas da política boliviana e as relações que mantêm entre si também mudaram; os partidos políticos assumiram novas funções e, pela primeira vez, começaram a exercer o papel de mediador entre Estado e sociedade; paralelamente o movimento sindical foi perdendo importância, pois a reestruturação da empresa estatal de mineração, a Corporação Mineira Bolívia (Comibol), e a demissão de milhares de trabalhadores ceifou-lhe a força econômica, o que foi ainda reforçado pela declaração de estado de emergência e o banimento dos principais líderes sindicais, acabando com toda e qualquer resistência à nova política econômica; além disso, o “*Pacto para a Democracia*” inaugurou um novo estilo de diálogo e de equilíbrio de interesses entre os partidos e grupos políticos, ainda desconhecido nos confrontos anteriores.

Depois que o MNR traiu o acordo original com a Ação Democrática Nacionalista (ADN), de apoiar a candidatura do líder deste partido à Presidência da República, formou-se uma notória aliança de governo após as eleições de 1989¹⁰. O partido Movimento da Esquerda Revolucionária (MIR), cujos dirigentes haviam sido

¹⁰ Em relação às eleições e à formação do governo de 1989 cf Laserna 1990 e Krempin 1990.

perseguidos e exilados durante o governo de Hugo Bánzer, nos anos 70, fechou aliança formal com a ADN, segundo o qual o dirigente do MIR, Jaime Paz Zamora, apesar de ter conquistado somente o terceiro lugar em número de votos, foi eleito presidente da República pelo Parlamento. Esta aliança foi mais um passo em direção a uma política de diálogo e compromisso e à formalização de um novo estilo na política boliviana. Para exemplificar, citamos os mecanismos de paridade no controle do aparelho de Estado e de busca de consenso em processos de tomada de decisão dentro da coalizão¹¹. Entretanto, a coalizão de governo mostrou-se bastante incapaz de realizar entendimentos com a oposição. As tentativas de vencer com maioria “própria” no Parlamento, sem considerar a oposição, fracassaram diversas vezes. Os confrontos no Congresso acarretaram, sobretudo, uma drástica perda de prestígio do Parlamento; além disto, houve uma série de conflitos com outros órgãos do governo. A idéia do diálogo e da obtenção de consenso foi um princípio declarado, mas na prática política não foi sempre aplicado. A corrupção descarada e a falta de resultados da política econômica e social contribuíram para que o prestígio da política continuasse erodindo cada vez mais.

No entanto, foi lançada uma nova iniciativa que incluía o MNR: em julho de 1992, os partidos celebraram o “*Acordo para a modernização do Estado e o fortalecimento da Democracia*”, que reunia diversas metas: a reforma e a modernização da Justiça, da Constituição e do Direito Eleitoral, o lançamento de um processo de descentralização administrativa, a introdução de novos procedimentos para escolha dos altos funcionários do governo, a aprovação de uma lei dos partidos e uma ampla reforma na Educação. Mas o governo do Acordo Patriótico era muito fraco e destituído de conceitos firmes para lograr as reformas anunciadas, que foram implementadas somente após as eleições de agosto de 1993.

O vencedor das eleições daquele ano foi Gonzalo Sánchez de Lozada, com 35,6% dos votos¹². A coalizão existente, que também disputou as eleições de forma unida, obteve somente 21,1% dos votos, sofrendo, portanto séria derrota. Sánchez de Lozada, que havia sido ministro do Planejamento no governo de Victor Paz Estenssoro e um dos principais arquitetos da nova política econômica, era um empresário

¹¹ Cf também Mayorga 1994 a.

¹² Cf Mayorga 1994b em relação às eleições de 1993.

bem-sucedido, pessoa íntegra e um modernizador dentro dos quadros do MNR. Depois de ter perdido as eleições de 1989, dedicou-se intensamente ao preparo de sua candidatura para a disputa de 1993. O seu “*Plano para todos*” apresentava um programa de governo com reformas abrangentes. Após as eleições, rapidamente fez que os outros partidos reconhecessem sua vitória. Depois de breves negociações conseguiu estabelecer uma coalizão ampla que lhe garantiu boa maioria parlamentar nas duas Câmaras do Congresso; mas não os dois terços necessários para aprovar uma alteração da Constituição. Por isso, teve que se dedicar ao difícil debate envolvendo a segunda etapa da reforma da Constituição, o que, de certa forma refreou seu ímpeto reformista. Ainda assim, o governo de Sanchez de Lozada conseguiu aprovar importantes projetos de reforma, que devem ser vistos como importante contribuição à modernização do país¹³.

Além das reformas político-institucionais, que serão mencionadas adiante, ele também aprofundou as reformas econômicas liberais, levando a cabo uma curiosa privatização das empresas estatais denominada “capitalização”. Esta significava uma profunda intervenção na estrutura e no conceito de atividade econômica estatal e propunha uma privatização parcial das empresas. Ao mesmo tempo, pretendia deixar a metade do capital dessas empresas nas mãos dos bolivianos, depositando suas receitas em um fundo de pensão controlado pelo Estado.

Não obstante os progressos realizados e os bons comentários dos parceiros internacionais da Bolívia, Sánchez de Lozada não conseguiu dar continuidade à política do seu governo. As eleições seguintes foram novamente vencidas pela oposição.

Nas eleições de 1997 já vigorava uma nova lei eleitoral. Quando, em 1989, o candidato oficialista Gonzalo Sánchez de Lozada ganhou as eleições e o general Hugo Bánzer cancelou a eleição para o Congresso, apoiando o terceiro colocado, que fora Jaime Paz Zamora, começou a generalizar-se a idéia de que os eleitores na Bolívia votam, mas não elegem, o que minou a legitimidade do sistema¹⁴. A resposta dos partidos foi a modificação da Constituição de tal modo que, caso nenhum candidato obtivesse maioria absoluta, o Congresso elegeria o presidente, mas considerando apenas os dois binômios mais votados e sem separar as eleições para presidente e vice-presidente. Esse sistema

¹³ Fundação Milênio 1998/2000; Jost 2003.

¹⁴ Laserna 2003.

vigorou para as eleições de 1997, gerando uma das coalizões mais amplas, porém mais fracas, de todo o período em torno da presidência do general Bánzer – eleito depois de ter-se candidatado cinco vezes. O núcleo da coalizão era formado, como já ocorrera nas eleições de 1989 e as de 1993, pelo partido de Bánzer, ADN e o MIR.

De fato, ao realizar-se aquela reforma em torno da eleição presidencial, foi eliminado o papel decisório do terceiro e reduzidas de nove para duas as combinações possíveis de serem escolhidas; assim, aumentou muitíssimo o poder de negociação dos candidatos em torno de opções, sobretudo o do opositor, sobre cujos ombros não recai o ônus do desgaste político do governo. As possibilidades de concertação diminuíram tanto que, na verdade, Bánzer limitou-se a receber e somar apoios que, naturalmente, eram cada vez menos relevantes e exigia um menor compromisso político. Embora a formação do Executivo tenha resolvido-se muito depressa por esta via, a falta de negociação e a ausência de compromisso entre seus protagonistas refletiram-se na indefinição de seu programa de governo. Poderia dizer-se que Bánzer tinha realizado seu sonho de voltar à Presidência por meios democráticos, mas sem ter uma consciência clara do que faria uma vez empossado. Foi preciso que transcorressem alguns meses para que, recorrendo ao procedimento inovador que consistiu em conclamar a um “diálogo nacional”, o governo conseguisse organizar suas políticas¹⁵. Aliás, o governo do presidente Bánzer não conseguiu desenvolver conceitos e políticas concisas aplicáveis à difícil situação socioeconômica do país, ou pelo menos dar continuidade e aprofundar a política de modernização de seu antecessor. Durante o período de Bánzer no poder multiplicaram-se os conflitos sociais e seu governo acabou sendo ainda mais prejudicado pela grave doença que o forçou a renunciar em agosto de 2001. Seu sucessor, Jorge Quiroga, não teve a oportunidade de conferir uma nota pessoal ao seu cargo. Provavelmente, aqueles cinco anos podem ser caracterizados como uma perda de tempo significativa, que contribuiu para criar as raízes da crise atual. A partir do ano 2000, nota-se um considerável aumento de protestos e mobilizações sociais.

Em 2002, realizaram-se eleições nacionais em um contexto de crise recessiva da economia e crescente desconfiança do sistema institucional; um eleitorado sem entusiasmo e com opiniões voláteis

¹⁵ Fundemos 1998.

dividiu seus votos de tal maneira que o vencedor, o ex-presidente Sánchez de Lozada, terminou as eleições com uma base popular bastante fraca (obteve somente 22,46% dos votos) e venceu com a magra vantagem de 60 mil votos em relação ao segundo colocado, o dirigente camponês Evo Morales (com 20,94% dos votos). Este pôde intervir na rodada do Congresso por ter recebido somente 800 votos a mais do que o terceiro, que acabou sendo excluído de toda negociação política e denunciando, com persistência, porém sem sucesso, ter sido vítima de fraude. Formou-se no Congresso uma nova coalizão, dessa vez baseada nos dois partidos que até então haviam alimentado a maior rivalidade nesse período, o MNR e o MIR, mas que tinham em comum a percepção de que um governo populista radical representava um risco grande demais para o sistema democrático.

Mesmo assim, o populismo, que nunca deixou de ser um elemento característico do processo político boliviano, já tinha voltado. A perda de credibilidade dos partidos que promoveram a transição democrática e as reformas subseqüentes, assim como a deterioração das condições de vida em decorrência da crise econômica, explicam, em grande medida, a recuperação da força do populismo, incentivada pela nostalgia corporativista de alguns grupos e setores sociais que perderam privilégios com a modernização institucional. No entanto, não menos importante foi a pouca convicção com que os promotores das reformas explicaram-nas e as defenderam perante o conjunto da população.

A conjuntura eleitoral de 2002 e os meses subseqüentes mostraram um quadro crítico de tensão social, no qual o abismo crescente entre as expectativas de consumo e a produtividade da população trabalhadora conjugam-se a um sistema institucional assediado pelo protesto social e o enfraquecimento da capacidade política de todos os atores, o que os situa entre a paralisia das iniciativas – sobretudo no governo – e um radicalismo propenso ao confronto e ao conflito – prevalente na oposição.¹⁶

1.3. A quebra do consenso em torno das reformas e os protestos do 2003

Desde o dia da posse de seu segundo mandato, em 6 de agosto de 2002, Gonzalo Sánchez de Lozada ficou muito aquém das

¹⁶ Para melhor compreensão das conjunturas políticas, pode-se consultar o Informe Político da Fundação Milênio, publicado semestralmente.

expectativas e até mesmo das metas por ele estabelecidas¹⁷. Um problema sério foi a rivalidade entre os “dois grandes velhos senhores” e seus respectivos partidos de governo MNR (Sánchez de Lozada) e o MIR (liderado pelo ex-presidente Paz Zamora). Houve disputas mesquinhas por cotas de cargos, ou seja, a infundáveis brigas em torno de nomeações, potencializadas por fortes desavenças e formação de alas dentro de cada partido. Outro problema que não foi suficientemente registrado pelos partidos do governo era que nas condições políticas e sociais atuais, a maioria parlamentar sozinha não garantia a governabilidade. Esta era perturbada pela oposição fortalecida, de forte influência indígena, que, se por um lado não conseguia muita coesão política, por outro não apresentou qualquer alternativa real de governo, mas possuía um considerável potencial de protesto extraparlamentar. Era comum haver brigas no Congresso em torno da pauta de discussões e da sequência de apresentação dos projetos de lei, o que fez que o governo frequentemente lançasse mão de decretos presidenciais para governar. Isso atizou os conflitos sociais, que aumentaram desde meados de 2000 e conduziram à renúncia de Sánchez de Lozada.

Os grupos mais ágeis eram os menores, corporativistas, que usavam táticas de negociações caracterizadas por reivindicações radicais, mentalidade de auto-suficiência e, às vezes, até demonstrações ou mesmo disposição para o emprego de violência. Estes grupos, finalmente, conseguiram o apoio de grande parcela da população, como por exemplo os plantadores de coca, sindicatos de professores e de policiais, ou pequenos agricultores do Altiplano. Desde o seu início, o governo gastou muito tempo com a pacificação desses grupos – normalmente com promessas vagas e postergações, mas, eventualmente também, atendendo a exigências às vezes ridículas¹⁸. Em um período de dez meses, o novo governo fechou 60 acordos com grupos sociais – a mesma quantidade que o governo anterior em um período de cinco anos –, comprometendo recursos orçamentárias em torno de dois bilhões de dólares para atender a mais de 1.500 projetos distintos. Com isto, criou-se um processo de aprendizado fatal, segundo o qual (apenas) os grupos “barulhentos” e inescrupulosos são atendidos. A

¹⁷ Os índices das pesquisas de opinião mostravam alguma melhora, mas ainda continuavam baixas: 23% apóiam o presidente (73% rejeitam) e 21% apóiam o governo.

¹⁸ Neste contexto, por exemplo, foi financiado um programa milionário de desenvolvimento para aquisição de tratores bastante discutível, beneficiando os pequenos agricultores do Altiplano.

lição era que a ameaça e o uso de violência valem a pena. Estes conflitos vinham sendo intermediados pela Igreja, pela assessora para direitos humanos (*ombudswoman*) e por organizações independentes de defesa de direitos humanos.

Os violentos protestos contra o aumento dos impostos, em 12 e 13 de fevereiro de 2003, não apenas revelaram a fragilidade do governo, mas de todo um sistema que quase já não contava mais com o reconhecimento dos partidos e que teve, cada vez, menos margem para tomada de decisões.

Os protestos mostravam um contexto político que, desde as eleições de 2002, vivenciava algumas mudanças significativas. Cabe mencionar não somente o fortalecimento de novos partidos, mas sobretudo o aumento da presença da população indígena no Congresso; cerca de 30% dos representantes do povo são indígenas, um número três vezes maior do que em 1997. A esses representantes populares lhes faltava conhecimento dos processos parlamentários – e eventualmente também a convicção de que a democracia era o melhor caminho e que a perseverança era o instrumento mais adequado para fazer valer suas intenções.

Naturalmente, aqueles procedimentos prejudicaram a confiança da população na democracia como forma de governo. Em comparação a outros países da região, a credibilidade do Congresso e dos partidos políticos na Bolívia é bastante reduzida, tendendo a diminuir ainda mais. Em junho de 2003, 49% dos bolivianos era de opinião de que a democracia também poderia persistir sem os partidos políticos¹⁹; 43% achavam que seria possível governar sem o parlamento²⁰. Neste contexto, aparecem idéias bem singulares sobre sociedade e política. Muitas não mostram qualquer clareza ou sequer trazem novidades, além do desejo de mudanças radicais na elite. Alguns grupos são nitidamente retrógrados como, por exemplo, a corrente indígena liderada pelo pequeno agricultor Felipe Quispe, em cuja romântica fantasia, eventualmente racista, a nação *Aymara* (que nunca existiu na história da Bolívia) deve ressurgir; ou o caso dos modelos corporativistas que em parte, estão inspirados no poder que outrora caracterizava o

¹⁹ 43% achavam que sem os partidos nada funcionaria. Pesquisa realizada em La Paz, Sta. Cruz e Cochabamba, em 15.06.2003.

²⁰ Segundo o *Latinobarómetro*, o apoio a partidos é de 9% e ao Congresso de 16%, índices entre os mais baixos na América Latina. A polícia recebe 17% (média de 33%). 84% da população argumenta não ter confiança alguma em seus concidadãos (segundo HDR).

COB e que se encaixa perfeitamente na personalidade autoritária dos seus dirigentes. Além disto, há movimentos de base democráticos, que apostam na participação social e freqüentemente em uma municipalização ainda mais intensa. Já existem tendências regionalistas estabelecidas, que vêm crescendo proporcionalmente ao fracasso do governo nacional. Apresentam distintas orientações no que se refere à autonomia ou secessão geográfica ou étnica de partes “diferentes” do território. Uma pesquisa de opinião, de junho de 2003, verificou que 60% dos bolivianos são favoráveis a mais autonomia regional e 67% apóiam um orçamento regional. Ao mesmo tempo fica evidente que a confiança nos movimentos políticos que defendem a descentralização é baixa²¹. A maioria dos bolivianos (70%) continua defendendo o diálogo, a busca de consenso e poucos clamavam por uma “mano dura” (“pulso forte”)²². A grande maioria continua defendendo o desenvolvimento controlado preponderantemente pelo Estado. E mais: na esteira da crise econômica o estatismo que sempre foi forte continua crescendo.

2. A estrutura do Estado e sua reforma

As mobilizações atuais têm como causa a insatisfação de grandes camadas da sociedade com uma das características principais do Estado boliviano que é o regime unitário.²³ Este regime é consequência da importância do setor de mineração, concentrado no planalto ocidental, em torno do qual girava toda a atividade econômica e política. Todas as propostas em favor de uma configuração federal ou de uma descentralização política até agora sempre foram rejeitadas pelos governos de turno, que, por um lado, temiam, devido à fraca infraestrutura de transporte e de comunicação, uma quebra do país; por outro lado, não queriam abrir mão do controle hegemônico e do poder emanado das facilidades de nomear os “governadores” (chamados “prefeitos”, em espanhol *prefectos*) das nove regiões nas quais o país está dividido administrativamente. Mesmo que há décadas, movimentos locais e regionais reclamaram uma maior autonomia e mais direitos políticos e de participação, nem os governos militares e pós-revolucionários, nem

²¹ 40% informou não ter confiança alguma nesses movimentos.

²² Pesquisa da Igreja, junho de 2003. O desejo é de pacto social, sobretudo referente a temas como política de exportação de gás natural, crise econômica, distribuição de terras, democracia e em relação a mudanças na Constituição.

²³ Cf. Mayorga 2002.

os governos democráticos após 1981 aceitaram uma maior descentralização política, em um sentido de uma “federalização” com eleição popular para governador. As reformas de descentralização e de participação popular que faziam parte da reforma constitucional de 1994, introduziram a eleição direta para prefeito e criaram conselhos regionais cujos integrantes são eleitos pelo voto popular; mas os cargos político-administrativos importantes nas regiões, entre eles o cargo do governador, como antes são ocupados via designação presidencial. Muitas vezes, esses cargos foram distribuídos em base a acordos político-partidário e as designações seguiam a antiga tradição político-clientelista e paternalista que desde os tempos da colônia caracterizavam o exercício do poder.

Da reforma constitucional, que o novo presidente Carlos Mesa prometeu, espera-se ao lado de elementos plebiscitários, a introdução da eleição popular dos governadores e uma descentralização política mais abrangente. Isso, por um lado, significará uma mudança profunda não somente na estrutura e na relação das forças políticas do Estado boliviano, mas, também, nos conceitos básicos. Pois, no transcurso da história, a centralização do poder no presidente foi considerada como algo necessário para manter e promover a unidade nacional. Por outro lado, é preciso lembrar que a formação de “Assembléias Constituintes” quase sempre obedeceu ao interesse dos caudilhos que já ocupavam a Presidência e que desejavam legalizar sua situação ou, se fosse o caso, prolongá-la. O poder do presidente Carlos Mesa obviamente é limitado. Já os líderes das mobilizações sociais, sim, contam pelo menos regionalmente com um poder considerável, que, sem dúvida, pretendem consolidar com a reforma constitucional. Há que se esperar, se houver realmente uma reforma da Carta Magna do país, que melhor satisfaça as expectativas do povo.

2.1. Poder Executivo

Em base na Constituição vigente, o Poder Executivo é exercido pelo presidente, que designa os ministros, vice-ministros e governadores. Na prática, essas designações são cuidadosamente negociadas dentro da coalizão que está no governo, o que gera uma prática conhecida como o *cuoteo* político (distribuição de quotas). Embora fosse um instrumento eficaz para a formação de coalizões, esta prática é repudiada na Bolívia devido à longa história de uso dos recursos públicos em sinecuras. Com o enxugamento do aparelho do Estado e sua paulatina institucionalização, o alcance das nomeações foi reduzido.

Os governos dos Departamentos estão no centro do debate político sobre a descentralização, que acompanha o processo político durante décadas. Os interesses regionais foram representados pelos “Comitês Cívicos”, compostos basicamente de representantes das elites regionais que exigiam do poder central maior autonomia e direitos políticos para suas regiões, contribuindo para o acirramento da crise política com suas contínuas ações de mobilização.²⁴ A primeira iniciativa específica de reforma do Estado ventilada durante a transição democrática, em 1981, referiu-se especificamente à descentralização. Isto como consequência da nova realidade regional do país, marcada pela emergência de Santa Cruz, no oriente do país, e pela perda da hegemonia do Altiplano.

Porque aquela primeira reforma não satisfazia os interesses regionais, as demandas descentralizadoras não foram bem-sucedidas. As propostas debatidas procuravam transformar os governos dos Departamentos em governos regionais, aumentando a participação dos cidadãos em sua formação, seja por meio da eleição direta de autoridades, seja pela formação de órgãos colegiados eleitos pelo voto popular. No entanto, a reforma constitucional de 1995 determinou que a designação dos governadores fosse atribuição presidencial, portanto não sujeita a procedimentos eleitorais, mas criou Conselhos Departamentais compostos de representantes das províncias escolhidos pelas Câmaras Municipais.

Os Conselhos Departamentais não intervêm na designação ou afastamento de governadores, mas têm de aprovar o orçamento do Departamento e fiscalizar sua aplicação; além disto, espera-se que atuem como elo de ligação entre os municípios e os governos dos Departamentos. Como parte dessa reforma, transferiram-se responsabilidades e recursos para os governos dos Departamentos, especialmente a gestão dos recursos humanos nas áreas da educação e da saúde e, também, o investimento público em infra-estrutura de irrigação, transportes, eletrificação e saneamento básico²⁵. Na prática, os Conselhos Departamentais mostraram-se excessivamente fracos por

²⁴ Calderón/Laserna 1983; Laserna 1985; Hofmeister 1987; Blanes/Galindo 1993.

²⁵ Os governos dos Departamentos administram os *royalties* departamentais, que são impostos sobre a exploração dos recursos naturais. As regiões que deles carecem recebem repasses diretos de compensação, que são calculados com base nos *royalties* recebidos pelas demais regiões. Além disto, os governos dos Departamentos têm acesso, por meio de projetos, a recursos dos Fundos de Desenvolvimento Regional e de Investimento Produtivo Social (originalmente era o Fundo Social de Emergência, constituído em 1985 para moderar os impactos do ajuste estabilizador por meio da criação de empregos e da expansão da infra-estrutura pública).

não disporem de instrumentos para influenciar as decisões dos governos dos Departamentos. Além disso, os governadores continuam sendo percebidos mais como representantes do poder central do que como atores-chave do desenvolvimento, razão pela qual, na percepção comum, a descentralização regional continua sendo uma tarefa pendente e um dos pontos centrais no debate atual.

2.2. Poder Legislativo

O poder menos estável na vida republicana foi o Legislativo. Salvo em alguns períodos breves, especialmente quando era formado em torno de caudilhos autoritários, o Congresso boliviano sempre era bicameral, com um Senado ou Câmara Alta, encarregado de exercer a representação igualitária dos nove Departamentos, e uma Câmara Baixa, encarregada de representar a população e formada pelos deputados.

As formas de eleger esses representantes mudaram ao longo do tempo. Ultimamente, são eleitos três senadores por Departamento, dois dos quais correspondiam à primeira maioria e um, à segunda. Depois de uma reforma eleitoral, orientada pelo modelo alemão, a metade dos 130 deputados é eleita por maioria simples em circunscrições eleitorais e a outra metade por lista, proporcionalmente aos votos obtidos pelos partidos em cada Departamento. Para determinar o número de cadeiras a que cada partido tem direito, dá-se prioridade à eleição uninominal, de modo que a designação de deputados por lista é complementar e permite que a proporcionalidade seja mantida.

A introdução de deputados eleitos por maioria simples em circunscrições eleitorais foi decidida na reforma constitucional de 1995 com o objetivo de melhorar a representatividade do Congresso e vincular mais estreitamente o trabalho parlamentar à dinâmica política local. Essa reforma só foi posta em prática em 1997, e logo demonstrou sua eficácia no sentido de ampliar a incorporação ao Congresso de líderes locais ligados a sindicatos, comitês cívicos, comunidades indígenas, meios de comunicação, atividades desportivas e artísticas e também, naturalmente, de líderes municipais. Mas o custo dessa renovação do Congresso foi uma diminuição da coesão dos partidos e da própria eficiência do Congresso, devido a pouca experiência legislativa e política de muitos dos novos deputados. As eleições de 2002 abriram ainda mais o acesso ao Congresso e acentuaram sua renovação, mas com as mesmas conseqüências para os partidos e para

a atividade legislativa e fiscalizadora. É curioso que esta reforma, justamente devido à sua eficácia, tenha enfraquecido o Congresso. Agora, deve-se observar se a lei eleitoral será mudada novamente no contexto de uma eventual reforma constitucional.

Outros elementos da reforma do direito eleitoral foram: a redução da idade mínima para votar, que passou de 21 para 18 anos; a extensão e unificação da duração dos cargos eleitorais de presidente e vice-presidente, senadores e deputados, prefeitos e vereadores, que passaram a ser de cinco anos; e a introdução do voto de desconfiança construtivo em relação a prefeitos.

A princípio, as duas câmaras do Congresso funcionam da maneira habitual em um sistema bicameral. Uma especificidade do caso boliviano é que a Presidência do Congresso é exercida pelo vice-presidente da República, eleito junto com o presidente, a quem substitui em casos de ausência ou impedimento. O vice-presidente também é presidente nato do Senado. Isto não impede que os senadores escolham seus próprios dirigentes, a exemplo dos deputados.

Nos últimos anos, os parlamentares suplentes também têm sido eleitos, empossados e remunerados para que permaneçam ativos nas regiões e sirvam de elo de ligação com as bases. No entanto, como os suplentes continuam morando em seu lugar de origem e fazendo o seu trabalho habitual, as pessoas têm, de maneira geral, a percepção de que ganham salários sem trabalhar, o que contribui para o descrédito “dos políticos”. Mas todas as iniciativas visando fazer que os suplentes só sejam remunerados quando tenham atividade, foram ignoradas pelos partidos, já que, de fato, isto permite que contem com um grupo de dirigentes remunerados para fazer proselitismo na região ou retribuir favores a dirigentes sociais que podem canalizar apoio em momentos eleitorais ou de mobilização.

2.3. O Poder Judiciário

O Judiciário é o poder mais antigo da Bolívia, pois a República foi fundada em torno da Audiência de Charcas, tribunal colonial que acabou disputando o poder político dos vice-reinados e que, institucional e culturalmente, prolongou-se na Corte Suprema de Justiça. Assim, esta encarnou, em certa medida, a continuidade colonial sem nunca ter desfrutado de um nível de reconhecimento e respeitabilidade igual ao de sua antecessora, provavelmente para evitar que funcionasse efetivamente como um poder.

A justiça boliviana goza de má reputação. Ineficiência, arbitrariedade e corrupção são as marcas de sua imagem. Por esta razão, há algum tempo o clamor por uma reforma fundamental do sistema judiciário era mais um tema importante no debate político boliviano. Somente a reforma constitucional de 1994/95 introduziu algumas inovações importantes. Entre estas destacam-se:

- a criação de um Tribunal Constitucional independente – contra a vontade da Corte Suprema, que desejava exercer as atribuições de jurisprudência constitucional e enxergava na nova medida uma diminuição de seus poderes;
- a instalação de um Conselho de Juízes, como órgão administrativo e disciplinar do Judiciário;
- a criação da figura de Defensor do Povo, eleito por dois terços do Congresso e que deverá cuidar de questões de direitos humanos – nos moldes do *ombudsman* escandinavo;
- o deslocamento da atribuição de nomear o procurador-geral do Estado, que passa do presidente da República para o Congresso.

A mudança mais importante para o conjunto e, sobretudo, para a população, foi a aprovação e a implementação gradual de um novo Código de Procedimento Penal. Com este Código mudaram radicalmente as funções dos juízes e promotores, pois foi introduzido o sistema de oralidade, com jurados cidadãos nos julgamentos, e permitiu-se, também, que as controvérsias e os delitos com danos pudessem ser resolvidos por meio de negociação e arbitragem. Embora dificuldades regulamentares ainda fossem obstáculos à sua implementação concreta, nestas normas também foram incluídas as que reconhecem o direito consuetudinário aplicado nas comunidades indígenas de acordo com suas tradições, desde que não firam os princípios e direitos fundamentais reconhecidos na Constituição.

A reforma da Justiça era uma das mais importantes na Bolívia, realizada durante o primeiro governo de Sánchez de Lozada, pois visa fortalecer a autonomia do Judiciário em relação à política e ao governo e, por outro lado, pretende aumentar a transparência e eficiência do

aparelho da Justiça. Isto se reveste da maior importância para a efetiva separação dos poderes e para o fortalecimento do estado de direito na Bolívia. Também foi importante a reforma do direito processual, que melhorou sobremaneira a igualdade de todos perante a lei. Se, por um lado, a criação da figura de um *ombudsman*, com a simultânea instituição de um Tribunal Constitucional, pode parecer dispensável, é verdade que, em vista da delicada situação dos direitos humanos no país, justifica-se a existência das duas instâncias para facilitar a defesa dos cidadãos que se sentem feridos nestes direitos – desde que, naturalmente, as mesmas funcionem e não se paralistem mutuamente.

2.4. Os Municípios

A *Lei de Participação Popular*, aprovada em abril de 1994, introduziu uma profunda reforma nas oportunidades de participação e nas competências dos municípios.²⁶ Até esta reforma ser iniciada, as prefeituras tinham jurisdição urbana e seus limites eram definidos pelo Senado. Dispunham de poucos recursos e somente nas grandes cidades podiam oferecer alguns serviços à população. A nova definição das oportunidades de participação da população, especialmente nas aldeias e municípios, visava incentivar o desenvolvimento de iniciativas próprias bem como diminuir a grande diferença entre cidade e campo, freando a onda de migração urbana.²⁷ A reforma inclui quatro componentes principais:

- a municipalização modificou a estrutura territorial do Estado; os 314 novos municípios criados receberam a competência para atender às populações até mesmo das regiões rurais sob sua influência, e também para os serviços e instalações de educação e saúde, estradas, irrigação, esportes e cultura;
- ao mesmo tempo os municípios recebiam uma parcela fixa da arrecadação do Estado; segundo tal disposição, desde 1994, 20% da arrecadação de impostos federais são destinados aos

²⁶ O tema despertou grande atenção analítica e existe uma abundante bibliografia a este respeito. Cf. por ex. Secretaria Nacional de Participação Popular em 1996 ou Cesu-Ildis 1997.

²⁷ Cf. Municipio y Participación 1994, também Arrieta/Mayorga/Galindo 1995.

municípios, de acordo com o tamanho de sua população. Antes da reforma os recursos eram divididos segundo sua origem, tendo como consequência que 95% dos recursos iam para as capitais dos Departamentos, fazendo que 86% acabassem nas três maiores cidades - La Paz, Santa Cruz e Cochabamba. A redistribuição dos recursos representa uma grande mudança na organização financeira da Bolívia. Os municípios estão obrigados a gastar 90% dos seus recursos com despesas comunitárias e de infra-estrutura, e apenas 10% com a própria administração;

- a eleição direta dos prefeitos;

- a onda de democratização recebeu impulso ainda maior com o reconhecimento legal de cerca de 20.000 “organizações territoriais de base” (OTBs), entre elas 12.000 “comunidades camponesas” e 8.000 associações de moradores. Estas organizações receberam uma série de direitos e competências, que lhes permitem participar das decisões sobre o uso dos recursos municipais e do controle dos mesmos.

Os vereadores são eleitos por lista encabeçada pelos candidatos a prefeito. Como já apontamos, caso nenhum obtenha maioria absoluta, a Câmara de Vereadores escolhe entre os dois mais votados. Ao cabo de um ano, pode mudar sua decisão mediante voto de censura e eleger outro prefeito entre seus membros. O problema é que, com este sistema, a população vota em um prefeito, mas, na verdade, acaba elegendo vereadores e, como a votação é por lista, é freqüente que não conheça aqueles que depois afirmarão ser seus representantes.

Embora simples, este procedimento não dá origem a Câmaras de Vereadores representativas e suscita caudilhos locais sem melhorar a capacidade política nem a eficácia das administrações municipais. Apesar disto, trata-se de uma das reformas mais bem-sucedidas por sua contribuição para a ampliação dos direitos cidadãos, da equidade territorial dos investimentos públicos e da expansão da cobertura institucional do Estado democrático a toda a população e território nacional.

Esta reforma adquiriu mais sentido com a transferência de atribuições e recursos para os municípios. Além da prestação de serviços básicos e da administração dos espaços públicos, inclusive

os mercados, os municípios passaram a administrar toda a infra-estrutura de educação, saúde, irrigação e estradas vicinais, por cuja manutenção e expansão agora também são responsáveis.

Um dos impactos da reforma municipal era que o investimento municipal triplicou nos seis primeiros anos de sua aplicação, passando de 32 para 97 milhões de dólares entre 1994 e 2001²⁸. Em termos relativos, o peso do investimento municipal no total do investimento público, que mal chegava a 6%, subiu para 15%, com uma forte ênfase na expansão dos serviços de educação, saúde e saneamento básico.

A Estratégia Boliviana de Redução da Pobreza, formulada pelo Diálogo Nacional II e em torno da iniciativa de alívio da dívida, baseia-se na capacidade de investimento que os municípios desenvolveram, pois estes recebem os recursos dessa iniciativa de forma proporcional à prevalência da pobreza – medida pelo não atendimento das necessidades básicas – em suas jurisdições.

3. Atores políticos e sociais

As mobilizações dos anos 2002/2003 mostraram o amplo espectro de forças políticas e sociais que atuam e influenciam o processo político na Bolívia. Os mais importantes atores são os partidos políticos, os sindicatos, os camponeses, os empresários, a Igreja Católica e os meios de comunicação de massa com um poder político suprapartidário, que não beneficia apenas um grupo ou partido. Outro ator sempre presente são os militares.

Além dos participantes organizados do jogo político, há uma parcela da população, sobretudo os mais pobres e os de origem indígena, que se sente excluída de uma real participação. Por isso, a posição de grupos extensos da população frente ao sistema político é de decepção e desconfiança. Esses segmentos da sociedade passaram por vários momentos de grande expectativa e esperança: a revolução de 1952, a promessa de alguns militares por ocasião do “*Pacto Militar Campesino*” a partir de 1964, a volta à democracia, a partir de 1982, e depois o bem-estar generalizado prometido pela Nova Política Econômica de 1985 em diante. Mas até hoje todas estas expectativas foram frustradas. “O governo”, como é chamada a autoridade máxima e não por último

²⁸ Em 1998 atingiu cifras ainda maiores, mas a recessão fez cair a arrecadação e, portanto, também os repasses automáticos aos municípios. Os dados provêm de cifras oficiais do Ministério da Fazenda.

o Estado, perdeu sua credibilidade nestes 50 anos de promessas não cumpridas. Nada restou além das repetidas frustrações e decepções que foram deixando a população cada vez mais amargurada. Desde o início dos anos 90 não passa despercebido o crescente descontentamento com a lentidão das reformas. É essa experiência das expectativas frustradas que sustentaram as mobilizações sociais que conduziram mais tarde a derrubar o presidente Sánchez de Lozada.

A raiva do povo tem as suas razões no estilo, na cultura política e no comportamento de muitos políticos. Desde a independência, a política boliviana reiteradamente foi dominada por aqueles que entendiam que a política, ou melhor, qualquer ação de melhoria de condições de vida na Bolívia, devia beneficiar apenas o seu grupo, ampliando suas fontes de poder e de renda. Um estilo de política, como pode ser visto em outros exemplos na América Latina, que inclui aqueles elementos característicos do clientelismo, apadrinhamento, elevado grau de personalização da política com importante figura do caudilho, percepção do Estado como presa, corrupção e falta de consciência social, sobretudo por parte da elite política, tradição de impunidade, principalmente dos crimes contra a comunidade e a certeza de que sempre haverá uma maneira de contornar o cumprimento de leis desconfortáveis – “onde se faz a lei, se faz a armadilha” é um provérbio boliviano muitas vezes citado – ou até mesmo a incapacidade de assumir compromissos quando estes não significarem cumplicidade. Todos são elementos de uma cultura política que no passado contribuiu de forma decisiva para a instabilidade política, bloqueando o desenvolvimento da democracia.

Há outro aspecto da cultura política do país estreitamente ligado ao tema acima: a falta de um debate político vigoroso. Apesar da profusão de artigos, ensaios e discursos nos meios de comunicação e nas ruas, não se poderia afirmar que esse debate existe. Talvez haja apenas uma dúvida corrosiva em relação às reformas que, para alguns, afeta inclusive a legitimidade da própria democracia. A crítica é pródiga em generalidades e na repetição de fórmulas retóricas sobre o modelo, o neoliberalismo e a globalização. A freqüente carência de fundamentos empíricos não impede que essas críticas sejam cada vez mais aceitas por uma população habituada ao paternalismo estatal e pouco disposta a reconhecer ou assumir suas próprias responsabilidades. Uma população que prefere pensar que a democracia, os políticos ou a globalização são os culpados de sua pobreza, esquecendo que também

tem algo a ver com essa situação a sua própria atitude em relação ao trabalho, a sua preferência pelo produto importado, mesmo de segunda mão, ou uma escala de valores culturais em grande medida incoerentes com suas aspirações de consumo.

O processo atual indica que os esforços de reforma e modernização a partir dos anos 80, obviamente não alcançaram muita profundidade para atingir os rasgos tradicionais da cultura política. As mudanças ficaram na superfície do sistema político e social.

3.1. O sistema de partidos

A observação do sistema de partidos políticos indica a mesma conclusão: apesar das mudanças no sistema de partidos bolivianos, que pareciam afetar a função e a percepção dos partidos como um todo, a composição desse sistema e a correlação de forças entre si, permite concluir que, na atualidade, nos encontramos frente a posições e atuações que lembram bastante experiências passadas. Mesmo assim, podemos destacar alguns aspectos que nos últimos anos, sim, começaram a caracterizar o sistema partidário²⁹:

- os partidos políticos alcançaram um papel como instrumentos decisivos de agregação e articulação de interesses da sociedade e do seu encaminhamento para a esfera política/estatal; isso é válido em relação às conturbações atuais: a base organizacional dos líderes discordantes, que guiavam a rebelião, são partidos políticos;

- geralmente os partidos são percebidos como instrumentos importantes para o funcionamento da democracia, apesar de suas deficiências e da desconfiança de que são alvo;

- as reformas realizadas nos últimos anos foram engendradas pelos partidos;

- os partidos contribuíram substancialmente para o desenvolvimento de uma cultura democrática, devido a sua capacidade, que era inexistente havia mais tempo, de encontrar soluções de compromisso e consenso, e de compor coalizões parlamentares e de governo.

²⁹ Cf. Mayorga 1994a, pág. 35 e seguintes; Hofmeister 1996.

Mas, ao mesmo tempo, há restrições a se fazer. Por um lado, estas dizem respeito às deficiências programáticas e de organização, e sobretudo da conservação de posturas e atitudes tradicionais por muitos dirigentes e membros de partidos. Por outro, os partidos têm revelado-se incapazes de resolver os problemas sociais e econômicos do país e têm contribuído para marginalizar da vida política de todos os outros agentes da sociedade civil.

Apesar de todos os problemas, um processo importante de aprendizado dentro dos partidos³⁰ é a sua nova capacidade, que se aprofunda desde 1985, de estabelecer compromissos suprapartidários que culminam com a formação de coalizões parlamentares e de governo estáveis. O “*Pacto por la Democracia*”, de agosto de 1985, entre MNR e ADN assume grande importância neste contexto, pois inaugurou uma nova forma de cooperação política, que inicialmente se restringia à base parlamentar. Depois disso, destacou-se a capacidade de formar coalizões³¹. Desta maneira, estes novos elementos da cultura política, a busca de consenso político e a capacidade para firmar compromissos foram bastante reforçados. Não obstante, o “*Acuerdo Patriótico*” estabelecido entre MIR e ADN em 1989, mostrou a permanência do antigo estilo de política boliviana: a cooperação (naturalmente) oferecia oportunidade para a prática das formas tradicionais de paternalismo de poder e de cargos. Isto, somado aos constantes confrontos no Parlamento desde o governo anterior fez que o despreço em relação aos partidos voltasse a crescer. Além disto, disseminou-se a opinião, principalmente durante o governo de Jaime Paz Zamora, de que os partidos atendiam basicamente a interesses econômicos e particulares de poder. Outras instituições, tais como a Igreja Católica e a mídia gozavam de melhor reputação.

Em relação à correlação de forças entre si vale mencionar:

- apesar da proliferação tradicional de partidos políticos, consolidou-se um “pluralismo moderado”, com cerca de cinco ou seis partidos “relevantes” representados no Parlamento;

³⁰ Cf Whitehead 1986, p. 69, que verifica este déficit sobretudo para os anos 1978-1980. Em outros países, esta capacidade de aprendizado por parte dos partidos foi a base decisiva da consolidação de processos democráticos. Para o Chile cf. Hofmeister 1995

³¹ O *Pacto por la Democracia* inicialmente também foi introduzido para ser uma união duradoura, que previa um tipo de mudança para a alternância de poder entre MNR e ADN; o prolongamento desta união provavelmente tenha fracassado devido às ambições da MNR – e não por último de seu candidato Sanchez de Lozada – de manter a Presidência dentro de suas fileiras. O “*Acuerdo Patriótico*” ruíu depois das eleições subseqüentes.

- os partidos anti-sistema tradicionais, que eram os partidos marxistas, são relativamente insignificantes, não encontrando solo fértil nem mesmo nos constantes problemas sociais;
- o déficit de partidos “estabelecidos” favoreceu o surgimento de um novo tipo de partido, com características nitidamente populistas;
- os partidos “indigenistas” que nunca tinham qualquer chance dentro do sistema partidário parecem ter mais possibilidades de aceitação na atualidade.

Os partidos políticos mais importantes dos últimos anos são: MNR, MIR e ADN, aos quais desde 1985 pertenciam os presidentes da República. Certamente as trocas em coalizões e os conflitos entre partidos dificultaram a continuidade das reformas, minando sua legitimidade e a própria credibilidade dos partidos.

Nas eleições de 2002, o apoio que o conjunto dos políticos tradicionais recebeu reduziu-se consideravelmente, beneficiando três forças políticas relativamente novas que se apresentaram como opções contrárias ao sistema político, como o partido do ex-prefeito de Cochabamba, Manfred Reyes Villa (*NFR-Nueva Fuerza Republicana*), ao sistema econômico, como o partido liderado pelo dirigente *cocalero* Evo Morales (*MAS - Movimiento al Socialismo*), ou ao sistema cultural, como enfatiza o dirigente *aymara* Felipe Quispe (*MIP-Movimiento Indígena Pachakuti*). Esses três partidos nutriram-se de um amplo eleitorado flutuante, que antes apoiava a ADN, mais outros dois partidos de corte populista³², e cuja volatilidade também demonstra a falta de uma hegemonia ideológica no país.

A soma dos votos dos dois grupos de partidos, mostrava praticamente um empate conjuntural entre aqueles que, por razões muito diversas, opunham-se às orientações do processo de reformas e aqueles que as aceitaram ou apoiaram, com uma convicção diferenciada.

Em agosto de 2002, a balança eleitoral pendeu para o lado do primeiro grupo, tendo como base os resultados eleitorais na composição do Congresso, em particular do Senado, e pela maior experiência de

³²Essos partidos são a USC e Condepa (Conciencia de Patria), que sofreram fortes reveses nas eleições de 2002 e dificilmente vão permanecer.

concertação dos partidos tradicionais, que perceberam a magnitude da ameaça que o seu próprio sectarismo e a ascensão do populismo liderada pelos “novos” representava para eles e para o processo de modernização. Foi assim que Gonzalo Sánchez de Lozada voltou à Presidência com o apoio quase forçado do ex-presidente Jaime Paz Zamora.

Contudo, a coalizão modernizadora ficou muito debilitada; além disto, nas fileiras dos partidos que a compunham, também havia discrepâncias que minavam sua capacidade de governar. Diante da importância crescente da crítica populista, alguns setores do MNR começaram a sentir saudade de seu passado nacionalista, assim como setores do MIR tentaram voltar às suas origens estatistas, empenhando-se em recuperar, desse modo, uma raiz supostamente popular.

Com tudo isso, aumentaram, nos últimos anos, as tendências à fragmentação e à dispersão do sistema partidário. Os partidos que já pareciam ter atingido novas capacidades de agregação de interesses sociais, as iam perder novamente. Isso como consequência do baixíssimo nível de institucionalização e dependência da liderança pessoal de seus dirigentes e, portanto, da maneira como estes lideram o que os rodeia, a partir do estado de espírito de cada um e da capacidade de atuar em diferentes conjunturas.

Considerando os partidos isoladamente, sem dúvida, aplicam-se com alguma razão os comentários referentes aos partidos bolivianos e latino-americanos como um todo, que devido a sua dominação por um caudilho e a falta de democracia intrapartidária, nutrem tímido contato com a população, preocupando-se mais com a distribuição de poder e sinecuras. E não se envolvem com a elaboração de um bom programa, mas, sim, exercitam suas tendências oportunistas, sem mencionar o problema da corrupção que também ocorre nos partidos. A forma caudilhesca que predomina na maioria dos partidos não é um problema dos partidos, mas espelha as sensibilidades da população ou, poderíamos dizer, o caráter tosco de suas convicções políticas. Os poucos partidos que tentaram formas de organização mais institucionais fracassaram eleitoralmente, como os que, por razões fortuitas, perderam seus caudilhos.

A lei partidária, mediante a qual se tentou fazer que as reformas institucionais atingissem essas organizações, procura forçar uma modificação de suas características pelo estabelecimento de normas básicas que os partidos deveriam respeitar, como: a eleição competitiva de seus dirigentes; renovação periódica; observância dos estatutos e

regulamentos com mecanismos de coerção; fiscalização e defesa do militante e transparência na gestão dos recursos. Mas esta lei é tão estranha à realidade interna dos partidos, à sua prática habitual e à própria cultura política do eleitorado boliviano, que não surpreende que não seja cumprida na prática. Isto não quer dizer que não se deva continuar tentando e promovendo-a no intuito de consolidar a democracia, que exige a institucionalização de todos os seus componentes.

Neste sentido, é preocupante a perda de confiança nos partidos. Esta tendência é atizada, em grande medida, pela beligerância entre eles e pela crítica da mídia, que atribue aos partidos todos os males do país, da corrupção à pobreza, passando pela apropriação da representatividade política e pela dependência internacional. Até o fato de pretender-se regulamentar e especializar o que é crucial para uma democracia representativa – justamente a intermediação política – é qualificado de “monopólio da representação política”³³.

Ninguém parecia levar em conta que a queda dos partidos acompanha a insatisfação com a democracia. Em maio de 1995, cerca de 78% da população os considerava necessários para a democracia, que contava com mais de 65% de apoio social. Em fevereiro de 2003, apenas 52% das pessoas consideravam os partidos necessários, reduzindo-se ao mesmo nível a proporção dos que manifestam sua preferência pela democracia, conforme apontam as pesquisas do *Latinobarómetro*. Sem dúvida, não é clara a relação de causa e efeito entre as duas variáveis e é possível que ambas sejam indicadoras de um mesmo processo, mas também é possível que as críticas generalizadas e muitas vezes excessivas que são feitas aos partidos contribuam para o despreço das pessoas em relação à democracia.

Entre os partidos de maior importância o MNR possui uma tradição de mais de meio século. Todos os demais surgiram somente nos anos 70 ou depois. É surpreendente ver a fusão de todo o grande espectro de partidos de esquerda ocorrida desde 1985, sendo que nenhum deles foi suficientemente forte, sobretudo no meio sindical,

³³ Sem dúvida, é absurdo falar de monopólio quando o sistema político é aberto e competitivo como o boliviano, que conta com cerca de 20 partidos legais e no qual os “novos” conseguem rapidamente acesso aos governos municipais e nacional. E esse “monopólio” refere-se à forma institucional, isto implica em uma rejeição da institucionalização da política e um retorno à lógica corporativista e de facções que canalizou a representação durante os longos períodos de autoritarismo.

para representar com clareza a tradição anti-sistema ainda viva. Isto indica a posição de isolamento dos partidos marxistas ou trotskistas. Qualquer tendência anti-sistema ou pelo menos avessa ao sistema é representada pelos partidos populistas.

3.1.1. Movimento Nacionalista Revolucionário - MNR

O MNR é o partido mais antigo da Bolívia e, há mais de meio século, tem sido um dos protagonistas fundamentais da política e das transformações políticas – o que não significa dizer que tenham defendido incondicionalmente os valores de uma democracia representativa.

Depois da vitória na revolução de 1952, o MNR dominou a política do país como partido de governo de fato, nunca se abstendo de defender este monopólio de dominação por meios, às vezes, pouco democráticos. O modelo de desenvolvimento do MNR seguia idéias nacionalistas, corporativistas e de centralismo estatal, que eventualmente se refletia na extensão dos direitos de disposição do Estado sobre as principais empresas e setores econômicos. Se por um lado o MNR passou por várias cisões e acabou sendo afastado do poder pelos militares em 1964, a ideologia do “nacionalismo revolucionário” e o modelo de desenvolvimento dele derivado continuaram a marcar o horizonte dos diversos governos militares que se seguiram. Não é por acaso que vários representantes desse partido tenham participado dos diversos golpes ocorridos desde 1964³⁴.

O próprio MNR acabou rompendo com seu ideário de desenvolvimento passando a liderar um modelo de política liberal. Foi só mesmo com esta mudança de postura do MNR que o tradicional pensamento do “nacionalismo revolucionário” acabou sendo ultrapassado, atitude que foi acompanhada por outros partidos. Desta feita, o MNR contribuiu, pela segunda vez na história do país, para a implementação de um novo modelo de desenvolvimento e a introdução de novos elementos no estilo da política boliviana.

Mesmo assim, o MNR nunca poderia se converter em um partido moderno. Sempre dependeu do “grande líder”, função que após a

³⁴ Um dos principais líderes do MNR desde os anos 40 foi *Víctor Paz Estenssoro*, cuja fama como líder revolucionário, mesmo após a participação no golpe de Bánzer em 1971 e o papel pouco transparente desempenhado nos anos 1978-80, não foi muito abalada.

retirada de Victor Paz Estenssoro foi exercida principalmente por Gonzalo Sánchez de Lozada. O partido não podia impedir a queda do seu governo. Isto se refere à capacidade do MNR de sobreviver nas circunstâncias atuais. No passado mostrou sempre muita capacidade de se adaptar à conjuntura do momento e já existem indicações de que pelo menos alguns setores dentro do MNR procuram uma saída através do retorno ao discurso nacionalista.

3.1.2. O MIR - Movimento da Esquerda Revolucionária

Durante algum tempo o MIR representava a esperança dos jovens na política boliviana.³⁵ Fundado em 1971 como movimento de resistência contra a ditadura de Bánzer, o MIR representava uma variante jovem e socialdemocrata do “nacionalismo revolucionário”. Foi somente em 1989, quando por meio da memorável aliança com o antigo adversário Bánzer, o MIR fez as pazes com o novo modelo de desenvolvimento. Com isto, o partido acabou dando duas contribuições importantes para a reconciliação e formação de consenso na Bolívia. De 1989 a 1993 o presidente do MIR, Jaime Paz, era presidente da Bolívia. O partido participou novamente no governo de Banzer de 1997 a 2002 e no governo de Sanchez de Lozada, a partir de 2002.

3.1.3. Ação Democrática Nacionalista - ADN

Desde sua fundação em 1979, a ADN foi usada pelo general Bánzer como instrumento para apagar sua imagem de ditador militar e legitimar-se como líder político civil capaz de obter o apoio da população por meio de eleições democráticas. Nas eleições de 2002, a ADN sofreu uma grande derrota, mas parece possível que o seu novo presidente, Jorge Quiroga, que ocupou a Presidência da República de 2001 a 2002, tenha a capacidade de impulsionar seu partido e até vencer eventuais eleições.

3.1.4. Novos partidos populistas

Volta e meia aparecem na Bolívia novos partidos, que mantêm alguma relevância por certo período de tempo. Os mais importantes destes novos partidos, com perspectivas futuras incertas são:

³⁵ Cf. Pénaranda/Chávez 1992.

- **Nueva Fuerza Republicana (NFR):** este partido foi fundado pelo popular ex-prefeito de Cochabamba, Manfred Reyes Villa; o programa do partido concentra-se na promoção pessoal do seu presidente, cujas esperanças de vencer as eleições de 2002 foram frustradas no último momento (Reyes terminou em terceiro lugar com 20% dos votos); após longas negociações, a NFR finalmente integrou-se à coligação do presidente Sánchez de Lozada e a retirada do NFR desta grande aliança foi o ato definitivo para terminar com este governo.

- **Movimento al Socialismo (MAS):** este partido tem a sua base nos produtores de coca na região de Chapara e é dirigido pelo *cocalero* Evo Morales, que mesmo suspeitando-se de ter apoio da mafia de cocaína, obteve 20,94% dos votos, assim obtendo o segundo lugar nas eleições de 2002; além do apoio rural-campesino, Morales obviamente, também, recebeu votos da esquerda tradicional e dos sindicatos; ele era um dos líderes dos movimentos sociais.

- **Movimiento Indígena Pachakuti (MIP):** um partido sustentado, principalmente, pelos indígenas *aymara* do Altiplano e liderado pelo dirigente radical dos pequenos agricultores, Felipe “Mallku” Quispe, que sonha com a construção de uma “nação aymara”; nas eleições de 2002, o MIP surpreendentemente obteve 6,9% dos votos. Quispe era outro líder importante dos protestos contra o presidente Sánchez de Lozada.

Outros partidos populistas como a Unión Cívica Solidaridad (UCS) e a Conciencia de Patria (Condepa), que em anos anteriores haviam alcançado certa relevância política, inclusive participando de diversos governos, perderam muitos votos em 2002. É pouco provável que voltem a se fortalecer.

3.2. Os sindicatos

Nos protestos de 2003 reapareceu outro ator social, que anteriormente havia perdido muito da sua influência tradicional: os sindicatos e sua principal organização nacional, a *Central Obrera Boliviana* (COB). O auge dos partidos políticos, desde 1985, era diretamente ligado à queda de influência dos sindicatos. Isto, sem dúvida, foi uma das principais mudanças políticas ocorridas desde 1985. Sem esta mudança o processo de transformação não teria assumido toda a sua dimensão política, social e econômica.

A COB foi fundada em 1952 logo após a revolução. Durante anos foi um ator importante na coalizão entre trabalhadores, agricultores e classe média, responsáveis pelas mudanças na estrutura política, social e econômica do país. Individualmente o sindicato mais importante era a *Federación Sindical de Trabajadores Mineiros de Bolivia* (FSTMB), que desde sua fundação, em 1944, representava – sendo a espinha dorsal do movimento sindicalista – os trabalhadores do principal ramo da economia. Ideologicamente a FSTMB e por consequência também a COB, caracterizavam-se por suas posições radicais. Por várias vezes a democracia e não apenas a reforma econômica teve de ser protegida das iniciativas da COB.

As mudanças na estrutura socioeconômica antes e depois de 1985 abalaram gravemente os fundamentos da COB. A crise econômica, a perda de empregos na indústria, o crescimento da economia informal, e, sobretudo, a perda de importância do setor de mineração, devido ao encolhimento da companhia estatal Comibol, somados às demissões em massa, levaram à redução do número de membros e ao deslocamento da estrutura associativa dessa organização.

Na atualidade, os sindicatos mais importantes são os de setores médios urbanos, especialmente de funcionários públicos da educação e da saúde. Sua atuação é fortemente corporativa, centrada em salários e condições de trabalho, embora seja impulsionada por um discurso radical revolucionário. O grande paradoxo é que se trata de dois dos setores mais beneficiados pela nova etapa, talvez não quanto aos salários individuais, mas no que diz respeito à atenção prioritária de que ambos são alvos no orçamento fiscal. Há mais e melhores centros escolares e de saúde, mais programas de apoio à formação profissional, procurou-se hierarquizar o recrutamento e premiar as promoções com base em méritos. Mesmo assim, estes setores manifestaram-se desde o início, fazendo os mais fortes protestos contra a Nova Política Econômica, tendo tido uma participação decisiva na queda do presidente Sánchez de Lozada.

3.3. Os campesinos

Apesar da concessão de direitos políticos fundamentais, a relação entre as populações indígenas, que na Bolívia geralmente são chamadas de *campesinos*, com o Estado, mesmo depois da revolução de 1952, era

uma relação de clientelismo.³⁶ Depois de o governo do MNR ter atendido amplamente, com a reforma agrária e a universalização do direito de voto, aos interesses econômicos e políticos dos *campesinos*, foi possível introduzir uma estrutura vertical de organização no campo por intermédio dos sindicatos rurais, que unia os agricultores ao Estado por meio de uma dominação clientelista e paternalista. Esta relação de dominação persistiu durante o regime militar pelo *Pacto Militar-Campesino*, evitando não apenas o amadurecimento de novas exigências por parte dos agricultores, mas também, assegurando seu apoio ao Estado no combate aos sindicatos de trabalhadores e movimentos regionais.

Desde finais dos anos 80, as organizações dos *campesinos* começaram a ser fortemente influenciadas pelos plantadores de coca. A migração para o campo dos antigos trabalhadores da mineração, tradicionalmente muito bem organizados, levou à radicalização do movimento camponês e ao surgimento de conflitos. O radicalismo das organizações, característico da imagem dos *campesinos*, contribuiu para que as reivindicações destes, mesmo que justas, fossem vistas com bastante reserva por outras camadas da população e, também, para que os partidos e demais grupos mantivessem suas atitudes paternalistas a fim de continuar controlando os *campesinos*³⁷. A reivindicação principal dos sindicatos, que é o cultivo da folha de coca, representa sua força e, ao mesmo tempo, sua fraqueza. Sua força, porque os coloca de imediato no centro de uma questão política de alcance nacional e internacional; sua fraqueza, porque os faz enfrentar diretamente os interesses antidroga dos Estados Unidos. Além de bem organizados e coesos, os *campesinos cocaleros* vivem no centro do país e suas mobilizações podem paralisar o transporte comercial, como foi demonstrado em outubro de 2003.

O movimento indígena do Altiplano, também abrigado no sindicalismo camponês, caracteriza-se por uma orientação que combina a vertente cultural com a corporativa. Também tem um discurso beligerante de denúncia radical da discriminação étnica de que foram vítimas, mas mostra-se propenso a sair dos conflitos por meio da negociação de melhores condições de trabalho e de acesso aos mercados para os camponeses.

³⁶ Cf. Rivera 1984.

³⁷ Há processos de mudança dentro das comunidades rurais sendo observados de forma subconsciente, mas ainda não são notados no contexto geral do governo. Cf. Sanchez 1994.

Mais coerente em sua orientação etnocultural, porém menos beligerante, é o movimento indígena do leste do país, que, pela negociação, conquistou o reconhecimento de territórios nos quais essas populações originárias tentam manter ou recuperar suas formas tradicionais de vida.

Esses três movimentos são referências básicas do *comunitarismo*, que, às vezes, sustenta leituras críticas e ações de resistência contra a democracia representativa, articulando-se em torno de novos caudilhos ou de novas formas de organização³⁸.

3.4. Os empresários

Em vista da força dos movimentos dos trabalhadores e dos *campesinos*, por um lado, e da estrutura econômica do país por outro, onde dominava o setor público, os empresários do país nunca tiveram uma influência decisiva frente ao processo político. Somente a partir dos anos 70 aumentou a sua relevância, quando certos setores (mineração, agroindústria, comércio) começaram a ficar mais forte em relação ao governo. Não obstante, a sua dependência de contratos e subvenções oficiais persistia. Mesmo que a capacidade de articulação dos seus interesses aumentasse, nunca tiveram nem a capacidade de exercer pressão política nem de defender o presidente Sánchez de Lozada que, de certa forma, era o maior promotor do setor privado.

3.5. A Igreja Católica

A Igreja Católica tem importância política maior. Por um lado, seus movimentos de base, formados por religiosos, sacerdotes e leigos, impulsionaram instituições não-governamentais que contribuíram para a reorganização dos setores populares que foram cruciais na luta contra as ditaduras e na resistência ao ajuste estrutural. Muitas dessas instituições sustentam tanto o novo *comunitarismo* quanto o velho populismo corporativo.

Por outro lado, a Conferência Episcopal Boliviana cumpriu um papel central na mediação de conflitos sociais e políticos a partir da

³⁸ Algumas dessas formas expressam-se com força em momentos de conflito, como a Coordenação da Água, em abril de 2000, e o Estado Maior do Povo, em janeiro de 2003. Destes movimentos alimentou-se a força eleitoral do MAS do dirigente *cocalero* Evo Morales.

abertura política para a transição democrática. À medida que o seu papel foi se tornando mais relevante, os bispos passaram a recorrer a um número cada vez maior de especialistas e intelectuais alheios ao mundo religioso em busca de assessoria e orientação.

Se há uma linha central na posição dos bispos católicos nos últimos anos, é a de considerar que a melhor proteção para os pobres provém da estabilidade e da institucionalidade democráticas, em cuja defesa atuaram muitas vezes, sem que isto os impedisse de criticar acidamente os dirigentes políticos, os altos funcionários e autoridades governamentais, quando percebem atitudes insensíveis ou contraditórias em relação ao que consideram os interesses dos pobres.

Embora sua contribuição para a democracia boliviana seja inegável, a importância crescente da Igreja Católica também evidência e, em alguns casos, perpetua as fraquezas institucionais do país. É o caso do “Mecanismo de Controle Social” criado por meio de uma lei para supervisionar a alocação e a utilização dos recursos provenientes do perdão da dívida, promovido pela própria Igreja Católica com o Jubileu 2000.

3.6. O papel dos militares

Na maior parte da história da Bolívia, os militares dominaram o processo político do país. Não obstante, também após a destituição do último regime militar do general Garcia Meza (1980/81), particularmente criminoso e cruel, o papel dos militares e sua inserção no processo político-institucional nunca foram tema de destaque na agenda política do país. Possivelmente, ainda exista o temor, entre políticos e a opinião pública, de que um questionamento crítico possa ter conseqüências desestabilizadoras sobre o sistema democrático³⁹. Por outro lado, justamente a repressão da mobilização social por forças militares, ordenada pelo presidente Sánchez de Lozada como *ultima ratio* provocou a raiva geral que, por fim, levou à queda do próprio presidente.

Quanto ao papel e reação dos militares frente ao processo de transformação política, podemos resumir a seguir :

- a introdução do modelo neoliberal na economia também significou drásticos cortes nos gastos militares, fazendo que as

³⁹ Cf., também para o que segue, sobretudo Barrios 1994.

Forças Armadas perdessem sua posição privilegiada; isso gerou não apenas uma crise em suas estruturas institucionais e burocráticas, mas, também, em sua autoconcepção e consciência;

- a integração dos militares na sociedade democrática não é um processo ativo e as relações entre civis e militares geralmente são informais e pouco institucionalizadas. Os militares continuam gozando de grande autonomia em relação ao governo civil;

- há freqüentes atritos e divergências burocráticas entre as Forças Armadas e a Polícia quanto a questões de segurança interna, sobretudo no que diz respeito ao tráfico de drogas e ações terroristas violentas.

De forma geral, pode-se afirmar que os militares submeteram-se às condições democráticas. Na sociedade e na classe política não há mais ninguém interessado em uma intervenção dos militares no processo político do país.

4. Reformas e mudanças

Longe de ter “restaurado” uma situação temporariamente suspensa por golpes militares e governos de fato, a democracia na Bolívia consistiu fundamentalmente em um processo de construção institucional incentivado pelas experiências de um passado de expectativas frustradas e pelo desejo de modernização, às vezes confuso e quase sempre diferenciado nas concepções de quem os promovia.

Nos 17 anos transcorridos desde o ajuste estabilizador, a reforma teve uma certa continuidade; porém, avançou por meio de ciclos de entusiástica inovação intercalados por outros de gestão reticente. Será preciso observar se a crise do ano 2003 levará a uma revisão ou até inversão completa do modelo aplicado ou somente a uma reorientação dentro dos marcos gerais estabelecidos após 1985.

No núcleo deste processo encontra-se uma ideologia liberal progressista, convencida de que os cidadãos podem ter mais oportunidades e realizar melhor suas aspirações no contexto de uma democracia institucionalizada e de uma economia aberta, na qual o papel do Estado consiste em regular as atividades, protegendo os

grupos mais vulneráveis e redistribuindo a riqueza pelos serviços sociais. Tudo isto representava e, ainda, representa, um desafio enorme em virtude da tradição estatista, nacionalista e corporativista da população, bem como da persistência de profundas diferenças culturais, com uma grande parte da população inserida em estruturas e práticas comunitárias. Nessa tensão, praticamente todas as instituições públicas da Bolívia foram afetadas pela mudança, embora em nenhuma delas essa mudança tenha sido assumida como própria por seus gestores e beneficiários, que nem sempre estiveram suficientemente comprometidos e entusiasmados para levá-la até o fim.

A instituição presidencial e a organização do Poder Executivo por ela promovida foram afetadas tanto na forma de eleição como na duração do mandato (de 4 para 5 anos), e tentou-se compensar a dispersão do voto que não dá um mandato claro nas eleições pelo fortalecimento do presidencialismo, por meio do aumento da intervenção do presidente na designação de autoridades do Executivo (vice-ministros e governadores dos Departamentos, por exemplo). Ao mesmo tempo, sua autoridade formal também foi reduzida, pois muitas das designações antes feitas pelo presidente passaram a ser da alçada do Congresso ou a obedecer a procedimentos competitivos de seleção. Há cerca de 20 anos, os prefeitos, promotores, executivos das empresas públicas e das corporações de desenvolvimento, do Banco Central e dos bancos de fomento, muitos juizes e vogais do júri e até interventores de cooperativas ou diretores de escolas eram designados pelo presidente ou por seus ministros. Reduziu-se significativamente essa discricionariedade, que criava espaços para um exercício autoritário do poder e para a generalização da prebenda e do clientelismo como formas de corrupção.

Para além das mudanças periódicas de organização e de nomes, os ministérios foram paulatinamente despojados de atribuições normativas e fiscalizadoras, pois o Congresso intervém cada vez mais nesses campos, que são formalmente assumidos com mais pertinência, autoridade e eficiência pelo novo sistema regulatório formado pelas superintendências. É evidente que, embora esteja em vigor há poucos anos e ainda não exerça plenamente suas funções, este novo sistema regulatório já começa a contar com pessoal especializado; os resultados desse trabalho podem ser percebidos com mais clareza do que quando era realizado de maneira desordenada e discricional pelos ministérios ou outras entidades.

Embora, também, tenham sido introduzidas mudanças nos governos dos Departamentos é, neste âmbito, que talvez se notem menos progresso. Em parte porque as mudanças foram muito tímidas, no sentido de que os Departamentos se abriram muito pouco às reivindicações de descentralização regional e, em parte, porque nem as poucas mudanças tentadas foram totalmente aplicadas.

Seja como for, este conjunto de transformações institucionais, somado à profunda e radical reforma municipal, espelha nitidamente a substancial modificação da estrutura do orçamento fiscal. Pelo lado da renda, perderam importância as transferências diretas, pouco a pouco substituídas por impostos; pelo lado dos gastos, aumentou substancialmente a participação dos setores de saúde, educação e serviços sociais em geral. Por outro lado, os governos dos Departamentos e municípios cumprem um papel mais ativo em sua execução e sua cobertura territorial é mais ampla e equitativa. Seus efeitos começam a ser notados em paulatinas melhoras das condições de saúde e educação da população.

O desafio pendente nesta área é a ampliação da base tributária. Os serviços de impostos e de alfândega também foram modernizados, e sua gestão está a cargo de diretorias relativamente independentes, submetidas à fiscalização do Congresso, mas as arrecadações provêm sobretudo das empresas maiores e dos trabalhadores assalariados, de modo que a grande maioria da população não contribui, ou só contribui indiretamente e através de impostos, taxas, patentes, pedágios e cobranças que formam uma trama complicada, ineficiente e, às vezes, corrupta de arrecadações.

O poder legislativo também mudou, sobretudo em sua composição e forma de eleição, mas muito pouco em seu funcionamento. A mudança mais importante é a criação de circunscrições territoriais para a eleição direta da metade dos deputados por maioria simples, pois isto melhora a representatividade do Congresso e o aproxima da população, abrindo o sistema político a líderes locais. Porém, esta reforma mal chegou a completar uma gestão e o eleitorado só teve duas oportunidades para experimentá-la, razão pela qual não é de se estranhar que a confiança da população no Congresso ainda não tenha aumentado.

O Congresso tem pouca credibilidade. É percebido como uma entidade ineficiente que permite que os políticos tenham salários elevados sem motivo e gozem de privilégios dos quais abusam. Esta imagem, sem dúvida, corrói a legitimidade da democracia, mas não é

de todo alheia a uma realidade pródiga em anedotas e exemplos que ajudam a confirmá-la.

O poder judiciário começou a mudar tanto em sua organização como em seus procedimentos, melhorando o acesso das pessoas à Justiça, acelerando os processos e aperfeiçoando o direito que a população tem de se defender e de receber a proteção que necessita. Porém, como em outros casos, ainda há uma grande distância entre a norma e a realidade. A resistência à mudança provém, sobretudo, da inércia de uma cultura judiciária baseada na autoridade do letrado, bem como de práticas dilatórias para a resolução de controvérsias, que tiravam partido de uma legislação abundante e emaranhada para cobrar taxas dos litigantes ou esgotá-los. Além disto, os operadores do sistema são mal remunerados, razão pela qual não demonstram grande entusiasmo por seu trabalho e ainda menos por uma mudança nos seus hábitos ou modos tradicionais de trabalhar. No entanto, avançou-se na formulação de normas que, embora não sejam aplicadas, assinalam uma orientação pela qual se pode transitar no futuro imediato.

Talvez tenha contribuído de forma significativa aos distúrbios atuais, a impossibilidade de reformar as universidades públicas. Refugiadas no princípio constitucional da autonomia e organizadas a partir da co-gestão de professores e alunos, as universidades públicas funcionam como máquinas burocráticas controladas por suas organizações, que se unem para obter recursos fiscais exercendo todo tipo de pressão sobre os governos e depois distribuindo-os entre seus membros segundo uma lógica prebendária e clientelista. As universidades públicas estão, salvo exceções, vinculadas, sobretudo, a programas de cooperação internacional e contribuem pouco para o desenvolvimento científico e tecnológico do país, em que pese à sua importância nos processos de mobilidade social, de socialização dos jovens, – pois muitos universitários, na verdade –, são desempregados, e de geração de emprego para profissionais liberais⁴⁰.

A transformação institucional da educação superior chegou, sobretudo, por intermédio da abertura do sistema ao funcionamento de universidades privadas, mas a maior inovação que estas oferecem é a garantia da continuidade de trabalhos e o fato de concentrar sua atenção nas necessidades dos estudantes, mais do que nas dos docentes

⁴⁰ Lizárraga (2002) estudou os custos econômicos e tecnológicos que o atual modelo de universidade pública representa para o país.

ou dos funcionários administrativos. Contudo, sua contribuição é quase nula em termos de cursos, pesquisa científica ou desenvolvimento tecnológico. Assim sendo, sua incorporação também não ajudou a resolver o problema central do país em matéria de educação superior, que é o de conferir eficiência a um investimento público vultoso, porém que não gera resultados perceptíveis em ciência e tecnologia.

5. Conclusões: Problemas de governabilidade

Na Bolívia, sem dúvida, foram realizadas nos últimos 20 anos reformas e transformações abrangentes e profundas com a intenção de consolidar o sistema democrático por intermédio de medidas que geraram mais transparência, “*accountability*” e participação. Procurou-se assegurar uma institucionalidade democrática, aberta e responsável para que os cidadãos pudessem participar como indivíduos livres e capazes de tomar decisões racionais. Mesmo assim, o país enfrenta uma severa crise política, que não somente provoca um problema conjuntural para a governabilidade, mas evoca muitos dos elementos que caracterizaram o processo político do passado e que causaram contínuos problemas de estabilidade.

Como explicar este fenômeno, dado que este país já foi tratado como exemplo modernizador? Para tentar uma resposta preliminar, podemos indicar que as reformas e a nova institucionalização que criaram ficou imperfeita e incompleta, e que os sofrimentos e problemas de grande parte da população não foram superados ou resolvidos. Aos problemas de pobreza e exclusão social somam-se os da discriminação, falta de equidade e da corrupção. Sem dúvida, isto conduziu, após um tempo de espera e de esperança, à perda de confiança nas regras da democracia como foram estabelecidas e, sobretudo, na credibilidade dos políticos.

A democracia certamente é um sistema político que canaliza a representação dos propósitos de seus integrantes e facilita a resolução de problemas, controvérsias e conflitos de interesses. Obviamente, neste sentido, a democracia boliviana não funcionou muito bem. Pois, mesmo que a democracia não seja um sistema de produção e distribuição de bens e serviços, deve representar estes interesses econômico-sociais no espaço político. De maneira que muitos têm a impressão que sempre alguns poucos sabem fazer valer melhor os seus interesses particulares, quando as desigualdades sociais parecem

insolúveis, porque há pouco dinamismo social ou porque se sobrepõem a outras fontes de diferenciação ou nelas se apóiam, como as fontes étnicas por exemplo. Podem, então, surgir dúvidas sobre os princípios básicos da democracia e esta perde sua sustentação, como uma institucionalidade vazia.

Justamente a dissociação entre o discurso político que sustenta a institucionalidade democrática e a realidade quotidiana de uma economia escassa e heterogênea, produz o problema da governabilidade. A desigualdade social na Bolívia é enorme e aumentou, ao passo que a cobertura institucional do Estado democrático se ampliou, assim como a abrangência da circulação de informações, idéias e aspirações. Os mundos separados do campo e das cidades começaram a encontrar-se, mas não foram unidos nem pelo mercado nem pela reciprocidade ou pela solidariedade. Assim, a aquisição formal de direitos foi mais rápida do que a criação das condições que permitissem seu real exercício, já que estas dependem, sobretudo, da maneira como as pessoas e as coletividades desenvolvem capacidades para cumprir as obrigações e responsabilidades que são a outra face dos direitos.

Neste sentido, os avanços institucionais e a crescente qualidade formal da democracia chocam-se com um freio material ou fonte de deslegitimação que, por sua vez, explica-se pela dissociação cultural, que é mais ou menos profunda conforme os grupos, entre hábitos organizativos e tecnológicos de baixa produtividade e aspirações de consumo e bem-estar que crescem estimuladas pelo sistema político – que compete periodicamente fazendo ofertas e promessas – e pelo desenvolvimento das comunicações. Provavelmente origine-se nesta tensão o maior desafio à governabilidade em uma democracia emergente, que ainda está em processo de construção institucional.

A existência de problemas de governabilidade é um indicador de que essa democracia não está consolidada. O abismo crescente entre as condições materiais de vida e as aspirações de consumo de grande parte da população alimenta a insatisfação e o mal-estar social, gerando um ambiente propício ao surgimento de movimentos demagógicos e populistas que ameaçam deter ou reverter o processo de institucionalização.

Na Bolívia, esta situação pôde ser claramente percebida a partir de 1997, quando o próprio governo pôs em dúvida a pertinência das reformas e desenvolveu um estilo de gestão que freqüentemente fugia dos canais institucionais e que culminou nas rebeliões de abril e

setembro de 2000, lembradas em torno do motim policial e dos saques de fevereiro de 2003 e, finalmente, das mobilizações de setembro/outubro de 2003. Em todas essas ações manifestou-se a nostalgia do Estado corporativo, quando a pressão que os grupos de interesse exerciam sobre o Estado era chamada de democrática e a intervenção direta deste nos problemas colocados na agenda, conforme o vigor desses grupos, era eficaz.

A melhora da qualidade da democracia boliviana por meio de reformas e da abertura de novos espaços de participação não implicou a superação dos problemas de governabilidade decorrentes das condições culturais e econômicas em que ainda se assentam as tradições corporativa e populista que predominaram na atividade política durante o último meio século.

Referencias Bibliograficas

Arrieta, Mario/Fernando Mayorga, Fernando, Galindo, Mario. *Participación popular y desarrollo rural*. La Paz: CID. 1995.

Barrios, Raúl. Militares y democracia en Bolivia: Entre la reforma y la desestabilización. In ders. Mayorga, René Antonio. *La cuestión militar en cuestión. Democracia y Fuerzas Armadas*. La Paz: Cebem. 1994.

Blanes, José, Galindo, Mario. *Las regiones hoy. Desequilibrios institucionales y financieros*. La Paz: Cebem. 1993.

Campero Prudencio, Fernando (Coord.). *Bolivia en el siglo XX. La Formación de la Bolivia contemporánea*. La Paz, 1999.

Cajías, Lupe. *Poder y comunicación, comunicación y poder*. La Paz: Fundación Milenio. 1995.

Calderón, R. Laserna (comps.). *El poder de las regiones*. Cochabamba. 1983.

Cesu-Ildis (Ed.). *Democracia y participación popular*. La Paz. 1997.

Dunkerley, James. *Rebellion in the Veins. Political Struggle in Bolivia, 1952-82*. Verso. London. 1984.

- Fundación Milenio. *Las reformas estructurales en Bolivia*. Tomo I y II. La Paz. 1998-2000.
- Fundemos. *Dialogo Nacional "Bolivia hacia el Siglo XXI"*. La Paz. 1998.
- Gamarra, Eduardo A. *Entre la droga y la democracia*. La Paz: Ildis, 1994.
- Hofmeister, Wilhelm. *Wahlen und Regierungswechsel in Bolivien. Ein Schritt zur Festigung der Demokratie?* Universität Mainz. Institut für Politikwissenschaft, Dokumente und Materialien n° 6. 1985.
- Hofmeister, Wilhelm. Staat und soziale Bewegungen in Bolivien. In: *Zeitschrift für Politik* 34, 2, S. 171-188. 1987.
- Hofmeister, Wilhelm. Bolivien. In Dieter Nohlen (Hrsg.). *Handbuch der Wahldaten Lateinamerikas und der Karibik*. Opladen, S. 101-126. 1993.
- Hofmeister, Wilhelm. *Chile: Die Option für die Demokratie. Die Christlich-Demokratische Partei und die politische Entwicklung*, 1964-1994. Paderborn. 1995.
- Hofmeister, Wilhelm. Parteien und politischer Wandel in Bolivien. In *Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation* 31, p. 27-36. 1996.
- Jost, Stephan. *Bolivien: Politisches System und Reformprozess 1993 – 1997*. Opladen Leske & Budrich. 2003.
- Klein, Herbert S. *Bolivia: The Evolution of a Multi-Ethnic Society*. New York: Oxford University Press. Oxford. 1982.
- Krempin, Michael. *Keine Zukunft für Bolivien?* Saarbrücken-Ford Lauderdale: breitenbach. 1989.
- Krempin, Michael. *Krise als Chance? Neoliberale Wirtschaftspolitik und Gewerkschaftsbewegung in Bolivien*. Institut für Iberoamerika-Kunde 1990. Hamburg, 1990a.
- Laserna, Roberto. La protesta territorial (la acción colectiva regional y urbana en una coyuntura de crisis democrática). In ders. (comp.) *Crisis, democracia y conflicto social*. Cochabamba, 1985.

Laserna, Roberto. 1989, elecciones y democracia en Bolivia. In: *Revista Mexicana de Sociología* 52,4, S. 205-226. 1990.

Laserna, Roberto. *Gobernabilidad democrática y reforma política en Bolivia*. 2003.

Lazarte, Jorge. *El movimiento obrero y procesos políticos en Bolivia*. Historia de la COB 1952-1987. La Paz: Ildis, 1989.

Lazarte, Jorge. Partidos políticos e informalización de la política. In: René Antonio Mayorga (Coord.). *Democracia y gobernabilidad*. Cebem - Ildis. La Paz, 1992.

Lizárraga, Kathleen. Los costos económicos y tecnológicos do actual modelo de universidad pública. In *Economía y Universidad Pública*. La Paz: Fundación Milenio-Konrad Adenauer Stiftung. 2002.

Magill, John H. *Labour Unions and Political Socialization. A Case Study of Bolivian Workers*. New York, 1974.

Malloy, James M. *Bolivia. The Uncompleted Revolution*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1970.

Malloy, James M., Thorn, Richard S. (Eds.). *Beyond the Revolution. Bolivia since 1952*. Univ. of Pittsburgh Press. Pittsburgh. 1971.

Mansilla, H.C.F. Die bolivianische Gewerkschaftsbewegung: Im antiquierten Klassenbewußtsein verhaftet. In GREWE, Hartmut, MOLS, Manfred (Hrsg.). *Staat und Gewerkschaften in Lateinamerika. Wandel im Zeichen von Demokratie und Marktwirtschaft*. Paderborn u.a.: Schöningh, 1994a.

Mansilla, H.C.F. *La empresa privada boliviana y el proceso de democratización*. La Paz: Fundación Milenio. 1994b.

Mayorga, René Antonio (Comp.). *Democracia a la deriva*. La Paz: CLACSO, 1987.

Mayorga, René Antonio (Ed.) *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. La Paz, 1992.

Mayorga, René Antonio. Gobernabilidad y reforma política. La experiencia de Bolivia. In *América Latina Hoy*, 8, S. 35-61. 1994a.

Mayorga, René Antonio. Die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen von 1993 und das politische System Boliviens. In: *Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation* 11 (1994) 25/26, S. 39-57. 1994b.

Mayorga, René Antonio. Outsiders y Kataristas en el sistema de partidos. La política de pactos y la gobernabilidad en Bolivia. In Perelli, Carina, Picado, Sonia, Zovatto, Daniel (Comps.). *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. Iidh-Capel. San José, 1995.

Mayorga, René Antonio. Democracia y liderazgo político en Bolivia. In Hofmeister, Wilhelm (comp.) "*Dadme un balcón y el país es mío*". *Liderazgo político en América Latina*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung. 2002.

Nohlen, Dieter, Fernandez, Mario (Hrsg.). *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1994.

Penaranda de la Granado, Susana, Zamorano, Omar Chávez. *El MIR entre el pasado y el presente*. La Paz: Artes Gráfica Latina, 1992.

Pnud-Pronagob. *La Seguridad Humana en Bolivia*. La Paz: 1995.

Rivera C., Silvia. "*Oprimidos pero no vencidos*". *Luchas del campesinado aymara y qhechua 1900-1980*. La Paz, 1984.

Sanchez S., Rolando. *Comunidades rurales ante el cambio y la modernización. Desarrollo interno y participación comunitaria frente a la evolución actual*. La Paz: Cebem, 1994.

Whitehead, Laurence. Bolivia's Failed Democratization. In O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe, Whitehead, Laurence. (Eds.). *Transitions from Authoritarian Rule*. vol 2. Baltimore, 1986.

Zavaleta Mercado, René. *El poder dual*. México: Siglo XXI, 1974.

Bolívia:
História e Identidade.
Uma abordagem sobre a Cultura
e a Sociedade contemporâneas

Bolívia: História e Identidade. Uma abordagem sobre a Cultura e a Sociedade contemporâneas

*Claudia Wasserman**

A Bolívia é um país que ocupa uma posição geográfica central na América Latina. Sua condição interoceânica é responsável por uma cultura singular. Alguns temas medulares na história do país podem fornecer as pistas para o entendimento da cultura e da sociedade bolivianas atuais.

Existe um consenso na historiografia boliviana de que toda a sua história contemporânea está marcada pela Revolução de 1952. A questão indígena, também considerada tema central para a história da Bolívia, confere ao país uma especificidade étnica e social, descrita e analisada pelos especialistas. Outro tema de interesse central da historiografia boliviana é o da frustração nacional em relação ao acesso ao oceano Pacífico, o que dificultaria as relações comerciais internacionais mais diretas. Eu acrescentaria a esses temas medulares, a própria centralidade geográfica do país, que não possuindo a decantada “saída para o mar”, parece irradiar suas particularidades para todo o subcontinente, sobretudo para os países com os quais tem limites fronteiriços.

Pretendo, por meio da caracterização desses quatro temas, abordar a história contemporânea da Bolívia, entender os nexos entre a sociedade civil e o Estado, relacionar o tema do desenvolvimento econômico com os problemas sociais, culturais e políticos mais singulares do país e analisar os movimentos sociais contemporâneos.

* Professora Adjunta do Departamento de História da UFRGS, Dra. em História (UFRJ), Pesquisadora CNPq.

1. O acesso ao Oceano Pacífico

A natureza dos conflitos externos bolivianos remonta à Guerra do Pacífico (1879) envolvendo os interesses do Chile, do Peru e da Bolívia. A guerra foi deflagrada em função da disputa pelo controle do deserto de Atacama, que acabou sob domínio chileno, e por causa da disputa pelo predomínio no Pacífico sul, que acabou resultando na perda de uma saída soberana para o mar por parte da Bolívia.

As seqüelas da Guerra do Pacífico, além do desgaste natural sofrido por parte dos perdedores em conflitos armados, tiveram repercussões econômicas e geoestratégicas para a Bolívia. Ressalta até os dias de hoje o problema da mediterraneidade boliviana. Os acordos posteriores à guerra não foram satisfatórios para o país. O Chile e o Peru, por outro lado, conseguiram finalmente, em 1999, realizar um acordo que implementava os temas pendentes dos tratados anteriores e que puseram fim a 70 anos de feridas resultantes do conflito. Mas a Bolívia, ainda, mantém o problema que parece constituir-se em um dos últimos temas territoriais pendentes na América do Sul. (Aranibar Quiroga, p. 6 e 7).

A Guerra do Chaco, contra o Paraguai, em função do domínio sobre a região petrolífera, ocorrida entre 1932 e 1935, também constituiu-se problema nacional. A derrota nesse confronto levou jovens oficiais do Exército boliviano a lutar contra o domínio dos interesses estrangeiros no país. Apesar da nacionalização da Standard Oil, o Estado não assumiu o controle das riquezas do subsolo. Além disso, o nacionalismo militar foi insuficiente para promover as reformas sociais demandadas pelos que lutaram naquela guerra.

A complexa construção da identidade nacional boliviana tem estreita relação com as conseqüências dessas guerras. As classes dominantes usaram as derrotas como pretexto para justificar a idéia de que a heterogeneidade étnica do país constituía-se em uma “fraqueza originária”, um “defeito congênito”, que impedia a Bolívia de ganhar uma guerra contra vizinhos poderosos e que, ao mesmo tempo, constituir-se-ia em um obstáculo para atingir a modernidade. Mesmo assim, em algum momento da história, as guerras converteram-se em um símbolo, mitos fundadores do nacionalismo boliviano (Aranibar Quiroga, p. 39).

As discussões presentes até hoje na sociedade boliviana sobre a reintegração marítima do país aprofundam o questionamento sobre a

cultura nacional, a composição étnica, a história e a identidade nacional.

2. A Revolução de 1952

O nacionalismo revolucionário de 1952 foi outro tema que inundou o espaço público como discurso estatal e como imaginário coletivo, produzindo a mais poderosa referência de identidade desde a criação da República boliviana. Funcionou como resposta à frustração pelas “guerras perdidas” e forneceu centralidade ao Estado como agente da construção simbólica da comunidade nacional. O Estado de 1952 foi um projeto destinado a instituir uma comunidade cultural – a nação boliviana –, através de um processo de homogeneização cultural que foi imaginado como uma síntese entre as culturas indígenas e a cultura ocidental. A rede onde circulava esta narrativa era o sistema educacional, a política cultural e o serviço militar obrigatório, mediante os quais o povo deveria fazer uma aprendizagem de cidadania e nacionalismo.

O processo revolucionário partiu do Movimento Nacionalista Revolucionário, fundado em 1941 por socialistas independentes como Paz Estenssoro, Augusto Céspedes, José Cuadros Quiroga e Carlos Montenegro. Representavam antigos combatentes da Guerra do Chaco e setores jovens do antigo *sillismo*, termo originado da liderança de Hernán Siles Suazo, governante que nos anos 20 havia lutado contra as oligarquias. O MNR apresentava-se como um movimento político de caráter patriótico, que lutava contra as injustiças sociais, mas estava realmente preocupado com o desenvolvimento econômico do país e com a diminuição da dependência em relação às oscilações de preço e demanda dos produtos bolivianos no mercado internacional. Sua postura em relação a episódios políticos era paradoxal. Se, por um lado eram contrários ao autoritarismo do general Villarroel (1943-1946), por outro, não concordaram com o seu assassinato por uma “pueblada”, dirigida pelos marxistas do Partido da Esquerda Revolucionária (PIR).

O primeiro manifesto do MNR foi redigido por Cuadros Quiroga e propunha medidas de progresso social, fazia declarações antiimperialistas genéricas, condenava a falsa democracia, o socialismo internacionalista e o judaísmo. Não apareciam nesse documento temas que depois fizeram parte da prática dos revolucionários, tais como a

reforma agrária, a expropriação de empresas estrangeiras ou o voto dos analfabetos.

Em 1951, o MNR participou das eleições e obteve maioria. No entanto, um golpe militar de direita invalidou o processo impedindo a posse dos eleitos. A partir daí, desencadeou-se uma maciça resistência popular, com apoio da facção *villarroelista* das Forças Armadas e dos mineiros organizados na Central Obrera Boliviana (COB). Esse movimento colocou Victor Paz Estenssoro no poder, entre 1952 e 1956. Seu mandato foi marcado pelas principais conquistas revolucionárias: reforma agrária, expropriação de empresas estrangeiras de estanho e petróleo, limites à ação e à formação profissional das Forças Armadas, entre outras medidas de grande impacto social.

O primeiro mandato de Paz Estenssoro já demonstrava os limites que seriam impostos aos revolucionários; os partidos da direita e os liberais desapareceram para dar lugar a uma união das classes dominantes, a Falange Socialista Boliviana (FSB); dentro do MNR surgiram divergências, sobretudo críticas da fração mais esquerdista, liderada pelo sindicalista Juan Lechin; os partidos marxistas – o Partido Operário Revolucionário (POR), composto pelos trotskistas, e o Partido da Esquerda Revolucionária (PIR), filiado à III Internacional – colocaram-se em uma posição crítica ao processo revolucionário. Mesmo com toda a oposição, o MNR conseguiu eleger Hernán Siles Suazo para sucessão de Paz Estenssoro. Siles Suazo representava uma ala mais moderada do processo e seu mandato constituiu-se como intermediário, diluindo bastante o ímpeto inicial das reformas. Em 1960, o retorno de Paz Estenssoro ao poder resultou em uma tensão mais acentuada e no isolamento de algumas lideranças do MNR, com a fundação do MNR Autêntico e, posteriormente, do Partido Revolucionário Autêntico (PRA). O mais difícil, no entanto, era controlar as Forças Armadas. Paz Estenssoro propôs a formação de uma Célula Militar do MNR, dirigida pelos generais René Barrientos e Alfredo Ovando.

A crise na sucessão de Paz Estenssoro, resultante das tentativas de mudança constitucional que permitissem a reeleição do presidente, foi o estopim para a deflagração de um golpe de estado militar encabeçado justamente pelas lideranças da célula militar do MNR. O governo de René Barrientos, inaugurado por esse expediente, foi responsável pela morte do líder de esquerda Juan Lechin, colocou a COB fora da lei e reprimiu com violência uma greve mineira,

promovendo o episódio que ficou conhecido como a “Matanza de San Juan”, na qual aviões da Força Aérea boliviana atacaram os povos mineiros e bairros pobres de La Paz. Esse governo que assumiu em 1966 tinha, paradoxalmente, o apoio dos camponeses acomodados pela Reforma Agrária implementada pela Revolução, do qual Barrientos se autoproclamava herdeiro.

A Revolução nacionalista de 1952 permaneceu presente no imaginário popular boliviano, a tal ponto que a simples menção de suas pendências podia conferir maior legitimidade a qualquer discurso político, mesmo que, em realidade, ele fosse restritivo. Na década de 1970, por exemplo, o governo militar presidido pelo general Alfredo Ovando, afirmava-se pela autodenominação de “nacionalista e revolucionário”. Mesmo assim, o entusiasmo popular em relação a suas medidas estava cercado de cautela e desconfiança. Algumas medidas concretas, como a expropriação da companhia petrolífera Gulf, eram vistas como uma prova das intenções nacionalistas do governo. Na verdade, constituíam-se como parte de uma estratégia de desenvolvimento baseada no fortalecimento do Estado, sustentada pelo diagnóstico de que todos os problemas do país tinham origem na dependência. Ao Estado era atribuído um papel central no desenvolvimento econômico e as transformações deveriam fundamentar-se no crescimento do mercado interno e no controle estatal direto dos recursos naturais e estratégicos (Laserna, 1995, p. 231).

Na época, desenvolvia-se uma intensa radicalização de esquerda, concretizada nas guerrilhas lideradas por Nestor Paz Zamora e nas tentativas de implantação do socialismo, referendadas pela Assembléia Popular. Esses episódios ocorreram entre 1967 e meados de 1971. No ano de 1971, Jaime Paz Zamorra e Antônio Aranibar fundaram o Movimento de Esquerda Revolucionário (MIR), cujo objetivo central era lutar contra o governo repressivo. As dificuldades de Alfredo Ovando em implementar as medidas econômicas anunciadas ou em conter o movimento de esquerda levaram o país a um golpe anticomunista liderado pelo general Hugo Bánzer. Entre 1971 e 1978, a Bolívia foi governada sob a mesma ótica das outras ditaduras do subcontinente: o Estado era considerado protagonista central do processo econômico destinado a garantir investimentos públicos e privados, nacional ou estrangeiro; o capital estrangeiro recebeu benefícios anteriormente negados pelos governos populistas, mas a inversão pública foi maior que a privada, sendo responsável pela dinamização da economia.

O governo Bánzer assistiu ao auge da economia de exportação, em função do aumento dos preços do estanho e do petróleo no mercado internacional. Apesar do crescimento da dívida externa, uma taxa do produto interno bruto superior a 6 % ao ano garantiu um “milagre econômico” no período. Entretanto, o serviço da dívida e a sobrevalorização do peso decretaram o fim do milagre e o início de uma crise inflacionária que, em 1978, tornou o governo insustentável. Às dificuldades econômicas somaram-se as crises políticas: dez trocas de governo entre 1978 e 1982, sendo quatro golpes militares e três eleições nacionais. Entre a queda de Hugo Bánzer, em 1978, e o início da transição democrática com o restabelecimento do império da Constituição, em 1982, a economia baseada no petróleo e no estanho declinou enormemente, cedendo lugar à exportação de coca. O general García Meza, que encabeçou um golpe de Estado em 1980, por exemplo, não se sustentou no poder por muito tempo, devido à pressão internacional determinada pelas acusações de conexão entre o governo e o narcotráfico.

A partir de 1982, contudo, o país sofreu uma profunda mutação no cenário político. As organizações de direitos humanos, os sindicatos e os partidos políticos que haviam resistido à ditadura militar foram protagonistas no processo de transição democrática, do qual também participaram alguns grupos sociais que haviam apoiado a ditadura, como, por exemplo, empresários, camponeses e movimentos regionais. Os empresários que haviam dado suporte ao golpe de 1971 compreenderam que as dificuldades econômicas não seriam compensadas por governos autoritários e que esses eram incapazes de controlar as “classes perigosas”, comprometendo a segurança dos investimentos. As organizações camponesas haviam evoluído no processo de participação política, já não aceitavam a tutela do governo autoritário e haviam ampliado o seu rol de reivindicações para além dos temas exclusivos da propriedade da terra. Os movimentos regionalistas, por sua parte, eram comandados por notáveis locais e dirigentes empresariais organizados nos comitês cívicos e foram projetados, como uma nova força civil, a partir do golpe de 1971. Revelou-se, a partir de então, a enorme capacidade de articulação social desse discurso regionalista, cujo apelo local parecia responder de modo mais direto aos anseios do cotidiano popular. Foi exatamente uma maior aproximação dos dirigentes locais e regionais com as massas populares e a possibilidade desses movimentos alcançarem maior

representatividade para as regiões nas decisões políticas nacionais, que fez que eles passassem a defender propostas de reforma do Estado, que incluíam descentralização política e democratização institucional.

A democratização da Bolívia, em 1985, foi obra da ação coletiva, cujos conteúdos e perspectivas estavam fortemente marcadas pela presença de novos grupos sociais, bem como de novas formas de harmonização, diálogo e pluralismo político (Laserna, 1995, p. 244). Neste sentido, não foi surpreendente a maioria obtida pelo general Hugo Bánzer da Ação Democrática Nacionalista (ADN). Ele conseguiu 28,5% do total de votos, contra 26,4% para Victor Paz Estenssoro do MNR, 8,9 % para Jaime Paz Zamorra do MIR e 4,8% para Roberto Jordan Pando do MNRI. Bánzer, apesar de ter sido responsável direto pela instabilidade política entre 1979-1982, representava os grupos que reivindicavam reformas políticas em 1985, sobretudo os poderes empresariais. Além disso, comprometia-se a realizar uma transição “segura” à democracia, o que significava despi-la de adjetivos que pudessem comprometer os interesses dominantes.

Mas, apesar da maioria dos votos para Bánzer, por decisão do Congresso Nacional, com o apoio do MIR e do MNRI, Paz Estenssoro foi eleito presidente da Bolívia para o período 1985-1989. Em outubro de 1985, com apoio do próprio Hugo Bánzer, estabeleceu-se o “Pacto por la Democracia”, um acordo para o estabelecimento de uma maioria parlamentar que pudesse aprovar as reformas econômicas necessárias para debelar a crise.

A sucessão de governos populistas e ditaduras militares, que caracterizaram a história boliviana até 1985, foi substituída por um regime democrático representativo. Um estado de direito ocupou o lugar dos pronunciamentos e golpes, garantiu eleições livres e sufrágio universal, alternância no exercício do poder político e liberdade de imprensa. O restabelecimento da ordem democrática, também, permitiu reformas políticas e institucionais que incluíram a descentralização do Estado e a conformação de poderes locais, uma reforma educacional, a reforma do poder judiciário e a criação de mecanismos de participação e controle social.

Do ponto de vista econômico estabeleceu-se um plano, a “Nova Política Econômica”, que previa a aplicação de ajustes severos, com redução drástica dos gastos públicos, privatização de empresas estatais e liberalização das relações econômicas envolvendo mercado, moeda e trabalho. Foi criado um Fundo Social de Emergência para aliviar os

elevados custos sociais resultantes da política de demissão de funcionários públicos e do fechamento de várias empresas privadas que não conseguiram vencer a crise.

O objetivo primordial desses ajustes era acabar com uma hiperinflação que, em 1985, atingia mais de 8 000% por cento ao ano. Os comportamentos eleitorais de 1985 e de 1989 revelaram que a estabilidade e a “democracia sem adjetivos” tornaram-se “moedas de troca” com a sociedade. Entretanto, a estabilização da moeda revelava sua fragilidade porque o crescimento permaneceu lento, o mercado interno reduzido e fragmentado, o desempenho dos setores produtivos manteve-se pobre e o preço internacional do estanho decaiu a níveis que afetaram a capacidade de importação do país. Contornada a questão da inflação, a dimensão mais visível dos problemas bolivianos seguiu sendo a dependência econômica e as dificuldades de articulação da economia local com o mercado internacional.

A atividade produtiva que realiza eficazmente esse vínculo com o mercado internacional é ilícita e sofre pressão pela sua erradicação por parte do governo boliviano e dos Estados Unidos. É a produção de coca, o cultivo mais tradicional do país, que alimenta o narcotráfico, mas também permite a sobrevivência de milhões de camponeses e suas famílias. Esse aspecto da realidade boliviana tornou-se central na atual conjuntura. Está relacionado com os problemas econômicos dos governos democráticos, com as dificuldades de exercer controle social, com o complexo tema das relações internacionais e da intervenção na política interna da Bolívia e como parte das demandas dos movimentos sociais organizados.

A situação econômica do país complicou-se mais ainda com a queda do preço internacional do estanho, justamente no ano de 1985, época da implantação da Nova Política Econômica. As minas de estanho do Estado foram quase todas fechadas e mais de 30.000 mineiros foram demitidos. Isso atendia às exigências do Fundo Monetário Internacional, mas também auxiliava a debilitar o poder do sindicato mineiro. O governo Paz Estenssoro conseguiu controlar uma situação potencialmente muito explosiva. A Medida 21060, que implementava os ajustes, desencadeou imediatamente uma greve geral convocada pela COB que durou quinze dias. A manifestação mais contundente foi a “Marcha por la Vida”, que partiu de Oruro e dirigiu-se a La Paz, onde a maioria dos manifestantes, formada por mineiros, pretendia ocupar a sede do governo. A marcha foi detida e controlada.

Os mineiros e as suas famílias foram embarcados em veículos oficiais para retornarem a seus povoados de origem.

Controlada a espiral hiperinflacionária, o governo passou a tratar das outras questões, como a reforma tributária, a renegociação da dívida externa, a reativação das atividades produtivas e a criação do Fundo Social de Emergência. Esse último deveria servir para minimizar os custos do ajuste neoliberal; no entanto, o saldo do período 1985-1989 foi o aumento do desemprego, destruição parcial do aparato produtivo nacional, crescimento vertiginoso do setor informal da economia, retração da arrecadação fiscal, enfim, um verdadeiro fracasso do setor privado como regulador da economia e gerador de um processo de crescimento (Arze Cuadros, 2002, p. 420).

De qualquer forma, e pese as suas limitações, a prática econômica neoliberal, estabelecida pela Nova Política Econômica, pelo Decreto 21060, manteria sua vigência ao largo das três gestões da década de 1990: Paz Zamorra (MIR/ADN), 1989-1993; Sánchez de Lozada (MNR/MBL), 1993-1997; e Hugo Bánzer (ADN/MIR), 1997-2002. Observa-se que apenas uma dessas gestões tem a marca da Revolução de 1952 e do partido político correlato, o MNR, e que apenas um governante é representante das Forças Armadas. O processo democrático boliviano modificou as relações políticas do país, nucleadas na gestão revolucionária. Durante a Revolução de 1952 e até os anos 1980, o MNR, a COB e as Forças Armadas haviam assumido o papel de atores do processo e eram também as arenas da ação política. Isso significa que, além de serem protagonistas de reivindicações, eram os espaços reconhecidos por outros atores, como partidos políticos, sindicatos e movimentos sociais, para as tomadas de decisão acerca do sistema político. Até os anos 1980, a força de um partido político ou de um movimento social dependia de sua capacidade de articulação com um desses três protagonistas/arenas. Com o processo de democratização, a COB, o MNR e as Forças Armadas perderam sua força frente às outras organizações como partidos políticos, organizações camponesas, associações empresariais e movimentos sociais e regionais. A partir de 1985, o nacionalismo revolucionário deixou de ser o “centro” da política e a condição para o exercício do poder; o esgotamento desse símbolo coincide com a dissolução das identidades classistas, em particular com a identidade operária e a debilidade da forma sindical (Komadina, 2001, p. 92 e 93).

As eleições bolivianas, a partir de 1985, tiveram por base o “Pacto pela Democracia”, anteriormente mencionado, que previa acordos entre a extrema direita e a esquerda, em nome da governabilidade e da estabilização financeira. Em 1989, a eleição de Paz Zamorra pelo Congresso Nacional consolidou o chamado “Acordo Patriótico”, uma extensão do “pacto”, novamente habilmente estipulado pela influência de Hugo Bánzer. Os processos de manipulação política no país manifestam-se no trágico resultado das pesquisas de opinião pública: nos últimos dez anos do século XX, os partidos políticos são as instituições com menor credibilidade e que atraem o maior nível de desconfiança da Bolívia. Apesar desse comportamento de repulsa em relação à política partidária, a esquerda boliviana ainda teve disposição para desbaratar parcialmente um poderoso plano de privatizações deflagrado em 1992. Um dos principais trunfos das oposições eram as acusações de corrupção contra o governo Paz Zamorra.

A eleição de Gonzalo Sánchez de Lozada, magnata mineiro de Cochabamba, em 1994, ocorreu em um clima explosivo, de lutas sociais generalizadas. As oposições combatiam, sobretudo as medidas neoliberais dos governos anteriores. Sánchez de Lozada era do MNR histórico e foi eleito em nome das idéias revolucionárias, entretanto, sua formação acadêmica correspondia às formulações teóricas da Escola de Chicago, cuja premissa era a defesa de uma “economia de oferta”. Paradoxal também foi a escolha do vice-presidente, Victor Hugo Cárdenas, líder do Movimento Revolucionário Tupac Katari, um camponês de origem aymara nascido nas margens do Lago Titicaca. Com isso e com o apoio do Movimento Bolívia Livre (MBL), Gonzalo Sánchez de Lozada pretendia colocar em prática um programa de governo, chamado “Plano de Todos”, que não podia ser caracterizado como tipicamente neoliberal, mas uma versão local das propostas de flexibilização econômica.

Em 1995, frente às pressões populares, o governo decretou estado de sítio, suspendeu garantias constitucionais e assumiu poderes extraordinários. Em 1996, o grande trunfo do governo seria o novo acordo com o Fundo Monetário Internacional, que poderia trazer mais fôlego à economia tão desgastada. O presidente subscreveu o chamado programa de “Reformas Estruturais”, que tinha como “objetivo primordial garantir um crescimento auto-sustentado e competitividade internacional no marco de uma economia em que a empresa privada desempenhe um papel central” (Arze Cuadros, 2002, p. 477). Mas,

em troca do empréstimo, Sánchez de Lozada prometera mais “ajustes” e a privatização da Yaciminetos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Movimentos sociais organizados, partidos de esquerda e sindicatos tentaram impedir o processo, mas em maio, o Senado da República aprovou a lei de privatização parcial de uma das maiores empresas estatais bolivianas, uma das mais lucrativas e certamente a mais estratégica, a YPFB. No campo da participação, o governo avançou com a promulgação da Lei de Participação Popular, em 1994. Adotaram um princípio de descentralização, no qual os municípios assumiram papel primordial. Na verdade, tratava-se de uma reforma de Estado, que tentava retirar o poder das elites regionais e dos Comitês Cívicos, criados durante as ditaduras, e cujas regiões recebiam maiores benefícios fiscais.

O governo Sánchez de Lozada terminou o mandato em 1997. Não cumpriu as metas de combater a miséria, não conseguiu controlar as contas externas do país e tampouco conter o descontentamento popular crescente. As polêmicas medidas de capitalização do governo redundaram na privatização das principais empresas públicas do país, em troca de um aporte financeiro internacional, sem que isso tenha resultado em um aumento nas taxas de crescimento econômico. Derivou, isso sim, para uma grave crise, com quedas bruscas do Produto Interno Bruto.

A gestão econômica do governo seguinte, de Hugo Bánzer Suárez (1997-2002), revelou-se mais ineficiente e corrupta, tendo enfrentado, também, toda uma constelação de novos movimentos sociais, conscientes da pressão que deveriam exercer para que o Estado retomasse o controle da economia nacional. Essas circunstâncias permitiram constatar que o modelo neoliberal alcançara um nível de esgotamento, pois fracassara como instrumento de reativação da economia, seu principal propósito. Conseqüentemente, os governos seguintes preocuparam-se em resgatar os aspectos centrais do modelo nacional-revolucionário de desenvolvimento. Durante a campanha eleitoral de 2002, o jornal *La Razón* abordava a questão do seguinte modo:

Os partidos políticos querem devolver ao Estado seu papel protagonista... a proposta de dar ao Estado maior protagonismo vai ganhando adeptos, primeiro foi o MNR que propôs recuperar para o Estado o papel de condutor da economia e, agora, é a Nova Força Republicana que vai nesta direção (*La Razón*, 12 de março de 2002).

Nesse sentido, o primeiro grande acontecimento da Bolívia moderna foi a Revolução de 1952, na qual trabalhadores e milícias camponesas, com a liderança do Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR), expropriaram minas, terras e fábricas. A partir de 1985, no entanto, o rumo da sociedade boliviana mudou completamente em função dos acordos firmados entre o governo e o FMI/Bird para estabilização monetária e democratização do país. Em 1985, por exemplo, o governo de Jaime Paz Zamorra decidiu fechar a maior parte das minas de estanho do Estado e despedir mais de 30.000 mineiros. Posteriormente, a maior parte das empresas estatais, localizadas em pontos estratégicos da economia boliviana, foi privatizada. Em 1995, quase todas as conquistas revolucionárias haviam sido desmanteladas ou estavam ameaçadas. Os mineiros dispensados transformaram-se em cultivadores de coca, deslocando o eixo das reivindicações sociais da cidade para o campo. O estabelecimento desses mineiros na zona rural, sobretudo no interior de comunidades indígenas que se dedicavam ao tradicional cultivo da folha de coca, reascendeu as antigas demandas étnicas, de identidade ancestral, que associa o cultivo da folha às reivindicações de autonomia para as populações índias (Petras, 2000, p. 43). Assim, no final do século XX, as peripécias econômicas e políticas das elites bolivianas auxiliaram na reativação de uma das características centrais da identidade nacional do país, a sua composição étnica.

3. Questão indígena

Uma das mais importantes particularidades da Bolívia refere-se a sua identidade étnica. Formada em sua maioria por uma população indígena descendente do Império Colla, de língua aimará, ou do Império Inca, de língua quíchua, pode-se afirmar que em algumas regiões do país esse universo étnico ultrapassa os 90% do total da população. A preservação dos traços culturais desses primeiros povos revela-se no idioma falado pela grande maioria da população da Bolívia: a taxa de habitantes que fala apenas o espanhol é de 42,7%. E embora 87,4% dos bolivianos falem também o espanhol, entre esses, 34,3% falam o quíchua e 23,5%, o aimará.

A língua não foi o único traço cultural preservado pelos indígenas. Além de manter hábitos culturais relacionados à produção da vida cotidiana, os descendentes indígenas permaneceram mobilizados no debate sobre o direito dos povos à autodeterminação. O levante de

Tupac Katari, por exemplo, ocorrido no final do século XVIII, uma das mais espetaculares revoltas indígenas, motivada pelas condições de opressão aos quais haviam sido submetidas as populações nativas da região, permaneceu como uma referência cultural para as classes oprimidas do país, sobretudo os camponeses (Grondin, 1984, p. 8). O processo de “integração à vida nacional”, forjado ao longo do século XX pela minoria branca, e os processos de mestiçagem não foram suficientes para suprimir os debates sobre o problema da identidade étnica da Bolívia.

A evolução contemporânea da sociedade boliviana nos últimos anos do século XX foi revelada pelo “Censo Nacional de Povoamento e Moradia”, realizado em 1992. Em uma população total de 6.420.792 habitantes, 57,5% vivem em cidades com pelo menos 10 mil habitantes. A população rural é de 42,5%. A quase totalidade dessa população que vive no campo e em cidades pequenas é composta por descendentes de índios. Um estudo da Cepal revelou, em 2000, que 81,2 % da população boliviana é indígena. O Censo de 2001 aponta que 61, 21 % da população se auto-identifica como indígena.

Atualmente, os índios bolivianos são identificados principalmente pelas demandas camponesas, relacionadas à preservação dos cultivos tradicionais e dos recursos naturais. No entanto, os índios são mais do que os camponeses. Representam, na verdade, o conjunto dos explorados. Essa afirmação relaciona-se diretamente ao problema atual do protagonismo dos movimentos populares na Bolívia. O papel de liderança dos movimentos populares pertenceu tradicionalmente aos sindicatos mineiros articulados pela COB. Com o fechamento das minas de estanho, em 1985, e a entrada maciça de manufaturados importados, os operários, sobretudo do setor mineiro público, perderam seus postos de trabalho. Calcula-se que quase 50 mil operários, entre eles 30 mil mineiros, tenham sido despedidos a partir de 1985. Essa conjuntura debilitou o poder dos sindicatos industriais e mineiros, que apesar de produzirem 75% das divisas lícitas do país e serem setores estratégicos para o desenvolvimento econômico, perderam sua capacidade de mobilização, inclusive pelo decréscimo numérico.

O movimento camponês acolheu 30 mil mineiros desempregados, que passaram a se dedicar ao plantio tradicional da folha de coca. A chegada dos ex-mineiros transferiu para as confederações camponesas a responsabilidade de manter acesa a chama dos movimentos populares. Ao mesmo tempo, as lideranças operárias trouxeram para o movimento

camponês a experiência da luta sindical, no plano das formas de organização, estratégias e táticas.

Experientes militantes como Filomeno Escobar, Alejo Vélaz Lazo e Evo Morales reuniram as formas de confrontação próprias dos setores mais avançados, mais organizados e com maior consciência de classe às demandas mais tradicionais das comunidades indígenas. Houve uma fusão muito particular entre culturas políticas diferentes; de um lado, o movimento camponês que exige terra, autonomia cultural indígena, respeito aos valores culturais arraigados nas comunidades camponesas e, de outro, a experiência de mobilização e de confronto dos sindicatos operários organizados.

Em junho de 1996, o Congresso da COB discutiu o problema da hegemonia dos mineiros na luta política e abriu-se o debate sobre liderança e sobre a relação entre movimentos sociais e partidos políticos. As confederações camponesas tornaram-se as principais protagonistas dos confrontos contra o Estado boliviano e contra os Estados Unidos. Os porta-vozes do movimento são os próprios camponeses, intelectuais e militantes autodidatas que participam do dia-a-dia da comunidade. O setor dos *cocaleros* revelou-se como o mais combativo, pois foi para onde migraram os ex-mineiros. Segundo a perspectiva da fusão entre a experiência operária e as tradições do movimento camponês e, devido à conjuntura política da ditadura e da ineficácia dos partidos nacionalistas e socialistas, os combatentes camponeses decidiram formar um movimento próprio.

Ao longo da década de 1990, o movimento camponês fundou a “Asamblea por la Soberanía de los Pueblos” (ASP), ganhou eleições em mais de dez municípios e elegeu dois representantes camponeses para o Congresso Nacional. A proposta da ASP funde modernas formas de luta de classe e da luta antiimperialista com crenças espirituais ancestrais. O materialismo histórico é usado como ferramenta analítica e combina-se com um conjunto de valores pré-colombianos. Evoca-se a cosmologia do passado para apoiar as tentativas de construir uma vida possível em um mundo dominado pelo capital multinacional e pelos bancos estrangeiros (Evo Morales, citado por Petras, 2000, p. 42).

O debate político e o enfrentamento dos camponeses, ao longo dos últimos dez anos, não estão baseados na questão da terra, mas na liberdade de cultivar a folha da coca. A centralidade do movimento na defesa de um cultivo tradicional que vem sendo duramente questionado pelos Estados Unidos e que tem servido de justificativa

para novas intervenções imperialistas reforça, por um lado, a defesa da nacionalidade índia e, por outra parte, vincula essa nacionalidade com a defesa da soberania nacional. A luta atual, centrada na demanda pela liberdade de cultivar e comercializar a folha de coca revela concepções antiimperialistas do movimento camponês. Trata-se de uma maneira de lutar simultaneamente contra a intervenção norte-americana e contra as práticas neoliberais do Estado boliviano.

A campanha de erradicação dos cultivos de coca, patrocinada pelos Estados Unidos e colocada em prática pelos sucessivos governos bolivianos, aborda justificativas morais, médicas e policiais. Segundo seus patrocinadores, seria realizada uma reconversão dos cultivos atuais para outros, com o objetivo de não prejudicar a renda de famílias inteiras que dependem da agricultura da folha de coca. As campanhas de erradicação foram contestadas de modo contundente por mais de 40 mil famílias de agricultores da região de Chaparé. A resistência dos agricultores com greves e bloqueio de estradas tem sido respondidas pelo governo com a prisão de camponeses e resultaram em uma centena de mortes e feridos.

Em maio de 1996, o governo anunciou um plano para erradicar totalmente o cultivo de coca. Comprometeu-se a promover a conversão do seu cultivo por um produto agrícola tradicional, que fosse capaz de suprir a sobrevivência das famílias camponesas que atualmente vivem dessa comercialização. No entanto, a proposta de reconversão de cultivo é falaciosa. Em primeiro lugar, é falsa a proposição de reconversão porque a agricultura tradicional está completamente em crise em função da política de “livre mercado”, que tornou possível a importação de alimentos baratos e reduziu o preço de cultivos tradicionais, como o milho, por exemplo, a níveis mais baixos do que a sobrevivência. Em segundo lugar, porque os 15 milhões de dólares que os Estados Unidos depositaram em um fundo destinado ao processo de erradicação da coca e reconversão de cultivos, foi parar no bolso de altos funcionários da administração boliviana pela vergonhosa corrupção que ocorreu durante os governos Sánchez de Lozada e Hugo Bánzer Suarez.

Outro grave enfrentamento entre governo e *cocaleros* ocorreu em 1998, quando Bánzer Suárez resolveu dar novo impulso aos processos de erradicação dos cultivos. Vários agricultores foram mortos e muitos feridos.

Por trás da resistência dos camponeses está a reivindicação da nacionalidade indígena que ganha força com a recusa da reconversão

dos cultivos, mas que também se consolida pela recusa em aceitar a tentativa de manipulação dos símbolos de identidade indígenas. A luta pela definição da nação índia e para reforçar a consciência de uma identidade nacional, baseada em reivindicações espirituais, lingüísticas e territoriais, fez que os camponeses organizados rejeitassem as tentativas de manipulação cultural como, por exemplo, a escolha de um vice-presidente descendente de índios na chapa de Gonzalo Sánchez de Lozada e impediu também que nutrissem ilusões sobre a legalização da educação bilíngüe.

O Movimento Aymará Katarista, por exemplo, reordena o universo indígena pela reivindicações territoriais, mas lutam também contra a discriminação. Em meados dos anos 1990 realizaram uma “Marcha por el Territorio y la Dignidade”, que resultou no reconhecimento por parte do Estado de certos direitos sobre áreas de bosques e campos à grupos indígenas da Amazônia boliviana.

No começo do ano 2000, o Estado boliviano enfrentou uma crise produzida por vários movimentos sociais que, por suas demandas, manifestavam seu descontentamento pelos efeitos da implementação de uma política econômica neoliberal. O conteúdo ambientalista desses movimentos, pelo domínio dos recursos naturais, revela o quanto as tradições indígenas têm influenciado as lutas populares atuais na Bolívia. Os crescentes processos de privatização e mercantilização dos serviços públicos e das terras geraram movimentos articulados e dirigidos por organizações locais. Os chamados “protestos de abril” envolveram, pelo menos, dois núcleos regionais, Cochabamba e o Altiplano. Em Cochabamba, o protesto pretendia expulsar uma empresa transnacional, a Águas de Tunari, formada por um consórcio de capitais italianos, espanhóis, norte-americanos e bolivianos. O movimento ficou conhecido como “Guerra da Água”. No Altiplano, comunidades indígenas e camponesas protestavam contra o projeto da lei de água e outros aspectos da lei do Instituto Nacional da Reforma Agrária (Inra) que regulava a propriedade e o mercado de terras. Contra ambos os protestos, o governo decretou estado de sítio e acabou enfrentando uma greve dos policiais encarregados de garantir o decreto.

A crise de abril revelou a distância existente entre partidos políticos e a sociedade civil na Bolívia. A partir desses protestos, surgiram duas organizações: a Confederação Sindical Única de Trabalhadores do Campo Boliviano (CSUTCB), no Altiplano, e a Coordenadora de Defesa da Água e da Vida, em Cochabamba. A Central Obrera

Boliviana (COB) não foi a organização que articulou os movimentos. A centralidade da COB foi substituída pela emergência de pólos regionais de organização e ação política que por seu localismo tiveram maior força e intensidade (Tapia, 2000, p. 5). Ainda que o protesto do Altiplano tenha sido organizado por uma estrutura sindical, a CSUTCB, que é a estrutura formal que aparece como responsável pela mobilização, esse movimento expressa e contempla mais o comunitário indígena e suas redes, do que o corporativo camponês. Esse deslocamento revela uma mudança na estrutura dos movimentos sociais e demonstra a capacidade de mobilização de uma sociedade diversificada, cujas demandas locais vinculam-se aos problemas da nacionalidade indígena, gerando formas associativas novas que questionam o modelo econômico neoliberal com maior eficácia do que os partidos políticos e os sindicatos têm feito nos últimos anos do século XX.

Os camponeses bolivianos têm uma larga tradição de luta pelos recursos naturais, sobretudo pela terra e pela água. Várias entidades autônomas como o Comitê de Defesa da Água e da Economia Familiar, a Federação Departamental Cochabambiana de Regantes (Fedecor), a Central Obrera Departamental e a Federação dos Trabalhadores Fabris foram resultado de vários anos de organização e luta indígena, potencializando uma rica tradição associativa que sustenta a organização andina no campo. A novidade introduzida pela “Coordenadora” foi reunir essa multiplicidade de setores; organizações de bairros, profissionais liberais, perfuradores de poços, professores, camponeses, *cocaleros*, aposentados, estudantes e muitos outros, lutaram articulados em um protesto pelo domínio público dos recursos naturais.

O protesto de Cochabamba iniciou devido à concessão emitida pelo governo ao consórcio Águas de Tunari, em setembro de 1999. Em julho do mesmo ano o Banco Mundial havia emitido um informe abordando o problema dos gastos públicos com a subvenção na distribuição de água potável. O informe recomendava que o gasto público deveria ser reduzido para permitir maior eficiência ao Estado, por algumas medidas como concessões privadas, fim da subvenção na distribuição de água potável e criação de superintendências de controle das concessionárias. Os camponeses começam a se organizar em novembro, mês da criação da “Coordenadora” e dos primeiros bloqueios de estradas que paralisaram a região. Em fevereiro a “Coordenadora” organizou uma tomada simbólica da cidade de Cochabamba, exigiu a nulidade do contrato do Estado com o consórcio Águas de Tunari e

abertura de um diálogo com todos os setores da sociedade acerca da Lei do Recurso da Água, em fase de aprovação no Congresso Nacional. O governo reprimiu violentamente o protesto, resultando em 22 feridos e 135 prisões. Também foi negociado um acordo, com a mediação da Igreja, que determinava a revisão do contrato de concessão com o consórcio Águas de Tunari, a suspensão do aumento de tarifas de água enquanto durassem as negociações e elaboração de uma lei sobre o tema que fosse fruto do consenso entre o Estado, camponeses e interessados na distribuição dos recursos naturais.

A mobilização da comunidade em torno da “Coordenadora” obrigou o governo boliviano a reconhecer essa organização e negociar modificações na lei. No entanto, o governo negava-se a negociar modificações no contrato de concessão, o que determinou o fim dos debates e a exigência por parte dos camponeses da expulsão definitiva do consórcio Águas de Tunari do país. Em abril, os enfrentamentos entre o Exército e a multidão deixaram o saldo de uma morte e 30 feridos. No dia 10 de abril, 50 mil pessoas tomaram a praça central de Cochabamba. O governo decidiu romper o contrato com a empresa e o consórcio Águas de Tunari deixou o país, solicitando uma indenização milionária. O governo declarou que não pagaria a indenização e tornou a “Coordenadora” responsável pela administração da distribuição de água da região, para que o próprio movimento pudesse decidir que tipo de empresa distribuidora de água deveria implantar.

O movimento que se construiu por meio da “Coordenadora” resume o novo perfil dos movimentos sociais que começam a tomar corpo na Bolívia e em vários outros países latino-americanos, como México, Colômbia e Peru. Esses movimentos sociais estão vinculados, sobretudo aos problemas cotidianos populares, como acesso não-equitativo e uso não-sustentável de recursos naturais; demandas de maior participação na gestão local; controle democrático da tomada de decisões políticas em relação aos aspectos que afetam as condições socioeconômicas e a qualidade de vida da população; e, nesse sentido, esses problemas não têm um conteúdo necessariamente classista (Crespo, 2000, p. 28).

A reivindicação da “Coordenadora”, que gira em torno da água, conseguiu articular a população rural e urbana, em função de que esse é um recurso que afeta a todos. A água, ao ser reivindicada como bem público e, na medida em que a demanda gira em torno de seu manejo segundo “usos e costumes”, questiona o programa neoliberal de

destruição sistemática dos espaços coletivos e comunitários. A demanda de água é a reivindicação de uma subjetividade associativa/comunitária, de solidariedade e apoio mútuo. A “Coordenadora” defende uma ética comunitária, de apoio mútuo e solidariedade, frente à lógica privatista e mercantilista do modelo neoliberal.

Neste contexto de mobilização social, enquanto as receitas neoliberais recomendam a privatização da água ou a reconversão de cultivos, os camponeses bolivianos articulam um movimento que recorre à tradição comunitária milenar e à experiência de militância operária para defender, como limites à ação dos especuladores, o direito que tem o povo de definir suas prioridades produtivas e a utilização dos recursos naturais.

Em agosto de 2002, Gonzalo Sánchez de Lozada, magnata mineiro que havia negociado em 1997 a privatização da Yacimientos Petrolíferos Bolivianos em troca do apoio do FMI, voltou à Presidência da Bolívia. Ao mesmo tempo, as eleições desse ano comprovaram que os índios bolivianos reassumiam um papel protagônico nas lutas sociais. O líder *cocalero* Evo Morales teve uma votação muito expressiva na eleição presidencial, perdendo para Sánchez de Lozada, no segundo turno, no Congresso Nacional. Foram eleitos 40 deputados indígenas, oriundos de várias organizações, mas, sobretudo do Movimento Al Socialismo (MAS), dirigido por Evo Morales. Isso significa que uma terça parte do legislativo é controlado pelo movimento indígena/camponês.

A luta empreendida pelos movimentos populares, desde o começo de 2003, gira em torno da exportação de gás. Os índios de Warisata e Sorata, do Altiplano e das proximidades de La Paz reivindicam a renacionalização da indústria petrolífera e seus derivados, gás e petróleo. Não admitem que o gás boliviano seja exportado em estado bruto para o México e Estados Unidos, sem que a Bolívia tenha a oportunidade de processar o produto e, com isso, promover um desenvolvimento interno. Segundo o escritor Isaac Bigio, “A Bolívia era um mendigo sentado sobre um banco de prata e estanho. Hoje está sobre um vulcão de gás” (Bigio, 2003, p. 1).

A convulsão social aumentou muito e espalhou-se pelo país no mês de setembro de 2003. Nos pampas do altiplano, militares e camponeses realizaram ataques para controlar as rodovias. Em La Paz sucederam-se marchas e manifestações contrárias ao regime. As mulheres comerciantes do mercado de La Paz fecharam suas bancas para forçar o governo a reconhecer a força dos produtores de alimentos.

Os sindicatos preparam uma greve geral por tempo indeterminado e os camponeses planejaram um bloqueio nacional das rodovias do país.

Os antecedentes imediatos de toda essa mobilização foram os episódios ocorridos em Warisata, norte de La Paz. Nessa região, a COB e o MAS, mineiros e camponeses, organizaram uma direção única para manifestar contrariedade em relação ao projeto transnacional do consórcio LNG Pacífic e fundaram a “Coordenadora da defesa do Gás”. O projeto previa a exportação do gás boliviano sem beneficiamento, em estado bruto, por intermédio do porto chileno. A ambição pelo gás reascendeu os ressentimentos provenientes da Guerra do Pacífico. No domingo, 21 de setembro de 2003, os indígenas de Warisata declararam uma “guerra civil”. A região já havia se sublevado, em abril e setembro de 2000, em apoio aos indígenas de Chaparé, Cochabamba, na época da “guerra da água” e, mais tarde, entre junho e julho de 2001. Mas os antecedentes históricos da rebelião atual localizam-se nas insurreições de Tupac Katari, no século XVIII, e de Zarate Willka, no século XIX, na participação dos índios na Guerra do Chaco e nas ações decisivas na Revolução de 1952, quando o próprio MNR armou milícias camponesas para convertê-las a serviço do governo. Segundo o sociólogo aimará Pablo Mamani, “Esta é uma linha vermelha que atravessa a história política e social da Bolívia, constituída como ‘fronteiras étnicas’ entre indígenas ou índios e os grupos de poder branco-mestiço dominante na Bolívia” (Mamani, 2003, p. 2). A resposta do governo Sánchez de Lozada tem sido violenta. Desde setembro, já morreram ou feriram-se tantos manifestantes que a imprensa internacional noticia um verdadeiro massacre.

A declaração de guerra contra o governo de Gonzalo Sánchez de Lozada e o consórcio LNG Pacífic foi acompanhado de uma demonstração simbólica da força indígena. Os índios empunhavam velhos fuzis Mauser, herdados de seus avós que haviam participado da Guerra do Chaco e da Revolução de 1952. A exposição das armas constituiu-se em uma demonstração simbólica, já que são evidentes a precariedade dos equipamentos e a inferioridade militar efetiva das comunidades em relação ao Exército. Mesmo assim, a declaração de uma guerra denota a defesa de uma identidade étnica, relacionada com o território histórico e mítico dos Andes e do Lago Titicaca e seu entorno. É a prova da existência de uma trama muito extensa de sentimentos de pertencimento em relação ao território, sobre sua história e a memória das lutas indígenas (Mamani, 2003, p. 8). A

demonstração de força refere-se a um mal-estar produzido pelo modelo neoliberal e pela dominação étnica no país, processos que desconhecem esses sentimentos de identidade. A declaração de guerra também é uma demonstração estratégica e simbólica do poder e da capacidade de interpelação direta ao Estado (Mamani, 2003, p. 9).

Simultaneamente, e como forma de apoio aos índios e camponeses de Warisata, os dirigentes da cidade de El Alto, região metropolitana de La Paz, declararam estado de sítio em todos os territórios indígenas da região. Neste caso, os índios apropriaram-se de um instrumento repressivo e de controle social do Estado e o transformaram em um instrumento de poder indígena, demonstrando, com isso, que não admitem o monopólio estatal dos mecanismos de coerção. Após os primeiros episódios de Warisata, ocorreram demonstrações de apoio às comunidades em todo o país. Em uma população em que 61,21% auto-identifica-se indígena, os recentes acontecimentos são explicados pelas condições estruturais da dominação étnica na Bolívia e pelos impactos provocados pelo modelo neoliberal nas comunidades camponesas e nos centros urbanos habitados predominantemente por populações indígenas. A pressão dos movimentos sociais organizados na região ameaça a estabilidade do governo Sánchez de Lozada. Depois da renúncia de quatro ministros, em outubro de 2003, o primeiro mandatário do país resolveu cancelar os planos de exportação de gás em estado bruto para o México e Estados Unidos, através do Chile. Mesmo assim, Sánchez de Lozada não resistiu às pressões e renunciou à Presidência da Bolívia no dia 17 de outubro. O vice-presidente Carlos Mesa assumiu o poder e prometeu iniciar um diálogo com os movimentos sociais.

As demandas relacionadas com a preservação de cultivos tradicionais e a manutenção do controle nacional de recursos naturais estratégicos, como a água e o gás, demonstram a existência de uma perspectiva de desenvolvimento econômico por parte dos movimentos sociais organizados no país. Essas demandas refletem, sobretudo, a existência de um modelo de desenvolvimento alternativo ao neoliberal, que preserva e reconstrói um universo pelo qual os índios bolivianos lutaram.

4. Centralidade geográfica

A interioridade da Bolívia confere ao país uma singularidade na comparação com os demais países da América Latina. A colonização

e o povoamento desenvolvidos no litoral latino-americano foram muito diferentes e, quase sempre, mais intensos do que o povoamento do interior. De modo geral, o padrão de desenvolvimento econômico adotado nas regiões litorâneas foi mais elevado. O litoral foi o pólo do desenvolvimento da maior parte dos países da América Latina, primeiro em função da conquista e colonização e depois devido à Divisão Internacional do Trabalho (DIT), que designou uma certa função aos países latino-americanos nas relações internacionais. A ausência de uma saída soberana para o mar ou a falta do “litoral” deixou a Bolívia em segundo plano na DIT ou duplamente dependente; por um lado, os centros hegemônicos do capitalismo e, por outro, os países vizinhos que pudessem prover a comercialização dos seus produtos por via marítima. Com isso, o país empobreceu muito e manteve um padrão de desenvolvimento baixo em relação aos demais países da região.

Por outra parte, as características observadas no interior dos países latino-americanos, relacionadas sobretudo à manutenção de padrões tradicionais nas atividades produtivas e nas relações sociais foram acentuadas na Bolívia. Constituiu-se uma sociedade camponesa que preservou as tradições indígenas, tanto na língua como nos costumes e na visão de mundo. As demandas de preservação de culturas tradicionais, soberania e autonomia na utilização e comercialização dos recursos naturais fazem parte desse universo simbólico indígena andino. Do ponto de vista prático, os índios bolivianos participaram de todas as guerras propostas pelas elites, ao lado dos projetos que consideravam mais justos.

Tendo lutado pela independência do país, os indígenas ou camponeses não podem admitir a atual intervenção dos Estados Unidos nos assuntos internos, relacionados à erradicação de cultivos tradicionais ou restrições na comercialização de certos produtos. Tendo lutado nas guerras do Pacífico e do Chaco, os indígenas não conseguem admitir a liberalidade na comercialização de produtos estratégicos do país, sem processamento, sob auspícios do consórcio internacional LNG Pacific, pelos portos chilenos. Tendo lutado na Revolução de 1952, os indígenas não estão dispostos a aceitar o cancelamento das conquistas revolucionárias como a Reforma Agrária, que lhes havia devolvido o direito de utilização soberana dos recursos naturais, terras e água e a nacionalização de recursos estratégicos, como gás e petróleo, que permitiriam o crescimento do país.

Neste sentido, os movimentos sociais contemporâneos da Bolívia lutam pelo fim da discriminação, pelo reconhecimento da existência

de uma nação índia, mas, também, lutam em defesa da soberania nacional e por um modelo de desenvolvimento econômico auto-sustentado e independente.

Entre os territórios mais atingidos pela discriminação étnica, pela desigualdade social e pela pobreza estão as regiões que fazem fronteira com Peru, Chile, Brasil, Paraguai e Argentina. Nessas regiões, especialmente naquelas que foram objeto de disputa territorial entre os países estão “povos que sofrem de atraso econômico, social e cultural, além de uma tradição histórica negativa ...” (Aranibar Quiroga, 2001, p. 42).

A presença desses movimentos sociais bolivianos nas regiões fronteiriças determina a possibilidade de que o entendimento entre regiões, que no passado estavam unidas pela continuidade territorial e populacional indígena e cuja união foi destruída pelas guerras, converta-se em um processo explosivo para os demais países da região, onde também existem movimentos indígenas que reclamam reconhecimento e que foram extremamente prejudicados pelas medidas econômicas recomendadas pelas agências de financiamento internacional.

A posição geográfica da Bolívia, que é responsável por essa “interioridade”, também produz o fenômeno da irradiação das características e singularidades do país para as regiões próximas. A profunda identidade andina dos movimentos sociais bolivianos tem resultado em uma aproximação entre esses e as organizações semelhantes no Peru e no Chile. Na medida em que parece cada vez mais difícil a aproximação entre os governos desses países, os movimentos sociais indígenas e camponeses organizados têm manifestado formas de apoio e solidariedade uns aos outros, refletindo, sobretudo, a semelhança da discriminação étnica sofrida nessas regiões e os impactos negativos das medidas de ajuste econômico operadas pelos regimes neoliberais.

Referências Bibliográficas

Aranibar Quiroga, Antonio. Uma perspectiva boliviana para um renovado enfoque en las relaciones Bolívia, Chile y Peru. In: *Hacia un enfoque trinacional de las relaciones entre Bolivia, Chile y Perú*. Caracas, La Paz, Lima, Santiago: Centro de Estudios Estratégicos para la Integración Latinoamericana, 2001.

Arce Cuadros, Eduardo. *Bolivia: El Programa del MNR y la Revolución Nacional. Del Movimiento de Reforma Universitaria al ocaso del modelo neoliberal (1928-2002)*. Bolívia: Plural editores, 2002.

Bethell, Leslie e Roxborough, Ian. *A América Latina entre a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

Bigio, Isaac. *Un mendigo sentado en un polvorín de gás*. In *América Latina em movimento*. p. 1-2 (www.alainet.org). 27/09/2003.

Contreras Baspineiro, Alex. *Estados Unidos y el golpe de Estado*. In *América Latina em movimento*. p. 1-3:(www.alainet.org). 31/03/2003.

Crespo, Carlos. *Continuidad y ruptura: la "Guerra del Agua y los nuevos movimientos sociales en Bolivia"*. Buenos Aires: Osal/Clacso, setembro de 2000, p. 21-28. Setembro, 2000.

Grondin, Marcelo. *A Rebelião Camponesa na Bolívia*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

Laserna, Roberto. *La democracia em Bolívia* in González Casanova, Pablo e Roitman Rosemann, Marcos (cord.). *La democracia en América Latina. Actualidad y perspectivas*. México: La Jornada Ediciones. p. 229-259, 1995.

Mamani, Pablo. *Declaración de guerra civil indígena*. In: *América Latina em movimento*. p. 1-13(www.alainet.org). 26/09/2003.

Petras, James. *La izquierda contra ataca. Conflicto de clases em América Latina en la era del neoliberalismo*. Madrid: Edicionaes Akal, 2000.

Portocarrero, Gonzalo e Komadina, Jorge. *Modelos de Identidade y sentido de pertenencia en Perú y Bolivia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2001.

Skidmore, Thomas E. e Smith, Peter H. *História contemporânea de América Latina. América Latina en el siglo XX*. Barcelona: Crítica. 1996.

Tapia, Luis. *La crisis política de Abril*. p. 3 – 6. Buenos Aires: Osal/Clacso, setembro, 2000.

As Relações Internacionais da Bolívia: Os desafios da globalização e integração

As Relações Internacionais da Bolívia: Os desafios da globalização e integração*

Paulo G. Fagundes Vizentini**

O Seminário sobre a Bolívia, que coordenei em Porto Alegre, constituiu uma parceria entre o Ipri e a Funag, do Ministério das Relações Exteriores, e o Nerint/UFRGS, o Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais do Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. A sugestão de que analisássemos o caso da Bolívia partiu do Professor Amado Cervo e representou um enorme desafio, pois as informações sobre este importante vizinho eram escassas. Gostaria de agradecer a todos os institutos organizadores, ao Mestrado de Relações Internacionais da UFRGS pelo apoio e, especialmente, aos colegas que conseguiram produzir *papers* de qualidade.

A política externa da Bolívia, atualmente, trata de temas fundamentais para o desenvolvimento pleno deste país. Mas é necessário ressaltar que a Bolívia, como outros países da América do Sul, é estruturalmente dependente do capital internacional. Isto mostra que o país é extremamente suscetível aos fatores externos. Desta maneira, acontecimentos no cenário internacional contribuíram para mudar o rumo da política externa boliviana. Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos EUA fizeram que a agenda mundial

* Agradeço ao Professor André Reis da Silva pelo auxílio na sistematização das fontes e aos bolsistas do Nerint/Ilea/UFRGS Joana Pegoraro, Samir Miranda e Camila Freitas, que colaboraram na pesquisa e resumo das fontes empregadas neste estudo.

** Professor Titular de História e Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Coordenador do Núcleo de Estudos de Estratégia e Relações Internacionais/Nerint do Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados da UFRGS. Pós-Doutorado em Relações Internacionais na London School of Economics. E-mail: paulovi@ifch.ufrgs.br e site www.terra.com.br/vizentini.

fosse condicionada pelo combate ao terrorismo. Já na América do Sul, duas crises, uma na Venezuela e outra na Argentina, foram fatores determinantes para definir as novas metas das políticas externas sul-americanas. A crise na Argentina afetou principalmente os países pertencentes ao Mercosul e a Bolívia, por ser a este associada, foi prejudicada, em certa medida, por tal acontecimento.

Estes três percalços configuram um quadro de dificuldades para a Bolívia, país estruturalmente dependente do fluxo de capital externo. Contudo é essa vulnerabilidade que auxiliou o país, inúmeras vezes, a resolver problemas internos, como amenizar a hiperinflação e a dívida externa. Um tema tratado amplamente pela diplomacia boliviana é a obtenção de recursos externos para implementar melhorias internas no país. Com estes recursos, a Bolívia já implantou projetos pioneiros, como o de luta contra a pobreza (Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza – EBRP). Fica visível, então, que a política externa boliviana adapta-se às circunstâncias.

Uma das prioridades da política externa boliviana é a busca de recursos internacionais para promover o desenvolvimento de diversos setores, principalmente o energético. Outra meta da política externa é o combate ao narcotráfico. Mudanças significativas na política externa, como a abertura à intervenção internacional, foram promovidas com o objetivo de acabar com o problema do narcotráfico boliviano.

A Bolívia também busca ampliar relações com os países vizinhos, sendo que para atingir tal objetivo, faz parte da Comunidade Andina de Nações, bloco este que é de suma importância para o projeto boliviano de desenvolvimento dos setores de gás e grãos. A Bolívia vê em seus parceiros da CAN amplos mercados para exportar seus mais importantes produtos. Segundo o MRE “a produção boliviana de soja e outros grãos depende de maneira direta da consolidação da CAN”. Como membro associado ao Mercosul, a Bolívia tem como desejo a concentração de ações da CAN e do Mercosul para participar de negociações tanto com os EUA quanto com a UE. A Bolívia mantém também diversificadas relações bilaterais, principalmente com os países que fazem fronteiras com o seu território (Brasil, Argentina, Chile, Peru e Paraguai). São bilaterais também as negociações bolivianas com organismos financeiros internacionais como o Banco Mundial e o FMI.

Outro ponto importante da política externa boliviana é a luta pela reintegração marítima, na tentativa de resolução do problema de

“enclausuramento” geográfico. Para o país, sua posição geográfica é um obstáculo econômico e geopolítico. Porém, com o desenvolvimento de novas tecnologias de transporte e comunicação, a Bolívia conseguiu romper com o *status* de país desprivilegiado por situar-se longe dos corredores oceânicos. O desenvolvimento do setor energético, com a construção de diversos gasodutos e oleodutos, impulsiona a economia boliviana, e sua política de integração com os países fronteiriços visa a exportação do gás natural. Visa, também, a ampliação de sua fronteira agrícola, principalmente com o acesso ao mercado andino. A Bolívia espera ser, assim, a principal fonte de energia do Mercosul no século XXI.

2. Condicionantes Históricas e Diplomáticas e a Inserção Internacional da Bolívia na década de 1980

A Bolívia é um dos países menos desenvolvidos da América do Sul, com a maior taxa de analfabetismo e o menor índice de desenvolvimento humano (IDH) da região. Situada no centro-oeste do continente, a Bolívia não tem saída para o mar, desde que em 1879 o Chile anexou pela força o litoral boliviano (Guerra do Salitre). Em seu território, a cordilheira dos Andes atinge a largura máxima (650 km) e divide-se em duas partes. Entre elas está o árido altiplano andino, onde vivem 70% dos habitantes e se localizam as principais cidades do país, como a capital, La Paz.

Desde a independência, em 1825, realizada sob liderança de Simón Bolívar e Antonio José de Sucre, a Bolívia sofreu perdas territoriais expressivas. Na Guerra do Pacífico (1879-1884), o país perdeu para o Chile seu acesso ao Pacífico. Em 1903, foi encerrado o conflito com seringueiros brasileiros ao vender para o Brasil o atual Estado do Acre. A descoberta de petróleo na região estimulou a Guerra do Chaco (1932-1935), na qual a Bolívia perdeu o território para o Paraguai. Após a Guerra do Chaco, seguiu-se um período de governos militares, intercalado pelo governo de Víctor Paz Estenssoro, eleito em 1951 e impedido de assumir. Com apoio popular, Estenssoro finalmente assume em 1952, promovendo uma política nacionalista, com reforma agrária e nacionalização das minas. A instabilidade política boliviana provocou um novo golpe militar em 1964, que levou ao poder o general René Barrientos.

O processo de redemocratização iniciou em 1980, quando Hernán Siles Zuazo, de centro-esquerda, elege-se presidente, mas um golpe liderado pelo general Luis García Meza impede que ele assumira.

García Meza será deposto em 1981, mas os militares apenas em 1982 entregam o governo ao presidente eleito em 1980. O governo Zuazo procurou enfrentar a crise econômica que assolava o país, pela valorização do comércio externo, da ajuda com vistas ao desenvolvimento e da segurança nacional expressa a emergência de uma postura mais aberta e plural, buscando firmar “relações mais estreitas com todos os países do mundo, afirmando, para isto, o pluralismo ideológico e os princípios de autodeterminação e não-intervenção”¹

No âmbito da política externa, uma das dificuldades práticas enfrentadas nesse período corresponde à precariedade do corpo burocrático no campo diplomático boliviano, carente de uma maior modernização e coordenação. Além disto, agrega-se o problema da dispersão no processo de tomada de decisões, com prerrogativas do campo externo associadas a diferentes âmbitos governamentais – Executivo, Legislativo, ministérios e agências. A postura neutralista e plural da diplomacia do presidente Zuazo traduziu-se em uma procura por diversificação e melhora das relações com praticamente todos os países, inclusive os socialistas. Contudo, isto implicou na necessidade de maiores cuidados quanto à percepção norte-americana, reticente a tais orientações externas. Talvez a problemática de maior importância para a Bolívia resida na questão da saída para o Pacífico, objetivo para o qual buscou apoio em organismos multilaterais (OEA, ONU, Movimento dos Não-Alinhados) e em contatos bilaterais, ganhando sustentação política (ainda que essencialmente retórica) para sua reivindicação (p. 182).

Duas características destacam-se desse período: o latino-americanismo e o terceiro-mundismo. Tais aspectos são denotados na postura crítica assumida pela Bolívia com relação aos problemas do formato e funcionamento da OEA (limitada pelo domínio dos EUA), bem como na posição afirmativa quanto a iniciativas de maior integração do tipo Sul-Sul. Entre as áreas de atuação privilegiadas pelos bolivianos está a região sul-americana, desenvolvendo encontros e acordos (principalmente no campo econômico) com os países andinos, bolivarianos e amazônicos. Além disto, a Bolívia procura

¹ Yopo, Mladen. Bolivia: democracia, instabilidad interna y política exterior. In: Muñoz, Heraldo (comp.). *Las políticas exteriores latinoamericanas frente a la crisis*. (Anuario de políticas exteriores latinoamericanas – 1984). Caracas: Prospel; Grupo Editor Latinoamericano, 1984. p. 179-194. (p. 179).

iniciativas de cooperação e relações no campo das comunicações, como forma de mitigar o problema do acesso marítimo².

Porém, dos países vizinhos, Brasil e Argentina constituem os focos mais relevantes em termos políticos e econômicos para a Bolívia, prevalecendo no referido período um padrão de maior aproximação com a Argentina. Com esta foram melhorados os vínculos das relações, pelo contexto institucional democrático em ambos os países, sendo ampliadas as relações econômicas e comerciais (p. 184-185). Em relação ao Brasil, as conversações sobre cooperação também evoluíram, ainda que o tema acerca de um convênio para a venda de gás boliviano não tenha sido concretizado (p. 185). Além disto, o ambiente de equilíbrio relativo entre Brasil e Argentina, bem como a melhora nas relações com Paraguai e Uruguai, aparece como cenário (latino-americanista) propício para os interesses bolivianos de cooperação econômica para superação da crise, concertação democrática e, principalmente, para a questão da saída para o mar (p. 185-186).

Entre os países da região, o único com o qual as relações demonstram-se problemáticas foi o Chile, justamente pela referida questão marítima, ainda que os contatos entre os países tenham melhorado. Bolívia demonstrou uma estratégia de pressão diplomática no cenário internacional pela propagação de uma imagem positiva de democracia e da perspectiva do problema marítimo como uma questão latino-americana, buscando ampliação do apoio dos países da região, da OEA e dos Não-Alinhados como uma forma de multilateralizar este seu interesse (p. 187-188).

Quanto às relações com Estados Unidos nesse período, estas seguiram sendo estreitas e difíceis, condicionadas pelos temas do tráfico de drogas e a dívida externa. A postura neutralista da Bolívia e sua preocupação por ampliar suas relações com todos os países foram encaradas como uma iniciativa de independência relativa preocupante pela parte norte-americana. Esta visão resultou na aplicação de uma “política de linha dura” no que tange aos empréstimos financeiros e programas de auxílio econômico para a Bolívia, assumindo o apoio dos EUA um caráter mais retórico, quando não contraditório e conflituoso (p. 189-190). O problema da coca assume importância central nas relações entre Bolívia e EUA. Contudo, a postura adotada por este último mantém uma percepção restrita do problema, ao passo

² Yopo, p192.

que a visão defendida pelos bolivianos reside na ampliação e na complexificação da questão, buscando um debate multilateral (latino-americanista) para sua solução e a proposição de alternativas econômicas para a produção da coca (p. 191-192).

Apesar dos problemas internos e externos que afetam suas relações exteriores, Bolívia nesse período obteve avanços em diferentes âmbitos: início de modernização da burocracia diplomática; diminuição do grau de dependência norte-americana; aceitação de propostas pela comunidade internacional por intermédio dos organismos multilaterais; incremento das relações com outros países; melhoras sensíveis na vinculação regional (com exceção do Chile) afirmando sua postura latino-americanista. Mas, ainda assim, os problemas, sobretudo o endividamento e a inflação, conduzem a um esgotamento da situação boliviana que põe em risco sua atuação internacional e, inclusive, a manutenção de seu regime democrático (p. 193-194). Em 1984, a política externa de Siles Zuazo calcada nos aspectos de neutralismo, terceiro-mundismo e latino-americanismo teve prosseguimento, implicando em tensões entre La Paz e Washington – já observadas no ano anterior. Exemplos dessa postura neutralista são a normalização das relações com Cuba e o restabelecimento das relações com a China (em detrimento de Taiwan). Com relação aos demais aspectos citados, Bolívia continuou implementando sua aproximação regional, tendo apoiado todas as propostas de concertação democrática e de declarar a dívida externa como política.³

Em 1984, o governo boliviano continuou buscando respaldo dos demais países da América Latina para questões de seu interesse, especialmente o problema da saída para o mar e as dificuldades financeiras. Além disto, Bolívia fez uso dos organismos multilaterais, como a OEA, e de associações econômicas ligadas à área de produção mineral (no caso do estanho). Dentro da perspectiva neutralista desenvolvida, com sua tentativa de desvinculação direta ao tradicional eixo internacional (EUA), Bolívia continuou procurando estabelecer uma diversificação de suas relações. Assim, foram privilegiadas áreas como Europa e Japão, alcançando acordos de cooperação e empréstimos.

³ Yopo, Mladen. Política exterior boliviana: continuidad y cambio en la crisis. In: Muñoz, Heraldo (comp.). *América Latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir*. (Anuario de políticas exteriores latinoamericanas – 1985). Caracas: Prospel; Grupo Editor Latinoamericano, 1985. p. 197-207. (p. 198).

A exemplo do ano anterior, as relações da Bolívia com os EUA mantiveram-se em um patamar restrito, quando não conflituoso, agravado pelos problemas relativos à dívida externa e às diferenças quanto à forma de combate ao tráfico de coca. Este último agregou questões de ajuda no campo militar entre os dois países, gerando celeuma entre os bolivianos e denotando tensões com as políticas propostas pelos norte-americanos. Outros aspectos de continuidade com o período anterior foram as limitadas relações diplomáticas com o Chile e o contexto de crise econômica aguda com aumento do endividamento externo e da hiperinflação.⁴

3. Governo Victor Paz Estenssoro (1985-1989)

As eleições de 1985 trazem de volta Paz Estenssoro, que enfrenta os sindicatos e adota um pacote recessivo. O plano, imposto pelo FMI, derruba a inflação, que chegara a 24 000% anuais. O período inaugurado em 1985 pelo presidente Victor Paz Estenssoro contou com uma retórica inicial de manutenção dos princípios neutralista e plural, embora sua prática diplomática tenha demonstrado outro padrão. “Isto, em primeiro lugar, se tem demonstrado pela implementação da NEP, nova política econômica, que segue fórmulas – tipo FMI – eminentemente restritivas na perspectiva de deter a inflação”⁵.

Além disso, o plano econômico adotado contém uma série de medidas que instalam o paradigma neoliberal no país; destacando-se ainda, a procura por renegociação da dívida externa boliviana, essencial para o desenvolvimento do referido plano econômico. Outro aspecto de mudança encontra-se na diminuição das relações com Cuba e Nicarágua. Dessa forma, o novo presidente foi ajustando-se a certas posturas do sistema financeiro internacional e da potência hegemônica. O resultado destas mudanças expressou-se pela melhora das relações com os EUA, que aumentou sua cooperação econômica e proporcionou maiores facilidades para a Bolívia nos organismos internacionais de ascendência norte-americana. Contudo, os aspectos terceiro-mundista, latino-americanista e não-alinhado permaneceram, principalmente nas relações mantidas com os países da região na tentativa de multilateralizar suas questões mais relevantes: a saída para o mar e o narcotráfico⁶.

⁴ Id., *Ibid.*, p. 202.

⁵ Yopo, op. cit. p. 203.

⁶ Yopo, op. cit. p. (p. 204-205- 206).

O objetivo principal do governo era conter a ‘hiperinflação’ que castigava o país. Ao alcançar esse propósito foram orientados todos os instrumentos de política interna e externa. Os principais aspectos que envolveram esta preocupação com a economia foram a adoção de políticas monetaristas, ainda que implicasse em problemas de ordem social para as camadas médias e pobres; acordos para financiamento com o FMI e suas conseqüentes medidas de ajuste; a necessidade de renegociação da dívida externa, contando, ainda, com uma moratória dos pagamentos antes do estabelecimento de novas condições; busca por apoio financeiro da comunidade internacional, especialmente com os países vizinhos, a Europa e programas da ONU; atração de investimentos externos para sua reativação econômica, ainda que estas inversões não se tenham concretizado; elevação das exportações, dificultada pela desvalorização dos preços dos produtos minerais (especialmente o estanho) que fundamentam o comércio exterior da Bolívia.⁷

Nas relações com os Estados Unidos, a noção predominante na política externa boliviana do período enquadra-se na doutrina norte-americana de segurança hemisférica, que supostamente legitimaria uma maior vinculação dos países latino-americanos a esta potência, alterando substancialmente o perfil das relações exteriores da Bolívia. Assim,

para os Estados Unidos, liquidado o projeto ‘udepista’ e sem outros riscos no horizonte imediato, a luta contra as plantações de coca e seu interesse em conservar a supremacia militar absoluta, parecem ser os temas prioritários em seus tratos com Bolívia⁸

Entre os elementos de destaque dessas relações pode-se apontar o tema do narcotráfico como um dos mais latentes e também tenso. Isto se deve às diferentes concepções entre Bolívia e EUA acerca das melhores propostas de solução. Bolívia defende uma ótica mais ampla e multilateral do problema, ao passo que os norte-americanos adotam uma política que encara tal questão de modo mais restrito e agressivo, cobrando maiores ações e resultados do governo boliviano por meio de pressões econômicas⁹.

⁷ Camacho Omiste, Edgar. Bolívia en 1986: la política exterior del neoliberalismo. In: Muñoz, Heraldo (comp.). *Las políticas exteriores de América Latina y Caribe: continuidad en la crisis*. (Anuario de políticas exteriores latinoamericanas – 1986). Caracas: Prospel; Grupo Editor Latinoamericano, p. 183-208. (p. 184-189), 1986.

⁸ Id, Ibid., (p. 190).

⁹ Id., Ibid., (p. 190-191 e 194).

Além deste fator econômico, os EUA procuraram promover sua influência na questão do narcotráfico por meios militares. Neste período desenvolveram-se políticas de cooperação entre as Forças Armadas dos dois países, contando com manobras conjuntas, treinamento e formação de quadros. Contudo, tal aproximação militar dos EUA e alguns embaraços diplomáticos abrigam uma série de controvérsias sobre ingerência externa e soberania nacional – denotando a necessidade para a Bolívia de uma reorientação de sua política externa com vistas a um padrão mais proveitoso de relações (p. 192-195).

Nas relações com América Latina, a Bolívia concentrou suas relações com os países limítrofes e algumas discussões multilaterais sobre a coordenação de iniciativas para o problema do endividamento externo, para o desenvolvimento da região amazônica e para intercâmbio em diferentes áreas. Dos países da região, as relações mais acentuadas da Bolívia desenvolveram-se com Brasil e Argentina. Com o primeiro os principais temas foram os acordos para a venda de gás, o controle sobre o comércio fronteiriço irregular e os projetos de cooperação no campo de energia e comunicações, a exemplo da idéia de integração de conexões ferroviárias e auto-estradas (p. 196-197). As relações com a Argentina mantiveram um padrão elevado de cooperação apesar das dificuldades econômicas que afetam os dois países. A base de seus contatos encontra-se no apoio à reivindicação boliviana de saída para o mar, nas renegociações sobre o comércio do gás e em projetos na área de transportes (p. 198-199).

Além de Brasil e Argentina, o governo boliviano desenvolveu importantes relações com Paraguai (retomando o diálogo e projetando seu interesse pelo acesso à bacia do Prata), Peru (incluindo projetos de integração fronteiriça, mas centrando-se na questão boliviana do acesso ao Pacífico) e Chile (alterando o parâmetro de suas relações ao designar um “novo enfoque” às suas reivindicações junto a este país) (p. 199-201). Desses países, o que apresentou importância maior neste período foi justamente o Chile, sendo retomado o diálogo diplomático pelo estabelecimento de contatos e acordos. Apesar disto, a manutenção do regime militar chileno e a postura boliviana de não ceder para supostas compensações territoriais inviabilizaram avanços maiores na questão da saída para o mar (p. 201-204). Com os demais países latino-americanos as relações foram escassas, restritas aos protocolos básicos e aos temas envolvendo o Acordo de Cartagena.

As relações com a Europa Ocidental permaneceram limitadas, com o diálogo circunscrito ao apoio à democracia e a postura reticente ao problema do endividamento externo. O governo boliviano percebe a crescente necessidade de uma articulação regional para negociar esta questão da dívida em patamares mais adequados. Apesar disto, Bolívia manteve com essa região alguns projetos de financiamento e cooperação econômica. Com os países socialistas as relações permanecem escassas, sendo o principal foco a URSS, com a qual Bolívia manteve alguns projetos de desenvolvimento econômico e cooperação técnica (p. 205-206).

Em compensação, indicam-se alguns progressos em relação com os três gigantes da Ásia. De fato, durante o ano 1986 o governo prestou especial atenção a suas relações com Japão, Coréia do Sul e República Popular da China, países que foram oficialmente visitados pelo Chanceler (p. 206)

e com os quais foram firmados convênios de cooperação econômica, técnica e cultural. Quanto aos Não-Alinhados, destaca-se sua solidariedade à reivindicação boliviana de acesso ao oceano, além do rompimento de relações consulares entre o governo da Bolívia e o regime do *apartheid* da África do Sul (p. 207).

Em síntese, este modelo de reinserção externa pautada pelas modificações econômicas, teve uma expressão política de subordinação e alinhamento imediato com a potência hemisférica. A ortodoxia do modelo econômico e a debilitada posição internacional da Bolívia no momento de sua aplicação, fizeram daquele um superestimado fator de acomodação e ação externa. Assim, essa maior predileção da política externa boliviana para um alinhamento com os EUA acabou por reduzir seu grau de autonomia relativa e gerar um distanciamento nas relações de integração andina.¹⁰

Por outro lado, em um contexto internacional de baixos preços dos principais produtos bolivianos de exportação e de esgotamento da procura por contatos privilegiados com os norte-americanos, a política externa boliviana apresenta alterações a partir do aumento de importância das relações com Brasil e Argentina. O comércio da Bolívia com estes dois países constitui a maior parte de suas exportações, em

¹⁰ Barrios Morón, Raúl. Bolívia: ¿buscando protagonismo? In: MUÑOZ, Heraldo (comp.). *El desafío de los 90*. (Anuario de políticas exteriores latinoamericanas – 1989-1990). Caracas: Editorial Nueva Sociedad; Prospel, p. 131-149.) p. 132, 1990.

detrimento das trocas com os EUA. Contudo, essas relações comerciais com os países vizinhos denotam um caráter assimétrico, a qual se constituía como periferia dentro da periferia.

Produziu-se, então, um duplo *standard* de ação externa: reinserção econômica sob a ortodoxia liberal, pluralismo retórico e subordinação real ao centro hegemônico, no relacionamento político. Assim, o político da ação externa se alinhou, tanto quanto sua dimensão econômica se regionalizou drasticamente (p. 134).

Estes elementos associaram-se à necessidade de um novo enfoque externo por parte da Bolívia frente a um cenário internacional com estreita margem de relações. Deste período, os temas de destaque maior da agenda boliviana seguiram os mesmos: o combate ao narcotráfico (em relação com os EUA) e a venda de gás (com a Argentina)¹¹.

Em meio a assimetrias inequívocas, no caso dos vínculos com Estados Unidos, o governo boliviano tratou de diversificar os cenários de negociação ao reiterar o postulado da *multilateralização* do tema das drogas (p. 135), persistindo, assim, as divergências entre os dois países quanto às concepções de combate ao narcotráfico. Neste período, as tensões decorrentes dessas diferentes visões do problema foram percebidas em incidentes diplomáticos e militares (suposta proposta de fixação de base armadas dos EUA), cobranças e pressões do governo norte-americano por maior vontade e resultados na ação dos bolivianos. Além disto, a atenção dos EUA também esteve voltada para o processo eleitoral boliviano, defendendo a continuidade democrática (p. 136-138).

Com relação à burocracia diplomática boliviana no período e no mandato de Paz Estensoro, destaca-se a escassez de viagens do presidente ao exterior e o aumento da importância e autonomia do trabalho dos chanceleres. Porém, estes fatores coincidem com uma chamada crise da burocracia diplomática, decorrente dos conflitos gerados por sua modernização e da emergência de casos de corrupção e nepotismo (p. 138-139).¹²

¹¹ Id., Ibid., p. 133-135.

¹² Barrios Morón, Raúl. Bolívia: ¿buscando protagonismo? In: Muñoz, Heraldo (comp.). *El desafío de los 90*. (Anuario de políticas exteriores latinoamericanas – 1989-1990). Caracas: Editorial Nueva Sociedad; Prospél, p. 131-149, 1990.

4. Governo Jaime Paz Zamora (1989-1993): diplomacia em “linha direta”

O novo presidente boliviano, Paz Zamora, foi eleito por uma coalizão política heterogênea, resultando em uma conduta de governo pluralista e pragmática. Nas eleições de 1989, nenhum candidato obtém maioria, e o Congresso escolhe para a Presidência Jaime Paz Zamora, o terceiro colocado no pleito direto. Entre os referenciais que compõem essa coalizão estão os elementos da socialdemocracia, da democracia-cristã internacional e do liberalismo.¹³ A sua atuação política interna e sua legitimidade no Poder Executivo da Bolívia não eram unânimes e, conseqüentemente, sua imagem e posição diante dos demais países era mais sólida e estável internamente.

Com o início do governo de Jaime Paz Zamora, a política externa boliviana ganhou um novo impulso, pela *diplomacia em linha direta*, aliando elementos do governo anterior ao seu estilo próprio de atuação política, com papel ativo do Executivo nas relações diplomáticas. Um exemplo dessa nova abordagem foram as freqüentes viagens ao exterior buscando novos acordos bilaterais e multilaterais.¹⁴ Ao contrário da dinâmica diplomática anterior, o presidente Paz Zamora demonstrava um envolvimento maior nos tratos internacionais com um estilo de atuação direta e personalizada, alterando a tendência de protagonismo que vinha logrando a chancelaria boliviana. A proposição da nova política externa consistia em alcançar condições mais favoráveis e flexíveis nas relações com os países da região e um papel mais destacado no cenário mundial, com ênfase na diplomacia econômica, concebendo a política externa como um instrumento para alavancar as exportações, atrair investimento estrangeiro e dinamizar a economia.

O trato do tema do narcotráfico, um dos mais relevantes para a Bolívia, alcançou melhoras nesse período, sendo discutido no âmbito da ONU e contando com o apoio do Peru e da Colômbia para a concertação de políticas de combate ao problema. A posição defendida pela Bolívia e por estes países corresponde a uma interpretação mais ampla da questão, no intento de construir alternativas mais produtivas

¹³ Barrios Morón, Raúl. Bolívia: ¿buscando protagonismo? In: Muñoz, Heraldo (comp.). *El desafío de los 90*. (Anuario de políticas exteriores latinoamericanas – 1989-1990). Caracas: Editorial Nueva Sociedad; Prospel, p. 131-149, 1990.

¹⁴ Raúl Barrios M. Bolívia: retórica e realidade da diplomacia em linha direta.

e eficazes do que as medidas militares (p. 143). Assim, este problema possibilitou um estreitamento dos contatos com tais países, o que ainda se manifesta no acercamento da região com a melhora das relações bilaterais com Venezuela e Peru, além da reafirmação dos interesses bolivianos junto ao Pacto Andino (p. 143-144).

Quanto às relações com os EUA, a postura da política externa boliviana demonstrou uma intenção retórica de modificar a estrutura de vinculação e alinhamento a este eixo diplomático, ainda que sua prática não tenha alcançado resultados expressivos. As relações entre os dois países mantiveram-se baseadas em torno do tema do combate ao narcotráfico, persistindo as tensões acerca das diferenças de concepções e de soluções para a questão, bem como as cobranças norte-americanas por maiores resultados nas ações do governo boliviano¹⁵. O acordo de Cartagena assinalou uma mudança na posição intransigente dos EUA em relação a repressão do tráfico e mesmo sem ter sido aceito totalmente já mostra um avanço em termos de negociações bilaterais e uma diminuição na desigualdade de poder entre países nesse acordo. Prevê a internacionalização da questão do tráfico de drogas, tornando-o um problema de âmbito mundial e diminuindo/dividindo assim as responsabilidades de países como a Bolívia sobre o controle do cultivo e produção da folha da coca. Apesar dessa conquista importante, o principal tema boliviano no encontro não foi negociado que era o desatrelamento do desenvolvimento social e econômico interno boliviano da questão das drogas, isto é, manter acordos econômicos com os EUA independentes dos acordos de repressão ao tráfico. O anexo III do acordo prevê o uso das Forças Armadas bolivianas – com subsídios norte-americanos – e uma reavaliação da sociedade boliviana, de seu papel no combate ao tráfico. Proposta foi rejeitada pela população boliviana, pois a grande massa camponesa, mestiça e índia do país, a mais desfavorecida e que cultivava a folha da coca para a subsistência, seria a mais afetada com esta iniciativa. Pressão político-econômica dos EUA sobre o governo boliviano levou Paz Zamora a aceitar a militarização, indo contra a opinião pública interna de seu país e ficando em um impasse, entre perder o apoio interno ou externo.¹⁶

¹⁵ Barrios Morón, Raúl. Bolívia: ¿buscando protagonismo? In: Muñoz, Heraldo (comp.). *El desafío de los 90*. (Anuario de políticas exteriores latinoamericanas – 1989-1990). Caracas: Editorial Nueva Sociedad; Prospel, p. 131-149. (p. 144-145), 1990.

¹⁶ Raúl Barrios M. Bolívia: retórica e realidade da diplomacia em linha direta.

No âmbito regional, a Bolívia logrou obter acordos com vários países. Com a Argentina, foi assinado um novo acordo de venda de gás e sobre as dívidas de ambos os países, e com o Peru, um acordo entre Paz Zamora e Alan Garcia em 1989, Fujimori assumindo o governo peruano. Já nas relações com o Brasil destacam-se acordos importantes para a Bolívia, renegociação da dívida boliviana com o Brasil, com Paz Zamora assinando novos acordos com Collor e reafirmando o acordo energético firmado anteriormente entre ele e Sarney (1988). Houve também a construção do gasoduto Rio Grande-Puerto Suárez e da Central Termoelétrica de Puerto Suárez, acordos de preservação ambiental e estudos sobre a viabilidade de uma linha férrea ligando Santos à Matarani, na Bolívia. O Brasil queria ter acesso ao Pacífico através da Bolívia, mas a interferência da Argentina levou o país a manter conversações com o Chile sobre a instalação desta linha através de Antofagasta, ameaçando as ambições diplomáticas bolivianas. Esse assunto foi levantado no encontro entre Zamora e Collor, mostrando sua importância para a Bolívia. Também foi assinada a Declaração de Trinidad: fronteira entre Brasil e Bolívia vista como uma área estratégica para o controle da exploração dos recursos naturais, minerais e do tráfico de drogas.

Outro país importante para a política externa da Bolívia foi Argentina, com a qual as relações superaram algumas de suas dificuldades, como a alta vulnerabilidade e a assimetria boliviana nas negociações econômicas, principalmente na venda de gás. Tal melhora nas relações bilaterais desenvolveu-se com a ascensão de Menem e de Paz Zamora, tendo por resultado as negociações que anularam a dívida financeira comum a as proposições para a ampliação da integração no setor energético – objetivos cujo cumprimento permanece incerto.

As relações entre Bolívia e Chile nesse período apresentaram sinais de mudança, com tendências pronunciadas para uma melhoria dos canais de diálogo bilateral – em parte devido ao esgotamento da estratégia de levar a questão da saída para o âmbito multilateral e latino-americano. A postura defendida pelo novo governo é de uma “renovação da estratégia para o Chile a partir de uma *mudança de mentalidade* e sobre a base do processo de democratização naquele país”. Consultado sobre a orientação da mudança de mentalidade, Paz Zamora disse que Bolívia rechaçaria conceitos caducos de soberania para resolver o problema marítimo, em uma época em que a intercomunicação e a interdependência são conceitos que se

incorporarão ao de soberania¹⁷. Em relação ao Chile, ocorreu uma reavaliação sobre as atitudes diplomáticas/estratégicas bolivianas em relação à demanda marítima; questionamento sobre o abrandamento das estratégias diplomáticas evitando atritos com o Chile, que estava saindo do regime militar. Discussão diplomática interna sobre como lidar com o Chile: mantendo uma diplomacia enérgica, já que a transição de governo não mudou a posição chilena sobre o assunto, ou abrandar a estratégia boliviana buscando novas formas de diálogo diante da conjuntura política chilena. A indecisão sobre que rumo tomar levou ao adiamento de um possível acordo entre os dois países, laços diplomáticos rompidos, mas econômicos e comerciais mantidos pela iniciativa privada progridem. Relações comerciais entre cidades bolivianas e chilenas foram os meios encontrados pelas regiões fronteiriças para se desenvolverem, apesar da situação política instável.

Na comunidade andina a participação boliviana estagnada devido ao não cumprimento dos acordos firmados anteriormente entre eles. Os países andinos não estavam abrindo suas economias e fronteiras como combinado nos acordos, Paz Zamora propõe, então, a Ata de La Paz, tentando, assim, solidificar a então frágil união andina. Também esteve distante do Mercosul, apesar da melhora significativa de suas relações bilaterais com o Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Acordos bilaterais não foram suficientes para aproximar os demais países à Bolívia; argumenta-se que essa situação pode vir da profunda identificação boliviana com os países andinos e com seus ideais políticos de integração regional e do distanciamento físico e social da Bolívia em relação aos países sulinos, deixando-a em segundo plano neste bloco.

A Bolívia conseguiu, também, apoio europeu à sua proposta de internacionalização da questão das drogas e de meios alternativos para o desenvolvimento social das regiões produtoras da folha de coca, fortalecendo a posição boliviana frente aos EUA. Bolívia conseguiu, no ano de 1990, renegociar sua dívida externa (Tratado de Toronto), captar investimentos externos e novos empréstimos para o país junto ao Clube de Paris. A política externa direta promovida pelo governo boliviano demonstrou os limites da atuação diplomática real, não conseguiu superar a desigualdade da Bolívia frente aos EUA e, na

¹⁷ Barrios Morón Raúl. Bolívia: ¿buscando protagonismo? In: Muñoz, Heraldo (comp.). *El desafío de los 90*. (Anuario de políticas exteriores latinoamericanas – 1989-1990). Caracas: Editorial Nueva Sociedad; Prospél, p. 131-149. (p. 144-145), 1990.

opinião de Raúl Barrios, diminuiu o êxito conseguido em outras áreas de atuação e deixou o país em uma situação política interna perigosa após o caso da militarização do combate ao tráfico.

No campo das relações econômicas, o referido período apresentou importante melhora de alguns índices, destacando-se a reativação do setor exportador mineiro e o saldo positivo da balança comercial.

Por outro lado, as conversações com o Fundo Monetário Internacional e os organismos financeiros multilaterais desenvolvem-se sobre as bases de manutenção do modelo de estabilidade aplicado desde 1985, o que demonstra que as relações econômicas externas seguirão sujeitas e duramente condicionadas à continuidade do ajuste estrutural (p. 148).

Resumidamente,

as tendências de renovação da política exterior boliviana, a partir de agosto de 1989, atingem parcialmente os níveis internos ou burocráticos de sua formulação, a revitalização do papel presidencial em matérias externas, a busca de protagonismo cooperativo político e econômico no âmbito regional e a multilateralização não formal no tema das drogas e o conseqüente ‘endurecimento’ da posição boliviana no estabelecimento de desenvolvimento alternativo para sua solução (p. 149).

O principal objetivo desta nova abordagem política era (re)inserir a Bolívia na “economia mundial em transformação” (p.125), nos blocos regionais, como o Mercosul (aumento significativo no papel e importância das relações bilaterais com os países vizinhos) e “internacionalizar” (125) o problema do narcotráfico, principal tema da política externa boliviana e das negociações e acordos bilaterais com os EUA. A partir da década de 1990, ocorreu um aumento significativo, dos auxílios financeiros e acordos econômicos entre a Bolívia, Brasil, Japão e Europa, demonstrando um rápido avanço na sua política externa, contrapondo o retraimento/ estagnação na política interna. Entre os pontos negativos de sua política externa: nepotismo, partidarismo e improvisação. A participação ativa do presidente diminuiu e limitou o poder de atuação e de mando dos diplomatas e do ministério boliviano que ficou atrelado aos desígnios do Executivo.¹⁸

¹⁸ Raúl Barrios M. Bolívia: retórica e realidade da diplomacia em linha direta.

5. Governo Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997)

Nas eleições de 1989, nenhum candidato obtém maioria e o Congresso escolhe para a Presidência Jaime Paz Zamora, o terceiro colocado no pleito direto. O autor do plano que derrubou a inflação, Gonzalo Sánchez de Lozada, chega à Presidência em 1993. Lozada estudou e residiu longo tempo nos Estados Unidos e, por esta razão, seu espanhol perdeu muito de sua fluência. Mais do que isto, trata-se de um homem identificado com o chamado Consenso de Washington. O governo neoliberal de Lozada provoca conflitos com os camponeses, em virtude da política de erradicação do cultivo da coca, e com a Central Operária Boliviana (COB), principal confederação sindical do país, por causa da privatização de estatais, que atinge a área de mineração. Durante seu governo boa parte das minas do país foi fechada por serem consideradas anti-econômicas, o que agravou as condições sociais do país. Sánchez de Lozada implantou verdadeiramente o neoliberalismo na Bolívia, colocando o país no compasso da globalização.

Em 1996, a Bolívia acertou com o Brasil a construção de um gasoduto para transportar gás boliviano para São Paulo e Rio Grande do Sul. Finalmente, a integração energética concretizava-se, uma vez que problemas de toda a ordem haviam impossibilitado que o acordo petrolífero de 1938 fosse cumprido (especialmente a insuficiência das jazidas). A venda de gás ao maior mercado sul-americano permitiu ao país obter recursos para importar produtos brasileiros e dos demais países do Mercosul. Assim, a nação tornou-se membro associado do Mercosul em 1997, enquanto mantinha seu status como membro pleno da Comunidade Andina de Nações.

6. Governo Hugo Bánzer (1997-2002)

As eleições presidenciais de 1997 marcam a volta de Hugo Bánzer à Presidência. Para ratificar sua eleição pelo Congresso, Bánzer, da Ação Democrática Nacionalista (ADN), faz acordo com o Movimento da Esquerda Revolucionária (MIR) e com a União Cívica Solidariedade (UCS). A impopular política de austeridade continua. Os sindicatos ligados à COB organizam greves e manifestações em todo o país, em 1998 e 1999. Em troca de ajuda econômica, Hugo Bánzer promete aos EUA acabar com o cultivo de coca em um prazo de cinco anos e enfrenta protestos dos agricultores. Em 1999, decreta

medidas de combate à corrupção, depois que denúncias provocam a demissão de ministros. Em fevereiro de 2000, o FMI e o Banco Mundial chegam a um acordo com o governo para reduzir a dívida do país e aprovam empréstimo de 100 milhões de dólares.

O aumento nas tarifas de água, em dezembro de 1999, inicia uma onda de protestos que atinge o ápice em 8 de abril de 2000, com cinco mortos, em um confronto entre manifestantes e a polícia. O governo proíbe concentrações públicas e decreta estado de emergência. A medida é cancelada em 20 de abril. Os ministros de governo pedem renúncia coletiva e Bánzer nomeia um gabinete mais conservador. Em outubro, o governo, enfraquecido, enfrenta greves de professores e protestos de camponeses. Plantadores de coca bloqueiam as estradas do centro do país, exigindo a renúncia de Bánzer. Com a renúncia do presidente, em agosto de 2001, o vice, Jorge Quiroga, assumiu a Presidência.

7. Segundo Governo Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2003)

Lozada substituiu Jorge Quiroga, que ficou apenas um ano no poder, ocupando o posto de Hugo Bánzer, que morreu em maio de 2002, quando já tinha se afastado do poder. Lozada, do MNR, assume em 06 de agosto de 2002. Derrotou o líder sindical *cocalero* Evo Morales do MAS (Movimento ao Socialismo) por pouco mais de 1% dos votos populares, depois desse último haver sido desqualificado pelo embaixador norte-americano na Bolívia. Durante seu governo, que foi marcado por uma tendência neoliberal tardia, a crise social e econômica aprofundou-se, tendo a renda *per capita* do país diminuído de 938 para 883 dólares anuais. Um plano de austeridade do FMI, que previa o aumento de tributos, gerou um motim da polícia, que se enfrentou com o Exército e obrigou o governo a recuar.

Os empresários e camponeses uniram-se para pedir ao presidente que reativassem a economia, que se encontrava em estado de calamidade pública. Assim, o governo planejou a venda de gás aos Estados Unidos e ao México através de um gasoduto que ligaria as jazidas do país a um porto chileno. Apontado como único meio de tirar o país da recessão, o projeto de Lozada encontrou forte resistência, que eclodiu em atos de violência, produzindo a renúncia do mesmo em outubro de 2003. Tratava-se de um governo fortemente voltado para os EUA e entusiasta das negociações da Alca.

A renúncia do presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, após quase duas semanas de protestos, com dezenas de mortes, possuiu um grande significado internacional. A situação social da Bolívia, com elevado percentual de pobreza, tem sido um caldo de cultura para a instabilidade política, após décadas de instáveis regimes ditatoriais. Estabilizada a democracia no país, os ajustes neoliberais dos anos 1990, especialmente os promovidos durante o primeiro mandato de Sánchez de Lozada, aprofundou os problemas, pois fechou grande parte das minas do país e procurou restringir o cultivo de coca, seguindo instruções norte-americanas. Estas duas atividades eram responsáveis pelo sustento da maioria das famílias bolivianas.

A eleição de Lozada para um novo mandato, ocorrida no ano de 2002, revelou a precariedade do sistema eleitoral vigente e frustrou os apoiadores do líder da oposição, Evo Morales. Este *cocalero*, líder do MAS, representante dos camponeses e índios (como ele) retrata uma figura em ascensão na política boliviana. Sánchez de Lozada, de volta ao cargo, reiniciou um ciclo neoliberal tardio, quando este tipo de política começava a refluir no continente. Neste sentido, pode-se dizer que estava na contramão da história.

A Bolívia, membro da Comunidade Andina de Nações (CAN), era também associada ao Mercosul desde 1996, vendia gás (através de um gasoduto) e petróleo para o Brasil. Mas seu governo acenava para a Alca e para os Estados Unidos e acatou a iniciativa da construção de um gasoduto que iria até um porto chileno e, dali, para os EUA e México. Ora, no século XIX o Chile arrancou a saída para o mar que o país possuía, por meio da Guerra do Pacífico (ou do Salitre), gerando um sentimento antichileno muito forte. Além disso, o sentimento antiamericano também é poderoso, pois as restrições ao tradicional cultivo da coca (que tem vários usos, não apenas matéria-prima para cocaína) arruinou boa parte dos camponeses.

Por outro lado, provavelmente os EUA e o México não necessitem muito do gás boliviano, sendo a iniciativa do gasoduto em grande parte uma estratégia para vincular a Bolívia ao Chile (país com fortes interesses pró-americanos) e ao Nafta, criando bases para a adesão à Alca. Desta forma, a Bolívia começaria a afastar-se do Mercosul. As organizações sindicais e oposicionistas mobilizaram-se contra o presidente, que empregou as Forças Armadas contra a população, fortalecido pelo apoio político do presidente Bush. Quase duas semanas de violência produziram dezenas ou centenas de mortos

e a paralisia do país. Abandonado por parte de seus correligionários e vendo que o Exército não estava disposto a prosseguir na repressão, o presidente renunciou dia 17 de outubro, rumando para Miami.

Ao mesmo tempo em que a crise atingia seu ápice, os presidentes Lula e Kirchner lançavam o Consenso de Buenos Aires na capital argentina (em substituição ao Consenso de Washington dos anos 90), e enviavam os assessores Marco Aurélio Garcia e Eduardo Sguiglia (funcionário argentino) para mediar o conflito no país vizinho. Após alguns contatos políticos e com a renúncia de Lozada, o vice-presidente Carlos Mesa assumiu o poder. Trata-se de um personagem com pouca experiência política, que se afastou do presidente quando a crise se agravou. Ele prometeu um governo de transição, a convocação de uma Assembléia Constituinte e um referendo popular sobre a venda de gás, que dificilmente será aprovado.

O saldo internacional da crise foi favorável a uma linha diplomática que o Brasil vem desenvolvendo, pois juntamente com o Peru, agora a Bolívia provavelmente se somará ao esforço por criar um novo modelo econômico que gere crescimento e políticas sociais, além de reforçar a integração sul-americana, contrapeso importante quando as negociações da Alca estão chegando ao ponto decisivo em 2004. Assim, apenas o Chile e a Colômbia ainda mantêm uma atitude reservada frente ao modelo brasileiro de integração e desenvolvimento socioeconômico. Quanto ao apoio econômico externo recebido pelo novo governo, as cifras são eloqüentes: os EUA enviaram 8 milhões de dólares para cobrir o déficit fiscal do país, a União Européia prometeu 57 milhões para a construção do corredor bioceânico e o Brasil assegurou uma linha de crédito do BNDES da ordem de 600 milhões de dólares.

8. Inserção Regional da Bolívia na década de 1990: entre o Mercosul e a CAN

São diversificadas as relações bilaterais que a Bolívia mantém, principalmente com os cinco países que fazem fronteira com seu território. Contudo, as relações multilaterais (a Bolívia pertence à ONU, OMC, OEA, entre outras instituições) e as relações regionais (associação ao Mercosul, membro da CAN, parte no Tratado da Bacia do Prata e Tratado de Cooperação Amazônica), também, fazem parte da agenda internacional da Bolívia. O país está presente, também, nas negociações de implementação da Alca, constando como vice-

presidente do grupo negociador sobre “Acesso a mercados”. Mas são as relações bilaterais que a Bolívia possui com Brasil, Argentina, Chile, Paraguai e Peru que constituem o núcleo central das relações internacionais do país.

8.1. *Brasil*

A política brasileira, em relação à Bolívia, foi caracterizada, em seus primórdios, pela prioridade da delimitação da extensa fronteira comum – mais de 3 mil quilômetros, a maior fronteira do Brasil. O maior problema enfrentado pelas duas nações quanto à fronteira comum foi a questão do Acre, solucionada pelo Tratado de Petrópolis, em 1903 (1904, segundo o MRE do Brasil). A Bolívia, hoje, faz fronteira com quatro estados brasileiros: Acre e Rondônia, na região norte do Brasil; e Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, na região centro-oeste.¹⁹

Foi com a disputa pelo território do Chaco, entre a Bolívia e o Paraguai, que iniciaram as aproximações diplomáticas entre o Brasil e a Bolívia. A posição assumida pelo Brasil frente a disputa pelo Chaco Boreal entre as nações já mencionadas foi, primeiramente, de distanciamento e neutralidade. A disputa pelo Chaco, com confrontos armados, data de 1928. Aos finais de 1928, o Brasil mantinha relações amistosas tanto com a Bolívia quanto com o Paraguai. Contudo, a partir de 1935, o Brasil assume outra postura frente o conflito. Segundo León Bieber, a mudança de posição da diplomacia brasileira “pode ser vinculada a um reconhecimento relativamente tardio de interesses relacionados à disputa pelo Chaco. No Chaco, afinal de contas, supunha-se a existência de petróleo, e na região oriental da Bolívia o hidrocarboneto já estava sendo explorado”²⁰.

Durante todo o conflito do Chaco, as iniciativas de paz partiram dos EUA e da Argentina. Entre os dois países desenvolveu-se uma acirrada disputa de interesse e prestígio pelo título de pacificador da contenda. E o Brasil já não mais queria ter papel secundário nessa negociação. O relativo retraimento da diplomacia brasileira baseava-se em três fatores: as turbulências políticas pelas quais passava o Brasil (Revolução de 30 e 32); a decisão de manter uma posição equidistante face aos países vizinhos com os quais o Rio de Janeiro mantinha cordiais relações e a ausência de mercados econômicos tanto na Bolívia quanto

¹⁹ Viotti, Maria Ribeiro. P. 187.

²⁰ Bieber, p. 214.

no Paraguai.²¹ Após 1935, quando o Brasil começa a mostrar interesse pela questão do Chaco e rompe com seu papel de neutralidade, assumindo uma posição clara de apoio à Bolívia, o Itamaraty começou a imprimir esforços para evitar que a região oriental boliviana se convertesse em uma zona de influência argentina e, também, porque Paraguai e Uruguai começaram a mostrar um interesse cada vez maior em obter os hidrocarbonetos do leste boliviano.²²

Assim, a incapacidade de romper a seu favor o jogo pendular que a diplomacia boliviana tinha iniciado entre a Argentina e o Brasil foi determinante na atitude que o Itamaraty tomou para assinar um tratado ferroviário (Tratado sobre vinculado ferroviário entre Corumbá e Santa Cruz de la Sierra), que previa a construção da ferrovia Corumbá – Santa Cruz de la Sierra, e um tratado petroleiro (Tratado sobre saída e aproveitamento do petróleo boliviano), um acordo sobre a exploração do petróleo na região leste da Bolívia a partir do rio Parapeti em direção ao norte do país, antes que a Argentina tomasse a mesma iniciativa. Mediante ambos os tratados, o Brasil comprometeu-se a resguardar a integridade territorial da Bolívia. Então,

para evitar que outra potência regional obtivesse influência dominante sobre uma matéria-prima da Bolívia, o Brasil apressou a assinatura de tratados para garantir o acesso a elas; fê-lo inclusive ao preço de renunciar à postura equidistante que mantivera durante uma década face a duas nações rivais e beligerantes.²³

Contudo, os tratados sobre construção ferroviária e aproveitamento do petróleo boliviano somente demoraram a ter efeitos concretos e não evitaram o avanço da influência argentina sobre a Bolívia. Tais tratados foram assinados no ano de 1938 e significaram para a Bolívia a criação de uma infra-estrutura que vinculava a região oriental do país ao Brasil, abrindo à Bolívia a rota atlântica, articulando Santa Cruz de la Sierra com o rio Paraguai e o porto de Santos. Para o Brasil, os referidos acordos atendiam a considerações de natureza tanto política quanto econômica. A ligação ferroviária com a Bolívia favorecia a aproximação que o governo brasileiro buscava.²⁴

²¹ Bieber, p. 215.

²² (Bieber, pág. 266).

²³ (Bieber, pág.230).

²⁴ (Viotti, pág.190).

Como já mencionado, tais acordos demoraram a ser cumpridos. O tratado referente à exploração de petróleo demorou devido, principalmente, à indeterminação da área de estudo para o início da exploração. Já a ferrovia Corumbá-Santa Cruz de la Sierra, com quase 650km de extensão, foi inaugurada somente em janeiro de 1955. Devido à demora e à falta de resultado do tratado de exploração de petróleo de 1938, um novo acordo foi assinado em 1958, conhecido como Ata de Roboré. A tal ata pertencem o Convênio de Livre Trânsito, o Convênio de Cooperação Econômica e Técnica e o Convênio de Comércio Interregional, entre outros, sendo que a Ata de Roboré está em vigor até hoje. Quando acordada, a Ata de Roboré foi amplamente polemizada pelo Congresso brasileiro, tanto porque no acordo inicial a exploração do petróleo pelo Brasil ficaria a cargo de empresas privadas, enquanto o Congresso Nacional desejava que a Petrobrás fosse a empresa exploradora. No governo João Goulart, o petróleo do Oriente Médio apresentava-se com preço mais baixo do que o petróleo boliviano, desmotivando a implementação do acordo. O comércio do petróleo boliviano, nos termos das notas reversais de 1958, passou a ser inviável para o Brasil.

Se não alcançou o objetivo esperado em relação ao petróleo, a Ata de Roboré trouxe uma nova perspectiva de cooperação energética entre o Brasil e a Bolívia, por meio do gás natural. Foi a partir da década de 1970 que acordos sobre o uso do gás natural boliviano foram firmados. Entretanto, embora não se conhecesse o potencial gasífero boliviano, a primeira menção do interesse pelo fornecimento de gás natural boliviano ao Brasil já constava da Nota Reversal nº6, de 1958, do Tratado de Roboré, registrando uma possibilidade futura.²⁵

Os entendimentos entre a Petrobras e a YPFB prosseguiram, e no encontro entre os presidentes Médici e Bánzer, em abril de 1972, foi possível registrar um entendimento no campo dos hidrocarbonetos. O governo brasileiro cogitava em participar, com a Braspetro, na pesquisa e lavra de hidrocarbonetos na Bolívia, tendo em vista o interesse mútuo em ampliar as reservas bolivianas de gás. Isso porque, para ser viável o comércio de gás com a Bolívia, era necessário a construção de um gasoduto e, segundo a Petrobrás, tal construção somente seria viável se as reservas de gás da Bolívia fossem capazes de produzir 3 a 4 trilhões de pés cúbicos, enquanto que as reservas detidas pela Bolivian Gulf montavam apenas 1 trilhão de pés cúbicos de gás.²⁶

²⁵ (Viotti, pág.193).

²⁶ (Viotti, pág.194)

Todo o processo de negociação foi complexo e prolongado, mas culminou no Acordo de Cooperação e Complementação Industrial, no governo Geisel, em 1974. A venda de gás natural ao Brasil seria feita em conjunto com a implementação de um pólo industrial no sudeste boliviano, com uma siderúrgica, uma fábrica de fertilizantes nitrogenados, uma fábrica de cimento, além de energia e infra-estrutura necessárias para o pleno funcionamento do pólo. O acordo de compra e venda do gás teria preço negociado pela Petrobras e pela YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos). Já sobre o pólo, o Brasil financiaria o projeto e daria assistência técnica necessária quando solicitada pelo governo boliviano.

Agora foi a vez da Bolívia polemizar o tratado. Internamente, alegava-se, então, que o país não deveria alienar riquezas consideradas à futura industrialização do país e que os benefícios seriam maiores para o Brasil que para a Bolívia. As negociações seguintes entre a Petrobras e a YPFB continuavam a provocar manifestações na Bolívia. Em 1978, as negociações foram interrompidas, sendo retomadas no governo Garcia Meza, em 1980. Com acordos de estudos, reuniões técnicas e negociações sobre financiamento, preço e concorrência parecia que a questão da venda do gás boliviano ao Brasil estava tomando rumo definitivo. Porém, no governo Siles Suazo, em 1982, um fórum nacional foi convocado para que a questão do fornecimento de gás boliviano ao Brasil fosse novamente analisada. O projeto parecia continuar inviável. O pólo industrial era tanto temido quanto desejado pelos bolivianos.

Outra questão era o dilema entre apoiar a industrialização ou a exportação do gás. Tanto que, em 1984, foi promovido um ciclo de conferências regionais objetivando construir um consenso sobre o gás natural. No mesmo ano, no governo de João Figueiredo, voltou-se a cogitar o projeto do pólo industrial. Porém, o clima político na Bolívia continuava a impedir qualquer avanço nas negociações. Mas com as eleições bolivianas de 1985, que levaram Victor Paz Estenssoro ao poder, as negociações foram finalmente retomadas. O governo brasileiro divulgou, então, seus estudos sobre as possibilidades de utilização do gás. Um gasoduto de 560km de extensão, quase todo em território boliviano, seria construído. Apesar de as negociações seguirem com dificuldades, o parecer boliviano agora era favorável.

As dificuldades persistiam quanto ao preço e à quantidade de gás a ser vendido. Em 1988, no governo Sarney, foi firmado um acordo por notas reversais sobre o aproveitamento do gás boliviano, além do

compromisso de compra deste gás pelo Brasil, abrindo a utilização gradual do combustível no mercado brasileiro. Em 27 de julho de 1989, foram assinados contratos entre a Empresa Nacional de Electricidad (Ende), da Bolívia, e a Eletrobras e Eletrosul, sobre o fornecimento de energia elétrica, e entre a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) e a Interbras, sobre compra, venda e comercialização da uréia e polietileno, produtos estes resultantes da implementação do pólo industrial, acordado nas negociações. Já os contratos definitivos foram assinados em novembro de 1989.²⁷

A viabilização definitiva do projeto entre Brasil e Bolívia veio com uma mudança no setor energético brasileiro, que estabelecia a busca de novos meios de produção de energia, mais viáveis e menos prejudiciais ao meio ambiente, ampliando a participação do gás natural. Para aprofundar esta questão, foi criada, em julho de 1991, a Comissão do Gás Natural, que estipulou que a ampliação do gás natural na matriz energética deveria elevar-se dos atuais 2% a 9,8%, no ano 2000, e 11,9% em 2010. O relatório da Comissão do Gás Natural recomendava a substituição do óleo diesel e GLP (derivados do petróleo) e do óleo combustível por outro produto mais eficiente e limpo. Assim, até mesmo a Petrobras, antes receosa ao desenvolvimento do mercado de gás natural no Brasil, trabalhou na oferta e na ampliação do mercado de gás natural.

Isto trouxe novo ânimo às negociações entre o Brasil e a Bolívia, visto que agora o Brasil demonstrava concreto interesse pelo gás boliviano. No início da década de 1990, voltou-se a considerar a importação do gás *in natura*, tal como havia sido acordado Brasil e a Bolívia, na década de 1970. As novas negociações previam a construção de um gasoduto com 3148km de extensão (2486km em território brasileiro), que iniciaria na cidade de Rio Grande, na Bolívia, passaria por Puerto Suarez e seguiria até Campinas, de onde se estenderia até Porto Alegre, ao sul, e Belo Horizonte, ao norte. O contrato comercial foi assinado em 1993 pelos presidentes Itamar Franco e Jaime Paz Zamona.²⁸

Desde 1958, quando pela primeira vez tentou-se negociar com a Bolívia o gás natural, até 1993, quando foi firmado o acordo comercial, muitos obstáculos foram vencidos pelos dois países. Hoje, as relações que a Bolívia mantém com o Brasil são de vital importância

²⁷ (Viotti, pág.203),

²⁸ (Viotti, pág.205).

ao país, pois o Brasil configura como o maior comprador do gás natural boliviano. Em 1999, com a inauguração do gasoduto Santa Cruz – São Paulo, instaurou-se uma nova associação estratégica entre Bolívia e Brasil. O Brasil, também, confere muita importância às suas relações com a Bolívia, pois além de compartilhar “sua mais extensa faixa de fronteira” e de ter “a dupla condição de país amazônico e platino”, “a Bolívia é o 17º parceiro comercial individual do Brasil e o 5º no continente”(MRE-BR).

No governo Fernando Henrique Cardoso, em 2001, foram firmados novos acordos de integração tanto energética como física (os dois países buscam financiamento para a construção da rodovia Santa Cruz-Puerto Suárez-Corumbá, assim como para a construção de uma ponte entre Brasileia e Cobija, além de um aeroporto para uso comum em Cobija e Guayaramerin). Também em 2001 foi firmado um Memorando de Entendimento sobre Cooperação Técnica, pelos chanceleres Celso Lafer, do Brasil, e Javier Murillo, da Bolívia, que busca a viabilização do programa de cooperação científica e tecnológica pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

A questão energética é o que move as relações bilaterais entre o Brasil e a Bolívia. Esse assunto é pauta principal das negociações dos dois países. Atualmente, novas negociações sobre a compra do gás natural estão sendo feitas. Em fevereiro de 2003 a Petrobras solicitou a revisão do contrato com a YPFB para tentar reduzir o preço do gás, viabilizando-o, desta forma, ao mercado consumidor nacional. O que ocorre é que, com o atual contrato, a Petrobras é obrigada a pagar compulsoriamente o gás, independente do volume consumido pelo Brasil.

Em abril de 2003, a ministra de Minas e Energia do Brasil, Dilma Rousseff, participou da 4ª Reunião da Comissão Mista de Energia Brasil-Bolívia, em La Paz. Na reunião, com a participação do presidente boliviano Sánchez de Lozada e do ministro de Hidrocarburo e Minería, Jorge Berindoague, o governo boliviano aceitou rever o contrato de fornecimento de gás ao Brasil, medida esta reivindicada desde o governo FHC. Grupos de trabalho serão formados pelos dois países para estudar os termos da revisão do contrato.

Em visita extraordinária ao Brasil, também em abril deste ano, o presidente boliviano Lozada reuniu-se com o presidente brasileiro para tratarem da revisão do contrato, contudo estes não chegaram a um comum acordo sobre a flexibilização do contrato de venda do gás boliviano ao Brasil. A ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff

afirmou o consentimento dado para a readaptação do contrato, o que Lozada negou.

Apesar das divergências ainda existentes quanto à revisão do contrato, este poderá ser prorrogado de 2019 para 2029, o que ajudaria a acabar com o preço fixo do gás e viabilizaria seu preço para o consumidor brasileiro. O governo brasileiro, em suas atuais relações com a Bolívia, perdoou 51 milhões de dólares da dívida boliviana e permitiu que o BNDES financiasse 600 milhões de dólares para serem utilizados em infra-estrutura no país. Para tal, a Bolívia segue apoiando o Brasil na disputa por uma cadeira de membro permanente do Conselho de Segurança da ONU.

8.2. *Chile*

As relações bilaterais existentes entre o Chile e a Bolívia sempre foram marcadas por inúmeros percalços, tanto em questões de fronteira quanto em questões de recursos hídricos. Segundo o MRE do Chile, desde 1978 estão suspensas as relações diplomáticas entre a Bolívia e o Chile, por uma decisão unilateral do governo boliviano. Contudo, há dez anos algumas negociações vêm sendo feitas, com o intuito de materializar as reivindicações dos dois países.

Ainda hoje a Bolívia reivindica terras perdidas para o Chile durante a Guerra do Pacífico (1879-1884). Segundo o governo chileno, as questões de limite dos dois países foram definitivamente resolvidas com o ainda vigente Tratado de Paz e Amizade de 1904. Este tratado foi assinado em comum acordo pela Bolívia e pelo Chile, o que legitimaria os limites nele estabelecidos. Para o governo chileno, o problema que a Bolívia encontra em sua fronteira não é o de demarcação, mas, sim, o de alteração destes limites já existentes. A reclamação maior do governo chileno nessa questão é que o governo boliviano não negocia isto diretamente com os órgãos competentes. Nenhum documento oficial sobre esta questão foi enviado ao governo chileno. Tal assunto é tratado pelo governo da Bolívia somente nos meios de comunicação e nas reuniões de organizações internacionais.

Apesar destas controvérsias, a fronteira entre o Chile e a Bolívia tem atividades regulares. Segundo o MRE do Chile, a fronteira funciona normalmente e os fluxos de comércio e de turismo operam em proporções que só tendem a crescer. Em 1997 foi criado o Comitê de Fronteira Chile-Bolívia, sendo que em 1998 foi realizada a 1ª reunião

do mesmo. A pauta da reunião não foi em momento algum os limites fronteiriços, mas, sim, a facilitação do trânsito tanto de mercadorias como de turistas para os dois países.

Mas a questão fronteiriça entre o Chile e a Bolívia não é o maior problema que estes países dividem. A questão dos recursos hídricos faz parte da pauta dos dois países há mais de um século. A Bolívia é um país situado no centro da América do Sul, não possuindo saída para o mar. Segundo o governo boliviano, após a Guerra do Pacífico o país foi condenado ao enclausuramento geográfico. Este seria um dos principais fatores do baixo desenvolvimento econômico do país e é visto, também, como um entrave para uma maior integração regional. Desta forma, a questão da reintegração marítima é um ponto fundamental da política externa da Bolívia.

Em 1998, durante a Assembléia Geral da OEA, o governo boliviano apresentou proposta de negociação ao Chile para que, desta forma, fosse encontrada uma solução definitiva para o problema. No ano de 2000, na Reunião de Ministros da América Latina e Caribe – União Européia, foi manifestado o Comunicado Conjunto, que buscava superar todos os entraves desta questão e chegar a soluções concretas. O governo chileno alega que, desde o Tratado de 1904, o Chile está dando à Bolívia inúmeras facilidades de transporte e comunicação até o oceano Pacífico. O governo chileno alega que auxiliou na construção de uma ferrovia que vai de La Paz até Arica, no Chile, e que concedeu facilidades portuárias, abrindo os portos de Arica e Antofagasta – escolhidos pela Bolívia – ao livre trânsito de mercadorias bolivianas.

Os portos chilenos de Arica e Antofagasta concederam um espaço de 30 mil m² de zona portuária para as mercadorias de importação boliviana, além de 10 mil m² para cargas perigosas. Contudo, esse espaço é pago pelo governo boliviano ao Chile. E o que almeja o governo boliviano é a concessão definitiva de espaços portuários, sem a necessidade de pagamento de tarifas pelo uso dos portos. Ou seja, a Bolívia busca a criação de portos bolivianos dentro do território chileno. Nesta questão confunde-se o problema de fronteira entre os dois países, que a Bolívia reclama e que o Chile alega não conhecer. Segundo o governo chileno, a fronteira está demarcada e não há necessidade de conceder espaços do território chileno à Bolívia.

Todos os governos recentes da Bolívia estiveram engajados em resolver a questão marítima. O governo atual também tem a questão

marítima como ponto fundamental da agenda das relações exteriores do país. Em 2002, durante a XIV Reunião de Cúpula do Grupo do Rio, os presidentes Quiroga, da Bolívia, e Lagos, do Chile, incluíram em suas negociações um possível acordo para a exportação do gás natural boliviano para a América do Norte através de portos chilenos, visando a reintegração da Bolívia ao oceano Pacífico. Já existe, no campo dos hidrocarbonetos, um oleoduto que liga Sicasica, na Bolívia, até Arica, no Chile. As negociações sobre a questão marítima não avançaram muito neste século, tanto que até hoje o governo boliviano busca solucionar a questão com o governo chileno.

Outro ponto fundamental de controvérsia entre Bolívia e Chile é a questão das águas do rio Silala. Este é um rio transfronteiriço, que nasce na fronteira da Bolívia com o Chile. Existe nesta zona cerca de 90 mananciais ou nascentes de água subterrânea. O rio Silala (que no Chile é conhecido como rio Siloli) teve suas águas captadas inicialmente por empresas privadas com o objetivo de abastecer as locomotivas a vapor pertencentes às mesmas. A primeira empresa a beneficiar-se com os recursos do rio Siloli foi a boliviana Compañía Minera Huanchaca, seguida por outra empresa, criada pela própria companhia boliviana em Londres, The Antofagasta (Chili) and Bolivian Railway Company Limited (Compañía del ferrocarril de Antofagasta a Bolívia – FCAB). A captação dessas águas iniciaram em 1892. Contudo, na década de 1960, as locomotivas a vapor foram substituídas por locomotivas a diesel, o que descaracterizou o uso inicial das águas do rio.

Desta forma, em 1996 o governo da Bolívia tomou medidas para reafirmar a nacionalidade boliviana dos mananciais do Silala. Em 1997, a Prefeitura de Posotí, na Bolívia, revogou a concessão dada em 1908 à FCAB. Em 1999, a FCAB perde definitivamente o direito de uso das águas e, no mesmo ano, o governo boliviano abre novas licitações públicas para a concessão de direitos sobre as águas do Silala. Também, em 1999, o Parlamento boliviano solicitou ao Instituto Geográfico Militar a modificação dos mapas oficiais, o que configurou a não mais existência de um recurso hídrico natural de uso comum pela Bolívia e pelo Chile. Em 2000, a concessão das águas ficou a cargo da empresa Ductec Srl. Imediatamente o governo chileno toma uma atitude em relação ao assunto. Para o Chile, as águas do Silala são águas internacionais, que devem ser compartilhadas e servirem aos dois países, pois os mananciais localizam-se na fronteira dos mesmos. Contudo, para a Bolívia, as águas do Silala estão totalmente

em território boliviano, sendo levadas ao Chile por vias artificiais, não constituindo assim um rio internacional.

Reuniões para resolver esta questão foram feitas, sendo que em 2000 o MRE da Bolívia solicitou um estudo sobre os aspectos geológicos, geomorfológicos, hidrogeológicos e hidrológicos na área do Silala. O governo boliviano queria afirmar direitos permanentes sobre as águas. Em 2002, o MRE da Bolívia caracterizou a questão do Silala como assunto de Estado, passando a ser interesse de toda a nação boliviana. E para que fosse resolvida de forma correta esta situação, seria necessária a criação de um tribunal especial na Corte Internacional de Justiça (CIJ).

A diplomacia boliviana, em conjunto com o Congresso Nacional, tem procurado uma solução satisfatória visando manter a soberania boliviana sobre os recursos do Silala. Procura-se alternativas para tal questão. Uma delas, unilateral, prevê o fechamento temporário do fluxo das águas canalizadas para o Chile. Tal fechamento seria uma medida com a intenção de exportar as águas não só do Silala, mas, também, de outras bacias bolivianas para o Chile. Contudo, esta medida poderá ser vista, no âmbito da diplomacia, como uma ação “inimiga” e gerar ainda mais entraves nas relações Bolívia-Chile.

Ao menos que existam novos elementos jurídicos, é pouco provável que uma negociação direta entre Chile e Bolívia venha a resolver a questão do Silala. Até agora não há solução para a questão, mas a mesma está sendo buscada por vias diplomáticas pelos dois países. Para o governo boliviano, a melhor forma de resolver a questão é com a participação de um “mediador”, ou seja, de um tribunal especial, sendo que a sentença deverá ser imediatamente aceita pelos dois países. Conforme o governo boliviano, como o Chile e a Bolívia fazem parte do Protocolo de Soluções Pacíficas das Controvérsias da OEA, estes devem buscar uma solução amigável para a questão. Assim, como não existe um tratado geral entre Chile e Bolívia, a melhor solução seria, mais uma vez, a formação de um tribunal pela CIJ de Haia.

Fica clara a posição boliviana de não querer recorrer unilateralmente à solução do problema, da mesma forma que espera que o Chile recorra unilateralmente à CIJ. Os dois países, antes de estarem perante o tribunal, deverão alcançar um acordo prévio. Assim, a Bolívia busca iniciar um processo de conversação com o Chile, para determinar tal acordo. Sobre os resultados deste julgamento, acredita a Bolívia que a sentença deverá estabelecer se as águas do manancial são bolivianas

ou se estas constituem um recurso hídrico internacional, beneficiando também o Chile. Caso for determinado que o Silala é um rio internacional, o tribunal deverá estipular a porcentagem correspondente do mesmo que caberá a cada país. O governo chileno concorda que é necessária a negociação e que este tema deve ser tratado “através de um diálogo bilateral” (MRE – Chile).

Ainda assim, os dois países tem procurado construir acordos de livre comércio. Desde 1993 existe um Acordo de Complementação Econômica – a ACE 22, com a finalidade de abrir mercados novos tanto no Chile quanto na Bolívia. O que se deseja é que a ACE 22 se transforme em um acordo de livre comércio entre os dois países, para que assim exista um maior equilíbrio comercial, superando o desequilíbrio favorável ao Chile.

A Bolívia aceitou abrir mercados para produtos chilenos que não afetassem diretamente sua economia, porém quer introduzir no mercado chileno produtos que considera prioritários ao seu crescimento econômico. Outros acordos dizem respeito à questão energética, em que a Bolívia procura abrir um novo mercado para seu gás natural no Chile. Um oleoduto já existe em comum aos dois países. Busca-se, agora, a construção de gasodutos para desenvolver o Proyecto Pacific LNG, o que permitirá à Bolívia exportar o gás para outros países, sobretudo da América do Norte, além de para o próprio Chile. Entre a Bolívia e o Chile existe um grupo de trabalho sobre Cooperação Técnica e Científica, que visa alcançar soluções para problemas sanitários, de transporte de cargas perigosas, meio ambiente, entre outros assuntos. Os dois países buscam soluções conjuntas para essas questões.

A ausência de relações diplomáticas entre o Chile e a Bolívia, segundo o governo boliviano, não tem serventia para nenhum dos dois países. Para se chegar ao pleno desenvolvimento das duas nações deve-se recorrer à integração econômica e a acordos amplos, nos mais diversos campos, além da necessidade de um diálogo político. Havendo isso, os maiores impasses que existem entre estas duas nações poderiam ser de vez resolvidos.

8.3. Peru

As relações bilaterais entre a Bolívia e o Peru não possuem maiores entraves. A questão de fronteiras nunca foi um grande problema para os dois países. Todos os possíveis desacordos existentes

na questão fronteiriça entre Peru e Bolívia sempre foram resolvidos por meios diplomáticos. Foi em 1936 que Peru e Bolívia assinaram um acordo definitivo sobre fronteira e território, o Pacto Geral de Amizade e Não-Agressão, finalizando assim maiores discussões sobre o assunto.

O ponto fundamental das relações Bolívia-Peru situa-se na questão do lago Titicaca. Os dois países possuem interesses comuns sobre os recursos do lago, sendo que atualmente estão sendo discutidas as possibilidades de desenvolvimento agrícola e turístico nesta região, proporcionado pelas águas do Titicaca.

Outro ponto importante é a integração comercial que os dois países buscam. Tal integração começa a ganhar forças com o Acordo de Livre Comércio de 1992, onde 98% dos produtos bolivianos e 100% dos produtos peruanos ficaram livres dos encargos tributários de importação. É o acordo comercial mais completo que o Peru possui em suas relações bilaterais. A partir do acordo de 1992, novas negociações foram feitas com o intuito de criar uma Zona de Livre Comércio entre os dois países. Também, em 1992, ficaram acertados os Acordos de Ilo, que conferem à Bolívia zonas francas do porto que se situa neste local.

Segundo o governo peruano, cada década teve uma importância diferente nas relações bilaterais entre Bolívia e Peru, principalmente a partir da década de 1970, quando se intensificaram as relações funcionais entre os dois países, por intermédio do desenvolvimento de novas técnicas em diversas áreas de interesse comum. Nos anos 80 buscou-se financiamento conjunto para os projetos comuns e na década de 1990 materializaram-se tais projetos.

Em julho de 2001, em visita ao Peru, o presidente boliviano Quiroga acertou acordos que visavam a construção de um poliduto, desde Cochabamba até o porto de Ilo, no Peru. Em novembro do mesmo ano o chanceler peruano Diego García-Sayán, em visita à Bolívia, discutiu com o ministro boliviano Saavedra assuntos referentes ao Proyecto Pacific LNG, criando a possibilidade de que tal projeto utilizasse o porto de Ilo para a captação dos dutos e para o estabelecimento de uma planta de liquefação.

O ano de 2001 continuou sendo um ano importante para as relações entre Peru e Bolívia. No âmbito do diálogo político, foi realizado em outubro a II Reunião da Comissão de Coordenação Política, Cooperação e Integração Boliviano-Peruana. Em novembro foi realizada a II Reunião Binacional Peru-Bolívia, referente aos assuntos do sistema hídrico do lago Titicaca, com a função principal

de aprovar o Plano do lago Titicaca, rio Desaguadero, lago Poopó e Salar de Coipasa (Sistema TDPS). Este plano é visto como um dos mais importantes feitos das relações bilaterais Peru-Bolívia.

Em 2002, Peru e Bolívia entraram em comum acordo sobre a utilização das águas da Bacia Alta do rio Maure. Tais águas, assim, serão utilizadas em comum pelos dois países. Também em 2002, no mês de janeiro, em visita do presidente peruano Alejandro Toledo à Bolívia, foi celebrada a I Reunião Binacional de Ministros de Estado, resultando desta três grupos de trabalho nas áreas econômica, produtiva e social, defesa e segurança. Outro assunto em pauta foi a criação do Memorando de Entendimento para a Cebaf (Centros Binacionais de Atenção em Fronteira), para regularizar a situação migratória dos dois países, além de promover o desenvolvimento sustentável, fundamentado no turismo local.

Bolívia e Peru buscam, também, a criação e o estabelecimento de uma Zona de Integração Fronteiriça (ZIF), baseada na decisão 501 da Comunidade Andina, que visa estabelecer ações que impulsionem o desenvolvimento integral das regiões de fronteira dos países-membros da CAN, sendo que o Brasil, também, será convidado a participar posteriormente.

Peru e Bolívia compartilham problemas comuns como a pobreza e o subdesenvolvimento. Em relação a isso, buscam maximizar conjuntamente recursos naturais dos dois países, visando uma maior integração e, principalmente, um maior desenvolvimento econômico.

8.4. Argentina

As relações bilaterais entre a Bolívia e Argentina também são marcadas pela busca da cooperação energética, com o aproveitamento conjunto dos recursos dos dois países. Para isso, em visita do presidente boliviano Jaime Paz Zamora à Argentina, em dezembro de 1989, foram firmados convênios sobre associação energética, com a criação de uma empresa destinada ao aproveitamento, principalmente, do gás natural boliviano. Tal empresa seria fundada com capital dos dois países, caracterizando, assim, uma empresa binacional.

Em junho de 1991, o presidente argentino Carlos Menem visitou a Bolívia para discutir a venda do gás boliviano ao seu país. Contudo as negociações não avançaram e não houve nenhum acordo. Isso porque o governo boliviano pretendia vender seu gás com o preço já

estabelecido no Protocolo de Complementação Econômica de 1989. O governo argentino não acatou a idéia, enfatizando que o preço do gás boliviano deveria ser compatível com o preço dos produtos argentinos.

Assim, nos últimos anos, os acordos não eram realizados conforme o esperado pelos dois países e a Argentina deixou, em grande medida, de ser um país importador do gás boliviano. Tal fato afetou as relações bilaterais dos dois países. Devido a isso, houve a necessidade dos dois países buscarem novas formas de integração econômica.

Em visita à Argentina, em outubro de 2001, o chanceler boliviano Gustavo Saavedra destacou a necessidade de formulação e execução de novos projetos feitos em conjunto pelos dois países. No mesmo ano, o presidente boliviano Quiroga também vai à Argentina, desta vez para participar do XVIII Congresso de Energia, realizado pelo Conselho Mundial de Energia. Mais uma vez foi ressaltada a possibilidade do norte argentino tornar-se um mercado amplo para o gás natural boliviano. Já existe, entre a Bolívia e a Argentina, um gasoduto que liga os dois países, sendo que esse duto foi utilizado por muitos anos para a exportação do gás boliviano à Argentina.

Outro ponto da agenda bilateral Bolívia-Argentina é a questão fitossanitária. Em maio de 1992, os ministros da Saúde da Argentina e da Bolívia, Julio César Aráoz e Carlos Dabdoub, respectivamente, firmaram um convênio de ações sanitárias para a região de fronteira entre os dois países, ponto crítico onde há grande risco de epidemias de cólera. Em março de 1994, os presidentes da Bolívia, Gonzalo Sánchez de Losada, e da Argentina, Carlos Menem, firmaram acordos sanitários e ambientais, buscando contribuir para o desenvolvimento sustentável da população dos dois países. As doenças existentes na região de fronteira preocupa as autoridades dos dois países. A febre aftosa teve um foco detectado na fronteira da Argentina com a Bolívia. Isso afetou as negociações existentes entre os dois países, principalmente no que se refere à migração. Em janeiro de 2002, foi criado um Grupo de Trabalho para analisar a viabilidade de entrar em vigência o II Protocolo Adicional ao Convênio de Migração; contudo, devido a este foco de febre aftosa, os trabalhos desse Grupo foram suspensos.

A questão do migrante é também fundamental para as boas relações entre a Bolívia e a Argentina. A maior comunidade de emigrantes bolivianos no mundo está na Argentina. E o governo boliviano acredita que estas pessoas estão sendo exploradas por

empresários argentinos. Devido a isso, o governo boliviano tem esta questão como o centro da sua agenda de relações com a Argentina.

Em setembro de 1992, um outro problema surgiu para balançar as relações entre Bolívia e Argentina. O governo boliviano teria passado a reclamar uma faixa territorial de 71 km² pertencentes à Argentina. A notícia partiu do deputado argentino Pedro Figueroa, sendo embasada pelo chanceler boliviano Ronald Mc Lean, segundo o qual a Bolívia estaria buscando “frente à sua chancelaria a devolução da superfície mencionada alegando direitos de propriedade” (Argentina-Bolívia...). Contudo, segundo o embaixador boliviano na Argentina, nesta época, não existiriam, oficialmente, problemas de limites com a Argentina. Para o deputado Figueroa, esta faixa estaria sendo reclamada, pois nela existe grandes reservas de petróleo.

Sem maiores percalços, a agenda bilateral Bolívia-Argentina é complementada com ações conjuntas visando ao desenvolvimento do turismo nos dois países. Outro ponto importante são as ações conjuntas realizadas pela Bolívia e pela Argentina visando o combate ao narcotráfico e o combate ao roubo de carros. Além de combater o roubo, os dois países estão juntos na luta contra o contrabando de carros.

8.5. Paraguai

As relações bilaterais com o Paraguai são de grande importância para a Bolívia, isso porque, para o governo boliviano, o Paraguai é um importante e promissor mercado importador do gás natural boliviano. Além da integração energética, o Paraguai é importante para a integração física da Bolívia, pois este é visto como um importante “corredor” para o mar, por onde seria possível escoar a produção boliviana.

O Paraguai e a Bolívia enfrentam semelhantes problemas na questão marítima. Como são dois países mediterrâneos, Paraguai e Bolívia buscam formas alternativas para escoar para outros países sua produção. O Paraguai é privilegiado, porém, pelo fato de existirem em seu território grandes rios que possibilitam a navegação. Estes rios, na junção com outros rios, principalmente brasileiros, formam corredores oceânicos capazes de suprir as necessidades de importação e exportação por via marítima. Através da rodovia que liga a Bolívia à Assunção e através da hidrovia Paraguai-Paraná, que tem saída para o oceano Atlântico, o governo boliviano busca consolidar um corredor bioceânico, resgatando assim a qualidade marítima, tão almejada pela Bolívia.

Não há problemas fronteiriços entre a Bolívia e o Paraguai, sendo que a Bolívia faz divisa com os departamentos paraguaios de Boquerón e Alto Paraguay. Atualmente, Bolívia e Paraguai discutem variados problemas comuns aos dois países. Em março de 2002, em visita oficial do chanceler boliviano Gustavo Saavedra ao Paraguai, foram acertados acordos sobre restituição de carros roubados e contrabandeados entre os dois países, sobre intercâmbio de informações aduaneiras e proteção das fronteiras, sobre integração física e, principalmente, energética. Nesta ocasião, ficou acertado um Convênio de Cooperação Técnica entre a Ceprobol e a Proparaguay, empresas do setor energético dos dois países.

Enfim, além do fato de serem dois países mediterrâneos, Paraguai e Bolívia enfrentam todos os problemas referentes aos subdesenvolvimento. Na busca de ações conjuntas para melhorar a situação econômica e social de seus países, complementa-se a agenda bilateral existente entre o governo boliviano e o governo paraguaio.

9. Integração boliviana, os recursos energéticos e combate ao narcotráfico

A Bolívia procura inserir-se no cenário internacional pela integração, principalmente regional. Além de participar do projeto da formação da Área de Livre Comércio das Américas – Alca, a Bolívia busca, também, outros esquemas de integração. Para o governo boliviano, foi fundamental o redesenhamento da Comunidade Andina. Somente durante os anos de 1989 a 1992 existiu uma Zona de Livre Comércio entre os países associados. Agora busca-se mais uma vez essa zona para gerar novos mercados integradores. A Bolívia empenha-se, assim, na luta pela integração entre a CAN e o Mercosul, blocos aos quais é membro e membro associado, respectivamente. Ampliando os fluxos comerciais entre CAN, Mercosul e com o Chile, tentar-se-á formar um Espaço Econômico Integrado na América do Sul.

Contudo, para que a Bolívia consiga esta integração, o governo boliviano tem empenhado-se em amenizar os efeitos trazidos pelas próprias crises internas do país. Tais crises trazem restrições comerciais, que impedem um maior desenvolvimento econômico. As crises regionais, principalmente a crise sul-americana de 1998, também afetam o bom desenvolvimento da economia boliviana. Mesmo com as crises controladas e com a retomada das exportações pela Bolívia, estas têm um crescimento muito lento.

O que dinamiza de fato a economia boliviana são suas reservas de gás natural. A descoberta de grandes reservas no sul da Bolívia permite que o país coloque-se no centro do plano de integração energética da América do Sul, além de estar no centro da integração física, devido à sua posição geográfica. A Bolívia é o 2º país com as maiores reservas energéticas da América do Sul, só estando atrás da Venezuela. Suas reservas representam 1% das reservas mundiais. É por isso que a abertura de mercados para os hidrocarbonetos configura como ponto central da estratégia de desenvolvimento boliviano.

Dessa forma, a política externa boliviana está voltada ao tema da integração e da exploração e exportação do gás natural. Só 12% das reservas bolivianas são exploradas e comercializadas, sendo que 88% das reservas ainda precisam de mercados. O setor dos hidrocarbonetos é um atrativo boliviano ao investimento externo. Segundo dados do MRE da Bolívia, cerca de dez companhias transnacionais operam no país. Isso equivale a 80% da produção que está nas mãos dos estrangeiros. A maior parte da produção é privada, contudo existe a fiscalização do Estado. O desafio principal da agenda internacional boliviana em relação ao gás é a consolidação dos mercados já existentes – o gás boliviano é a peça central nas relações Brasil-Bolívia, sendo que se busca a mesma relação com os EUA –, além de ampliar mercados e buscar a adoção de um valor agregado a suas exportações de gás natural.

Com a abertura da economia boliviana na década de 1980, o Estado foi reduzindo sua participação na economia, ampliando a atuação das multinacionais. Contudo, leis de regulamentação da exploração e exportação do gás foram adotadas devido a essa maior intervenção do capital estrangeiro. A maior participação do capital externo no setor gasífero boliviano trouxe à Bolívia a possibilidade e a própria abertura de novos mercados. Com o capital externo é possível a implantação de oleodutos, gasodutos e polidutos, que vão da Bolívia até os países importadores. Chile, Argentina e Brasil já possuem seus dutos por onde chegam os produtos bolivianos derivados dos hidrocarbonetos. Estes dutos são a base material da idéia boliviana de ser o centro produtor e distribuidor de energia do Cone Sul.

A Bolívia busca consolidar mercados na área dos hidrocarbonetos porque, para o seu gás natural, o único país com mercado consolidado é o Brasil. Para diminuir essa fragilidade, o governo boliviano busca diversificar a exportação dos hidrocarbonetos. O desejo do governo boliviano é que os EUA se tornem importadores do gás boliviano, sob

a alegação de que, devido aos inúmeros conflitos existentes hoje no mundo, a Bolívia seria uma fonte confiável e segura de gás para abastecer a costa oeste deste país.

O gás natural é importante para a Bolívia não só para o desenvolvimento econômico e para a integração física, mas, também, para recuperar a qualidade marítima do país. A partir do Proyecto Pacific LNG, tenta-se negociações com os governos do Peru e do Chile para a concessão de portos nestes dois países, disponibilizados para a exportação não só do gás, mas de toda a produção boliviana. Desta maneira, mercados grandes, porém pouco explorados, como o mexicano, poderão fazer parte da agenda de comércio exterior boliviano. Consolidasse, assim, a abertura de mercados para os hidrocarbonetos bolivianos como parte central da agenda internacional da Bolívia. As exportações de gás entram em cena como tema da política de Estado do país. É a partir das reservas energéticas naturais existentes na Bolívia que se espera a diversificação das relações exteriores. Segundo o MRE da Bolívia, “o gás é a nossa promessa de um futuro melhor”.

A segurança internacional e o combate ao terrorismo constituem temas importantes na agenda internacional boliviana. Para auxiliar nessa questão, a Bolívia luta contra o narcotráfico, agente muitas vezes financiador das práticas terroristas. O governo boliviano defende que o terrorismo se esconde no narcotráfico e se alimenta do mesmo. Não bastando, o narcotráfico ameaçar a segurança interna dos países, devido aos efeitos causados sobre a saúde pelas drogas mas, principalmente, pela relação com o aumento da violência.

Desde 1988, a Bolívia atua no processo de erradicação da coca. Apesar de todos os esforços na diminuição das plantações, o processo de transformação da folha de coca em cocaína e o próprio tráfico permanecem iguais. Assim, medidas urgentes foram adotadas para sanar tal problema, respeitando todas as leis de direito internacional e de direitos humanos, em conformidade com a Carta das Nações Unidas.

Uma das medidas adotadas foi a substituição das plantações de coca por plantações de outros produtos agrícolas. Dessa forma, foi possível proporcionar à população que antes se sustentava pelo cultivo da coca uma forma de desenvolvimento alternativo. Porém, um dos problemas dessa medida é encontrar mercados, tanto interno como externo, para estes novos produtos. Houve uma significativa redução do poder aquisitivo das famílias que antes plantavam coca. Desta forma, o governo boliviano apela aos demais países que abram seus

mercados para as novas culturas agrícolas produzidas por estas famílias. Outra forma de combater o narcotráfico é fechando todas as vias financeiras, como recursos econômicos e contas bancárias relacionadas a pessoas vinculadas aos grupos terroristas. A repressão às diversas formas de terrorismo que se apresentam no país também é uma medida adotada pelo governo boliviano.

Reprimindo o narcotráfico e erradicando plantações de coca, o governo boliviano ameniza seu problema, porém não o soluciona definitivamente. Assim, a busca de apoio internacional é fundamental. Participando de várias organizações internacionais, como a Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico de Entorpecentes, o país ganha o respaldo de leis internacionais que auxiliam na erradicação da coca e no desenvolvimento de outros produtos agrícolas. Assim, a estratégia de luta contra o narcotráfico na Bolívia consolida-se aos poucos, com a repressão aos agentes financiadores dessa prática. Com isso, o país almeja sair da posição de “suspeito” para ser uma referência mundial na questão de combate ao narcotráfico e ao terrorismo.

10. Conclusão: Os Marcos da Política Externa da Bolívia

A política externa boliviana foi condicionada, historicamente, por sua posição geográfica, pela perda de acesso ao mar (e de 40% de seu território) e pela falta de integração interna, com insuficiente grau de consolidação do Estado nação. Considerada o “Coração da América do Sul”, “País ponte” e país de contatos e gravitações múltiplas”, o país está, de fato, inserido nas bacias do Prata, Pacífico e Amazonas. Segundo Quiroga,

o tradicional isolamento do país e a falta de iniciativas em 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 de guerra, (...) foram objeto de mudanças

na década de 1990 (p.136). Os presidentes Paz Zamora e Sánchez de Lozada (no primeiro mandato), desenvolveram uma ativa diplomacia presidencial e encaminharam a institucionalização da chancelaria. Mas a luta pela recuperação do acesso ao mar continua sendo o eixo central da diplomacia boliviana.

A questão da eliminação dos cultivos de coca, nos marcos da política norte-americana de combate ao narcotráfico, gerou atritos no relacionamento bilateral EUA-Bolívia. A Bolívia buscou uma estratégia multilateral para a erradicação do cultivo da coca, nos marcos do Grupo do Rio, recebendo apoio da União Européia. Mas para evitar a descertificação, o governo Bánzer procurou colaborar com Washington, erradicando a “coca excedentária”, em uma “estratégia que lhe rende(u) frutos no curto prazo, em matéria de cooperação internacional; mas, no médio e longo prazo, não parece ser totalmente congruente com seu verdadeiro interesse nacional na matéria (Quiroga, p. 147).

A diplomacia boliviana possui uma agenda de cooperação, que inclui a preservação da democracia, a complementação econômica, o regionalismo aberto, a integração energética, a integração física e a questão das águas internacionais. A agenda de conflitos abarca o problema marítimo, as migrações, o narcotráfico, o contrabando e a questão das minas antipessoais. Mas, atualmente, a política externa boliviana busca ser o ponto de contato entre os países vizinhos, ser o nexo entre o Pacífico e o Atlântico e utilizar os *corredores de exportação e a integração energética* como instrumentos de integração interna. O país é insuficientemente integrado internamente, possui uma topografia que dificulta os transportes e tem baixos índices demográficos. Portanto, a integração sul-americana e a política externa são, igualmente, instrumentos indispensáveis para o desenvolvimento e a integração interna e o Brasil o parceiro estratégico para este fim.

Referencias Bibliográficas

Aranibar Quiroga, Antonio, e outros. *Hacia un enfoque trinacional de las relaciones entre Bolivia, Chile y Perú*. Ceeil, Instituto Prisma. Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Tiempo 2000/ Flacso. Chile, Centro Peruano de Estudios Internacionales/ Corporación Andina de Fomento. La Paz/Santiago/Lima.2001.

Barrios Morón, Raúl. Bolivia: ¿buscando protagonismo? In: Muñoz, Heraldo (comp.). *El desafío de los '90*. (Anuario de políticas exteriores latinoamericanas – 1989-1990). Caracas: Editorial Nueva Sociedad. Prospel, p. 131-149, 1990.

Bieber, León. A Guerra do Chaco e as relações brasileiro-bolivianas no período 1930-1945. Um caso de reorientação da política exterior.

in: *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): o desafio geoestratégico*. Albuquerque, José Paulo Guilhon (organizador) Coleção Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990); V. 3. Annablume. Nupri/USP. São Paulo, 2000.

Camacho Omiste, Edgar. Bolivia en 1986: la política exterior del neoliberalismo. In Muñoz, Heraldo (comp.). *Las políticas exteriores de América Latina y Caribe: continuidad en la crisis*. Anuario de políticas exteriores latinoamericanas Prospel. Caracas: Grupo Editor Latinoamericano. p. 183-208. 1986.

Chanove Salvatierra, Carlos, Dorfler Ocampo, Mauricio, Rodríguez San Martín, Gualberto, Sánchez Ballivián, Sérgio. *El condicionamiento geográfico en la formulación de una Política Exterior Boliviana: Corredores de exportación e Integración energética*. In *Relaciones Internacionales y Desarrollo*. nº 4. La Paz: Cerid. 1998.

Hofmeister, Wilhelm, e THESING, Josef (Eds.) *Transformaciones de los sistemas políticos en América Latina*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung. Ciedla, 1995.

Quiroga, Antonio Aranibar. *A agenda internacional da Bolívia no início do século XXI*. In Política externa na América do Sul. Cadernos Adenauer. Número 7. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, setembro, 2000.

Viotti, Maria Luiza Ribeiro. As relações Brasil-Bolívia sob o signo da cooperação energética (1930-1999). In Albuquerque, José Guilhon (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): o desafio geoestratégico*. São Paulo: Nupri/USP. 2000.

Yopo, Mladen. Bolivia: democracia, instabilidad interna y política exterior. In: Muñoz, Heraldo (comp.). *Las políticas exteriores latinoamericanas frente a la crisis* (Anuario de políticas exteriores latinoamericanas – 1984). p. 179-194. Caracas: Prospel. Grupo Editor Latinoamericano. 1984.

Yopo, Mladen. Política exterior boliviana: continuidad y cambio en la crisis. In: Muñoz, Heraldo (comp.). *América Latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir* (Anuario de políticas exteriores latinoamericanas

– 1985). p. 197-207. Caracas: Prospel. Grupo Editor Latinoamericano. 1985.

Ministérios das Relações Exteriores

MRE – Bolívia

www.rree.gov.bo/politica%20exterior/liniamientos.htm

MRE – Brasil

www.mre.gov.br

Política Exterior – Relações Bilaterais – América do Sul – Bolívia

MRE - Chile

www.minrel.cl/pages/politicos/asur/bolivia.html

MRE – Peru

www.rree.gob.pe

Política Exterior – Política Bilateral – América do Sul – Bolívia

Las negociaciones comerciales de Bolivia con la Unión Europea, en el Alca y con Mercosur

Las negociaciones comerciales de Bolivia con la Unión Europea, en el Alca y con Mercosur

*Lic. Julio G. Alvarado A.**

1. Antecedentes

La posición de Bolivia en los diferentes foros de negociación económica y comercial se la debe considerar partiendo de la realidad que vive el país, es decir, de su experiencia histórica, su nivel de desarrollo, la situación geopolítica que ocupa y del tamaño de su economía, entre los principales factores a tener en cuenta. Un elemento importante a tomar en cuenta en el análisis que hagamos a continuación, son las recomendaciones de los organismos financieros internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, para llevar a cabo una política de ajuste estructural, de apertura de la economía y del comercio iniciada en agosto de 1985, a través del Decreto Supremo 21060.

2. Las pérdidas territoriales de Bolivia

Ubicada en el corazón de América del Sur, Bolivia tiene límites con varios países sudamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Perú y Paraguay. Históricamente, la relación con sus vecinos fue cambiante, sin embargo se destaca que el país sufrió desmembramientos territoriales con todos ellos. Grandes extensiones de territorio perdió con Brasil y su cualidad marítima con Chile. Las guerras del Pacífico, del Acre y

* Director General de Negociaciones Económicas – Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia. Catedrático Titular de Ciencia Política y Economía Política de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Mayor de San Andrés – La Paz, Bolivia. Maestría y Licenciatura en Economía Política de la Universidad de Ciencias Económicas Bruno Leuschner de Berlín.

del Chaco están estrechamente ligadas a su inserción en la economía mundial. El salitre, la goma y el petróleo fueron la causa de esas conflagraciones bélicas con nuestros vecinos.

Bolivia nace a la vida independiente el día 6 de agosto de 1825, con un territorio que abarcaba 2.363.769 kilómetros cuadrados.

Las Pérdidas Territoriales de Bolivia con sus Vecinos

País	Kilómetros cuadrados	Porcentaje de los territorios perdidos	Forma en la que se perdió los territorios
Argentina	170.758	13.50%	Vía diplomática, por diferencias limítrofes
Brasil	490.430	38.76%	Guerra del Acre y por la vía diplomática
Chile	120.000	9.48%	Guerra del Pacifico
Perú	250.000	19.76%	Vía diplomática, por demarcaciones fronterizas
Paraguay	234.000	18.49%	Guerra del Chaco
Total	1.265.188	100.00%	
Territorio actual de Bolivia	1.095.581		
Territorio de Bolivia el 6 de agosto de 1825	2.363.769		

Fuente: *Elaboración propia*

Por este motivo, las negociaciones económicas y comerciales son muy sensibles en los ojos del pueblo boliviano, que en algunas ocasiones se ha opuesto firmemente a las políticas gubernamentales hasta que los gobiernos retrocedieron en sus planes (como, por ejemplo la venta de hidrocarburos a Brasil en las décadas 1960 y 1970 del siglo pasado y la explotación del litio por parte de una transnacional en la década de 1990) o fueron derrocados, como sucedió con el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada hace pocas semanas.

A pesar que la pérdida de territorio con Chile sólo representa un 9.48% del total, su impacto en la vida nacional fue determinante para

su desarrollo, ya Bolivia dejó de tener su cualidad de país con litoral marítimo. La pérdida de su acceso al mar, fue una de las causas de su atraso económico, que según estudios realizados en universidades de los Estados Unidos de América, representa un gasto adicional del 10% de su PIB cada año.

Con el fin de revertir esa situación negativa en su desarrollo y por el dinamismo que tuvieron los procesos de integración subregional y regional (CAN, Mercosur y el Alca), a finales del siglo XX, su ubicación geográfica se trató de convertir en una ventaja, al plantear que Bolivia se transforme en el eje articulador entre los océanos Atlántico y Pacífico, a través de los corredores de integración bioceánicos. La concreción de esta propuesta depende de los recursos financieros que estarán dispuestos a invertir los países vecinos y la voluntad política de los organismos financieros internacionales.

Estos factores han conducido a que Bolivia no pudo llevar a cabo un proceso de industrialización y que su estructura productiva y exportadora haya sido y es preponderantemente de materias primas, plata, estaño, petróleo, gas, soja, café, entre otros. Por estos motivos, los principales sectores productivos son los de hidrocarburos, de la minería y el agropecuario.

Este lento desarrollo económico se expresa en alarmantes indicadores de salud, de educación, de vivienda, de trabajo e ingresos y, finalmente, de pobreza, que califica Bolivia entre los países más atrasados y pobres de América Latina y el Caribe, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

SALUD	2001
Tasa de prevalencia de diarrea en niños menores de 5 años	28%
Tasa de prevalencia de infecciones respiratorias en niños menores de 5 años	40%
Cobertura de la seguridad social	26%
EDUCACIÓN	
Tasa de analfabetismo de 15 años o más	13%
- Rural	25%
- Urbana	6%
HOGARES, VIVIENDA Y SERVICIOS BÁSICOS	
Viviendas con energía eléctrica	65%
- Urbana	90%
- Rural	25%
Viviendas con agua por cañería	70%
- Urbana	89%
- Rural	41%
Viviendas con alcantarillado	48%
- Urbana	58%
- Rural	6%
TRABAJO E INGRESOS (ÁREA URBANA)	
Tasa de desempleo abierto	8.5%
Tasa de subempleo	33%
POBREZA	
Índice de pobreza	64%
- Urbana	53%
- Rural	80%
Incidencia extrema	37%
- Urbana	26%
- Rural	56%

Fuente: *Instituto Nacional de Estadísticas*

3. La estructura de la balanza comercial de Bolivia 1981 – 2002

3.1. Exportaciones

Si se analiza el comportamiento de la balanza comercial, las exportaciones aumentaron de 991 a 1.372 millones de dólares, en un 138,41%, mientras que las importaciones tuvieron un crecimiento más acelerado pasando de 917 a 1.770 millones de dólares, un 193,01%, fenómeno que modificó la balanza comercial, que a partir de 1991 tiene un saldo negativo crónico para Bolivia.

Balanza Comercial de Bolivia 1981-2002

	1981 (millones de dólares)	2002 (millones de dólares)	Variación en porcentaje
Exportaciones	991.3	1.371.7	138.41%
Importaciones	917.1	1.770.1	193.01%
Saldo comercial	74.2	(398.4)	(636.92%)

Fuente: *Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística.*

Los tres rubros más importantes de las exportaciones en 1980 fueron estaño con 32,7%; otros minerales con 29,3%; y gas natural con un 21,2%. La estructura de las exportaciones cambió sustancialmente en 2002, al ser el complejo de oleaginosas que alcanza el primer lugar con 33%, seguido de los minerales y metales con 26,1% y en tercer lugar continúa el gas con 20,2%. Esta nueva estructura de las exportaciones se verá reflejada en la posición negociadora que la expondremos más adelante.

Estructura de las Exportaciones 1980

PRODUCTO	Porcentaje
Estaño	32.7%
Otros minerales	29.3%
Gas natural	21.2%

Fuente: *Instituto Nacional de Estadística.*

Estructura de las Exportaciones 2002

PRODUCTO	Porcentaje
Complejo oleaginoso	33.0%
Minerales y metales	26.1%
Gas natural	20.2%

Fuente: *Instituto Nacional de Estadística.*

Si se analizan las exportaciones desde la óptica de productos tradicionales y no tradicionales, se comprenderá mejor la posición negociadora que tuvo y tiene Bolivia en los diferentes foros de negociación comercial como la OMC, el Alca, Mercosur y la CAN.

Diferenciación de los Productos de Exportación entre los Tradicionales y los no Tradicionales

Productos tradicionales	Productos no tradicionales
Minerales	De origen agropecuario
- Estaño	Ganado vacuno
- Zinc	- Castaña
- Wolfram	- Café
- Antimonio	- Cacao
- Plomo	- Azúcar
- Oro	- Gomas
- Plata	- Cueros
- Otros	- Algodón
	- Soja
Hidrocarburos	De otro origen
- Gas natural	- Bebidas
- Otros	- Maderas
	- Joyería
	- Joyería con oro importado
	- Otros

Fuente: *Instituto Nacional de Estadística.*

Las Exportaciones de Productos Tradicionales y no Tradicionales

PRODUCTOS	1980 EN MILES DE DÓLARES	2002 EN MILES DE DÓLARES	1980 EN PORCENTAJE	2002 EN PORCENTAJE
Tradicionales	891.954	689.013	84.96%	50.23%
No tradicionales	144.941	625.466	13.80%	45.60%
- Soja	6.901	317.903	0.7%	23.17%
Total	1.049.826	1.371.651	100%	100%

Fuente: *Instituto Nacional de Estadística.*

Como se puede apreciar del último cuadro, las exportaciones de productos no-tradicionales tuvo un incremento importante, pasando del 13,80% al 45,60% del total de las exportaciones de 1980 a 2002. El papel que juega la soja en este aspecto es fundamental, cambiando su participación en las exportaciones de un marginal 0,7% a 23,17%.

3.2. El destino de las exportaciones bolivianas

Las exportaciones de Bolivia han tenido una modificación en lo que al destino se refiere; los principales mercados han variado en los últimos 10 años. El espacio sudamericano se ha convertido en el principal socio comercial que compra la mayoría de las exportaciones bolivianas, CAN y Mercosur, desplazando a la Unión Europea y los Estados Unidos.

Destino de las Exportaciones de Bolivia

País o Región Neoeconómica	1992 en porcentaje	2002 en porcentaje
CAN	12.30%	29.17%
MERCOSUR	22.75%	27.12%
UNIÓN EUROPEA	38.40%	7.22%
ESTADOS UNIDOS	19.67%	13.00%
EFTA	0.7%	16.28%

Fuente: *Instituto Nacional de Estadística.*

Se debe hacer mención que las más importantes exportaciones a la CAN son del complejo oleaginoso, por las preferencias que se recibe, sin embargo se están erosionando por la política agrícola proteccionista y distorsionante de los países desarrollados, especialmente los Estados Unidos y los de la Unión Europea.

3.3. Importaciones

En lo que respecta a las importaciones, es importante señalar que su incremento está estrechamente relacionado con la aplicación de la política económica de apertura y de liberalización del comercio a partir de 1986, que traspasó las principales empresas estatales, como YPFB, Comibol, Entel, LAB, ferrocarriles, entre otros, a empresas transnacionales y eliminó las medidas de protección arancelaria y no arancelaria de la producción nacional. El crecimiento de las importaciones en 193% en el periodo 1981 – 2002 contrasta con el modesto 138% de las exportaciones.

Los principales productos de importación siguen siendo los mismos durante este periodo de referencia, donde se destacan los bienes de consumo, materias primas y productos intermedios, y bienes de capital.

3.4. El origen de las importaciones

También los grupos de países exportadores a Bolivia se ha modificado, mientras que en 1992, Mercosur, la Unión Europea y los Estados Unidos tenían porcentajes más o menos similares, entre 21,5% y 24%, diez años más tarde, el Mercosur fue el que mejor aprovechó el mercado boliviano, exportando alrededor de 720 millones de dólares y convirtiéndose, así, en el primer socio comercial de Bolivia, alcanzando un 40,67% de las importaciones nacionales.

El Origen de las Importaciones

País o Región Neoeconómica	1992 en porcentaje	2002 en porcentaje
CAN	3.76%	8.94%
MERCOSUR	24.02%	40.67%
UNIÓN EUROPEA	21.50%	8.37%
ESTADOS UNIDOS	24.07%	15.62%
EFTA	00.75%	0.31%

Fuente: *Instituto Nacional de Estadística.*

3.5. El saldo comercial de Bolivia con sus socios comerciales

Como se afirmó en párrafos anteriores, el saldo comercial deficitario de Bolivia se ha convertido en un fenómeno crónico durante la década pasada y se ha mantenido los primeros años de este nuevo siglo.

Saldo Comercial de Bolivia con sus Socios Comerciales 1992 - 2002

País o Región Goeconómica	1992 en miles de dólares	2002 en miles de dólares
CAN	57.206	233.411
MERCOSUR - Brasil	(96.097) (142.530)	(355.112) (56.938)
UNIÓN EUROPEA	(42.373)	(51.178)
ESTADOS UNIDOS	(113.140)	(82.681)
EFTA	(3.285)	209.691
TOTAL	(355.158)	(398.424)

Fuente: *Instituto Nacional de Estadística.*

Sólo con la CAN y el Efta se tiene un saldo comercial favorable, mientras que con los otros socios comerciales Bolivia importa más de lo que exporta. En los últimos diez años, la CAN ha sido el único socio con el que se mantuvo el saldo en beneficio de Bolivia, mientras que con el resto se dio una exportación neta de divisas.

Esta situación nos muestra la necesidad que tiene Bolivia de revertir ese proceso, ya que no es posible que una pequeña economía como la boliviana se dé el lujo de tener un déficit comercial con la mayoría de sus socios.

4. La posición negociadora de Bolivia en los principales foros comerciales internacionales

4.1. La Organización Mundial del Comercio - OMC

No se puede olvidar la estrecha relación que existe entre la OMC y el Alca. Debatir o analizar las repercusiones que podrían tener el futuro Alca sin considerar el Sistema Multilateral de Comercio y sus negociaciones en curso es cometer un grave error de táctica y estrategia negociadora.

En los siguientes párrafos estableceremos esos vínculos en forma sucinta, para comprender el por qué de la posición boliviana en ambos foros.

4.1.1. La OMC y el Alca

Las normas del comercio internacional se basan en los principios y las normas de la OMC, sobre la cual se desarrollan y profundizan los diferentes procesos de integración subregional y regional. En ese contexto, tanto el regionalismo como el multilateralismo se condicionan y se complementan mutuamente a la vez.

Esta realidad no es tomada muy en cuenta por algunos países en desarrollo, los que llegan a priorizar negociaciones de integración subregional o regional, relegando los trabajos y las negociaciones de la OMC. Muchos de ellos olvidan que en la Declaración Ministerial de Doha de la OMC se decidió normar y regular la relación entre regionalismo y multilateralismo.

En las negociaciones de la OMC y de integración regional y subregional, como el Alca, la CAN y el Mercosur, varios países en desarrollo, como Bolivia, se enfrentan a limitaciones de recursos humanos y económicos, que los obligan a priorizar los esquemas de integración subregional o regional, por ser los mecanismos que arrojan beneficios más directos y a un plazo más corto que el multilateral.

Un equilibrio saludable entre ambos procesos es la tarea de los responsables de las políticas comerciales internacionales, que ven como

un instrumento destinado a obtener los mejores resultados del proceso de inserción de los países en desarrollo en la economía mundial.

4.1.2. Antecedentes históricos de la relación entre la OMC y el Alca

No es ninguna casualidad que el establecimiento de la OMC y las negociaciones del Alca se inicien el año 1995. El Acuerdo de la OMC entra en vigor el 1° de enero de 1995, siete años después de la iniciación de la Ronda Uruguay.

La nueva ronda de negociaciones de Doha, lanzada en noviembre de 2001, tiene el mandato de llevar a cabo negociaciones en nueve áreas: agricultura, servicios, acceso a los mercados de productos no-agrícolas, propiedad intelectual, antidumping, subvenciones, acuerdos regionales, medio ambiente y solución de diferencias. Su conclusión está prevista para el año 2005.

Por su parte, las negociaciones del Alca son el resultado de un mandato de la Cumbre de Miami, celebrada en diciembre de 1994, donde los Jefes de Estado y de Gobierno de 34 países de América decidieron iniciar negociaciones orientadas a la eliminación progresiva de las barreras del comercio y de la inversión.

El fin de las negociaciones para el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas también está programado para el año 2005. Como se puede apreciar, el cronograma del establecimiento del Alca y de sus negociaciones está vinculado al de la OMC.

La compatibilidad entre la OMC y el Alca se aprecia en una clara subordinación del Alca a las normas del Sistema Multilateral del Comercio de la OMC, como se reconoce en el Plan de Acción del Alca, Acápito II, Capítulo 9, párrafos 1 y 2¹.

¹ • ..., reafirmamos nuestro firme compromiso con las reglas y disciplinas multilaterales.

• Respal damos la plena e inmediata instrumentación de la Ronda Uruguay, las activas negociaciones multilaterales en la OMC.

• Nos esforzaremos por conseguir que nuestras políticas ambientales y de liberalización comercial se apoyen mutuamente, tomando en cuenta los esfuerzos emprendidos por el Gatt/OMC.

• Evitaremos las restricciones encubiertas al comercio, de acuerdo con el Gatt/OMC y otras obligaciones internacionales.

4.1.3. Las normas específicas de la OMC en las negociaciones del Alca

De 1995 a 1997, los ministros instruyeron a los Grupos de Trabajo que promuevan la comprensión de los acuerdos de la OMC, inclusive a través de la asistencia técnica. Desde 1998, las instrucciones de los ministros estaban referidas a “incorporar mejoras respecto de las reglas y disciplinas de la OMC cuando ello sea posible y apropiado”. Este mandato se ha venido a denominar en la jerga de los negociadores como “OMC plus”. Por lo tanto, negociar el Alca es ir más allá de la normativa de la OMC. Países en desarrollo, como Bolivia, deben evaluar los riesgos y beneficios de esta negociación.

4.1.4. La dependencia del Alca respecto a la OMC

Si tomamos como ejemplo el comercio de los productos agrícolas, una de las cuestiones más difíciles de la negociación en la OMC son los subsidios a la exportación y a la producción. No es casualidad que en las Américas los que más subsidian son Estados Unidos y Canadá.

Ambos países no están en la posibilidad de eliminar sus subsidios, mientras sus principales competidores de la Unión Europea mantengan los suyos. Por esa razón no están en condiciones de comprometerse a eliminar gradualmente sus subsidios en el Alca, si no están seguros que en la OMC podrán lograr un compromiso similar de sus socios europeos.

Bolivia, como miembro de la CAN y asociado de Mercosur, ha expresado que no puede haber un Área de Libre Comercio de las Américas que le beneficie, si continúan en vigor los subsidios en la agricultura de los dos países desarrollados.

En este sentido, los problemas fundamentales del comercio internacional sólo pueden ser solucionados en el contexto multilateral de la OMC, en el Alca se pueden acordar paliativos para esos problemas, pero no una solución duradera.

Por este motivo, Bolivia tiene una posición firme y decidida en la OMC al pertenecer al Grupo de Cairns y al G-20.

4.1.5. El impulso del Alca a la OMC

No se puede ignorar el papel activo que juega el Alca en las negociaciones de la OMC. La V Conferencia Ministerial de Cancún,

que fracasó, debía definir, si se celebrarán negociaciones sobre aspectos relativos a la **transparencia** de la contratación pública. Sin embargo, en el Alca ya se están llevando a cabo esas negociaciones sobre las compras gubernamentales, no sólo sobre la transparencia. El objetivo del mandato negociador es:

- Ampliar el acceso a los mercados para las compras del sector público de los países del Alca;
- Lograr un marco normativo que asegure la apertura y la transparencia en los procedimientos de las compras del sector público;
- Asegurar la no-discriminación en las compras del sector público;
- Asegurar un examen imparcial y justo para la resolución de los reclamos y apelaciones relativos a las compras del sector público por los proveedores.

En este sentido, el Alca puede influir en los países en desarrollo de las Américas para tener una posición más “flexible” en la OMC, incluso ir más allá si fuese necesario.

Ante esta situación, Bolivia plantea que no se puede avanzar en temas de interés de los países desarrollados, si no se tienen resultados positivos en áreas de interés especial de los países en desarrollo como la agricultura, textiles y comercio de servicios en su forma de movimiento físico de personas (modo 4).

4.2. La posición de Bolivia en la OMC

Agricultura: El tema central en la OMC es el agrícola, el más delicado y el que afecta en mayor medida a los países en desarrollo, tanto en el plano internacional – por las trabas a sus exportaciones – como en el interno, donde tienen que competir con productos agropecuarios importados que reciben subvenciones y ayudas internas.

La importancia del sector agrícola en Bolivia se expresa en un 30% de la población económicamente activa que está empleada en ese rubro; la agricultura significa el 16% del producto interno bruto; las principales exportaciones están constituidas por productos no

tradicionales, especialmente de origen agropecuario. Además, este sector no cuenta con subvenciones de ningún tipo y enfrenta la competencia desleal de productos subvencionados de países desarrollados, pero también en desarrollo. Asimismo, hay países en desarrollo que son más competitivos que desplazan a la producción nacional en terceros mercados y en el mercado interno.

Por estas razones, para Bolivia es de vital importancia que en las negociaciones del sector agrícola se dé la liberalización plena; la total eliminación de las subvenciones a la exportación y las ayudas internas que distorsionan la producción y el comercio de productos agropecuarios, tal como fue acordado en la IV Conferencia Ministerial de la OMC.

Respecto a los países en desarrollo, Bolivia plantea que también deben eliminar los subsidios que distorsionan con el propósito de que esto no afecta la relación comercial Sur-Sur. Esto no significa que los países pobres no puedan apoyar a su agricultura para alcanzar la seguridad alimentaria, por el contrario, se debe crear mecanismos para lograr ese objetivo.

Para Bolivia, el principal objetivo de los trabajos se basa en los tres pilares, a saber: subsidio a las exportaciones, ayuda interna y acceso a los mercados, y que las preocupaciones no-comerciales mencionadas en el Artículo 20 (c) del Acuerdo sobre la Agricultura, serán tomadas en cuenta a través de medios que no distorsionen el comercio, para prevenir el posible surgimiento de nuevos tipos de barreras no-arancelarias.

Asimismo, reviste particular importancia señalar que Bolivia no acepta el concepto de la multifuncionalidad de la agricultura que algunos países desarrollados están intentando incorporar en las negociaciones. Consecuentemente, rechaza cualquier propuesta destinada a considerar o incluir este concepto en las negociaciones sobre agricultura. Esta posición no significa que no se reconozca que el sector agrícola, como cualquier otro, tiene un carácter multifuncional, pero en el contexto de las negociaciones tergiversadas por los países desarrollados proteccionistas, lo rechaza.

Una aspiración de Bolivia es obtener un mandato claro para que las disposiciones sobre trato especial y diferenciado para países en desarrollo sean de carácter contractual y concretas, y además formen parte integral del resultado de las negociaciones, sin que sus resultados afecten a otros países en desarrollo, especialmente a los países de pequeñas economías.

En lo que respecta a las negociaciones agrícolas, Bolivia ha reiterado que el control sanitario y fitosanitario deben realizarse de conformidad con las normas establecidas en el Acuerdo sobre la materia y, en ningún caso, se deben constituir como un obstáculo al comercio internacional y a las exportaciones de los países en desarrollo.

Todos los demás temas de negociación en la OMC están supeditados a la solución que se dé a la cuestión del comercio agrícola, por la importancia de este sector en la economía boliviana, tanto de los grandes, como de los pequeños productores.

Comercio de servicios: La apertura de este sector trajo consigo efectos negativos a los sectores más pobres de la población, especialmente cuando los servicios básicos fueron privatizados y pasaron a manos de trasnacionales. “La guerra del agua” en Cochabamba, Bolivia, fue un ejemplo típico de cómo el Estado debe tener la tuición sobre los servicios básicos y no dejar en manos privadas que tienen como principal objetivo la ganancia.

Además, los débiles sectores nacionales como del transporte, del comercio minorista, que son generadores de muchas fuentes de trabajo, están expuestos a desaparecer si no se toman medidas de emergencia.

Por estos motivos, Bolivia no puede consolidar la apertura de varios sectores de servicios y, por el contrario, está exigiendo la finalización de la negociación de una salvaguardia urgente y la eliminación de los subsidios en el comercio de servicios. Asimismo, la liberalización debe ser gradual y progresiva, de conformidad con el grado de desarrollo, y las políticas de interés nacional de cada país, especialmente de las economías pequeñas.

Para los países en desarrollo, incluyendo Bolivia, es muy importante que las disposiciones sobre la liberalización autónoma se apliquen en beneficio de estos países, para que no asuman más compromisos en este sector.

Es de especial interés para los países en desarrollo y especialmente para Bolivia la liberalización del Modo 4, movimiento temporal de personas físicas, pues es uno de los pocos sectores en los que puede ser competitiva.

El acceso a los mercados para productos industriales: En atención a que Bolivia aplica un arancel *ad valorem* del 10% para bienes de consumo y 5% para una nómina de bienes de capital, manteniendo

además programas de liberalización y reducción arancelaria con casi todos los países de la región, se considera importante llevar a cabo negociaciones orientadas a la reducción o eliminación arancelaria, reducción de los picos arancelarios, eliminación de los aranceles específicos o su transformación en aranceles *ad valorem*, particularmente para los productos del calzado, textiles y del vestido.

Bolivia, por los serios problemas que enfrenta en cuestión de narcotráfico y por la estructura de su oferta exportable, mantiene la posición de que los países en desarrollo beneficiarios de los Sistemas Generalizados de Preferencias deben continuar con las preferencias otorgadas, bajo la modalidad de consolidación. Dentro de estos esquemas se inscriben el “Sistema Generalizado de Preferencias Andinas” de la Unión Europea y la “Ley de Preferencias Andinas” de los Estados Unidos de América.

Sin embargo, estos mecanismos no serán efectivos si no se da un tratamiento preferencial a los productos de la sustitución de cultivos de la hoja de coca. Hasta la fecha los resultados han sido muy modestos, porque los productos de sustitución no tienen un mercado asegurado y los precios no son lo bastante atractivos como para incentivar a los productores a sustituir su producción de coca.

La posición de Bolivia en la materia se centra principalmente en la apertura de mercados de productos de interés para los países en desarrollo en general y para Bolivia en particular (en sectores como el agrícola, textiles de algodón y pelos finos, cueros y sus manufacturas, maderas y sus manufacturas, artículos de joyería, entre otros). Otro de los rubros interesantes para Bolivia en estas negociaciones son los bienes ecológicos.

Los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio: Los temas más relevantes en esta materia para Bolivia son, sin lugar a dudas, la protección del acceso a los recursos genéticos, la protección de los conocimientos tradicionales y del folklore, así como una distribución equitativa de los beneficios.

En referencia a la relación entre propiedad intelectual y salud pública, la posición boliviana está dirigida a defender y proteger el derecho a la salud, mediante la disposición de otorgar condiciones flexibles que garanticen el acceso universal a la salud pública y a los medicamentos, teniendo en cuenta la prevalencia de enfermedades endémicas como chagas, tuberculosis, entre otros, y los escasos recursos económicos que disponen grandes sectores de la población boliviana.

La relación entre comercio y desarrollo: Las recomendaciones de los organismos financieros internacionales han dado como resultado la promulgación de una ley de inversiones muy favorable a los inversionistas, limitando sustancialmente la acción del Estado. En este sentido, los movimientos sociales del mes de octubre pasado han demostrado que la opinión pública nacional es sensible a las condiciones de las inversiones extranjeras en el país.

Por estas razones, la negociación de un acuerdo multilateral sobre inversiones tendría el efecto de poner mayores regulaciones a la legislación vigente, teniendo en cuenta que los flujos de inversiones no dependen, en primer lugar, de la normativa nacional, sino de los sectores en los que los posibles inversionistas están interesados.

En el caso de Bolivia, las principales inversiones se dirigieron al sector de hidrocarburos, minero y de telecomunicaciones, es decir, principalmente a las materias primas.

Sin embargo, la percepción de los movimientos sociales puede ser muy crítica a la iniciación de una negociación multilateral en esta materia. Un elemento adicional es la dificultad que tiene Bolivia para hacer frente al seguimiento y participación en las negociaciones.

Los temas delicados que podrían causar rechazo en Bolivia son: incentivos a las inversiones, garantías en el pre-establecimiento, aspectos laborales en la inversión, la relación del medio ambiente con la inversión y la inversión de portafolio, temas que difícilmente serán incorporados en un Acuerdo Multilateral.

La interacción entre el comercio y la política de competencia: Ante la ausencia de una legislación en materia de competencia en Bolivia y la oposición de sectores con posiciones monopólicas por un lado, y la necesidad de proteger a los consumidores, especialmente a los de bajos recursos, por otro, es posible que se den las condiciones, tanto internas como externas, para la promulgación de una ley sobre competencia y la aceptación de los diferentes sectores sociales para iniciar negociaciones multilaterales.

La transparencia de la contratación pública: Frente a la posibilidad de suscribir un Acuerdo sobre Transparencia en las Contrataciones Públicas, Bolivia se encuentra ante una contradicción. La lucha contra la corrupción es un factor que promueve la negociación multilateral de un Acuerdo en esta materia, sin embargo, los intereses

de los países desarrollados de transformar la transparencia en negociaciones sobre acceso a los mercados, se convierte en una oposición a tal iniciativa.

Las principales afectadas serían las pequeñas y medianas empresas, que no podrían competir con las transnacionales. En este aspecto será muy difícil lograr concertar una posición nacional en este campo.

La facilitación del comercio: En el caso de Bolivia, que es un país sin litoral, es una necesidad imperiosa regulaciones multilaterales más estrictas sobre la facilitación del comercio. Los efectos negativos que sufre por las medidas adoptadas por los países de tránsito de sus productos la obligan a tener una posición favorable sobre este tema.

El comercio y el medio ambiente: La gran diversidad biológica que posee Bolivia y las intenciones proteccionistas de países desarrollados se refleja en una posición contradictoria al interior del país. El temor de que las medidas sobre medio ambiente se conviertan en barreras para el comercio de productos y las posibilidades que favorezcan el desarrollo sostenible del país son las dos caras de la moneda en esta materia. Al mismo tiempo esta situación se complica aún más con el tema de los productos de la biotecnología, que más se los conoce como “transgénicos”, aunque esa designación no sea la correcta.

Las pequeñas economías: A fin de asegurar una distribución equitativa de los beneficios del proceso de liberalización del comercio internacional para todos los países, en especial para los países en desarrollo, Bolivia plantea continuamente que se reconozca los diferentes niveles de desarrollo que existen entre los países en desarrollo. Esta posición no es una propuesta teórica, sino es la necesidad de reconocer las diferencias entre los países, el tamaño de las economías y su grado de vulnerabilidad frente a acontecimientos ajenos, especialmente internacionales.

La experiencia ha demostrado que el tamaño de la economía determina la voluntad política de los países desarrollados de atender situaciones de emergencia. Basta recordar que en la crisis de México, Estados Unidos, la Unión Europea y los organismos financieros internacionales estuvieron dispuestos a dar un apoyo de 20.000 millones de dólares, mientras que en el caso de Bolivia, que se debate

en una crisis económica desde hace cinco años, es muy difícil que esos países y organismos tengan la “misma sensibilidad”.

4.2. Las relaciones comerciales entre Bolivia y la Unión Europea

Las relaciones comerciales entre estos dos socios comerciales se caracterizan por su carácter unilateral, temporal y falta de seguridad jurídica. La Unión Europea concede preferencias dentro del marco del SGP Andino, por los problemas de la producción y comercialización de drogas en la región andina.

Si bien existe la posibilidad de exportar miles de productos a ese importante mercado, la pequeña oferta exportable de Bolivia se beneficia muy poco de esas concesiones. Los altos costos de transporte, las medidas sanitarias y fitosanitarias aplicadas por los europeos, así como los obstáculos técnicos al comercio hacen muy difícil que se incremente el comercio entre Bolivia y la Unión Europea.

Estas afirmaciones se pueden verificar al constatar que las exportaciones disminuyeron de unos 285 millones de dólares el año 1992 a 95 millones en 2002. Por el lado de las importaciones, en 1992 se compró mercancías por un monto de 243 millones de dólares y en 2002 disminuyó a 148 millones de dólares. El saldo comercial fue positivo para Bolivia en 1992, transformándose en negativo al 2002.

Un importante factor en este proceso es la política agrícola común de la Unión Europea, que mediante varios mecanismos protege la agricultura comunitaria y distorsiona los mercados internacionales.

Asimismo, la expansión de la Unión Europea hacia los países de Europa del Este, tiene un impacto desalentador en las relaciones comerciales con América Latina, especialmente con Bolivia, cuyas relaciones se basan principalmente en temas de cooperación.

4.3. La posición de Bolivia en el Área de Libre Comercio de las Américas – Alca

Luego de tener una visión general sobre las preocupaciones de Bolivia en los temas de negociación de la Organización Mundial de Comercio, haremos una aproximación a los desafíos que enfrenta en las negociaciones del Alca.

Es preciso recordar que en las movilizaciones sociales del mes de octubre del año en curso, los sectores populares expresaron su rechazo

al Alca. Asimismo, en encuestas realizadas entre representantes del sector privado², se constató que también existen serias preocupaciones al respecto.

Por el contrario, la política económica aplicada, desde 1985, y que fue denominada “neoliberal” llevó a cabo cambios estructurales en la economía logrando su apertura y la liberalización comercial en forma autónoma, sin recibir nada a cambio de sus socios comerciales.

Actualmente los diferentes sectores productivos y de servicios se enfrentan a la competencia real o potencial de empresas extranjeras. El Decreto Supremo 21060 de 1985 y las negociaciones comerciales bilaterales, subregionales y de la OMC, dejó desprotegidas a las empresas nacionales, con muy pocas excepciones.

Es muy poco probable que, con la finalización de las negociaciones del Alca, la economía boliviana sufra mayores efectos negativos. El capital extranjero ya se posesionó en las áreas de su interés, principalmente hidrocarburos, minería, servicios financieros y de telecomunicaciones. Los productos extranjeros ya ingresaron al mercado boliviano y no existen posibilidades de mayores importaciones por el bajo nivel del poder adquisitivo de los bolivianos.

Los sectores más sensibles serían los de servicios básicos y los compromisos que se pudieran alcanzar en materia de propiedad intelectual. No se debe olvidar lo que mencionamos en párrafos anteriores. El Alca es una “OMC plus”, es decir, los compromisos deben ir más allá de lo acordado en Ginebra, sede de la OMC.

Bolivia se enfrenta ante una disyuntiva: por un lado, la apertura de su economía le da la posibilidad de obtener mayores concesiones de la que ella puede dar a sus socios comerciales de la región en un “Alca *comprehensive*”; por el otro lado, la presión de los movimientos sociales, por desconocimiento y desinformación, se oponen al Alca y tal vez estarían dispuestos a aceptar un “Alca *light*”. Qué significa esta contradicción para el país?

El “Alca *comprehensive*” incluye sectores de interés de Bolivia, como servicios y en primer lugar agricultura, además de textiles y movimiento físico de personas en el comercio de servicios. Sin embargo, como habíamos visto en anteriores párrafos, la solución de la agricultura se logrará en la OMC. A pesar de eso, existen mecanismos

² Análisis del Comercio Exterior de Bolivia y aprovechamiento de Acuerdos Preferenciales - IBCE

como cuotas o ampliación de preferencias que permitirían que Bolivia tenga acceso al mercado de los Estados Unidos y del Canadá.

Respecto al “producto estrella” de las exportaciones bolivianas, la soja, es necesario destacar que las dificultades que enfrenta actualmente en el mercado andino, ponen en riesgo su existencia, a no ser que se encuentren mercados alternativos, como la primera exportación de soja a Italia. El Alca no le afectará directamente, ya que el problema actual es la erosión de las preferencias andinas por dos motivos: la competencia desleal de la soja subvencionada de los Estados Unidos y la competitividad de la soja de Argentina y Brasil.

En un “Alca *light*” la agricultura estaría fuera de los compromisos, así como la propiedad intelectual relacionada con el comercio. Es probable que el acceso a los mercados de los textiles y del vestido mejore para Bolivia, así como los productos de cuero. En ambos casos la competencia de otros países de la región sería muy fuerte para los productos bolivianos. También se puede considerar un mecanismo en beneficio de las pequeñas economías y medidas en materia de trato especial y diferenciado que sean favorables. A cambio, Bolivia debería consolidar la apertura de su economía, que como hemos analizado la liberalización la volvió más vulnerable y con un saldo comercial deficitario y crónico.

La definición de la posición de Bolivia respecto al Alca dependerá, en gran medida, de otros asuntos internos, como el mantenimiento del estado de derecho, la definición en materia de hidrocarburos y la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

4.4. El efecto negativo del curso reciente de las negociaciones en la OMC y el Alca en la economía de Bolivia

Las negociaciones en la OMC y en el Alca han tomado un rumbo desventajoso para Bolivia. El fracaso de Cancún y la muy probable decisión de los Ministros de las Américas en el Alca de negociar un “Alca *light*”, tendrá una repercusión negativa para la economía nacional, como se detallará en los párrafos siguientes.

El mejor escenario de negociación para los intereses económicos y comerciales bolivianos hubiera sido que la V Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Cancún, en septiembre del año en curso, hubiese sido exitosa. Con ese resultado, especialmente en agricultura y en los temas de Singapur (inversiones, competencia, transparencia

en la contratación pública y facilitación del comercio), los países en desarrollo de las Américas habrían mostrado mayor flexibilidad en las negociaciones del Alca, en el sentido de negociar sectores sensibles. En ese contexto se habría podido plantear la negociación del un “Alca *comprehensive*” y se habría despejado el temor de un tratado de libre comercio (TLC) entre la CAN y los Estados Unidos.

La negociación de un TLC con los Estados Unidos es desventajosa para Bolivia, así como para los demás países miembros de la CAN, porque su posición negociadora es más débil en un proceso bilateral, a diferencia de las negociaciones multilaterales, donde pueden formar grupos de países con intereses comunes, como es el caso del G-20 o del Grupo de Cairns en la agricultura en la OMC. Buenas condiciones de negociación se tienen también en el Alca, donde Bolivia negocia en grupo con la CAN y es posible construir alianzas con Mercosur, los países centroamericanos y Caricom, sin embargo una negociación en un marco reducido da menos margen de movimiento y de negociación a los países en desarrollo frente a sus interlocutores desarrollados.

Un escenario aceptable podría haber sido si los resultados de Cancún hubiesen sido modestos, pero no un fracaso. Se habría avanzado en agricultura y en algunos temas de Singapur. En ese contexto, las negociaciones del Alca se habrían complicado y tal vez no hubiera sido fácil alcanzar un “Alca *comprehensive*”, sin embargo las posibilidades de iniciar un proceso de negociación de un TLC con los Estados Unidos hubieran sido menores.

El escenario menos conveniente para los intereses económicos y comerciales de Bolivia se hizo realidad. Cancún fue un fracaso, la negociación de un “Alca *light*” es muy probable y un TLC bilateral CAN – Estados Unidos será una realidad. En el “Alca *light*” no serán tratados en profundidad los temas sensibles como propiedad intelectual, compras gubernamentales y servicios, sin embargo en un TLC bilateral serán abordados muy detalladamente, a cambio de alguna apertura de mercados en productos textiles y agrícolas.

En este contexto, el establecimiento del área sudamericana cobra mayor fuerza para Bolivia y los demás países de la CAN.

4.5. La relación de Bolivia con el Mercosur

Como se apreció anteriormente, la relación comercial entre Bolivia y Mercosur es totalmente deficitaria y desventajosa para Bolivia,

solamente la venta del gas al Brasil hace que ese flujo comercial no sea prácticamente unilateral, en una sola dirección del Mercosur hacia Bolivia.

Principales Productos de Exportación de Bolivia al Mercosur - 2001

Producto de exportación	Valor en miles de dólares
Gas natural en estado gaseoso	234.230
Aceites crudos de petróleo	41.317
Torta y los demás residuos sólidos de la extracción del aceite de soja	8.017
Aceite de soja en bruto y sus fracciones	4.295
Total general	319.617

Fuente: Instituto Boliviano de comercio Exterior - IBCE

Un solo producto representa un 74% de las exportaciones y las dos principales exportaciones 86,2%, sin considerar que el primer producto es una materia prima, un *commodity*. Por el otro lado, podemos observar que los productos de importación son variados y no sólo son *commodities*, sino también productos con mayor valor agregado.

Principales Productos de Exportación de Mercosur a Bolivia - 2001

Producto de exportación	Valor en miles de dólares
Gasoil	68.496
Las demás habas de soja	53.530
Los demás trigos	25.163
Harina de trigo o de morcajo	24.904
Herbicidas	16.423
Los demás tubos de entubación	11.141
Los demás papeles y cartones	9700
Total general	611.944

Fuente: Instituto Boliviano de comercio Exterior - IBCE

Bajo estas condiciones es muy difícil que se alcancen los objetivos estipulados en el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica n° 36:

- empezar a construir un mercado ampliado entre Bolivia y el Mercosur;
- iniciar la formación de un área de libre comercio entre las partes;
- promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física;
- establecer un marco normativo para la promoción y la protección de las inversiones;
- promover la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica.

Si se continúa con el proceso de desgravación acordado, a partir del año 2006 más del 90% del universo arancelario habría alcanzado el “arancel cero”, lo que significará un mayor incremento de las exportaciones del Mercosur a Bolivia, una agudización del desequilibrio de los flujos comerciales entre ambos socios.

En este contexto se debe mencionar las negociaciones entre la CAN y el Mercosur, cuyo resultado será negativo para Bolivia, ya que su “producto estrella de exportación” la soja será desplazada y reemplazada por las importaciones del Mercosur.

Esta asimetría comercial sólo puede ser revertida a través de la voluntad política de los países miembros del Mercosur; caso contrario, las voces de rechazo a este Acuerdo, especialmente del sector exportador boliviano, se harán escuchar cada vez más, a medida que se acerque la finalización de los plazos concedidos para que los productos “sensibles bolivianos” gocen de la excepción de la liberalización.

La solución a este grave problema que se avecina puede ser encauzada mediante decisiones que incluyan una desgravación unilateral por parte de Mercosur, la eliminación de todas las dificultades que enfrentan las exportaciones, como son las de carácter aduanero, sanitario y fitosanitario, de reconocimiento recíproco de documentos de los servicios técnicos, de transporte, de logística y migratorio.

La complementación económica se la puede alcanzar mediante actividades conjuntas que tengan como fin terceros mercados, ya sea aprovechando las preferencias comerciales de las que goza Bolivia o mercados en los que podrían entrar conjuntamente productos del Mercosur y Bolivia.

En esa misma dirección el incentivo de las inversiones productivas y de infraestructura de parte del Mercosur en Bolivia podrían ser los mecanismos que ayuden a reestablecer un equilibrio en los flujos comerciales entre ambas partes.

Las posiciones comunes que se comparte en la OMC y en el Alca en materia agrícola, de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, respecto a la prudencia en la liberalización del comercio de servicios, en la reversión de los aspectos de derecho de propiedad intelectual relacionados con el comercio, especialmente en patentes, y en la necesidad de proteger el acceso a los recursos genéticos, los conocimientos tradicionales y el folklore, entre los principales, deben reflejarse también en el comercio bilateral.

Esta situación es un verdadero desafío para medir la verdadera voluntad política de llevar a cabo ese proyecto de la “Integración Sudamericana”.

La necesidad objetiva e imperiosa de construir la integración Sudamericana y el papel de Bolivia en este proyecto.

La integración Sudamericana no es sólo un deseo o la voluntad política de algunos países de la región, es una necesidad, como apreciaremos a continuación.

4.6. Iniciativa de la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (Iirsa)

En un mundo cada vez más globalizado, los países de Sudamérica requieren contar con una infraestructura física mínima para poder sacar sus productos a través de los océanos Pacífico y Atlántico, para comercializar electricidad y combustibles transportables por ductos. Por estos motivos, el lanzamiento de la Iniciativa de la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (Iirsa) por los presidentes suramericanos en Brasilia, el año 2000, fue una necesidad.

En ese marco, la posición geográfica privilegiada de Bolivia hace que participe directamente en tres de los nueve Ejes de Integración y Desarrollo (Ejes Andino, Interoceánico y de Perú-Brasil-Bolivia) y

esté relacionado a otros cuatro ejes (Ejes Mercosur – Chile, Porto Alegre-Asunción-Jujuy-Antofagasta, Multimodal del Amazonas y Multimodal Orinoco-Amazonas-Plata).

Por lo tanto, el financiamiento de los ejes en los que participa Bolivia, si bien tendrán un impacto interno directo en la integración y vertebración del país, también beneficiarán a sus socios comerciales, especialmente a los países limítrofes, que tiene un comercio exterior más dinámico y desarrollados que Bolivia.

La inversión en infraestructura en Bolivia es una necesidad para la integración Sudamericana, no sólo un acto de apoyo y cooperación al país.

4.7. El potencial energético de la región Sudamericana

Tradicionalmente se ha considerado el potencial energético de la región como una simple sumatoria de las fuentes de energía primaria que tenían los países. Sin embargo, las negociaciones sobre el comercio de servicios, especialmente en la OMC, ha demostrado que debe existir “una cadena de suministro y de creación de valor de la industria de energía”³, el cluster energético. Los países de Sudamérica disponen de grandes reservas y potencialidades energéticas que los convierten en suministradores estratégicos de energía de los Estados Unidos, tal como fue expuesto en el documento *Informe Preliminar a los Presidentes de los Países Andinos sobre el “Potencial energético de la subregión Andina como factor estratégico para la seguridad energética Regional y Hemisférica”* presentado por el BID, la CAF, la Cepal, la Olade y la Unctad, en Guayaquil, Ecuador, el 25 de julio de 2002.

En ese documento se aprecia claramente como los países de la OCDE y especialmente los Estados Unidos, son importadores netos de energía y que sus importaciones tienen una marcada tendencia al crecimiento. De ahí surge la necesidad de estructurar un suministro regional de energía a los Estados Unidos, que beneficie tanto a los exportadores como al importador, creando una alianza estratégica en el hemisferio, a través de la cual se eleve el nivel de vida de los pueblos de Sudamérica, maximizando el valor que la economía incorpore a la

³ Informe Preliminar a los Presidentes de los Países Andinos sobre el “Potencial energético de la subregión Andina como factor estratégico para la seguridad energética Regional y Hemisférica” BID, CAF, Cepal, Olade y Unctad, Guayaquil, Ecuador, 25 de julio de 2002, página 4.

producción de energía y elevando los efectos multiplicadores benéficos de esa producción.⁴

Nuevamente Bolivia puede hacer un aporte significativo al ser actualmente el único país de la CAN exportador de gas a Brasil y a Argentina, con la posibilidad de ampliar sus exportaciones a otros países de la región y a América del Norte, no sólo de gas, sino de productos derivados de su industrialización.

Una vez más, las inversiones que puedan llevar a cabo los países sudamericanos en Bolivia, no sólo beneficia a este país, sino se convierte en un elemento importante de la estrategia sudamericana para lograr la seguridad energética regional y hemisférica.

5. Consideraciones finales

Actualmente Bolivia atraviesa uno de los momentos más difíciles en la historia de su existencia, en los 178 años de vida independiente. Los grandes desafíos que tiene la población boliviana para solucionar los problemas actuales pueden ser enfrentados en mejores condiciones, si los países vecinos, especialmente los del Mercosur, apuestan por el futuro de la integración sudamericana.

El aporte de Bolivia a la integración sudamericana será sustancial, como país articulador de flujos comerciales a través de su territorio y como factor importante en la construcción de la seguridad energética regional y hemisférica, entre otros.

En este sentido, el apoyo que pueden dar los países sudamericanos a Bolivia en estos momentos, especialmente los de Mercosur, no debería ser visto como un gasto o un precio a pagar, sino como una inversión a mediano y largo plazo. La estabilización económica y política del país repercutirá favorablemente en el proceso de construcción de la integración sudamericana y en un mejor relacionamiento entre América del Sur y del Norte.

⁴ idem.

**A inserção de Bolívia na
Comunidade Andina de Nações:
uma experiência difícil?**

A inserção de Bolívia na Comunidade Andina de Nações: uma experiência difícil?

Martha Lucía Olivar Jimenez*

O processo integracionista Andino constitui, sem dúvida alguma, uma das experiências mais interessantes e juridicamente mais avançadas do continente. A sua estrutura institucional e os mecanismos de adoção de decisões inspiram-se, desde sua criação, na experiência européia, revestindo um caráter “supranacional” original dentro do sistema Alalc. A doutrina jurídica sempre destacou tal característica, demonstrando preocupação e empenho em fazer compreender as implicações decorrentes da adoção desse sistema para os Estados comprometidos com ele. Nas palavras do professor e antigo juiz do Tribunal Andino, Luis Carlos SÁCHICA

...o problema (da integração) é de poder, isto é, político. A característica da integração é sua fórmula de repartir poder entre os Estados que se vinculam ao processo integracionista e a Organização que deve adiantá-lo...o essencial nestes processos é a criação de um único e novo centro de decisão, com competência de atribuição específica em aspectos econômicos, com força subordinante sobre os Estados que lhe cederam tais poderes e, em consequência, com jurisdição espacial no âmbito territorial destes...A dimensão espacial da integração é consequência do fenômeno político, redistribuição, superposição e hierarquização de poderes, submissão dos povos e seus Estados ao direito que produz o novo centro decisório; comunidade de interesses com poder supranacional, e comunidade de direito, o Direito da Integração, que cria seu próprio espaço funcional ¹.

* Professora Adjunta de Direito Internacional Público da UFRGS. Doutora em Direito Comunitário Europeu pela Université Robert Schuman. Pesquisadora do CNPq (Bolsista Produtividade em pesquisa). A autora agradece a colaboração de Fernando Lusa Bordin e Lucas Lixinski estudantes da Faculdade de Direito da UFRGS na pesquisa bibliográfica.

¹ SÁCHICA, Luis Carlos, “Derecho Comunitário Andino”, 2ª ed., Bogotá: Ed. Temis, 1990, p.5. A tradução e o destaque é nosso.

Ainda que os resultados não correspondam exatamente às metas estabelecidas pelos estados-membros nos tratados constitutivos e que o processo tenha passado por períodos de crises profundas, a experiência adquirida pelos países integrantes, assim como os benefícios obtidos, permitem prever a manutenção do projeto e sua evolução gradual e contínua. O objetivo de constituir o mercado comum até 2005 é muito ambicioso, considerando que as etapas anteriores não foram plenamente configuradas. Contudo, aparentemente, os países andinos estão comprometidos em alcançá-lo a fim de preservar dentro da Alca os acordos preferenciais intra-Aladi e as preferências sub-regionais².

Bolívia foi um dos países “fundadores” do Pacto Sub-regional Andino. O tratado constitutivo foi assinado sob o governo militar de René Barrientos, que pretendia fortalecer o incipiente processo de substituição de importações. Mas a ratificação do Acordo de Cartagena realizou-se durante a Presidência de Siles Salina, após a morte de seu predecessor³. Desde o começo, um “Regime especial” foi concedido à Bolívia, junto com Equador, reconhecendo sua situação de países com menor desenvolvimento econômico. Tal diferenciação pretendia, como assinala Hector Maldonado Lira, que estes países atingissem um ritmo mais acelerado de desenvolvimento econômico, garantindo sua participação imediata e efetiva nos benefícios da industrialização da região e da liberalização comercial⁴. Aline Frambes-Buxeda considera que para Bolívia a participação na Comunidade Andina tem constituído uma solução parcial a seu isolamento geográfico, assim como um estímulo a suas relações internacionais. A pesquisadora conclui que o mercado andino e as relações com os países integrantes são, a longo prazo, essenciais para o futuro desenvolvimento econômico do país, ainda que o esforço de colaborar na sua industrialização tenha sido um fracasso⁵.

² Esta é a estratégia defendida pela maioria dos especialistas, particularmente Julio César Gil, consultor do Sela no seu artigo “El Alca, un paso más en la consolidación de la Comunidad Andina” em Capítulos – Oportunidades y riesgos del Alca, Sela, No. 62, mayo/agosto 2001, p. 17-31.

³ Uma análise bastante completa da inserção histórica da Bolívia no Pacto Andino, assim como uma avaliação desta situação, é apresentada por Aline Frambes-Buxeda, “Bolívia, eje vital de la integración económica andina y latinoamericana” em HOMINOS, Revista de Ciencias Sociales, Puerto Rico, Vol. 15/16, Oct./Dic., nº 2/1, p. 187-248, 1991-1992.

⁴ Maldonado Lira, Hector. “Treinta años de integración Andina. Balance y perspectivas”, Comunidad Andina-Secretaría General, Lima, 1999.

⁵ Frambes-Buxeda, Aline, ob.cit., p. 205.

O estudo da experiência boliviana dentro do sistema andino, e a tentativa de realizar um balanço da mesma, é particularmente importante diante da iminência do acordo CAN-Mercosul e principalmente da constituição da Alca. Para atingir tal objetivo é necessário analisar os instrumentos e mecanismos, tanto gerais quanto complementares e específicos, a disposição dos estados-membros para alcançar as finalidades comuns (I) e, posteriormente verificar sua efetiva utilização e os resultados obtidos nestes 34 anos de integração andina (II).

1. Os instrumentos e mecanismos reguladores das relações no interior do Sistema Andino

A Comunidade Andina tem atravessado diversas etapas e superado várias situações de crise. Hector Maldonado Lira considera, fundamentando-se na evolução normativa do processo, quatro períodos importantes⁶: o primeiro inicia-se com a assinatura do Acordo de Cartagena e termina, em 1987, com a assinatura do Protocolo de Quito. Caracteriza-se pelo impulso inicial do processo e seu posterior estancamento devido ao descumprimento generalizado das obrigações por parte dos Estados.

O segundo, compreende desde a entrada em vigor do Protocolo de Quito até a Reunião Presidencial de Barahona em 1991. Neste lapso de tempo são constatados um grande dinamismo do Grupo e uma farta produção legislativa.

Na terceira fase, de 1992 à 1997, momento da assinatura do Protocolo de Sucre, o Pacto Andino experimenta uma situação paradoxal. O aumento do intercâmbio comercial sub-regional é acompanhado de uma forte crise em três frentes diferentes: a ameaça de Peru de desvincular-se do bloco e, posteriormente, sua difícil incorporação à zona de livre comércio; a indefinição da tarifa externa comum; e a ausência de determinação de critérios de harmonização das políticas macroeconômicas.

⁶ Maldonado Lira, Hector, op. Cit. p. 33. Uma classificação diversa é feita por Germán Salgado Peñaherrera, que caracteriza o primeiro período (1971-1975) como de formação do processo; o segundo (1976-1982), de questionamento crescente e perda de dinamismo; o terceiro de crise financeira e estancamento (1983-1988) e o último, desde 1989, como a retomada da dinâmica integracionista. Salgado Peñaherrera, Germán "El Grupo Andino de hoy: Eslabón hacia la integración de Sudamérica", Biblioteca Digital Andina, 1996.

No atual período, iniciado em 1997, a Comunidade Andina adota mecanismos encaminhados à construção do mercado comum, assumindo os Estados-Membros um posicionamento acorde com tal desafio.

A superação dos obstáculos nessas diferentes fases deve-se, por uma parte, à maior conscientização dos Estados nas “vantagens” que representa a solidificação do projeto comum e, por outra, ao trabalho das instituições andinas. O sistema sub-regional Andino é complexo, constituído por uma estrutura institucional bastante ativa, cujo trabalho está cristalizado num impressionante emaranhado de disposições relativas aos diferentes aspectos da integração (1.1)⁷. A esse conjunto de normas somam-se uma série de mecanismos complementares e de regras particulares para os dois Estados de menor desenvolvimento econômico da sub-região (1.2).

1.1. Os mecanismos de caráter geral a disposição dos Estados-membros

1.1.1. Os Mecanismos institucionais

Os principais órgãos do Sistema Andino de Integração são enunciados no Capítulo II da Decisão 563 da Comissão, que codifica o Acordo de Integração Sub-regional Andino⁸: o *Conselho Presidencial Andino*, órgão político e supremo do sistema; o *Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores*, órgão de direção e Coordenação, encarregado principalmente da formulação da política exterior do bloco, e da política geral do processo; a *Comissão da CAN*, dotada de competências semelhantes às do órgão anterior e com a missão de adotar as medidas necessárias para a consecução dos objetivos do Acordo; a *Secretaria-Geral*, órgão executivo e de apoio técnico, detentor de iniciativa legislativa; o *Parlamento Andino*, órgão deliberativo e de representação dos “povos da Comunidade Andina”; o *Tribunal Andino*, órgão jurisdicional. Os três primeiros órgãos mencionados apresentam uma estrutura intergovernamental, assegurando a *representação e a participação igualitária* dos Estados na adoção de decisões; já os três

⁷ Nas palavras de Maldonado Lira: “El Grupo Andino...tiene la institucionalidad más avanzada de los procesos de integración del continente y dispone de una legislación moderna y experiencia en el manejo de áreas tan disímiles como las económicas y comerciales o las relacionadas con la integración física, el turismo y la salud.”, ob.cit, p.13. Chama a atenção a grande quantidade de instrumentos normativos emitidos pela Comissão, ao todo mais de 500 Decisões, assim como a atividade da Secretaria Geral, com mais de 750 resoluções emitidas nos mais variados assuntos.

⁸ A Decisão 563 de 25 de junho de 2003 substituiu a Decisão 406 de junho de 1997.

últimos são órgãos de estrutura “comunitária”, independentes e destinados a garantir a defesa dos interesses da sub-região.

O Conselho Presidencial Andino assume um papel protagonista ao final dos anos 90⁹. Tal situação reflete-se nos instrumentos por ele adotados (declarações, cartas, atas, diretrizes) que condicionam a atividade e a adoção de normas jurídicas pelos órgãos hierarquicamente subordinados. É importante salientar que esses instrumentos apresentam uma natureza política e não jurídica, devendo ser instrumentalizados pelas outras instituições do sistema¹⁰. A afirmação que a integração andina vai além de um processo econômico-comercial, compreendendo uma agenda multidimensional, figura em quase todas as decisões adotadas nas reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho.

O Protocolo modificador do Tratado de criação do Tribunal Andino de Justiça define no artigo 1º a extensão do ordenamento jurídico comunitário: o Tratado Constitutivo, os protocolos e instrumentos adicionais; o próprio Protocolo Modificador e aqueles que o reformem; as decisões do Conselho; as resoluções da Secretaria e os Acordos de Complementação Industrial, e de outra natureza, adotados pelos estados-membros entre si.

Nos artigos 3º e 4º do mesmo instrumento são consagradas as características essenciais das normas emitidas pelas instituições andinas: a aplicabilidade direta na ordem interna dos estados-membros

⁹ O Conselho Presidencial Andino foi institucionalizado pelo Protocolo de Trujillo de 1997.

¹⁰ Art. 11 do Acordo de Cartagena: “El Consejo Presidencial Andino...Emite Directrices sobre los distintos ámbitos de la integración sub-regional andina, las cuales son instrumentadas por los órganos e instituciones del Sistema que éste determine, conforme a las competencias y mecanismos establecidos en sus respectivos Tratados o Instrumentos Constitutivos. Los órganos e instituciones del Sistema ejecutarán las orientaciones políticas contenidas en las Directrices emanadas del Consejo Presidencial Andino.” (O grifo é nosso).

¹¹ Art. 3: “Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Comisión y las Resoluciones de la Secretaría General serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior. Cuando su texto así lo disponga, las Decisiones requerirán de incorporación al derecho interno, mediante acto expreso en el cual se indicará la fecha de su entrada en vigor en cada país miembro.” Art. 4º: “Los Países Miembros están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina. Se comprometen, asimismo, a no adoptar ni emplear medida alguna que sea conuaria a dichas normas o que de algún modo obstaculice su aplicación.” Da mesma forma o art. 15 da Decisão 425: “Las Resoluciones de la Secretaría General entrarán en vigencia y producirán sus efectos a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, salvo que la propia Resolución señale una fecha distinta.”

e sua primazia perante as normas nacionais¹¹. Tais princípios já tinham sido reconhecidos anteriormente pelas próprias instituições decisórias¹² e, principalmente, pela jurisprudência do Tribunal¹³, mas sua previsão expressa dificulta as interpretações dissidentes por parte dos órgãos estatais e reforça o caráter supranacional do ordenamento jurídico andino. A aplicabilidade direta afasta a necessidade de um ato de incorporação ou internalização do instrumento normativo por parte do Estado, para que possa ser utilizado pelos operadores jurídicos¹⁴, e a primazia traz como principais conseqüências o afastamento (não derrogação) da norma nacional contrária e a impossibilidade de emissão de normas conflitantes.

Seguindo a Maldonado Lira, para construir um processo sólido de integração não basta a vontade política, é imprescindível construir um Direito Comunitário respeitado pelos Estados e pelos particulares, que outorgue garantias ao comércio, aos investimentos e aos demais fatores necessários à formação do mercado comum¹⁵. Duas são as instituições encarregadas fundamentalmente de zelar pela aplicação e respeito da normativa andina: a Secretaria-Geral e o Tribunal Andino de Justiça. O principal instrumento de que dispõe a primeira é o procedimento administrativo contra um estado-membro pelo

¹² A Comissão do Acordo de Cartagena, em um pronunciamento aprovado em Lima em 1980, enfatizou o fato do ordenamento jurídico andino possuir identidade e autonomia próprias, constituindo um direito comum e fazendo parte das ordens jurídicas nacionais. Igualmente deixou claro que as normas andinas prevalecem, no âmbito de suas competências, sobre as normas nacionais sem que possam ser opostas a elas medidas ou atos unilaterais dos países-membros. O Conselho Presidencial Andino na Ata de Caracas de maio 1991 reiterou o princípio, instruindo às autoridades nacionais a aplicar sem restrições as normas comunitárias, e a promover sua difusão.

¹³ No acórdão de 10 de junho de 1987 o Tribunal frisou: “...el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena es imperativo, de aplicación obligatoria en todos los países miembros y que debe ser respetado y cumplido por todos ellos y por supuesto por los órganos del Acuerdo, lo mismo que por todos los organismos y funcionarios que ejercen atribuciones conforme a dicho ordenamiento, el cual regula el proceso de la integración que se cumple en una comunidad de Derecho, cual es la constituida en el Pacto Andino...” Processo 2-N-86, Gaceta Oficial nº 21, de 15 de julho de 1987. Decisão referida no acórdão no processo 3-AI-96 comentado por Tangarife Torres, Marcel, “Sistema Jurisdiccional en el Proceso Andino” em Integración y Supranacionalidad – Soberanía y Derecho Comunitario en los Países Andinos”, Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina, Programa de Cooperación Andina a Bolivia PCAB, 2001, p. 156-208.

¹⁴ Em regra geral, nos países “dualistas”, todo ato normativo adotado no âmbito internacional deve ser incorporado na ordem interna do Estado para que tanto as autoridades, quanto os particulares possam aplicá-los e fazer valer os direitos consagrados nas suas disposições.

¹⁵ Maldonado Lira, Hector, op. Cit., p.142.

descumprimento de suas obrigações¹⁶. Tal mecanismo pode ser acionado mediante denúncia de outro estado-membro ou de um particular¹⁷, ou ainda, oficiosamente quando a Secretaria tomar conhecimento de uma violação. Após uma investigação, o órgão comunitário deve emitir uma resolução motivada de descumprimento ou de cumprimento, contra a qual cabe recurso de reconsideração ou a revisão de ofício.

O Tribunal Andino está encarregado de uma missão múltipla: controlar a legalidade das normas comunitárias, dirimir as controvérsias sobre o descumprimento das obrigações dos Estados e assegurar a interpretação e aplicação uniforme da normativa comunitária no território da sub-região. Várias ações a disposição não unicamente dos Estados mas, em alguns casos, também dos particulares (pessoas físicas ou jurídicas), são consagradas pelo Protocolo Modificador: a ação de nulidade dos atos normativos comunitários¹⁸; a ação de descumprimento das obrigações comunitárias pelos países-membros¹⁹; a interpretação pré-judicial das normas andinas e o recurso por omissão ou inatividade das instituições. A estas competências somam-se a função arbitral e o exercício da jurisdição trabalhista com relação aos funcionários comunitários. A abertura de vias de ação, diretas ou indiretas, aos particulares destina-se a garantir-lhes uma maior participação na evolução e no desenvolvimento do processo integracionista. Paralelamente ao recurso por descumprimento, o “Reenvio Pré-judicial” previsto na

¹⁶ Decisão 425 do Conselho Andino de Ministros de Relaciones Exteriores “Reglamento de los procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina”

¹⁷ Art. 25 do Protocolo Modificador: “Las personas naturales o jurídicas afectadas en sus derechos por el incumplimiento de un País Miembro, podrán acudir a la Secretaría General y al Tribunal, con sujeción al procedimiento previsto en el artículo 24. La acción intentada conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior, excluye la posibilidad de acudir simultáneamente a la vía prevista en el artículo 31, por la misma causa”. Art. 31: “Las personas naturales o jurídicas tendrán derecho a acudir ante los Tribunales nacionales competentes, de conformidad con las prescripciones del derecho interno, cuando los Países Miembros incumplan lo dispuesto en el artículo 4 del presente Tratado, en los casos en que sus derechos resulten afectados por dicho incumplimiento”.

¹⁸ A ação pode ser intentada por qualquer país-membro, pelo Conselho Andino de Ministros, pela Comissão, pela Secretaria ou por qualquer pessoa natural ou jurídica contra instrumentos jurídicos de caráter obrigatório.

¹⁹ A extensão da ação às pessoas naturais e jurídicas foi uma das maiores modificações do Protocolo, que introduziu igualmente um trâmite sumário em caso de flagrância, previamente decretado pela Secretaria (art. 26). Importante também a previsão da figura das medidas cautelares provisórias (art.28) e o reconhecimento do Acórdão do Tribunal como título executivo, o que permite aos particulares solicitar ao juiz nacional a indenização de eventuais danos sofridos por um descumprimento estatal.

seção terceira do Protocolo (arts. 32-36) é o mecanismo privilegiado do órgão judiciário para garantir a interpretação e aplicação uniforme do direito comunitário andino. Esta via consagra a cooperação estreita com os juízes nacionais, permitindo que, de ofício ou por petição da parte interessada, solicitem a intervenção do Tribunal para esclarecer dúvidas a respeito da normativa andina. O número de pedidos judiciais incrementou-se consideravelmente desde 1995.

1.1.2. A dimensão múltipla e suas regras jurídicas

O caráter multidimensional da integração andina foi reconhecido expressamente na Declaração de Quirama²⁰. Cinco grandes pilares sustentam o processo, sendo que a atividade legislativa dos órgãos é mais ou menos constante em todos eles: o comercial e econômico; o político (interno e internacional); a integração e desenvolvimento fronteiriço; a “agenda social e cultural” e o desenvolvimento sustentável.

Quanto à primeira das áreas mencionadas, os presidentes Andinos reiteraram, na última reunião do Conselho, a convicção que a integração constitui um instrumento destinado a favorecer o crescimento, o desenvolvimento e a competitividade dos aparelhos produtivos dos Estados, assim como a diversificação das exportações andinas e a complementação das economias regionais. Igualmente reconheceram a importância da ampliação de fluxos de comércio, turismo e investimento para aperfeiçoar o Mercado Comum²¹. O Capítulo V do Tratado regulamenta os Programas de Desenvolvimento Industrial, que compreendem três grandes mecanismos: a) os Programas de Integração Industrial, entre pelo menos quatro países-membros e revestidos de caráter permanente; b) Convênios de Complementação Industrial, entre dois ou mais países-membros que desejem atingir a especialização industrial, de caráter temporal; c) os Projetos de Integração Industrial relacionados a produtos ou famílias de produtos, principalmente novos, para cada país especificamente²².

²⁰ Declaração de Quirama, no âmbito do XIV Conselho Presidencial Andino, de 28 de junho de 2003 em Quirama, Antioquia-Colômbia.

²¹ A Declaração de Quirama, adotada no âmbito do Conselho Presidencial, carece de força jurídica obrigatória, mas constitui um instrumento político que condiciona a ação dos órgãos emissores de normas no interior do sistema, e daí sua particular importância.

²² Estes mecanismos substituíram o Regime de Programação Industrial, previsto originariamente no Acordo de Cartagena.

Realizando uma escolha arbitrária entre os instrumentos adotados pela Comissão e atualmente em vigor, obrigatórios para os Estados, podem ser destacados:

- *Em matéria de livre circulação de bens*: Decisão 535 estabelecendo a Tarifa Externa Comum, que deverá estar plenamente aplicada em 2005; Decisão 422 atualizando a nomenclatura comum dos países-membros da CAN (Nandina); Decisão 417 relativa aos critérios e procedimentos para a fixação de requisitos específicos de origem das mercadorias; a Decisão 293 sobre as normas especiais para a determinação da origem das mercadorias; Decisões 378 e 379 relativas, respectivamente, ao valor na alfândega e a Declaração Andina do Valor; a Decisão 478 sobre Assistência Mútua e Cooperação entre as Administrações Nacionais dos países-membros.

- *No que diz respeito à livre circulação de pessoas*: Decisão 504 criando o Passaporte Andino; Decisão 503 relativa ao reconhecimento de documentos nacionais de identificação; Decisão 397 “Tarjeta Andina de Migración” (TAM); Decisão 526 sobre guichês de entrada em aeroportos para nacionais e estrangeiros residentes nos países-membros.

- *Para garantir a livre prestação de serviços*: Decisão 561 modificadora da 398 sobre transporte internacional de passageiros por estradas; Decisões 399 e 467 relativas, respectivamente, ao transporte internacional de bens por estradas e a Norma comunitária sobre sanções para os transportadores autorizados; Decisão 439 estabelecendo o marco geral de princípios e normas para a liberalização do comércio de serviços na CAN.

- *Para garantir a livre concorrência*: Decisões 457 e 456, determinando normas para prevenir as distorções na concorrência por práticas de subvenções ou dumping na importação de produtos originários da região; Decisão 452 sobre salvaguardas às importações em proveniência de países terceiros.

- *Com relação ao turismo* cabe destacar as Decisões 498 e 463 relativas, respectivamente, ao Dia do Turismo Andino e ao Regime para o desenvolvimento e integração do turismo na CAN, que consagra a liberalização dos serviços de turismo, o desenvolvimento de projetos

de interesse comunitário e a eliminação dos obstáculos aos fluxos de turismo.

- *Em matéria de investimentos* a Decisão mais importante é, sem dúvida, a 291 “Regime comum de tratamento aos capitais estrangeiros e sobre marcas, patentes, licenças e royalties” com normas específicas sobre tratamento privilegiado à Bolívia.

- *No âmbito industrial:* Decisão 486, instituindo o Regime de Propriedade Industrial; Decisão 420 sobre Harmonização de Mecanismos de Financiamento e Seguro de Crédito às Exportações dentro da sub-região; Decisão 515 relativa ao Sistema Andino de Sanidade Agropecuária.

Em matéria política a CAN tem adotado instrumentos jurídicos de particular importância. Assim, em 1998, foi assinado o Protocolo Adicional ao Acordo de Cartagena – “Compromisso pela Democracia” que reconhece, como condições fundamentais para a cooperação política e a integração andina, a manutenção das instituições democráticas e do estado de direito. O Protocolo instituiu um procedimento a ser seguido diante de acontecimentos em um país-membro que impliquem na ruptura da ordem democrática. Este Protocolo é um instrumento internacional obrigatório para os Estados que o ratifiquem. Em julho de 2002, o Conselho Presidencial Andino aprovou a Carta Andina para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, reconhecendo uma série de direitos como essenciais na Comunidade e estabelecendo mecanismos de promoção e proteção nacional e internacional²³. Em 1997, foi subscrito o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo do Parlamento Andino sobre Eleições Diretas e Universais de seus Representantes, objetivando outorgar uma nova natureza ao órgão deliberativo do sistema andino. Merecem ser destacadas, igualmente, duas Decisões da Comissão: a 552, Plano Andino para a prevenção, combate e erradicação do tráfico ilícito de armas pequenas e ligeiras em todos seus aspectos, de 2003; e a 505, Plano Andino de cooperação para a luta contra as drogas ilícitas e delitos conexos, de 2001.

²³ A Carta está dividida em nove partes: Princípios Gerais; Discriminação e Intolerância; Democracia e Direitos Humanos; Direitos Civis e Políticos; Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Direito ao Desenvolvimento; Direito a um Meio Ambiente Sadio e Protegido; Povos Indígenas e Comunidades de Afrodescendentes; Direitos de Grupos Sujeitos a Proteção Especial; Mecanismos de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos.

No que tange à política exterior, o artigo 50 do Acordo de Cartagena encarrega o Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores de formular a política exterior comum (PEC), e no artigo 51 a Comissão é chamada juntamente com o órgão superior a determinar uma *estrategia comunitaria orientada a la profundización de la integración con los demás bloques económicos regionales y de relacionamiento con esquemas extraregionales...* . Em cumprimento desses dispositivos os órgãos comunitários adotaram vários instrumentos, entre os quais cabe mencionar: as Decisões 458, 475 e 476 relativas, respectivamente, aos lineamentos da PEC, à Diretiva nº 1 sobre a PEC e ao seguimento desta; a Decisão 454 sobre lineamentos para a negociação multilateral sobre agricultura na OMC, e a 431 atestando a incorporação da CAN, em qualidade de observador, na Assembléia Geral da ONU. Por outra parte, os Estados assinaram o Compromisso de Lima: Carta Andina para a Paz e a Segurança – Limitação e Controle de Gastos Destinados à Defesa Externa. Três de suas decisões merecem atenção: o acordo para a formulação de uma Política Comunitária de Segurança fundamentada em uma concepção não ofensiva; a instauração de uma Zona de Paz no espaço andino (proibição do uso da força, proscrição de armas nucleares, biológicas e químicas, erradicação das minas antipessoais, proibição de todo tipo de armas de destruição em massa); o compromisso regional de luta contra o terrorismo, adotando mecanismos de prevenção. A fim de verificar o cumprimento desses instrumentos, estabeleceram-se reuniões periódicas do Conselho Andino de Relações Exteriores com os Ministros de Defesa da CAN.

Quanto à possibilidade de associação de outros países, a inclusão de um capítulo novo no Tratado foi realizada em 1997. Assim os artigos 136 e 137 do Tratado Constitutivo regulamentam a questão mediante um procedimento relativamente simples.

A Agenda Social e Cultural ganhou um impulso particular nesta última década. Em 2003, vários instrumentos foram adotados pela Comissão: a Decisão 558, determinando a incorporação da disciplina de integração regional no currículo da Educação de Nível Médio; as Decisões 545, 546 e 547, Instrumentos Andinos de Migração Trabalhista, de Previdência Social e de Segurança e Saúde no Trabalho, respectivamente; a Decisão 548 criando o Mecanismo Andino de Cooperação em Matéria de Assistência e Proteção Consular e Assuntos Migratórios. A Decisão 460 sobre Proteção e Recuperação de Bens Culturais do Patrimônio Arqueológico, Histórico, Etnológico,

Palanteológico e Artístico da CAN preenche uma lacuna na atividade legislativa dos órgãos comunitários e compromete os Estados a implementar, em seus territórios, serviços adequados de proteção do patrimônio cultural, assim como a realizar um intercâmbio de informações para evitar o roubo e tráfico ilícito desses bens.

A integração física tem constituído uma preocupação constante na atividade das instituições andinas e encontra fundamento no art. 126 do Tratado Constitutivo. Duas finalidades orientam essa atividade: de um lado, fortalecer as condições nacionais que permitam, a curto prazo, um fluxo maior dos fatores de produção, das pessoas e dos serviços, e de outro, propiciar a formação de zonas de livre comércio com outros esquemas de integração e com países terceiros. Como principais instrumentos figuram: a Decisão 459, que institui a Política Comunitária para a Integração e o Desenvolvimento Fronteiriço; as Decisões 501 e 502 relativas às Zonas de Integração Fronteiriça (ZIF) e aos Centros Binacionais de Atenção em Áreas de Fronteira (Cebaf), destinados a dotar todos os passos de fronteiras de módulos, concentrando os organismos responsáveis pela verificação dos meios de transporte, das cargas e das pessoas em trânsito internacional através dos países-membros.

O desenvolvimento sustentável constitui a última dimensão do processo integracionista, mas não a de menor importância. Em 1996, a Comissão adotou a Decisão 391, Regime Comum sobre o Acesso aos Recursos Genéticos, que representa um avanço na preservação e conservação do patrimônio biológico e genético dos Estados da CAN. Este instrumento visa regulamentar o acesso aos recursos genéticos e seus produtos derivados, procurando determinar condições que garantam uma participação equitativa e justa dos benefícios resultantes de dito acesso. Outras finalidades previstas são a de promover a conservação da diversidade biológica e a utilização sustentável dos recursos, assim como a de fortalecer a capacidade de negociação dos países-membros. A Decisão 523 está vinculada à anterior já que estabelece a Estratégia Regional de Biodiversidade para os países do trópico andino. Outra Decisão interessante é a 536, que determina o marco geral para a Interconexão de Sistemas Elétricos e o Intercâmbio Intracomunitário de Eletricidade nesta região, particularmente rica em fontes de energia. A Comissão criou alguns órgãos nesta área com a missão de prestar acessória e auxílio: o Comitê Andino para a Prevenção e Atenção de Desastres (Caprade – Decisão 529); o Comitê

Andino para o Desenvolvimento Alternativo (Cada – Decisão 549); o Conselho de Ministros de Energia, Eletricidade, Hidrocarburos e Minas da CAN (Decisão 557); o Comitê Andino de Autoridades Ambientais (Caaa); e o Comitê Andino de Autoridades de Transporte Terrestre (Caatt).

1.2. Os Mecanismos Complementares do Sistema e os Específicos para Bolívia

1.2.1. Os mecanismos complementares

O sistema andino encontra-se atualmente integrado por mecanismos e instituições atuando em diferentes áreas que complementam a ação dos órgãos superiores de decisão. Podem ser mencionados, principalmente: duas instituições financeiras, três convênios, uma instituição educativa e algumas instituições consultivas.

Em matéria financeira as instituições andinas são a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Latino-Americano de Reservas (Flars). A CAF é uma instituição dotada de personalidade jurídica de Direito Internacional, com sede em Cartagena, criada pelos países por convênio em 1969. Conta atualmente com a participação de 16 países e 18 bancos privados da região como acionistas²⁴. Mencionada nos artigos 45 e 46 do Tratado Constitutivo da CAN, encarrega-se do estudo, promoção e financiamento de projetos específicos de integração para a canalização de recursos externos e internos em coordenação com a Comissão e a Secretaria. Especificamente procura a organização de empresas de produção ou serviços, assim como a ampliação, modernização, ou conversão das existentes que representem uma prioridade para o processo²⁵. O artigo 118 do Acordo de Cartagena consagra o compromisso dos estados-membros de atuar conjuntamente perante a CAF na obtenção de assistência técnica e financiamento para as necessidades de desenvolvimento de Bolívia e Equador. O Flars, com sede em Bogotá, foi constituído por convênio com aportes dos estados-membros em 1976. Sua finalidade é solucionar problemas da balança de pagamentos. Outorga créditos ou empréstimos, coopera na harmonização da política cambiária, monetária e financeira, e

²⁴ Além dos cinco países da CAN, são acionistas da CAF: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Espanha, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Trindade e Tobago, Uruguai.

²⁵ Sachica, Luis Carlos, Op. Cit., p. 56.

procura melhorar a liquidez dos investimentos de reservas internacionais efetuadas pelos países.

Os convênios sociais constituem mecanismos de cooperação e apoio entre os países-membros, dirigidos todos eles por secretarias executivas e com uma estrutura própria:

a) Convênio Hipólito Unanue de cooperação na área da saúde, assinado em 1971, com sede em Lima. Foi incorporado ao sistema andino pela Decisão 445, sendo designado como organismo andino de saúde pela Decisão 528. Concentra sua atuação principalmente na renovação dos convênios sanitários fronteiriços; na realização de estudos sobre riscos de transmissão de doenças pelos fenômenos migratórios, na proposta de emissão de normas sobre matérias de interesse (controle de contaminação, regulamentação de comércio de alimentos etc), no controle das campanhas contra o tráfico ilícito de drogas e na capacidade industrial dos países em relação a equipamentos e material para os estabelecimentos de saúde²⁶;

b) Convênio Simón Rodríguez assinado em 1976, em Caracas e modificado em 2001 pelo Protocolo de Valência. Sua principal atividade é a de procurar a harmonização de normas na área trabalhista e de previdência social, mas, igualmente, ocupa-se com estudos e projetos relativos ao aproveitamento de recursos humanos, à solução dos problemas de desemprego e subemprego, assim como facilitar a circulação de mão-de-obra e o aperfeiçoamento profissional;

c) Convênio Andrés Bello, subscrito em 1970, com sede em Bogotá. Concentra esforços na área da educação, da ciência e da cultura, procurando garantir a conservação das identidades culturais da região. A atividade de seus distintos órgãos tem grande influência na adoção de normativa andina sobre harmonização dos distintos sistemas de ensino e o reconhecimento de títulos acadêmicos. Alguns de seus órgãos filiais são: A Escola Empresarial Andina (Lima); o Instituto Andino de Artes Populares (IAAP–Quito) destinado a desenvolver o artesanato popular; o Instituto Internacional de Integração (III – La Paz) destinado ao desenvolvimento de projetos nas áreas de fronteira. O Convênio apóia projetos específicos como o projeto de cooperação andina à

²⁶ Seguimos aqui a Sachica, Luis Carlos, Op. Cit., p. 58.

Bolívia. No setor da educação, independente do Convênio, foi criada em 1985 a Universidade Andina Simón Bolívar;

d) Sistema Andino José Celestino Mutis adotado pela Decisão 182 em 1983. Refere-se à agricultura, à segurança alimentar e a preservação ambiental. Nele é desenvolvido um programa conjunto de pesquisa e de transferência de tecnologia agropecuária.

A seção G do Capítulo I (art.44) do Acordo de Cartagena prevê duas entidades encarregadas de controlar a execução do processo integracionista mediante uma vinculação com os empresários e os trabalhadores. São elas: o Conselho Consultivo Empresarial e o Conselho Consultivo Trabalhista. Estes órgãos representam os dois setores perante a Comissão Andina e a Secretaria-Geral. Seus integrantes são eleitos diretamente pelas organizações empresariais e trabalhistas de cada país e sua função essencial é a de emitir opiniões sobre programas e atividades de seu interesse, assim como sobre a emissão de normas jurídicas nestas áreas.

A Aseta – Associação de Empresas Estatais de Telecomunicações, sediada em Quito, e constituída em 1974, tem por objetivo fortalecer a integração mediante a cooperação técnica e administrativa e o intercâmbio de informações e experiências entre as empresas estatais de telecomunicações, visando à melhoria dos serviços. Em 1988, os estados-membros assinaram o Tratado Constitutivo da Organização Andina de Telecomunicações, por satélite. Nos anos 90, com a reestruturação do setor, os países realizaram processos de privatização e abertura dos mercados. Atualmente, os membros de Aseta podem ser estatais (privadas ou mistas) e operadores de serviços de telefonia de qualquer tipo. Em 1992, foi criado o Comitê Andino de Autoridades de Telecomunicações, (Caatel) passando a ser a Aseta seu órgão consultivo permanente. A Secretaria-Geral subscreveu um convênio particular com Aseta para a execução de atividades e projetos destinados ao desenvolvimento de infra-estrutura e serviços²⁷.

Finalmente, o Conselho Eleitoral Andino, criado pela Decisão 551 de 2003, é um órgão consultivo que tem por tarefas essenciais: a promoção de mecanismos de cooperação horizontal e assistência técnica entre os órgãos eleitorais nacionais; a supervisão e observação

²⁷ Neste sentido Maldonado Lira, Hector, Op. Cit., p.166.

do processo de eleição direta dos parlamentares andinos em cada país; a modernização e automatização dos sistemas eleitorais nacionais.

1.2.2. Os mecanismos específicos a favor da Bolívia

Em 1984, Eduardo R. Conesa, Diretor do Intal, afirmava:

El drama del proceso de integración regional en América Latina es que los países que más requieren la integración, los que más necesitan el mercado ampliado, son precisamente aquellos países de mercado más reducido, de menor desarrollo y de menor ingreso per capita, puesto que la escasa dimensión del mercado nacional es el factor determinante de su escasa división del trabajo y la no utilización de economías de escala. Parece para dójico entonces, que los esquemas de integración que, por principio, tienden a la ampliación del mercado, puedan traer un perjuicio a los países de menor desarrollo que se adhieran a esos esquemas.

Duas são, para o autor, as causas principais deste prejuízo: o maior desvio de comércio que os países menos desenvolvidos experimentam na abertura do mercado, e a menor atração que eles representam para os investimentos externos²⁸. Por tais razões o estabelecimento de mecanismos de apoio a esses países, garantindo-lhes uma compensação, sem prejuízo particular aos demais, faz-se necessário.

O Acordo de Cartagena prevê expressamente no Capítulo XV um regime especial para Bolívia e Equador. Os instrumentos que conformam tal regime revestem um caráter comercial e industrial, mas o Acordo contém normas específicas nas áreas de integração física, cooperação financeira e assistência técnica, harmonização de políticas econômicas, capital estrangeiro, política tecnológica, regime agropecuário e ação conjunta perante terceiros.

Os artigos 114 a 117 consagram particularidades em matéria de política comercial e de aplicação da Tarifa Externa Comum. Assim, restrições à importação e salvaguardas para certos produtos agropecuários (determinados previamente) originários dos dois países somente poderão ser impostas mediante a intervenção da Secretaria e prévia comprovação de que sua importação prejudica substancialmente a indústria do país que aplica as restrições. Da mesma forma, os dois países são

²⁸ Conesa, Eduardo R. Prólogo do livro *Los países de menor desarrollo económico relativo y la integración en América Latina*, Buenos Aires: Intal/BID, 1984.

beneficiados na determinação de porcentagens e exceções específicos à aplicação da TEC²⁹. Assim, a programação setorial e a designação de produtos que não eram produzidos na zona consagravam outras preferências comerciais. A adoção da TEC pelos dois países tem sido protelada periodicamente por diferentes decisões da Comissão, além de garantir para eles a aplicação de níveis de 5% e 10% (não o superior de 15% previsto igualmente para os demais estados-membros).

Com relação à harmonização de políticas econômicas e à coordenação de planos de desenvolvimento, o artigo 110 estipula o necessário reconhecimento de tratamentos diferenciados e incentivos suficientes para compensar as diferenças estruturais de Bolívia e Equador, assegurando a mobilização de recursos. Ao fazer suas avaliações periódicas a Secretaria-Geral deve considerar separadamente a situação dos dois Estados, e pode adotar medidas para a melhoria substancial das possibilidades de desenvolvimento e atividade industrial.

A designação prioritária de produções e o desenvolvimento de projetos para a industrialização integral dos recursos naturais é estipulada no Tratado. O artigo 112 prevê a inclusão de vantagens exclusivas e de tratamentos preferenciais no âmbito de programas e projetos de integração industrial. A Secretaria pode realizar ou promover ações de cooperação, racionalização e modernização industrial prioritariamente a favor das pequenas e médias indústrias destes países, segundo o artigo 69. De outra parte, o artigo 89 determina a adoção de medidas pela Comissão e pela Secretaria para acelerar o desenvolvimento agropecuário e agroindustrial dos dois países.

Nas diferentes etapas do processo foram emitidas normas e instrumentos destinados a por em prática as disposições do regime preferencial. Assim, em matéria comercial, os mecanismos principais nas primeiras décadas do processo foram: a) a liberação de gravames por parte dos demais estados-membros do “primeiro tramo da lista comum da Alalc” (170 itens); b) a determinação de uma nominata de produtos gozando de abertura imediata desde 1º de janeiro de 1971 (Decisão 29 de 1970), em que somente Bolívia negociou 62 itens; c) a nominata de desgravação automática que visava abrir a favor de Bolívia e Equador o mercado dos demais países andinos mediante três desgravações anuais e sucessivas em relação a produtos que não

²⁹ Principalmente concernentes à importação de bens de capital, de produtos intermediários e de matérias-primas.

seriam objeto de programas setoriais. Para dezembro de 1973, eram 2900 itens³⁰. Igualmente há que mencionar as Decisões 34 e 65, determinando margens de preferência para produtos originários de Bolívia e Equador, modificadas pela Decisão 112 de 1977.

Contudo, o mecanismo onde foram depositadas as esperanças foi a Programação Industrial.

*Este mecanismo debía compensar las ventajas relativas que otorgaban a los países mayores del grupo su mayor avance y diversificación industrial, así como su mejor dotación de infraestructura y las mayores economías externas, determinando la localización en cada uno de los países de determinadas plantas o proyectos industriales, por acuerdo de las partes y no como resultado exclusivo de las tendencias o fuerzas del mercado.*³¹

No âmbito original da Programação estavam incluídos: a designação de produtos não produzidos nos países-membros, os programas setoriais de desenvolvimento industrial, os programas de racionalização e os projetos integrais de desenvolvimento.

As Decisões 28 e 62 compreendiam a nominata de produtos reservados à Bolívia e ao Equador (38 produtos classificados para Bolívia em 17 designações), estas decisões seriam modificadas em 1970 (Decisão 108) e em 1984 (Decisão 203 – Ampliação de prazos da reserva de mercado de produtos da Decisão 108 e início da produção de bióxido de manganês³²). Entre os principais programas setoriais designados para Bolívia nas primeiras décadas do processo destacam-se: o programa metal-mecânico; o programa de desenvolvimento da indústria petroquímica com 11 designações (olefinas e aromáticos); o programa de desenvolvimento da indústria automotiva no qual Bolívia conseguiu um dos espectros mais amplos de designações e convênios de montagens e co-produção³³. Nos anos 90 foram adotadas decisões estabelecendo programas de integração industrial nessas mesmas áreas: Decisão 296, relativa ao Programa de Integração Industrial Petroquímica;

³⁰ Palomino Roedel, José e Camelo, Heber. El Acuerdo de Cartagena y el trato preferencial en favor de Bolivia y Ecuador: In: *Los países de menor desarrollo económico relativo y la integración en América Latina*. p. 77 e 78.

³¹ Palomino Roedel, José e Camelo, Heber, Op. Cit., p. 79.

³² Os prazos seriam novamente ampliados pelas Decisões 214 e 215.

³³ Duas designações exclusivas para caminhões pequenos e médios, participação na montagem e coprodução de automóveis médios e grandes, veículos jeeps e caminhões semi-pesados.

Decisão 299, sobre o Programa de Integração Industrial Siderúrgica; e Decisão 300, acerca do Programa de Integração Industrial Metal-mecânico. A Decisão 265, de 1990, estabeleceu um Programa de Integração Industrial a favor de Bolívia e Equador, designando para o primeiro país a produção exclusiva de bióxido de manganês, para o qual os outros Estados não incentivariam a produção interna desse produto e eliminariam, desde julho de 1990, qualquer tipo de gravame para a importação do produto originário da Bolívia. Igualmente, deveriam ser realizadas ações coletivas para promover um projeto de integração industrial fundamentado nessa produção e na impossibilidade de aplicar regimes tarifários de exceção, ou cláusulas de salvaguarda.

Em 1977, a Decisão 119 criou um Programa Especial de Apoio a Bolívia, modificado pela Decisão 222 em 1987. Paralelamente, em 1979, foram adotadas a Decisão 141 “Medidas coletivas de apoio à Bolívia”, complementada em 1983, e a Decisão 185, “Plano Andino de ação conjunta para coadjuvar a solução dos problemas de transporte e comunicações derivados da mediterraneidade da Bolívia” ambas substituídas pela Decisão 224. Tais instrumentos (Decisões 222 e 224) tinham por objetivo contribuir para a superação dos problemas estruturais que afetavam o desenvolvimento econômico do país, assegurando-lhe uma participação ativa na integração, assim como a identificação de oportunidades produtivas para a realização de projetos nacionais, principalmente no setor agropecuário, agroindustrial e metal-mecânico.

2. A efetividade dos mecanismos previstos no fortalecimento das relações intracomunitárias

A avaliação da participação da Bolívia na Comunidade Andina não é uma tarefa simples, considerando suas limitações, contradições e problemas. Para Alberto Solares Gaites, um dos especialistas bolivianos nas questões relativas à integração sub-regional,

la participación boliviana ha estado caracterizada por su improvisación, sin objetivos claros y con un alto grado de circunstancialidad. Nos hemos adherido...por simple inercia. El no quedar excluidos quizá fué el gran objetivo del momento. Hemos dado a esta participación un sentido esencialmente comercialista, basado casi siempre en la expectativa de tratamientos preferenciales, sin la conciencia de los esfuerzos y costos que demanda la integración, así como de sus otras y quizás más ricas potencialidades que trascienden lo simplemente comercial.

O autor considera ainda que o balanço geral é o de

*una participación marginal, sin capacidad de aprovechamiento efectivo de los beneficios y oportunidades de la integración y con un gran deterioro de su imagen como un real factor de desarrollo... Nuestros procesos tienen muchos avances en la promoción y liberación del comercio y en algunos casos en su desarrollo institucional, pero no lograron llegar a la libre circulación de otros factores ni a una efectiva armonización de políticas y estrategias de desarrollo*³⁴.

Compreender melhor as afirmações do professor Solares Gaité constitui um verdadeiro desafio. Para tentar vencê-lo é indispensável examinar a utilização, pelo Estado boliviano, dos mecanismos gerais do sistema (2.1), para posteriormente analisar a eficácia dos mecanismos complementares e daqueles particularmente previstos a seu favor (2.2).

2.1. A eficácia dos mecanismos gerais e a inserção de Bolívia

2.1.1. A efetividade dos mecanismos institucionais

Sendo um dos Estados criadores do Grupo Andino, Bolívia participa na atividade dos distintos órgãos e na elaboração e emissão dos instrumentos reguladores do sistema. Um dos interrogantes que surgem inicialmente é se os instrumentos jurídicos têm sido devidamente internalizados e aplicados pelos órgãos do Estado. A essa questão soma-se a necessidade de estabelecer o relacionamento da normativa interna com o sistema comunitário andino. A problemática anterior está estreitamente vinculada à utilização dos mecanismos de solução de conflitos e de interpretação das normas, que como já foi referido, correspondem principalmente à Secretaria-Geral e ao Tribunal.

As questões relacionadas com a internalização e o conflito entre normas andinas e nacionais contrárias são fundamentalmente de cunho constitucional. Como salienta Solares Gaité, a Constituição Boliviana de 1967 é uma das mais tradicionais da América Latina no concernente ao Direito Internacional, seguindo a orientação e estrutura clássica do constitucionalismo liberal. Não prevê nenhum princípio ou

³⁴ Solares Gaité, Alberto. Derecho de la Integración y constitucionalismo en Bolivia. In: *Integración y supranacionalidad. Soberanía y Derecho Comunitario en los países andinos*. Lima: Secretaria General de la Comunidad Andina/Programa de Cooperación Andina a Bolivia (PCAB), 2001, p. 213-226.

definição de política sobre as relações exteriores,

...si nuestra Constitución no contempla ni los principios usuales del Derecho Internacional clásico, para no mencionar los del Derecho Internacional contemporáneo, entonces menos puede encontrarse en ella algún precepto relativo a la integración y a sus características jurídicas³⁵,

não se encontra então a mínima menção à delegação de poderes, nem à primazia do Direito Comunitário, nem à inexistência de um controle constitucional posterior para o mesmo. O mais grave talvez, como o autor citado afirma, é que

existen algunos preceptos constitucionales que tomados en un sentido literal o interpretados dentro de un constitucionalismo ortodoxo, podrían incorporar dudas sobre la compatibilidad constitucional de la participación nacional en procesos de integración.³⁶

O problema de inexistência de uma cláusula de delegação de poderes expressa, pode ser resolvido, como grande parte da doutrina internacionalista e boliviana afirmam, argumentando que ao ratificar um tratado de integração nos moldes do Acordo Sub-regional Andino, o Estado realiza uma delegação tácita. Porém, os mesmos autores apontam as benesses de uma previsão explícita na prática tomando em consideração a experiência europeia e as mudanças constitucionais realizadas por alguns estados-membros³⁷.

³⁵ Solares Gaité, Alberto, op. Cit., p. 218.

³⁶ Solares Gaité, Alberto, op. Cit., p. 219.

³⁷ Após o Protocolo de Trujillo em particular, alguns países modificaram suas constituições. O art. 150 da Constituição Colombiana de 1991 estabelece como função do Congresso Nacional: "Aprobar e improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones que tengan por objeto consolidar la integración económica con otros Estados". O art. 227 : "El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y, especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del parlamento andino y del parlamento latinoamericano". O art. 153 da Constituição Venezuelana de 1999 afirma: "...La República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina...". A Constituição de Equador de 1998 também contém

A aplicação das decisões da Comissão foi um dos temas mais confusos e de práticas heterogêneas na primeira década do processo, originando o descumprimento generalizado dos compromissos internacionais pelos estados-membros. Na Bolívia consagrou-se a prática de adotar instrumentos internos para dar vigência a ditas Decisões. Com esse objetivo foram expedidos decretos-leis, decretos supremos e resoluções ministeriais, indiscriminadamente e de maneira circunstancial violando os princípios fundamentais da ordem jurídica comunitária³⁸. Se o Protocolo de Cochabamba estabelece como característica geral das normas comunitárias sua aplicação imediata, não faz referência à natureza do ato de incorporação do instrumento andino ao sistema interno quando isto for necessário. Questão que na prática pode revelar-se problemática³⁹.

No que tange ao eventual conflito de normas, algumas constituições andinas, em concordância com o Protocolo do Tribunal, consagram expressamente a prevalência das normas andinas sobre as leis nacionais⁴⁰ sem contestar a supremacia constitucional. A previsão da Constituição Colombiana do controle constitucional prévio dos tratados está dirigida a evitar eventuais conflitos entre a Carta Magna e as normas da integração, mas o dispositivo é excepcional na região⁴¹.

uma menção expressa no art. 6 relativo às competências do Congresso nacional para aprovar tratados que “...Atribuyan a un organismo internacional o supranacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución o la ley...”. Uma análise sobre estas disposições é feita por Sanchez Sea, Victor Luis, “La integración y la Constitución política del Estado de Bolivia”, Biblioteca Digital Andina, disponível no site da CAN, www.comunidadandina.org

³⁸ Seguimos aqui a Solares Gaité.

³⁹ Este problema é salientado pelo professor Solares Gaité, op. cit., p.225, e deu origem, no âmbito europeu, a uma ampla jurisprudência.

⁴⁰ Art. 163 da Constituição de Equador: “Las normas contenidas en los tratados y convenios internacionales, una vez promulgadas en el Registro Oficial, formarán parte del ordenamiento jurídico de la República y prevalecerán sobre leyes y otras normas de menor jerarquía”. O art. 274 vai além: “Cualquier juez o tribunal en las causas que conozca podrá declarar inaplicable, de oficio o a petición de parte, un precepto jurídico contrario a las normas de la Constitución o de los tratados y convenios internacionales, sin perjuicio de fallar sobre el asunto controvertido”. O parágrafo final do art. 153 da Constituição Venezuelana, “Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna”.

⁴¹ Art. 241 sobre as competências da Corte Constitucional: “10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin el Gobierno los remitirá a la Corte dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva”.

O silêncio da Constituição Boliviana sobre todas estas questões destoa, o que tem levado alguns autores a advogar pela harmonização das fontes constitucionais como meio de garantir a segurança nos compromissos comunitários⁴².

Mesmo diante dos avanços realizados no campo normativo a questão do descumprimento das obrigações continua sendo motivo de preocupação para a doutrina e para as instituições andinas⁴³. A atividade da Secretaria e do Tribunal incrementou-se diante da maior utilização pelos Estados do recurso por descumprimento. O Estado Boliviano parece ter descoberto as possibilidades oferecidas por essa via de ação. Assim, apesar de uma aparente timidez de iniciativa, se compararmos o número de demandas apresentadas pela Bolívia com aquelas apresentadas por Estados como Colômbia ou Equador, tudo aponta a um emprego progressivo deste mecanismo no futuro próximo, graças à conscientização dos operadores jurídicos e econômicos que vejam seus direitos afetados pela violação dos dispositivos supranacionais. Como exemplo deste novo posicionamento podemos mencionar as Resoluções 161 e 196 de 1999, 709 e 733 de 2003 emitidas pela Secretaria-Geral e que, coincidentemente, constata o descumprimento de obrigações por parte do Peru. As ações tiveram origem em informações do governo boliviano e de empresas desse último país.

As Resoluções 161 e 196 referem-se a um mesmo caso, que culminou com uma decisão do Tribunal (analisada posteriormente). A primeira delas declarou a violação da normativa andina pelo governo peruano ao desconhecer tratamento favorável à importação de gás liquidificado de petróleo originário da Bolívia⁴⁴. A Resolução ordenava ao Estado peruano cessar com o descumprimento em um prazo determinado. O governo demandado apresentou um recurso de reconsideração que foi decidido em fevereiro de 1999 pela Secretaria mediante a Resolução 196, confirmando o ditame inicial.

A Resolução 709 relativa ao ditame de descumprimento do mesmo Acordo Bilateral pelo Peru, desta vez em relação a óleos

⁴² Neste sentido Solares Gaité: "Se podría plantear un mínimo de principios a ser incorporados en las constituciones andinas, entre los cuales el reconocimiento conjunto del principio de la supranacionalidad sería la mejor manera de confirmar la decisión histórica de un destino común y solidario". Op. cit., p. 222.

⁴³ Sanchez Sea, refere-se neste sentido ao Manifesto do Tribunal Andino dirigido aos presidentes, congressos e cortes de justiça dos países-membros, em 18 de junho de 2001.

⁴⁴ Tratava-se, em particular, do desconhecimento do Acordo Bilateral subscrito com Bolívia em 1992, amparado pela Decisão 321 da Comissão.

lubrificantes, teve origem em uma investigação iniciada graças às informações fornecidas à Secretaria pela Agencia de Aduana Interamericana SA em representação de uma empresa boliviana. O governo desse país participou ativamente do procedimento administrativo fornecendo provas e informações relevantes.

Finalmente, em 20 de junho de 2003, a Secretaria decretou o descumprimento das normas comunitárias de origem (Decisão 416 da Comissão) em relação a uma mercadoria exportada por uma empresa peruana a Bolívia. A Resolução 733 atendeu ao pedido do governo boliviano, respaldado nas informações de uma empresa produtora de misturas de vitaminas da Bolívia.

De outra parte, o governo boliviano tem sido objeto de resoluções desfavoráveis da Secretaria. Em uma escolha arbitrária podem ser mencionadas as Resoluções 462 de 2000, 638 e 676 de 2002. A primeira constatou o descumprimento das Decisões 370 e 414 da Comissão⁴⁵, mediante a emissão de normas internas (Decreto Supremo) referentes à aplicação de taxas alfandegárias⁴⁶. As outras duas resoluções foram emitidas em um mesmo processo originado nas informações do governo peruano sobre a aplicação de restrições ao comércio intracomunitário pelo governo boliviano com fundamento em normas nacionais⁴⁷. A Resolução 676, de 26 de novembro, constatou o descumprimento de outra Resolução (638, de 8 de agosto) ordenando ao governo boliviano cessar com a aplicação da lei nacional contrária as normas comunitárias. A Secretaria reproduziu a opinião do Tribunal Andino sobre a força obrigatória das suas resoluções que não são abaladas pela apresentação de recursos contrários:

⁴⁵ Decisão 370 da Comissão relativa à Tarifa Externa Comum; e Decisão 414 da Comissão “Aperfeiçoamento da Integração Andina”.

⁴⁶ Art. 1 da Resolução: “Dictaminar que el gobierno de Bolivia, al expedir el Decreto Supremo 25704 del 16 de marzo de 2000, modificando las tarifas arancelarias correspondientes a 404 subpartidas Nandina, 87 de las cuales no se estarían acogiendo a los compromisos asumidos mediante las Decisiones 370 y 414, aplicando aranceles nacionales no previstos en las citadas decisiones, há incurrido en incumplimiento de obligaciones derivadas de las normas que conforman el ordenamiento jurídico comunitario, en particular del artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y de las Decisiones 370 y 414 de la Comisión”.

⁴⁷ O Decreto Supremo 26328 do governo boliviano consagrava a obrigatoriedade de obtenção de licenças prévias para a importação de mercadorias procedentes de qualquer território geográfico.

Las Resoluciones que califican una medida interna como restricción al comercio, a los efectos del Capítulo V del Acuerdo de Cartagena...constituyen actos decisorios que crean en el País Miembro destinatario una obligación de cumplimiento inmediato, independientemente de que su validez pueda ser cuestionada por la vía de la acción de nulidad. Por ello la interposición del recurso administrativo comunitario de reconsideración, así como el judicial de anulación, en principio, no afecta su ejecución, eficacia o vigencia, conforme lo establecen los artículos 21 del Tratado de Creación del Tribunal y 41 del Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General (Decisión 425). Excepcionalmente la Secretaría y el Tribunal disponen de la facultad de suspender provisionalmente los efectos del acto impugnado, mientras se tramitan el recurso de reconsideración y la acción de nulidad respectivamente...⁴⁸.

O Tribunal Andino pronunciou-se em algumas ocasiões sobre o descumprimento de normas comunitárias pelo Estado boliviano. Em outubro de 1999, a Corte Comunitária emitiu uma decisão condenatória contra Bolívia pela violação das Decisões 378 e 379 da Comissão relativas ao regime de valoração alfandegária e Declaração Andina do Valor, respectivamente. A emissão de um decreto nacional incorporando e regulamentando esses instrumentos desconhecia os princípios da aplicabilidade direta e a primazia das normas supranacionais⁴⁹. O Tribunal não deixou escapar a oportunidade para referir-se à forma em que os Estados devem cumprir suas obrigações:

⁴⁸ Acórdão do Tribunal Andino de Justiça do 13 de outubro de 2000, no Processo 43-AI-99.

⁴⁹ Acórdão do Tribunal Andino de Justiça, de 20 de outubro de 1999, no Processo 8-AI-98: “El Decreto Supremo 24440 de 13 de diciembre de 1996 expedido por el gobierno de Bolivia...evidentemente contraría los principios integracionistas esenciales de aplicación directa y preferencial que tutelan los artículos 3º y 4º del Tratado del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, ya que si bien su contenido no está en franca rebeldía, en cuanto no ignora, desconoce o contradice el texto del régimen de valoración aduanera y de la Declaración Andina de Valor...si há retardado su vigencia y por lo tanto há obstaculizado su aplicación al deferirla en el tiempo, incurriendo de esta manera en franco incumplimiento.” O Tribunal salienta que o decreto supremo determina a regulamentação posterior das normas “...reglamentación que además de innecesaria y contraría al principio de aplicación directa, está impidiendo paladinamente la inmediata ejecución de la norma comunitaria”. Além do mais, ao encomendar ao ministro da Fazenda a formação de uma comissão para elaborar normas sobre valoração alfandegária “...conducta que claramente indica, no sólo que hasta ese momento no había puesto en vigencia las Decisiones 378 y 379...sino también que no tenía la intención de hacerlo en un futuro próximo, puesto que primero debería integrarse la comisión y luego de sus deliberaciones vendría la expedición de la norma interna, lo que por supuesto no era necesario para la vigencia y aplicación de las Decisiones mencionadas.”

...el cumplimiento de las obligaciones...no se satisface meramente por la sola manifestación hecha por la correspondiente autoridad nacional de que se está acatando lo dispuesto en el ordenamiento comunitario, como cuando se inserta la disposición comunitaria en el Registro o Diario Oficial, por ejemplo, y se alega que con ello lo ordenado por ésta está siendo acatado. En sentir del Tribunal el cumplimiento, para que corresponda a lo que establece el ordenamiento jurídico aplicable, debe ser pleno y completo; debe materializarse en actos o conductas que efectivamente realicen lo que la norma comunitaria manda o determina o, en su caso, en abstenciones que eviten que se produzcan las situaciones que ella prohíbe.

Ao não cumprir o acórdão, o governo boliviano foi sancionado em agosto de 2001⁵⁰. As sanções foram levantadas em setembro de 2002 ao ser comprovada a submissão da Bolívia à ordem comunitária⁵¹.

Em junho de 2001, outra conduta do governo boliviano foi objeto de uma decisão do Tribunal no âmbito de uma ação de descumprimento iniciada pela Secretaria, motivada por informações fornecidas por uma empresa peruana⁵². Nessa ocasião, o Tribunal constatou o cumprimento das obrigações comunitárias pelo governo boliviano com anterioridade à apresentação da demanda da Secretaria, porém chamou a atenção sobre a obrigação dos Estados de informar devidamente as ações realizadas nesse sentido para evitar a atividade desnecessária das instituições andinas, que pode prejudicar a administração de justiça da Comunidade⁵³.

⁵⁰ Auto de 22 de agosto de 2001 pelo qual o Tribunal Andino dispõe sanções à Bolívia por desacato do Acórdão de 20 de outubro de 1998.

⁵¹ Auto de 11 de setembro de 2002 pelo qual são levantadas as sanções impostas à Bolívia.

⁵² A empresa aérea peruana Cielos del Perú S.A acusava o governo boliviano de ter-lhe negado a renovação de uma licença de operação de transporte aéreo não regular de carga internacional, necessário para a continuidade de suas atividades entre Peru e Bolívia, violando desta forma Decisões da Comissão.

⁵³ “...la República de Bolivia ha incumplido la obligación antes señalada (de informar o cumplimiento), con lo cual ha contribuido a posibilitar que los procesos administrativos y judiciales avancen innecesariamente, con gran perjuicio para el propio país y para los Organos Comunitarios involucrados... El innecesario desgaste ocasionado con la actitud que se observa es también consecuencia de la falta de comunicación en que por su lado ha incurrido la empresa Cielos del Perú S. A , la que no obstante haber sido atendida por las Autoridades Aeronáuticas de Bolivia, con el otorgamiento de autorizaciones para la prestación de servicios de transporte aéreo de carga no regular, en particular con la renovación concedida en fecha 19 de abril del 2000, por el lapso de seis meses, no ha informado de ese particular a la Secretaría General, la que por causa del silencio indebidamente guardado por dicha empresa, há formalizado la demanda incoada y materia de este fallo, debiendo ésta asumir costos innecesarios de orden diverso que pudieron haberse ahorrado, exponiendo con esa actitud que el Tribunal igualmente censura de manera expresa, la afectación del principio de lealtad y de veracidad de la prueba que la institución judicial está en deber de precautelar”. Tribunal Andino de Justicia, Acórdão de 27.06.2001, Processo 44-AI-2000.

O recurso judicial por descumprimento tem servido igualmente para garantir os interesses da Bolívia. O acórdão emitido no processo 35-AI-99 contra o Peru é apenas um exemplo. O Tribunal manifestou-se sobre o descumprimento de duas resoluções da Secretaria já mencionadas (Decisão161 e Decisão196), assim como da violação do acordo bilateral subscrito entre os dois Estados em 1992. Além de reconhecer a vigência desse instrumento e de sua plena inserção dentro da ordem jurídica supranacional⁵⁴, o Tribunal afirma sua competência exclusiva para interpretar as normas comunitárias:

...encuentra censurable el Tribunal la conducta asumida por el País Miembro demandado, al expedir un Decreto Supremo para interpretar o, peor aún, modificar lo resuelto en una Decisión de la Comisión. Los Países Miembros no tienen tal facultad y si alguno se la arroga, es claro que vulnera el ordenamiento jurídico comunitario, como ha sucedido en el presente caso. Es más... no era la vía adecuada la expedición de una norma de derecho interno que corrigiera el pretendido entuerto, toda vez que la Comunidad cuenta con instrumentos idóneos (la acción de nulidad, por ejemplo) para excluir de su ordenamiento las normas irregularmente expedidas o violatorias de la normatividad superior⁵⁵.

A prática boliviana de utilização do reenvio pré-judicial é ainda deficitária, mas na medida em que juízes e advogados façam uso da normativa andina essa realidade modificar-se-á. Em novembro de 2002 a Corte Suprema da Bolívia acionou o Tribunal. O acórdão emitido em consequência dessa ação contém um estudo completo sobre o alcance e características desse recurso. Cabe salientar entre outros:

⁵⁴ “...el Acuerdo Bilateral suscrito entre Perú y Bolivia el 12 de noviembre de 1992 no ha perdido su vigencia hasta el momento presente, por lo menos en cuanto respecta a la desgravación atinente a la subpartida 2711.19.00.00, materia de la controversia. Es absolutamente claro el hecho de que, sin solución de continuidad, las sucesivas Decisiones que se dictaron para manejar la suspensión de obligaciones del Perú en materia del Programa de Liberación, siempre tuvieron la precaución de dejar a salvo las desgravaciones convenidas en los Acuerdos Bilaterales celebrados al amparo de la Decisión 321. Es más, los aludidos acuerdos no fueron nunca reformados o declarados sin vigencia, ni por las partes que los suscribieron ni por disposición alguna de orden comunitario....no por el hecho de haberse multilateralizado, incluyéndola en la Zona de Libre Comercio, una preferencia otorgada en un Acuerdo Bilateral, como sucedió con el gas licuado de petróleo procedente de Bolivia, quedaba retirada del respectivo Acuerdo. Lo que dijo la norma es que dicho Acuerdo se mantendría en vigor hasta tanto se incorporaran a dicha zona todas las subpartidas del universo arancelario...”. Tribunal Andino de Justiça, Acórdão de 14.06.2000, Processo 35-AI-99.

⁵⁵ Tribunal Andino de Justiça, mesmo acórdão.

a) a obrigatoriedade do reenvio quando a decisão nacional é definitiva, inclusive quando já exista um pronunciamento anterior do Tribunal sobre a mesma matéria debatida ou sobre casos análogos. No sistema europeu, o reenvio não é necessário nessas hipóteses;

b) quando o reenvio for obrigatório, o processo interno é suspenso até o pronunciamento do Tribunal. Este constitui um pressuposto processual da decisão nacional e uma solenidade inescusável e indispensável. A inobservância deste princípio pode derivar em ações de descumprimento, além de vícios processuais;

c) o Tribunal de Justiça tem a competência exclusiva para determinar quais são as normas pertinentes a serem interpretadas;

d) a interpretação dada deve ser adotada pelo juiz nacional na sua decisão. O juiz deverá remeter ao Tribunal cópia desta última.

2.1.2. A efetividade da multidimensionalidade da integração

Além da eficácia dos mecanismos jurídicos de caráter geral, é necessário verificar as vantagens ou desvantagens resultantes para Bolívia nas diferentes dimensões do processo. Quanto aos resultados obtidos no âmbito comercial existe um consenso em reconhecer um balanço relativamente favorável ao país. Já no âmbito econômico, principalmente em relação ao desenvolvimento industrial, as conclusões são diferentes.

Aline Frambes-Buxeda considera dois grandes períodos na participação boliviana no Grupo Andino até 1992: o primeiro, de 1969 a 1984, onde a professora constata a maior participação boliviana, ainda que o país tenha-se retirado temporariamente em 1980; o segundo, de 1985 a 1992, marcado pela marginalização do país dentro do Grupo. O comércio com alguns países latino-americanos (principalmente Argentina e Brasil) é crescente desde os anos 70 e continua sendo fundamental para Bolívia⁵⁶. Em contraste, o comércio intra-regional apresenta altos e baixos. Assim, de 1971 a 1976 o comércio boliviano experimentou uma expansão e participação considerável ao interior

⁵⁶ Para Aline Frambes-Buxeda, entre 1978 e 1983 as exportações para Brasil e Argentina aumentaram consideravelmente. Isto tem sido constante e os acordos de exportação de gás ao Brasil são vitais para o país.

da região, principalmente pela abertura gerada nos primeiros anos do Pacto, pelos privilégios concedidos ao país e pelo aumento dos preços do petróleo. A situação muda na década de 1980 pelo esgotamento desse último recurso, assim como pela contração econômica interna devido ao endividamento e enfrentada por todos os membros do Grupo para estabilizar-se. A exportação de gás converteu-se, desde aquela época, no pilar da economia boliviana. Paralelamente o setor de exportações agrícolas cresceu, assim como a “economia paralela” (contrabando, produção e tráfico de cocaína).

Dentro da CAN o parceiro privilegiado da Bolívia é o Peru. Colômbia figura em segundo lugar e Venezuela e Equador são praticamente insignificantes. Ainda que a exportação de certos produtos pode qualificar-se de tradicional (estanho, zinco, prata e petróleo) sendo Bolívia o produtor natural em América Latina, o volume maior de exportações está constituído por produtos não tradicionais manufaturados (whisky, cerveja, bicicletas, máquinas compressoras e principalmente produtos do complexo de oleaginosas). Bolívia e Equador sempre tiveram tratamento preferencial, destacando-se nele a liberalização de gravames total e imediata de uma lista de produtos que interessavam a cada país. A estagnação das exportações bolivianas até 1992 obedeceu, para Frambes-Buxeda, a quatro razões: a estabilização da demanda do estanho e minerais, a impossibilidade de ampliar a gama de oferta de produtos, os custos de transporte e, finalmente, algumas violações dos acordos sub-regionais, em particular pelo seu principal parceiro comercial⁵⁷. A isto somou-se o rechaço do país à implementação da tarifa externa comum. O panorama descrito pela pesquisadora modificou-se relativamente nestes últimos anos. O Estudo Econômico de América Latina e o Caribe 2001-2002 realizado no âmbito da Cepal, constatou em relação à Bolívia uma expansão das exportações acompanhada por uma contração das importações:

*la primera se debió al aumento de las ventas de gas natural; el resto de las exportaciones se redujo por la desfavorable evolución de la actividad económica y la demanda mundiales, que deprimió los precios de los productos básicos y los volúmenes exportados. Esto limitó el crecimiento de las ventas externas totales de mercancías a un 3% aproximadamente*⁵⁸.

⁵⁷ Frambes –Buxeda, Aline, op. cit., p.222.

⁵⁸ Cepal, Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2001-2002, New York, p.118.

O gás é considerado como a promessa de um futuro melhor⁵⁹, como assinalou o mencionado estudo:

*se espera que las exportaciones a Brasil continúen en franco ascenso hasta el año 2003 y las voluminosas reservas, las mayores de la región, han estimulado la búsqueda de nuevos mercados. Está en proyecto la venta de gas natural licuado a México y los Estados Unidos (Estado de California), lo que, habida cuenta de la carencia de acceso al mar de que padece Bolivia desde fines del siglo XIX, requeriría la instalación de una planta de licuefacción en la costa pacífica de un país vecino.*⁶⁰

Em 2001 Bolívia rompeu todos os recordes de exportação à CAN, segundo os dados oficiais do Ministério de Comércio Exterior e Investimento, o país exportou 357 milhões de dólares. A CAN converte-se na primeira destinatária das exportações bolivianas, deixando o segundo lugar para o Mercosul. Segundo o Instituto Boliviano de Comércio Exterior (IBCE): *El mercado andino es el único bloque que deja a Bolivia un superavit comercial; es la plaza que más productos bolivianos compra; la CAN es quien más divisas nos reporta en exportaciones; no es una expectativa, es una realidad y hay que preservarla a toda costa*⁶¹.

Os investimentos estrangeiros na Bolívia, que nunca foram de particular magnitude, no ano 2000, tiveram uma queda considerável pelas desordens sociais, para experimentar um leve incremento em 2002. Inicialmente os investimentos foram alocados ao setor da mineração; de 1972 a 1979 foi a vez do setor metal-mecânico de concentrar tais recursos devido ao esquema andino de programação industrial assinado ao país. Da mesma forma que seus parceiros andinos, Bolívia não implementou devidamente a Decisão 24 relativa a estas questões pelo pouco interesse que suas regras representavam

⁵⁹ Nestes termos: “Notas sobre política exterior boliviana” no site na internet do Ministério de Relações Exteriores e de Culto do governo boliviano.

⁶⁰ Cepal, Op.Cit., p.117.

⁶¹ Boletín de Prensa del Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), no site da CAN: www.comunidadandina.org/prensa/articulos/sc25-1-02.htm. O presidente do Instituto, Oswaldo Barriga Cuéllar afirmou: “La relevancia de la Comunidad Andina para Bolivia no solo debe valorarse desde la perspectiva “cuantitativa” para nuestras ventas, sino considerando fundamentalmente el aspecto cualitativo de las mismas: las agroexportaciones y las manufacturas (400 productos anuales) que se vende a la CAN son fuentes generadoras de empleo. La existencia de la CAN há permitido captar importantes inversiones para ampliar la producción en función de la exportación, con vastos efectos multiplicadores en los sectores de la agricultura, banca, transporte, seguros, comercio, entre otros, destacando la absorción de mano de obra en cada eslabón de la cadena”.

para atrair capital externo⁶². A revisão e flexibilização das regras comunitárias mudaram o panorama, multiplicando a frequência do intercâmbio entre os países-membros graças às empresas multinacionais e binacionais andinas que permitiram a circulação de capitais sub-regionais e facilitaram a captação de investimentos externos. Já em 1982, a criação da Agencia promotora de Empresas Binacionales incentivou a indústria, o comércio, os serviços e o setor agropecuário com o Peru. Igualmente, a Bolívia participou da criação da Confederação de Pequenas e Médias Indústrias em 1983, mesmo que na prática sua atividade fosse paralisada pela falta de incentivo governamental⁶³. As duas últimas administrações presidenciais ocuparam-se, particularmente, da captação de recursos para o desenvolvimento do setor de gás. Igualmente reconheceram a necessidade de consolidação da CAN para a produção de soja e de grãos.

O turismo intra-regional incrementou-se nos últimos anos constituindo-se no terceiro produto mais importante para a geração de divisas. Sendo Bolívia um dos países particularmente procurados por viajantes estrangeiros por sua relativa situação de segurança se comparado com seus vizinhos, as medidas de incentivo da CAN tendem a melhorar ainda mais o panorama.

Mas, sem dúvida alguma, a dimensão política da integração andina revela-se a mais importante para Bolívia, tanto no aspecto interno quanto no internacional. O país presidiu recentemente a CAN entre junho de 2001 e junho de 2002. Sua ativa administração foi reconhecida na Declaração do Conselho Presidencial Andino em Guayaquil. A reunião do Conselho Presidencial Andino, em Santa Cruz de la Sierra, constituiu o evento mais importante durante o período referido. Nessa ocasião, foram adotadas medidas de impacto para acelerar a realização de certas metas. Bolívia deve ainda reformar sua Constituição a fim de ratificar e aplicar o Protocolo Adicional sobre eleições diretas do Parlamento Andino⁶⁴.

O Grupo Andino sempre esteve presente na defesa do sistema democrático na Bolívia, condenando abertamente sua ruptura abrupta. Assim, por exemplo, em 1979, quando o coronel Alberto Natusch

⁶² A Decisão 24 enfrentou sempre a oposição da burguesia boliviana que incentivou a violação de suas disposições.

⁶³ Frambes-Buxeda, Aline, *op. cit.*, p.249.

⁶⁴ Venezuela e Peru já realizaram as eleições diretas, Equador fará sua primeira eleição este ano e na Colômbia o Protocolo encontra-se em processo de aprovação no Congresso.

derrocou o governo de Walter Guevara Arce, as autoridades comunitárias pronunciaram-se oficialmente contra o novo regime. A pressão do Grupo foi determinante para a saída de Natusch. Em 1980, o golpe de Estado mais sangrento da história boliviana foi dirigido pelo general Luis García Meza (“presidente da cocaína”). Junto à OEA e aos Estados Unidos, o Grupo Andino condenou duramente a tomada brutal do poder. Como resposta, García Meza ameaçou e retirou temporariamente o país do bloco, mas retornou no ano seguinte para evitar o isolamento e obter acesso a novos fundos e auxílios⁶⁵. Recentemente a preocupação da CAN com a estabilidade democrática boliviana manifestou-se (fevereiro, 2003) com ocasião das ameaças ao governo do presidente Sánchez Losada pelas revoltas populares contrárias à adoção de certas medidas fiscais (principalmente “el impuestazo” que gravava os salários em um 13%). Os ministros de Relações Exteriores emitiram um comunicado no sentido de respaldar a institucionalidade democrática. No mesmo sentido pronunciou-se a Secretaria-Geral. Diante de uma eventual situação de maior gravidade os mecanismos previstos no Compromisso da CAN pela Democracia seriam seguramente utilizados. A utilização da participação no Pacto para fins de legitimação do governo foi salientado por Frambes-Buxeda:

*De cuando en vez, el régimen puede utilizar la integración andina como un instrumento legitimizador de su obra de gobierno. En ocasiones pudo reclamar que la integración crearía vastos empleos nacionales, o que las nuevas relaciones con la Comunidad Europea traerían soluciones a los problemas de desarrollo en Bolivia. Usando la integración andina como programa de desarrollo, los gobiernos pueden mostrar esfuerzos realizados, que tiene por objeto beneficiar sectores particulares o la sociedad boliviana en general*⁶⁶.

O interesse da Bolívia em continuar participando da CAN aumenta quando se trata de relações exteriores. *Participar en el Grupo Andino significa para Bolivia acceso a foros que de outra manera le serían inalcanzables. Es un instrumento de negociación que fortalece la posición boliviana a nivel mundial*; essa afirmação da professora Frambes-Buxeda feita em 1992

⁶⁵ Frambes-Buxeda, Aline, op. cit., p.203 e 246. Salienta a professora que no primeiro ano de governo de García Meza, Argentina e Brasil incentivaram a saída de Bolívia do Pacto Andino.

⁶⁶ Frambes-Buxeda, Aline, op. cit., p. 250.

continua atual. Como ela mesma concluía, a CAN é o foro internacional por excelência onde é discutido e respaldado oficialmente o fim do enclausuramento geográfico do país e sua saída para o mar. Desde a abertura do diálogo bilateral com Chile, em 1999, a CAN mostra-se particularmente interessada na busca de soluções favoráveis ao país.

No processo de formação de um espaço integrado CAN-Mercosul Bolívia é, sem dúvida, um elemento vital de articulação pela situação privilegiada de ser membro pleno de um dos blocos e associado ao outro, assim como pelo interesse particular de estreitar cada vez mais os laços com o maior importador de gás natural. O país tem promovido o estabelecimento de mecanismo de diálogo e concertação política entre os dois blocos.

A expedição pelos Estados Unidos, em 1991, de mecanismos de preferência alfandegária para Bolívia, Colômbia, Equador e Peru a fim de contribuir na luta contra o tráfico de drogas, Andean Trade Preference Act-ATPA e o Sistema Generalizado de Preferências, foi outro trunfo da estratégia de negociação externa da CAN. O problema está em que tais instrumentos estão vinculados à renovação periódica, criando insegurança jurídica que, por sua vez, poderia desestimular os investimentos. Pelo anterior, entre outros motivos, a negociação da Alca constitui atualmente uma prioridade da CAN. Para Bolívia como um dos países de menor desenvolvimento os resultados das negociações serão de vital importância. A preocupação com as assimetrias dos participantes traduziu-se na criação de um Comitê Especial destinado a recolher e defender perante o Comitê de Negociações Comerciais as inquietudes e interesses dos Estados com economias mais fracas. Igualmente é defendida a elaboração de um inventário das necessidades de assistência técnica de ditos países. Contudo, até o momento as intenções não têm se refletido em resultados concretos. Como Julio Cesar Gil destaca:

...los países con economías de desarrollo insuficiente, entre los cuales se cuentan Bolivia y Ecuador, han recibido menor atención y sólo han figurado en la retórica oficial. Su condición no se ha reconocido en ningún Comité ni se ha incorporado como un principio horizontal en todos los temas de la negociación...⁶⁷.

O especialista salienta ainda que estas economias enfrentarão os maiores custos de ajuste, o que lhes deveria garantir tratamentos

⁶⁷ GIL, Julio César, Op. Cit., p.18.

diferenciados. Além do mais será indispensável outorgar-lhes assistência técnica e financeira

de modo que puedan mejorar su capacidad para emprender y administrar las políticas requeridas por los nuevos compromisos comerciales, así como para adelantar nuevos proyectos de infraestructura. Por outra parte, no parece tan evidente el logro de ciertos objetivos que persiguen los países en desarrollo, como que los beneficios esperados hemisféricos se alcancen en una fase temprana de su entrada en vigor.⁶⁸

Os países andinos parecem conscientes do perigo de erosão das preferências sub-regionais e aparentemente pretendem seguir a estratégia formulada no âmbito da Aladi: aprofundar os acordos (destacando-se CAN-Mercosul) e negociar a inclusão de cláusulas reconhecendo as diferenças de níveis de desenvolvimento e de tamanho das economias. Na obtenção desses resultados será fundamental a coesão dos membros da CAN.

Com a UE a cooperação do Grupo Andino tem sido constante, e terá um importante avanço com a assinatura de um Acordo de “terceira geração”, cuja negociação foi realizada coletivamente.

No que respeita à interconexão física e à integração e desenvolvimento fronteiriço, os resultados para Bolívia são alentadores. Os maiores avanços nesta matéria foram logrados com o Peru. Os dois Estados subscreveram em 2002 (em desenvolvimento da Decisão 502, Cebaf) um Convênio de Cooperação Técnica Não Reembolsável com a Corporação Andina de Fomento para o financiamento dos estudos de factibilidade e desenho final da construção do CEBAF – Desaguadero. Outro projeto fundamental é o Pacific LNG⁶⁹, cujo objetivo é facilitar as vendas das reservas de gás ao sudoeste norte-americano através de um porto no Pacífico (peruano ou chileno). Em 2002, foi assinado um acordo com Peru para a construção do poliduto de Cochabamba ao porto de Ilo. A exportação de gás para e por Chile enfrenta uma forte oposição de parte da sociedade boliviana, como foi constatado nos protestos em setembro e outubro deste ano. Bolívia encontra-se vinculada por

⁶⁸ GIL, Julio César, Op. Cit., p.19.

⁶⁹ O projeto implica na construção de um gasoduto, de um poliduto, de dois terminais marítimos, um terreno para a construção de uma planta de liquefação e a construção de um complexo petroquímico.

estradas asfaltadas com Chile e Peru (La Paz-Desaguadero-Puno-Puerto de Ilo), nos próximos anos conta com estabelecimento de uma infra-estrutura similar com as principais cidades da Argentina e do Brasil. O país tem beneficiado-se, igualmente, da Iniciativa para Infra-estrutura Regional Sul-americana (Iirsa) lançada no Brasil e cujo objetivo é a realização de doze eixos de comunicação terrestre, a maior parte dos quais atravessa a Bolívia. Contudo, tal programa também é discutido pela sociedade devido à devastação de áreas florestais e ao aparente benefício exclusivo para as empresas trans-nacionais.

Em matéria de integração energética Bolívia aspira converter-se no núcleo de distribuição de energia e de comunicações do Cone Sul. Para isso, integra o Programa Andino de Cooperação Energética. De outra parte, a lei de hidrocarburos e o moderno sistema de regulação sectorial, assim como o sistema fiscal favorável, tornou o país atrativo para os investimentos estrangeiros diretos nesta área. Nos últimos anos Bolívia desenvolveu uma rede de oleodutos, gasodutos e polidutos com seus vizinhos com o objetivo de facilitar a realização da meta mencionada.

Finalmente, referente à dimensão sociocultural, em 1980, o Grupo Andino prestou apoio oficial à paralisação continental realizada em protesto à repressão sobre trabalhadores e mineiros pelo governo militar. Na mesma época foi organizado em Caracas um seminário que recolheu as opiniões dos sindicatos sul-americanos em um documento de solidariedade com os trabalhadores bolivianos⁷⁰. No mesmo ano foi criado, com sede em La Paz, o Conselho Consultivo Trabalhista Andino. Em dezembro de 2002, com motivo da VIII Reunião do Conselho e a I Cimeira Sindical Andina, agrupando as representações dos 15 sindicatos da região, foi emitida uma Declaração na que faz constar a preocupação comum dos sindicatos diante do projeto de constituição da Alca⁷¹, decidindo ainda desenvolver mecanismos de integração sindical para compreender a problemática social interna e formular soluções comuns.

⁷⁰ Frambes-Buxeda, Aline, op. cit., p. 252.

⁷¹ "El Alca demuestra serios problemas de viabilidad, principalmente por las enormes asimetrías existentes entre los países latinoamericanos con los E.E.U.U., que conllevaría a la quiebra total de nuestro frágil aparato productivo para pasar a convertirnos en simples intermediarios, así como la onerosa deuda externa que está llevando a nuestros países a dedicar alrededor de 40% de sus presupuestos nacionales al pago del servicio de la misma, imposibilitándose con ello la inversión social, la creación y mejora de la infraestructura así como la modernización productiva". exemplo "Iirsa: Las venas del Alca" em <http://bolivia.indymedia.org>.

2.2. A eficácia dos mecanismos complementares e particulares para Bolívia

2.2.1. A efetividade dos mecanismos complementares

Em relação ao financiamento da programação industrial inicialmente prevista para Bolívia, o Intal constatou⁷² que faltou à CAF impulsionar o investimento de risco, deixando com isto de ser um elemento catalisador do interesse dos empresários nacionais e estrangeiros. Nos anos 70 foi criado na Corporação um fundo especial para apoiar o desenvolvimento dos projetos contemplados nas Decisões 28 e 57, mas esse fundo foi insuficiente e houve discussões no Comitê *ad hoc* encarregado de administrá-lo sobre a melhor orientação dos recursos. Nos últimos 20 anos a CAF empenhou-se, particularmente, no financiamento de projetos de integração física, dos quais o mais ambicioso é, sem dúvida, a Iirsa, proposta em conjunto com o BID, em 2000, durante a Reunião dos Presidentes de América do Sul, em Brasília. A Iniciativa visa à realização de megaprojetos em um período de dez anos, “12 eixos de integração e desenvolvimento” e seis projetos setoriais necessários para otimizar a competitividade e sustentabilidade da cadeia logística. Os projetos incluem desde infra-estrutura viária até serviços turísticos, e corredores industriais. A coordenação técnica corresponde às instituições financeiras⁷³.

Em 2002, a CAF aprovou para Bolívia financiamentos na ordem de 503 milhões de dólares, principalmente para obras de infra-estrutura viária. Com os projetos de co-financiamento a Corporação desembolsou a favor do país um total de 703 milhões de dólares. Desde outra perspectiva, o suporte financeiro da CAF contribuiu a brindar liquidez diante do retiro de depósitos do sistema financeiro boliviano pela crise política. Igualmente a aprovação de empréstimos para capital de trabalho e comércio foi canalizado por distintas instituições financeiras bolivianas com um impacto benéfico na economia nacional. A Corporação auxiliou igualmente o PAC (Programa Andino de Competitividade), que impulsiona iniciativas nesse sentido como o Programa Boliviano de Produtividade e Competitividade.

⁷² Palomino Roedel, José e Camelo, Heber, Op. Cit., p. 165.

⁷³ Como mencionado anteriormente a oposição a sua realização é forte na Bolívia. Ver por

Bolívia participa ativamente nos diferentes Convênios do sistema e está representada nos diferentes Conselhos Consultivos. Pode destacar-se, no âmbito trabalhista, a iniciativa apresentada em 2001, e por ocasião da II Reunião do Conselho Consultivo do setor, de constituir um Observatório Trabalhista Andino, com sede em La Paz, como instrumento fundamental para a análise, definição e seguimento da política comunitária em matéria sóciotrabalhista na região. Atualmente está sendo posto em operação o plano piloto centralizado na construção de uma base de dados para compilar e sistematizar informações sobre os cinco eixos temáticos nesta área do mercado comum.

A Universidade Andina Simón Bolívar, com sede principal em Sucre e um escritório em La Paz, além de uma sede nacional no Equador, constitui um centro de excelência de pós-graduação para a formação de recursos humanos. Criada pelo Parlamento Andino em 1985, e integrada ao sistema andino pelo Protocolo de Trujillo, tem por objetivo essencial o de contribuir ao aprofundamento da integração e à promoção de sua projeção externa. Os principais cursos oferecidos pela UASB são: Mestrado e Especialização em Integração e Comércio Internacional e em Competitividade e Inovação (os dois financiados pela CAF); Cursos de Mestrado em Direito Constitucional, Direito Agrário e Direito Processual Penal; em cooperação com o Convênio Hipólito Unanue: Especialização em Epidemiologia, Saúde Pública e Mestrado em Parasitologia Clínica; mediante um Convênio com o Instituto Latino-americano de Comunicação Educativa (Ilce de México): Mestrado em Comunicação e Tecnologia Educativa e Diploma à Distância em Desenvolvimento do Pensamento Criativo aplicado às Tecnologias Educativas; finalmente cursos em Criação de Empresas, Marketing e Gerência Empresarial.

Quanto às atividades no campo das comunicações, pode ser destacada a conformação do Corredor Andino Digital compreendendo o desenvolvimento de uma rede de fibra ótica terrestre nos cinco países, a promoção da participação de empresas operadoras em programas de cabos submarinos, a digitalização dos enlaces satelitais no Sistema Intelsat, a reativação do projeto do sistema satelital andino, a execução de enlaces fronteiriços, a elaboração de normas técnicas andinas e a formação do Sistema Andino de Internet. Devido à situação de mediterraneidade tais projetos são de particular importância para o país.

2.2.2. A efetividade dos mecanismos particulares para Bolívia

Aline Frambes-Buxeda afirmava que *la crisis económica de Bolivia ha sido sin duda una crisis de producción*. A eminente pesquisadora considerava como um dos obstáculos mais poderosos à industrialização do país em torno da indústria mineira a pressão americana e o Plano de Estabilização Econômica imposto por esse país. O golpe de René Barrientos, em 1964, garantiria a defesa dos interesses americanos e, em 1967 na *noche de San Juan*, seria efetivado o extermínio do sindicalismo mineiro. Barrientos entregou os recursos petroleiros e do gás à Gulf⁴. Desde 1969 os interesses transnacionais impuseram à Bolívia um modelo de desenvolvimento fundado na produção de matérias-primas para o qual foi importada tecnologia a custos exagerados⁵. A deterioração na produção mineira, na década de 1980, obedeceu essencialmente ao esgotamento das fontes de estanho ao que se somou uma redução gradual na produção de petróleo, que levaria o país a uma situação crítica em 1984. Tradicionalmente a exportação de minerais tem sido essencial para o desenvolvimento econômico, pela geração de divisas e a importação de bens de consumo, tecnologia e maquinaria necessária ao desenvolvimento industrial. O gás, pouco utilizado internamente, é fundamental nesse sentido. Já em 1992 estimava-se que as jazidas permitiriam uma produção diária de 650 milhões de pés cúbicos por um período de 20 anos.

Nos anos 80 o setor agropecuário e a indústria manufatureira representavam uma importante proporção do PIB (16% e 14%, respectivamente); a mineração somente 7,4% e 2,4% a extração de petróleo; o turismo consistia em 10%. Até 1992, o governo boliviano não tinha investido consideravelmente na substituição de importações nem nos setores privilegiados pelo Grupo Andino (automóveis, metalurgia e petroquímica), mas principalmente no desenvolvimento da infra-estrutura e das comunicações, nos setores energético e mineiro⁶ para assegurar as exportações tradicionais. Os resultados gerados pela Programação Industrial Andina ficaram aquém do esperado; isto se deveu entre outras razões⁷: à falta de investimento

⁴ Frambes-Buxeda, Aline, op. cit., p. 200 e 201.

⁵ Frambes-Buxeda, Aline, op. cit., p. 202.

⁶ Os investimentos em petróleo e gás destinaram-se à construção de refinarias em Cochabamba e Santa Cruz, assim como a construção de gasodutos e oleodutos.

⁷ Frambes-Buxeda, Aline, op. cit., p. 239.

(como já fora mencionado); à ausência de negociação mais favorável em quanto a produtos e termos e à violação dos acordos de exclusividade por parte de alguns Estados andinos. A tudo isso somou-se a instabilidade política e as frequentes mudanças de governo, assim como outra série de fatores (tamanho reduzido do mercado nacional, infra-estrutura e rede de transporte insuficiente, e mediterraneidade do país).

O programa metal-mecânico, principal setor em que o Grupo Andino tinha depositado suas expectativas, não conseguiu decolar na Bolívia por inúmeras razões entre as quais a principal foi a falta de tradição nessa área. Preencher tal lacuna implicava em um esforço enorme de organização, de criação de incentivos, de promoção, de adequação da infra-estrutura para o qual não existiam recursos suficientes. O Grupo Andino falhou na adoção de medidas colaterais para auxiliar o país e os estados-membros não cumpriram seus compromissos em relação à TEC nem em relação à obrigação de não estimular as produções paralelas o que, obviamente, aumentou a incerteza dos projetos bolivianos⁷⁸.

Quanto à indústria petroquímica o desenvolvimento da produção foi bastante demorado (somente após 1985). O projeto automotivo foi inicialmente um fracasso. Unicamente em 1978 formou-se, em Cochabamba, um grupo de industriais interessados nesta produção. Mas a impossibilidade de execução do mesmo foi causada pela necessidade de investimentos de capital para desenvolver bens que os outros estados-membros já produziam e pelo descumprimento destes últimos dos acordos de exclusividade.

O desenvolvimento agrícola interno foi beneficiado por fundos em detrimento dos setores assinados pelo Pacto. Tudo pela influência de certos setores da sociedade, particularmente a burguesia local que nunca investiu no processo de industrialização nacional, preferindo a especulação financeira, os investimentos a curto prazo, assim como seu apoio à exportação mineira. O setor que mais se opôs à integração foi precisamente a burguesia mineira representada pela Associação de

⁷⁸ “ Probablemente hubiese sido preferible asignar a Bolivia proyectos de menor complejidad tecnológica y exigencia de recursos técnicos y humanos que la que implicaban sus asignaciones, apuntando a un desarrollo de menor profundidad, pero con mayores posibilidades de éxito. Así mismo hubiese sido conveniente que los países asumiesen el compromiso de colaborar con Bolivia en la organización y puesta en marcha de un aparato de promoción y ejecución de proyectos, y en la negociación con las empresas extranjeras o ante otros países, como Brasil y Argentina, de manera a ampliar sus posibilidades de mercado”. Palomino Roedel, José e Camelo, Heber, Op. Cit., p. 165.

Mineiros Médios⁷⁹. Agora bem, como o próprio governo boliviano reconheceu em 2001, a consolidação da CAN é fundamental para a produção de soja e de grãos boliviana. As preferências tarifárias da região são críticas para a manutenção e expansão agrícola da região leste do país.

A abertura do mercado para o gás constitui, hoje, uma parte central da política externa do governo. O setor é um dos mais atrativos para os investimentos, dez companhias transnacionais estão operando no território nacional. O Ministério de Relações Exteriores destaca três desafios neste setor: 1º, consolidar mercados; 2º, diversificar os mercados de exportação (já que estão, hoje, concentrados principalmente no Brasil e sendo que nos anos 80 a dependência de um único mercado foi bastante nefasta); e 3º, tratar de dotar de valor agregado suas exportações de gás natural, pois a exportação de matéria-prima não aporta uma solução ao problema de desemprego no país e a exportação de produtos com valor agregado (energia termoelétrica, petroquímica, siderurgia, fertilizantes) apresentaria um incremento de ingressos. Os mercados que se apresentam interessados neste tipo de produtos são Brasil, Chile, Peru, Paraguai e os Estados Unidos.

As conclusões do estudo do Intal, em 1984, originaram mudanças na orientação dos mecanismos, entretanto os mediócrs resultados obtidos até hoje parecem demonstrar que certas dificuldades ainda permanecem. Vale a pena lembrar algumas dessas conclusões para mantê-las como princípios norteadores na ação em prol dos países de menor desenvolvimento: a) se teoricamente os mecanismos previstos para os países de menor desenvolvimento econômico são corretos, sua aplicação e resultados apresentados geraram frustração e desânimo. O problema deve-se à falta de capacidade e vontade dos demais países em aplicá-los na intensidade e profundidade suficientes, de afrontar o impacto derivado de sua aplicação e de destinar os esforços e recursos necessários para colaborar solidariamente com esses Estados menores; b) o desenho e a análise dos mecanismos não deve fundamentar-se nas vantagens comparativas, inexistentes ou muito escassas nos países de menor desenvolvimento econômico, os instrumentos devem dirigir-se a criar distorções ou desequilíbrios que balancem as condições de competência e que desenvolvam infra-estrutura econômica para gerar tais vantagens; c) a ação conjunta perante terceiros na esfera de mercados e produtos básicos é fundamental para os países de menor

⁷⁹ Frambes-Buxeda, Aline, op. cit., p. 245.

desenvolvimento econômico e pode gerar tratamentos preferenciais; d) os mecanismos gerais de desgravação de comércio não causam um impacto significativo nos países de economias menores; e) é imprescindível um processo de decisão central e concertação multilateral para criar institucionalmente as condições de desenvolvimento de certas atividades industriais. Igualmente os mecanismos que garantam o cumprimento das normas pactuadas e a possibilidade de sanção aos países violadores é fundamental; f) os financiamentos preferenciais para os programas são de vital importância, já que os esforços da CAF e do BID são pequenos em relação à magnitude do apoio requerido; g) finalmente, a formação de recursos humanos e o desenvolvimento da infra-estrutura de transporte e telecomunicações aparecem igualmente imprescindíveis, o que se exige a solidariedade e a participação dos demais países, bem como a necessidade de encontrar soluções multilaterais.

3. Conclusão

A elaboração deste trabalho representou uma oportunidade de confrontar uma realidade algo distante, a da situação da Bolívia dentro do sistema mais antigo de integração sub-regional do continente americano. A extensão da questão é tamanha e tão interessante que o presente artigo constitui tão somente um ponto de partida para uma pesquisa muito mais profunda. O tratamento equitativo da diversidade de aspectos precisaria de uma visão multidisciplinar mas, por vezes, a visão do jurista se impõe diante da descoberta de mecanismos originais e que apresentam um interesse particular na resolução dos problemas próprios às experiências integracionistas. Cabe salientar que todo o arcabouço do processo é fundamentalmente jurídico.

Na introdução da segunda parte do trabalho relembramos as afirmações do professor Alberto Solares Gaité, considerando um desafio verificar se continuam aplicáveis à situação atual do país dentro do sistema andino ou se tal posição sofreu alterações consideráveis nos últimos anos.

A primeira constatação, em concordância com toda a doutrina consultada, é que para Bolívia sua permanência dentro da CAN é indispensável, mais agora do que nunca. Os maiores benefícios dessa dependência concentram-se, até hoje, nos âmbitos político e comercial. No primeiro, é inegável a contribuição do Grupo Andino no

fortalecimento do sistema democrático do país, assim como na sua inserção e protagonismo internacional. Mesmo os setores nacionais que tradicionalmente se opuseram à integração andina concordam que a participação da Bolívia é uma necessidade política a curto prazo e uma necessidade econômica a longo prazo⁸⁰. O Grupo Andino tem um papel definitivo na busca de uma solução ao problema da mediterraneidade que seja adequada ao país, em particular, nas negociações com Chile. Obviamente, nas negociações da Alca os países-membros deverão guardar uma posição coesa se quiserem manter as vantagens de que desfrutaram e, necessariamente, terão que se dispor a cumprir a maioria de seus compromissos até 2005. Comercialmente, as vantagens são indiscutíveis, sendo a CAN hoje o primeiro mercado para as exportações bolivianas.

Onde se verifica a falência da participação boliviana dentro da CAN é precisamente no âmbito industrial e no objetivo de impulsionar seu desenvolvimento. As causas dessa deficiência devem-se ao próprio país tanto quanto a seus parceiros andinos. Bolívia, como bem assinalava Solares Gaite, teve até recentemente uma posição bastante “inerte”, sem exercer todas suas potencialidades, entre outras razões pela sua própria situação econômica, deixando de negociar ou de utilizar mecanismos que, talvez, lhe teriam garantido uma melhor situação dentro do Grupo. Por outro lado, como também foi mencionado, nem os outros estados-membros, nem as autoridades andinas forneceram a ajuda que o país precisou para por em marcha certos programas e, o que é mais grave, descumpriram compromissos previamente pactuados, sem que contra isto fossem adotadas medidas adequadas.

A professora Frambes-Buxeda considerava três os motivos explicativos da posição contraditória de Bolívia dentro do Pacto: o primeiro, o interesse político da Bolívia em evitar o isolamento; o segundo, a importância que o mercado ampliado representava para a industrialização boliviana; o terceiro, a utilização sistemática pelo país de sua situação desfavorável como meio de obter preferências. Parece-nos que a situação apresenta atualmente mudanças significativas, tanto no que se refere à Bolívia quanto no posicionamento dos outros Estados e dos órgãos andinos. Assim, a reformulação de certos

⁸⁰ Frambes-Buxeda, Aline, op. cit., p. 246. A autora menciona, por exemplo, que mesmo os militares consideram que “los costos de mantener operando al Grupo Andino son realmente pequeños, considerando el valor ganado en relaciones públicas y convencimiento nacional” (p. 251).

instrumentos, como a decisão relativa ao tratamento de investimentos, levou a mudanças na atitude dos operadores econômicos. O que mais chama nossa atenção é o interesse que os mecanismos de solução de conflitos e de interpretação e aplicação das normas comunitárias parecem despertar atualmente em distintos níveis, tanto estatais e comunitários, quanto particulares. Sem dúvida, na conscientização das possibilidades que eles oferecem para pressionar os Estados a cumprirem suas obrigações encontra-se uma arma poderosa para a realização de certos objetivos. Os Estados aparentemente estão conscientes da carência de opção, ou atuam conjuntamente ou os resultados podem ser bastante desfavoráveis, e os países de menor desenvolvimento, como a Bolívia, podem vir a ser os mais afetados em tal caso. O balanço da experiência boliviana na CAN é, contudo, favorável.

Economia boliviana: estrutura interna e inserção internacional

Economia boliviana: estrutura interna e inserção internacional

André Moreira Cunha*

1. Introdução

A Bolívia é um país de nove milhões de habitantes, distribuídos em uma área pouco superior a um milhão de quilômetros quadrados, tendo uma economia de porte intermediário, caracterizada por uma forte dependência dos setores intensivos na utilização de recursos naturais. Depois de enfrentar a hiperinflação e a contração da renda real *per capita*, no início dos anos 1980, o governo Paz Estenssoro iniciou o processo de adoção de um conjunto de reformas liberalizantes, denominadas de Nova Política Econômica (NPE). Entre 1987 e 1998, o país cresceu 4,1% ao ano contra a média latino-americana de 2,6% ao ano, em um ambiente de relativa estabilidade macroeconômica. A inflação manteve-se baixa e poupança pública voltou a contribuir para a sustentação dos investimentos, que também se expandiram. Os elevados déficits em transações correntes puderam ser financiados pelo *boom* na entrada de capitais estrangeiros, especialmente do investimento direto. Este fenômeno associado à modernização de infra-estrutura, dado o processo de abertura de capitais e privatização de empresas públicas e, principalmente, o resultado da elevada atratividade dos projetos no setor mais dinâmico da economia no período: o petróleo e gás natural. Com a construção do gasoduto, o Brasil tornou-se o principal comprador do gás natural da Bolívia. A partir de 1999, o país perdeu seu ritmo de crescimento. Desde então, a renda *per capita*

* Professor Adjunto do Departamento de Economia da UFRGS. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Relações Internacionais do Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados.

caiu em termos reais, ampliando as tensões sociais em uma sociedade marcada por profundas desigualdades.

Este trabalho explora as principais transformações da economia boliviana no período que se segue à implementação da NPE. Além desta introdução e dos anexos estatísticos, há mais cinco partes: (i) inicia-se destacando o ambiente internacional que condicionou o processo recente de modernização da economia boliviana; (ii) para então se evidenciar algumas das suas características estruturais e evolução recente; (iii) a seguir são analisados o padrão de comércio e os aspectos centrais das relações internacionais do país, em uma perspectiva econômica; (iv) para, então, se enfatizar os desdobramentos da tendência recente de contração econômica e instabilidade institucional; (v) seguem algumas considerações finais.

2. O Contexto Internacional: Dilemas para o Desenvolvimento Periférico

O aprofundamento da integração dos mercados de bens, serviços e capitais, no fenômeno que se convencionou denominar de globalização, tem marcado o desenvolvimento da economia internacional nas últimas décadas. Em paralelo, o avanço das novas tecnologias de informação e a redução do poder regulatório dos Estados Nacionais sinalizaram para um novo tipo de ossatura institucional, em que os agentes privados conseguiram ampliar seus graus de liberdade na implementação de estratégias de ampliação da riqueza. A liberalização comercial e financeira propiciou a intensificação do comércio de bens e serviços², e colocou, mais uma vez, os países em desenvolvimento como pólos atratores de capitais privados³.

Em uma perspectiva de longo prazo, pode-se perceber que o processo de integração econômica internacional, especialmente em sua dimensão financeira, caracteriza-se por ciclos de *boom-and-bust* (World Bank,

² Na década de 1970, o comércio de bens e serviços cresceu a uma taxa média de 6,1% ao ano, contra os 4,6% da década de 1980 e os 7% dos anos 1990. O PIB mundial cresceu, respectivamente, 4,3%, 3,4% e 3,3%. Vale dizer, a desaceleração no crescimento da renda conviveu com uma aceleração no comércio (estimativas do autor com base em dados do FMI, 2002 – WEO Database).

³ Depois da crise da dívida dos anos 1980, os capitais privados retornaram aos países em desenvolvimento em um *boom* iniciado em 1987. No auge, em 1996, a entrada líquida de capitais privados atingiu cerca de 3,5% do PIB conjunto dos países em desenvolvimento (estimativas do autor com base em dados do FMI, 2002 – WEO Database).

2000), com algumas características comuns: (i) o crescimento intenso do comércio e dos investimentos internacionais; (ii) a emergência de inovações tecnológicas capazes de reduzir os custos de transação, em transportes e comunicações; (iii) do ponto de vista político, tais momentos foram alicerçados pelo estabelecimento de condições institucionais permissivas à ampliação da mobilidade de fatores de produção; e (iv) por fim, marcados por crescente instabilidade cambial e financeira, especialmente nos países emergentes.

No *boom* associado ao predomínio da libra esterlina como moeda chave nas finanças internacionais, iniciado na década de 1870 e interrompido pela Primeira Guerra Mundial, os principais tomadores de recursos foram países com um perfil semelhante ao dos países investidores em termos de renda, cultura e instituições. Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Estados Unidos concentraram a captação dos recursos dos investidores privados da Inglaterra e dos principais países da Europa Continental. Estes investimentos vieram acompanhados de significativos fluxos migratórios e de melhorias consideráveis na infra-estrutura de transporte e comunicações. Financiaram, majoritariamente, a expansão ferroviária e, em menor escala, a infra-estrutura em energia elétrica, distribuição de água e mineração⁴. Os instrumentos de dívida, com pagamentos de juros fixos, predominaram sobre os investimentos de portfólio, na forma de ações, e sobre os investimentos diretos⁵, pois: (i) as dificuldades de comunicação inviabilizavam um acompanhamento preciso da qualidade dos projetos de investimento; e (ii) havia insegurança com relação aos direitos de propriedade (Bordo *et. al.*, 1999. Eichengreen, 1996).

Estabeleceu-se uma crescente integração financeira internacional que, por alguns indicadores, teria sido tão ou mais intensa que a verificada no final do século XX⁶. Na década de 1920, houve um arrefecimento

⁴ Assim, 90% dos investimentos ingleses na Argentina, Austrália, Canadá e EUA entre 1865 e 1890 foram direcionados para as ferrovias e compra de títulos governamentais. Em 1913, 70% dos investimentos externos ingleses eram alocados para compra de títulos de governos e ferrovias (Davis & Gallman, 1999. Bordo *et. al.*, 1998 apud World Bank, 2000). Ver, também, Eichengreen (1996).

⁵ O Banco Mundial utiliza uma estimativa de Jonh Dunning, que indicaria que o estoque de investimento direto equivaleria a 1/3 do total de investimentos externos no período da 1ª Guerra Mundial (World Bank, 2000:122).

⁶ O principal investidor internacional, a Inglaterra, chegou a exportar quase 10% do PIB ao ano. Em 1913, 1/3 dos seus ativos estavam no exterior. França e Alemanha tinham níveis de investimento ao redor de 50% dos britânicos. Além disso, o Banco Mundial destaca uma

da integração financeira internacional. As estimativas do Banco Mundial apontam para uma queda de 3,8% para 3,0% na relação déficit em conta corrente sobre o PIB, ainda que o comércio e a produção tenham crescido em um ritmo superior. Se no ciclo anterior, 60% dos investimentos iam para investidores privados, neste predominou a compra de títulos públicos – 62% dos investimentos britânicos e 80% dos norte-americanos⁷. Isto refletiria a política de financiamento do setor público, tanto por parte dos países europeus que se haviam endividado com a guerra, quanto dos países periféricos, que continuavam investindo em infra-estrutura. O crescimento real, fortemente associado à expansão norte-americana e à recuperação de alguns países europeus – particularmente a França – e o *boom* financeiro, encerraram com a crise de 1929 (Eichengreen, 1996).

Nos anos 1970, o novo ciclo de integração com endividamento foi marcado pela necessidade dos países em desenvolvimento financiarem suas contas externas a partir do choque exógeno que foi a elevação do preço do petróleo. Como nos anos 1920, o setor público concentrou a maior parte das captações – 80% dos investimentos em 1980 (World Bank, 2000:127). Do ponto de vista quantitativo, sua dimensão teria sido semelhante a dos ciclos passados, com os fluxos privados de capitais atingindo, na média do período 1975-1981, 3,5% do PIB dos países tomadores, com um pico de 7% em 1981⁸. A maior parte destes recursos – 64% – vieram na forma de empréstimos sindicalizados. Na década de 1990, essa situação inverteu-se. Os tomadores privados passam a responder por 67% da entrada de recursos privados⁹, principalmente na forma de investimento direto e de portfólio. O peso dos empréstimos bancários caiu significativamente, e cresceu a importância dos títulos de dívida de longo prazo.

Do ponto de vista quantitativo o *boom* dos anos 1990 teria sido similar aos anteriores. Porém, foi qualitativamente distinto, na medida em que se ampliaram os leques de oportunidades de investimento, a partir

série de trabalhos empíricos em que os indicadores de integração financeira como correlações entre poupança e investimento, cálculos da paridade coberta de juros e medidas de mobilidade de capital, são maiores (ou semelhantes) nos períodos dos finais dos séculos XIX e XX (World Bank, 2000:121). A comparação entre o déficit em conta corrente dos principais países tomadores em cada um dos ciclos (*prox* para a entrada de capitais), sugere um nível mais intenso de integração financeira no ciclo do padrão libra-ouro, do que nos anos 1970 e 1990.

⁷ World Bank (2000:127 – tab. 6.4).

⁸ *Idem*, p.123.

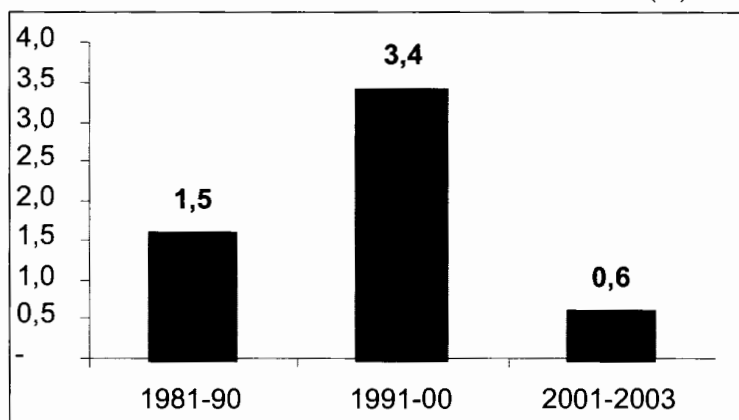
⁹ *Idem*, p.127.

dos avanços tecnológicos e da variedade de instrumentos financeiros mobilizáveis, bem como se diversificou a base de países tomadores. Em 1980, somente 14% dos capitais privados direcionavam-se para os países de baixa renda¹⁰. Este valor mais do que dobrou nos anos 90, chegando a 29% em 1997. Por outro lado, ampliou-se a disparidade de renda entre credores e devedores. Antes da crise de 1929, a renda *per capita* dos principais países credores era, em média, três vezes maior que a dos principais devedores. Esta diferença cresceu para quatro vezes em 1980 e oito vezes em 1997 (World Bank, 2000:127). Da mesma forma que nos ciclos anteriores, a década de 1990 culminou com uma seqüência de crises financeiras que tem refreado os afluxos de capitais para os países em desenvolvimento.

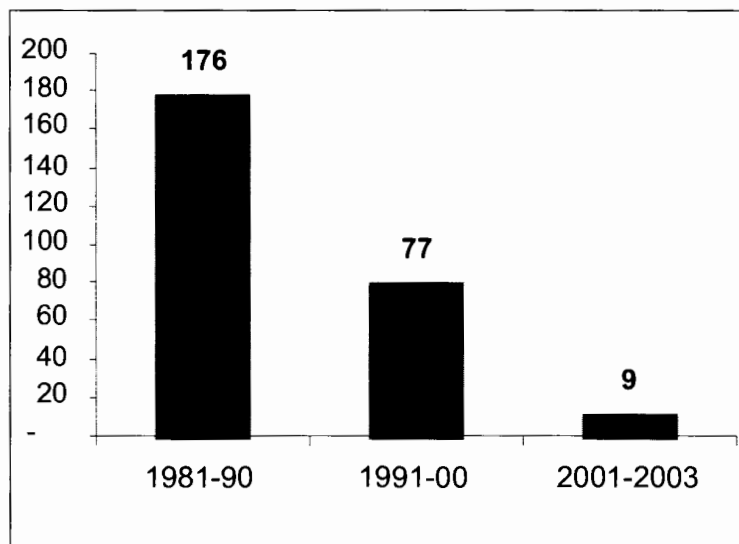
É no quadro geral delineado anteriormente que se deve buscar compreender os ciclos econômicos na América Latina. Isto porque, o desempenho das economias latinas tem sido condicionado pelos movimentos de expansão e contração da liquidez internacional (Thorp, 1998. Bacha, 2002. Cepal, 2002, 2002b. Unctad, 2003. Ocampo, 2003). Nos anos 70, o crescimento econômico foi alimentado pela abundância de financiamento externo. A crise da dívida dos anos 80 lançou a região em uma “década perdida”, marcada pelo baixo crescimento e pela instabilidade macroeconômica. Nos anos 90, a alternância nas condições de liquidez no mercado financeiro internacional gerou ciclos curtos de “crescimento com fragilização externa”. Os déficits em transações correntes, que sinalizavam o excesso de absorção doméstica, foram financiados pela entrada autônoma de capitais privados durante a primeira metade da década. Com as recorrentes crises financeiras, somente o investimento direto externo (IDE) manteve-se como fonte estável de financiamento. Os investimentos em portfólio, a emissão de títulos de dívida e os créditos bancários tornaram-se, do ponto de vista dos fluxos líquidos, tendencialmente negativos (gráficos 2.1 a 2.4).

¹⁰ Isto se refere ao conjunto dos países trabalhados pelo Banco Mundial neste estudo (World Bank, 2000).

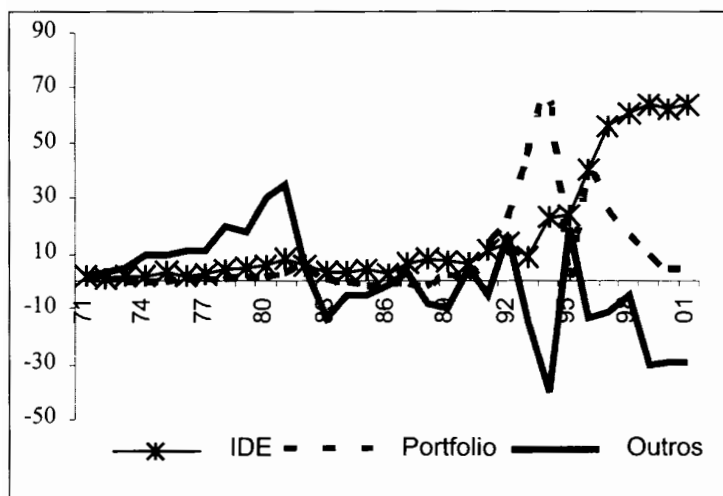
2.1 Crescimento do PIB na AL - 1980 - 2003 (%)



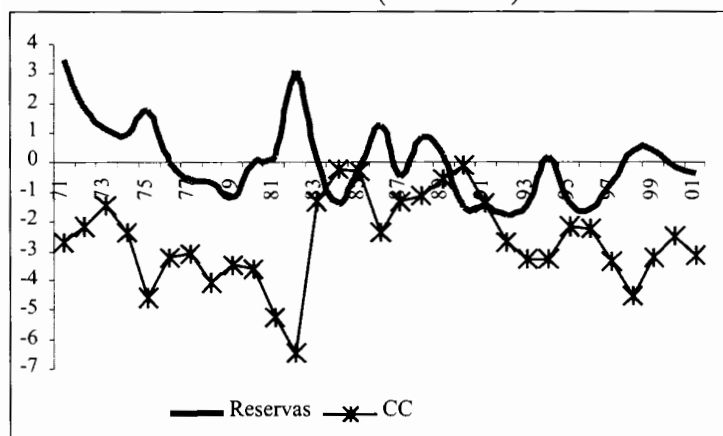
2.2 Inflação na AL - 1980 - 2003 (%)



2.3 Fluxos Líquido de Capitais Privados para a AL 1971 - 2001 (US\$ bilhões)



2.4 Saldo em Transações Correntes e Reservas na AL 1971 - 2001 (% do PIB)



Fuente: Estimativas do autor com base nos dados do World Economic Outlook Database
www.imf.org

Neste sentido, mesmo perspectivas analíticas distintas, como os trabalhos da Cepal (2002 e 2002b), do Banco Mundial (World Bank, 2001b) e do FMI (IMF, 2001, Prasad *et. al.*, 2003), sugerem que o “crescimento com estabilidade” depende da manutenção de um ambiente econômico aberto e da constituição de bases institucionais e de financiamento mais adequadas. São sugeridas reformas capazes de viabilizar a ampliação da poupança e sua canalização para os investimentos de longo prazo. No *front* externo, a ampliação e *up-grading* das exportações e a atração de IDE seriam vitais para a manutenção da abertura comercial e financeira dos países. O tema do acesso aos mercados dos países industrializados e o aprofundamento dos vínculos produtivos, via IDE, tornam-se elementos estratégicos.

Esse marco geral é adequado para capturar a essência do ciclo recente de crescimento da Bolívia. Entre 1987 e 1998, o país experimentou um vigoroso processo de expansão da renda, viabilizado, entre outras coisas, pela adoção de uma estratégia de reforço nos mecanismos alocativos de mercado e de ampliação da extroversão da economia. Liberalização comercial e financeira, privatizações e desregulamentação foram os instrumentos utilizados para alinhar os preços relativos e eliminar as distorções microeconômicas, com vistas à constituição de um novo modelo de crescimento. O *boom* do setor do petróleo e gás, a modernização de segmentos do setor de infra-estrutura física e de serviços, e a manutenção da estabilidade macroeconômica, viabilizaram a criação de um ambiente atraente aos investimentos estrangeiros. Em termos relativos, a Bolívia foi um dos países latino-americanos cuja participação dos investimentos estrangeiros apresentou o incremento mais significativo nos anos 1990. Todavia, com bases sociais e de financiamento relativamente frágeis, com uma estrutura produtiva fortemente dependente de setores intensivos em recursos naturais, e diante da instabilidade oriunda dos mercados financeiros globalizados e desregulamentados, o país passou a conviver com uma reversão cíclica bastante pronunciada, a partir de 1999. Verificou-se, na Bolívia, a combinação regressiva de modernização econômica e instabilidade social. Vale dizer, tal qual já é admitido nos fóruns que mais defenderam o modelo de liberalização dos anos 90 (Prasad *et. al.*, 2003), a abertura financeira gerou, no caso boliviano (até agora), mais instabilidade macroeconômica do que trajetórias virtuosas de crescimento com estabilidade.

3. Estrutura e Evolução da Economia Boliviana

Com nove milhões de habitantes, distribuídos em uma área pouco superior a um milhão de quilômetros quadrados, a Bolívia é uma economia de porte intermediário, caracterizada por uma forte dependência econômica dos setores intensivos na utilização de recursos naturais (tabelas 3.1, A1 e A2). Na classificação do Banco Mundial (2003b), que considera os níveis de renda e endividamento, o país aparece entre as economias de renda média baixa e com endividamento moderado¹¹. Em 2001, seu PIB, medido em dólares norte-americanos, a preços de mercado, era de US\$ 8 bilhões. Tal valor eleva-se para cerca de US\$ 20 bilhões, quando considerados dólares constantes medidos em termos de paridade poder de compra (PPC). Com isso, a renda por habitante chegava, respectivamente, a US\$ 936 (preços de mercado) e US\$ 2.300 (PPC). Considerando esse último valor, mais adequado para comparações internacionais, constata-se que a renda média do país equivalia a aproximadamente 43% do nível médio dos países da Comunidade Andina, 33% da média da América Latina, 31% da renda *per capita* brasileira e 6% da norte-americana. Na década de 1990, a renda por habitante cresceu em um nível semelhante à média latino-americana e brasileira (1,4% a.a.).

Tomando-se um indicador mais amplo, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) elaborado pela ONU (Undp, 2003), que considera variáveis não estritamente econômicas, verifica-se que Bolívia está posicionada entre os países com um nível de desenvolvimento intermediário. No ano de 2003, ocupou a posição 114 entre 175 países, com um IDH de 0,672. Todavia, sua posição é bem mais próxima a dos países de baixo desenvolvimento humano. Para se colocar em perspectiva, o Brasil, também situado no bloco intermediário, aparecia na posição 65, com um IDH de 0,777. No período 1975-2001, a Bolívia situa-se entre os cinco países com o mais baixo grau de desenvolvimento humano da América Latina (Pnud, 1998, 2002 e 2003). Apesar do

¹¹ Considerando-se o PIB *per capita* de 2001, classificam-se as economias como sendo: (i) renda baixa – até US\$ 745; (ii) renda média baixa – entre US\$ 746 e US\$ 2.975; (iii) renda média alta – US\$ 2.976 e US\$ 9.205; e (iv) renda alta – acima de US\$ 9.206. Com respeito ao grau de endividamento, o critério do Banco Mundial é o de considerar uma economia altamente endividada aquela que apresentar um valor presente dos serviços da dívida externa acima de 80% do PIB ou acima de 220% do valor das exportações; o endividamento é dito moderado quando esses dois indicadores situarem-se entre aqueles valores e o patamar de 60% do PIB (World Bank, 2003b:219).

3.1 População, Área, Renda e Preços em Economias Selecionadas 1990 - 2001

	POPULAÇÃO		ÁREA	PIB		PIB PER CAPITA			IPC
	Milhões	m ²	US\$ Bilhões 2001	PPC US\$/Bilhões 2001	US\$ 2001	PIC US\$ 2001	Cresc. Anual (%) 1990-2001	Cresc. Anual (%) 1990-2001	
MERCOSUL	218	11.910	797	1.751	3.656	8.030	--	--	
Argentina	37	2.780	269	424	7.166	11.320	2,3	7,4	
Brasil	172	8.547	503	1.269	2.915	7.360	1,4	161,6	
Paraguai	6	407	7	29	1.279	5.210	(0,6)	12,5	
Uruguai	3	176	19	28	5.554	8.400	2,1	30,2	
COMUNIDADE ANDINA	116	4.719	287	625	2.477	5.384	--	--	
Bolívia	9	1.099	8	20	936	2.300	1,4	8,1	
Colômbia	43	1.139	82	303	1.915	7.040	0,8	19,5	
Equador	13	284	18	42	1.396	3.280	(0,3)	38,7	
Peru	26	1.285	54	120	2.051	4.570	2,4	23,8	
Venezuela	25	912	125	140	5.073	5.670	(0,6)	45,9	
NAFTA	415	21.558	11.378	11.474	27.416	27.648	--	--	
Canadá	31	9.971	695	843	22.343	27.130	2,1	1,7	
EUA	285	9.629	10.065	9.793	35.277	34.320	2,1	2,7	
México	99	1.958	618	838	6.214	8.430	1,5	18,6	
Pacífico e Leste Asiático	1.823	13.301	2.337	7.963	1.267	4.233	5,5	--	
América Latina e Caribe	524	20.460	1.905	3.667	3.752	7.050	1,5	--	
OECD	1.141	34.471	25.124	26.502	22.149	23.363	1,7	--	
Mundo	6.130	133.883	30.721	44.995	5.133	7.376	1,2	--	

MEMÓRIA - DESEMPENHO DOS PAÍSES SEGUNDO AGRUPAÇÕES POR NÍVEL DE RENDA

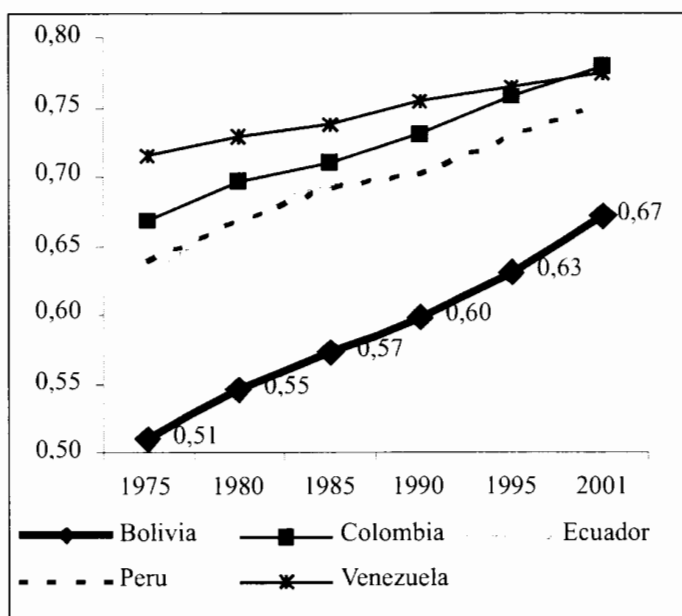
Renda Alta	957	32.414	24.584	25.181	26.395	26.989	1,7	--
Renda Média	2.667	67.224	5.156	14.720	1.928	5.519	2,2	--
Renda Baixa	2.506	34.246	1.082	5.587	432	2.230	1,4	--

Fonte: *World Development Indicator: Human Development Report 2003 (UNDP, 2003)*, elaborado pelo Autor

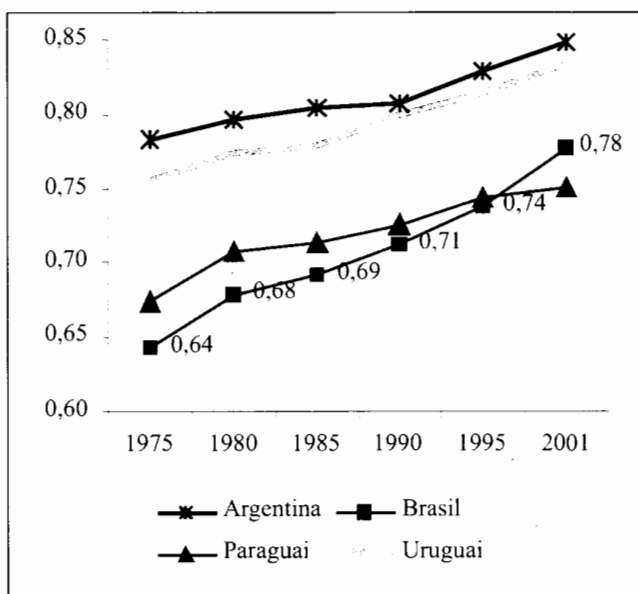
avanço em áreas importantes como a educação e saúde, e mesmo com melhorias na expectativa de vida ao nascer, o baixo crescimento da renda por habitante tem feito com que o país avance menos, em termos relativos, com respeito aos demais países do continente (gráfico 3.1.).

3.1 Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em Regiões Seleccionadas - 1975 - 2001

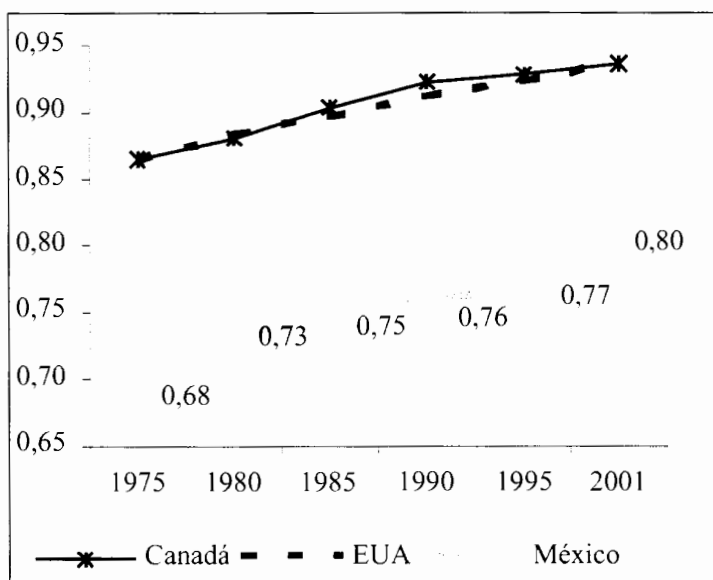
Comunidade Andina



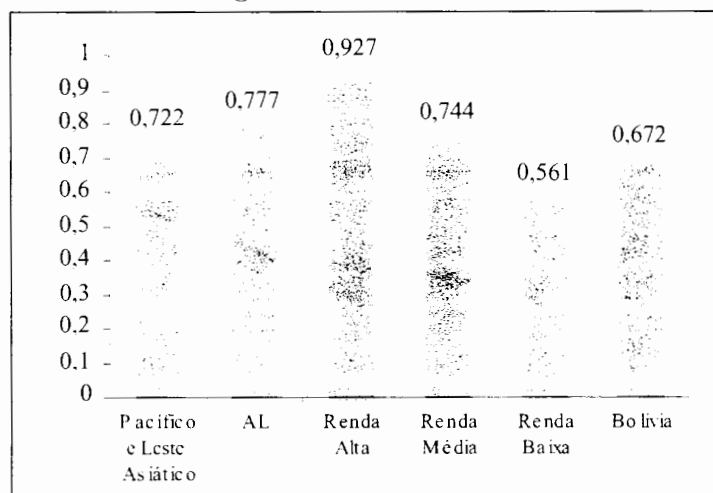
Mercosul



NAFTA



Regiões Selecionadas - 2003



Fuente: UNDP (2003). Elaborado pelo Autor.

Em uma perspectiva de longo prazo, a economia boliviana tem demonstrado baixa capacidade de incorporar novas tecnologias e de desenvolver setores não-tradicionais¹². Com isso, a renda tem crescido em níveis inferiores à média do continente. No período 1950-1973, o PIB *per capita* boliviano, medido em dólares norte-americanos a preços constantes, cresceu 0,9% ao ano, o que equivaleu a 1/3 da média latino-americana. Entre 1973 e 1998, o país conseguiu ter um desempenho ainda pior que o continente. A renda por habitante cresceu somente 0,17% ao ano contra os 0,99% anuais do conjunto da América Latina (Maddison, 2001). A contração da renda – cerca de 25% – na primeira metade dos anos 80, dado o impacto da crise da dívida externa e da hiperinflação explicam tal retração (Thorp, 1998). A elevada dependência da exportação de produtos com base em recursos naturais (Anexo 2), cujos preços tendem a flutuar muito mais do que os preços de produtos industrializados de maior valor adicionado e conteúdo tecnológico, é a origem dos ciclos curtos de crescimento. Nem mesmo as reformas estruturais que permitiram a superação da alta inflação do início dos anos 80 e que geraram uma ampliação no grau de internacionalização da economia (tabelas A4 e A9), e o *boom* do setor de petróleo e gás natural, foram capazes de gerar um ambiente de crescimento com melhoria das condições de vida da população em geral¹³. O país, que, no contexto latino-americano, possui a mais alta participação de habitantes de origem indígena no total população, segue caracterizado por níveis elevados de pobreza. Quase dois terços da população vive abaixo da linha de pobreza e cerca de 70% do trabalho ocorre em condições de informalidade (PRSP, 2001, Roca, 2002). Esta concentra-se nas regiões rurais do altiplano andino¹⁴ e nas camadas

¹² O peso mais elevado da agricultura na estrutura produtiva boliviana *vis-à-vis* outras economias da Comunidade Andina e da América Latina. O país é relativamente bem dotado de recursos naturais (tabela A2), porém, como pode ser constatado na tabela A3, há uma sensível fragilidade tecnológica.

¹³ “A economia boliviana seguiu e segue vivendo de extração de recursos naturais (o estanho, a coca e agora o gás), sem lograr que seu uso produza uma transformação produtiva socialmente inclusiva. Ao longo do século XX se experimentaram vários caminhos sem se conseguir avançar decisivamente, nem em produtividade, nem em integração sociocultural (Pnud, 2002:41).

¹⁴ A Bolívia possui nove regiões político-administrativas, denominadas de “departamentos”. As mais desenvolvidas são Santa Cruz, Pando e Oruro, cujas rendas por habitante são entre duas e três vezes mais elevadas do que as dos departamentos mais pobres. Estes, como Potosí e Chuquisaca têm níveis de renda e desenvolvimento humano equivalente ao verificado na África Sub-Saariana. Caracterizam-se por serem predominantemente rurais e terem maior incidência populacional de origem indígena (Pnud, 1998, 2000 e 2002).

indígenas¹⁵. Com isso a sociedade tem caracterizado-se por marcantes tensões sociais. No período 1999-2002, a desaceleração do crescimento da renda (1,5% ao ano ante os quase 4% da década de 1990), que implicou em queda no PIB *per capita*, aumento da pobreza e do desemprego, revelou a questão, recorrente na América Latina, da fragilidade no processo de desenvolvimento excessivamente dependente da demanda e de financiamentos externos (Cepal, 2002b). A crise recente foi potencializada pelo esforço oficial de erradicação da cultura da coca, a queda nos preços internacionais de *commodities* minerais, a retração no influxo de IDE (gráfico 3.3) e o contágio das crises financeiras, especialmente no âmbito regional, conforme será detalhado no item 5.

Se o ano de 1982 marcou a retomada da democracia, o ano de 1985 inaugurou o processo recente de reestruturação da economia. A estabilização monetária, a maior abertura da economia, o processo de capitalização/privatização das principais empresas estatais e a presença cada vez mais importante do capital estrangeiro, passaram a caracterizar o país. Verificou-se uma profunda alteração na estrutura da economia boliviana. A Revolução Nacional de 1952 havia deixado como marca uma economia profundamente dependente do Estado empresário e benfeitor. A economia centrava-se na mineração, cujo símbolo maior era a empresa estatal Comibol (Corporación Minera de Bolivia), que depois de uma década de déficits foi sendo gradualmente fechada, a partir de 1985. Para se ter uma noção da dimensão desta empresa basta dizer que ela chegou a ser responsável por 60% das receitas de exportação da Bolívia. Em 1985, seus 31 mil funcionários representavam cerca de 10% da população economicamente ativa da indústria¹⁶. Dois anos depois, havia pouco mais de sete mil empregados (Calvimonte, 2002).

¹⁵ Isto fica evidente nas diferenças socioeconômicas entre as populações urbanas e rurais (estas predominantemente indígenas). A pobreza e indigência (já elevadas em termos internacionais), são entre 50% e 100% maiores entre a população rural. A taxa de mortalidade infantil urbana é de 50/1.000 e a rural de 90/1.000. O analfabetismo é de 5% nas zonas urbanas, e de 33% nas zonas rurais, onde a escolaridade média é de 1/3 do verificado naquelas zonas (PRSP, 2001).

¹⁶ Os dados da Comibol estão reportados em Roca (2002). A PEA industrial considerada foi a média do anos de 1980 e 1990, disponibilizados nos Anuários Estatísticos da Cepal, versão *on line* (www.eclac.cl). Em 1980, a PEA da Bolívia era de 1.745 mil pessoas e a PEA industrial de 350 mil pessoas. Em 1990, esses dados eram de, respectivamente, 2.281 mil e 458 mil. Para o ano de 1985 há dados da PEA total (1.950 mil), mas não da PEA industrial (por isso a opção de estimar pela média de 1980 e 1990).

Portanto, não é um exagero afirmar que a Bolívia herdada da Revolução de 1952 era um caso extremo de capitalismo de Estado. Praticamente todos os espaços econômicos formais de atividades industriais e de serviços, capazes de diferenciar o antigo mundo rural do novo mundo urbano na Bolívia estavam direta ou indiretamente associados ao Estado. O núcleo duro das atividades produtivas e dos setores de serviços era estatal: a Empresa Nacional de Ferrocarriles (Enfe), a Empresa Nacional de Electricidad (Ende), a Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel), a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), o Lloyd Aéreo Boliviano (LAB) e o Banco do Estado. Além disso, havia dezenas de empresas menores, de hotéis a fábricas de sorvete¹⁷ (Pnud, 1998, 2000. Jemio, 1999. Antelo 2000. Roca, 2002). O processo de privatizações da Bolívia iniciou-se com a extinção da Corporação Boliviana de Fomento (CBF), *holding* que controlava várias empresas (industriais e agropecuárias) estatais. A CBF era estruturalmente deficitária, contando com o aporte anual de recursos do Tesouro para equilibrar seu balanço patrimonial. As empresas sobre seu controle não foram imediatamente privatizadas, mas passadas ao controle de outros entes públicos (municípios, governos regionais etc). Demorou mais de uma década para que, efetivamente, houvesse uma mudança estrutural na propriedade das empresas bolivianas.

O primeiro governo da redemocratização – Hernán Zuazo (1982-1985) – teve de enfrentar a crise da dívida externa, a hiperinflação¹⁸ e a contração da renda real *per capita*. Sem maioria no Congresso, Zuazo não resistiu às pressões de demandas sociais e setoriais reprimidas há muito tempo. O descontrole das contas públicas deu-se em um quadro externo de dificuldades. Com a crise econômica, a democracia ficou sob ameaça e as eleições foram antecipadas. O novo presidente, Paz Estenssoro (1985-1989), implementou as primeiras medidas do “choque liberalizante”, a assim chamada Nova Política Econômica (NPE, de agora em diante)¹⁹, que tinha por norte promover uma profunda modernização da economia, com a eliminação dos resquícios

¹⁷ Antelo (2000:45) reporta o fato de que, em 1985, havia cerca de 170 empresas a serem privatizadas, entre as quais: mineradoras, engenhos de açúcar, fábricas de fiação, de óleos alimentícios, vidros, cimento, processadoras de alimentos e laticínios, empresas de telecomunicações, abastecimento de água, transportes, petróleo e gás, hotéis etc.

¹⁸ Entre junho de 1984 e junho de 1985, a inflação atingiu 22.000%.

¹⁹ Política instituída legalmente através do Decreto Supremo n.º 21.060, de 29/08/1985.

do Estado desenvolvimentista. A nova estratégia de crescimento deveria pautar-se pela manutenção de um ambiente macroeconômico estável, pela atração de investimentos estrangeiros, pela liberalização dos mercados de bens e fatores de produção (especialmente os mercados financeiros), e pela ênfase em um setor privado exportador capaz de explorar as vantagens comparativas do país (Morales & Sachs, 1989, PSRP, 2001). A abertura da economia, o controle dos gastos públicos, a reversão da repressão financeira, a adoção de um regime de câmbio flexível porém administrado, e, principalmente, a criação de um imposto adicional sobre os combustíveis (que serviu de lastro para a estabilização monetária), permitiram a reversão do quadro hiperinflacionário (Jemio, 1999, 1999b e Roca, 2002).

O senso comum de que a Bolívia experimentou um choque liberalizante clássico deve ser matizado por pelo menos dois elementos (Roca, 2002): (i) o processo de desmonte do Estado desenvolvimentista deu-se de forma gradual, ao longo de quase uma década; e (ii) a estabilização monetária foi possível mediante a utilização de medidas que foram além do rigor fiscal e da eliminação das distorções de preços relativos, dada a criação de um fundo parafiscal oriundo de uma tributação adicional sobre os combustíveis, cuja produção seguia sob controle estatal, e pela política de câmbio administrado. É importante lembrar que Paz Estenssoro fora o líder do primeiro governo da Revolução de 1952. Estenssoro não avançou no processo de privatizações em setores estratégicos, como nos combustíveis. Argumentos nacionalistas que lembravam os cerca de 30 mil bolivianos mortos na Guerra do Chaco (1932-1935) na defesa do “petróleo boliviano” moldaram suas ações. Por outro lado, a implosão do maior símbolo do estatismo, a empresa mineradora Comibol, garantiu a sinalização do caminho de liberalização.

Estenssoro foi sucedido por Paz Zamora (1989-1993), que ficara em terceiro lugar na votação direta²⁰, sendo confirmado pelo Parlamento, na medida em que nenhum dos candidatos obtivera maioria absoluta nas urnas. A legalidade do mandato contrastava com a sensação de falta de respaldo popular, o que dificultava o avanço no processo de privatização das empresas mais importantes. Somente no período seguinte, com Sánchez de Lozada (1993-1997) verificou-se, em sua

²⁰ Atrás de Sánchez de Lozada e Bánzer, candidatos que, posteriormente chegariam a Presidência.

plenitude, a realização do projeto liberalizante da NPE. As empresas dos setores de transporte ferroviário (Enfe), telecomunicações (Entel), energia elétrica (Ende), petróleo e gás (YPFB) e transporte aéreo (LAB), foram capitalizadas em US\$ 1,7 bilhão, montante equivalente a 1/4 do PIB do país. Na prática, isso foi um processo de privatização, pois os sócios estratégicos²¹ adquiriram pelo menos 50% do capital e o controle administrativo das empresas. O capital estatal restante foi socializado. Cada boliviano maior de 21 anos, quando da capitalização, passou a ter direito ao “Bonosol” (bônus solidariedade), uma renda a ser ganha no futuro por ocasião da aposentadoria, lastreada pelas ações das antigas estatais que passaram à administração dos fundos de pensão (APF). O processo de capitalização demarcou a nova face econômica da Bolívia²². Ficou para trás o país do estanho, das estatais e dos sindicatos de mineradores. Emergiu a Bolívia do gás e dos investimentos estrangeiros. Ademais, entre 1992 e 1999, foram privatizadas mais de 80 empresas de menor porte, gerando receitas fiscais de US\$ 164 milhões (Cepal, 1997, Valdez, 1998. Antelo, 2000. Pnud, 2002).

A NPE gerou um período considerável de expansão. Entre 1987 e 1998, o país cresceu 4,1% ao ano contra a média latino-americana de 2,6% ao ano, em um ambiente de relativa estabilidade macroeconômica. A inflação manteve-se baixa e as contas públicas apresentaram resultados superiores aos verificados no período de crise. Os déficits públicos, cuja média anual na década de 1990 foi de 3,6% do PIB, eram cobertos de forma “não-inflacionária”, através de recursos oficiais externos. Os elevados déficits em transações correntes puderam ser financiados pelo *boom* de capitais estrangeiros, especialmente do investimento direto associado à modernização de infra-estrutura, dado o processo de abertura de capitais e privatização de empresas públicas e, principalmente, aos projetos no setor mais dinâmico da economia no

²¹ Estas empresas públicas representavam 90% da produção sob controle do Estado. A capitalização contou com os seguintes sócios estratégicos (Valdez, 1998, Antelo, 2000): (i) Ende – Energy Initiatives Inc. (EUA), Dominion Energy (EUA) e Constellation Energy (EUA); (ii) Entel - STET International (Itália); (iii) LAB - Viação Aérea São Paulo SA (Vasp, Brasil); (iv) Enfe - Empresa Cruz Blanca (Chile); (v) YPF - Amoco Bolivia Petroleum Company; YPF-Pérez Companac-Pluspetrol Bolivia ; Enron Transportadora-Shell Overseas Holding Ltd. (EUA).

²² “Assim, no período 1993-1997, culminou-se o que estava escrito na cartilha da NPE, iniciada em 1985. A partir deste momento a Bolívia é outra: suas empresas estão em mãos do capital privado internacional e, talvez atraída pelo processo de privatização, incrementou-se o montante de investimento estrangeiro no país.” (Roca, 2002:198)

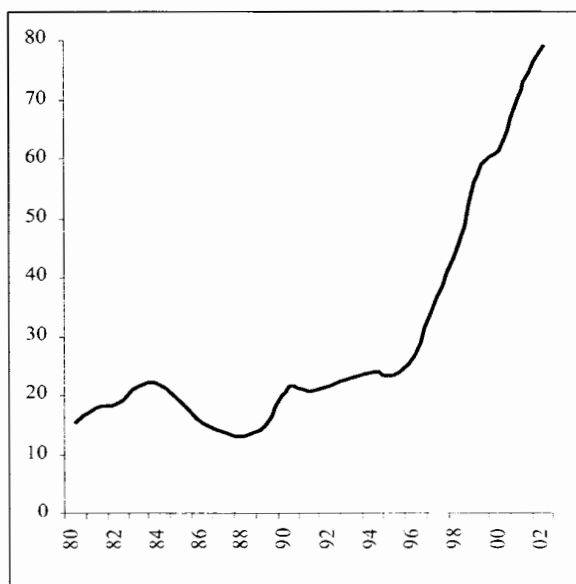
período: o petróleo e gás natural. Assim, nos primeiros anos de implementação a estratégia foi bem sucedida no sentido de garantir a retomada do crescimento com manutenção da estabilidade²³. As exportações contribuíram para o crescimento e houve uma diversificação da pauta (item 4). Todavia, o país seguiu fortemente dependente da poupança externa e da demanda de *commodities* primárias ou industrializadas. Com a NPE, a poupança pública voltou a contribuir de forma positiva para a sustentação de um volume de investimentos que saltou de 10% do PIB, na média 1981-1985, para 17% do PIB, entre 1991-1998 (Antelo, 2000). Todavia, tomando-se por referência o período 1990-1999, mais da metade dos recursos que fundaram os investimentos públicos eram de origem externa, quer seja em empréstimos (especialmente junto aos bancos multilaterais, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Corporação Andina de Fomento), quer seja em doações²⁴. O setor privado (especialmente o capital estrangeiro) ampliou seus investimentos²⁵. Os gráficos 3.2 a 3.4 mostram a crescente importância do IDE na economia boliviana. O estoque de IDE com respeito ao PIB passou de cerca de 15% na média do período 1981-1985 para mais de 70% a partir do final da década de 1990.

²³ Entre 1980 e 1985, o PIB real caiu 1,2% ao ano, em média; a inflação atingiu o patamar médio anual de 2.700% e o déficit público foi de 17,3% ao ano. Entre 1985 e 1990, o crescimento médio elevou-se a 2,3% ao ano, a inflação média caiu para 68% anuais e os déficits públicos ficaram em 5,3%. Já entre 1990 e 2000, o PIB elevou-se em 3,8% ao ano, a inflação ficou em 9% ao ano e os déficits fiscais em 3,6% (Pnud, 2002).

²⁴ Em média, foram cerca de 7,6% do PIB ao ano em investimentos, dos quais 3,7% fundados em recursos domésticos e 3,9% em recursos externo – dos quais 3% em empréstimos e 0,9% doações (PRSP, 2001:30).

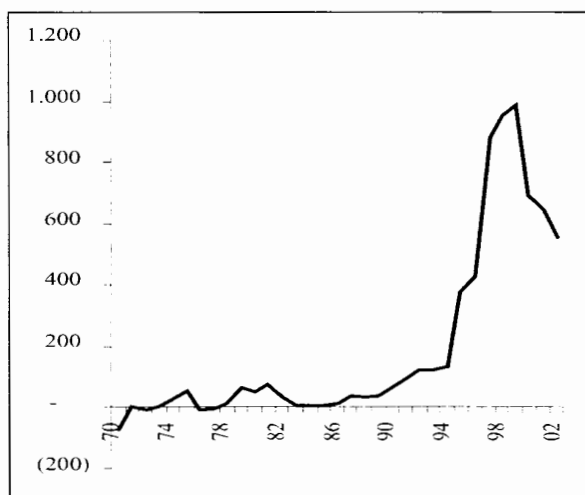
²⁵ Entre 1981 e 1985, a relação Investimento/PIB média foi de 10,4%, dos quais 5,4% privados e 5% públicos. A poupança, macroeconomicamente equivalente, dividia-se entre uma contribuição positiva de 16,1% do setor privado doméstico, 5,1% da poupança externa e uma “poupança negativa” de 10,8% do setor público. A crise da dívida externa e a expansão dos gastos públicos estiveram na origem da brutal fragilização fiscal e do descontrole monetário que levou à hiperinflação. Uma década depois, no período 1991-1998, o investimento saltou para 16,6% do PIB, 8,3% de origem privada e 8,3% de fontes públicas. A poupança privada foi de 6,3%, a pública, agora positiva em 4,8% e a poupança externa em 5,5%, o nível mais elevado no último quartel do século XX (Antelo, 2000. Thorp, 1998. Jemio, 1999 e 1999b).

3.2 Estoque de IDE sobre o PIB, Bolívia 1980-2002 (%)



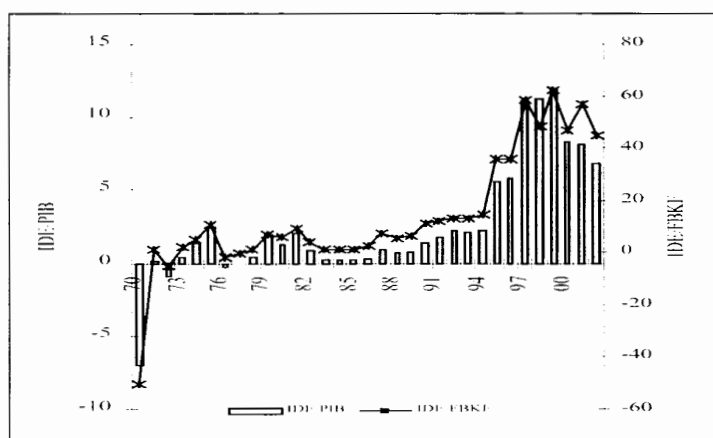
Fuente: *Word Investment Report Database* - Disponível em www.unctad.org Elaborado pelo Autor

3.3 Fluxos de Entrada de IDE na Bolívia 1970 - 2002 (US\$ milhões)



Fuente: *Word Investment Report Database* - Disponível em www.unctad.org Elaborado pelo Autor

3.4 Fluxos de IDE como Proporção do PIB e da FBKF da Bolívia 1970 - 2002 (%)



Fuente: *World Investment Report Database* - Disponível em www.unctad.org; e *World Economic Outlook Database*, www.imf.org

Elaborado pelo Autor

A economia boliviana do período pós-privatizações tornou-se, cada vez mais, centrada no gás natural. Os projetos de investimento no setor de petróleo e gás e em áreas correlatas, de infra-estrutura e serviços, deram um forte ímpeto ao movimento de entrada de investimentos estrangeiros, representando cerca de 35% do total da formação bruta de capital nos anos 90 ou mais de 50%, em seu auge, entre 1997 e 2000. Em 2001, a Bolívia respondeu por cerca de 1% das reservas internacionais conhecidas de gás natural ou a 11% do total da América Latina (Opec, 2002). O FMI (IMF, 2003) estimava que mais de 1/3 do potencial de crescimento do país estaria diretamente associado ao desempenho deste setor. Tomando-se os dados das contas nacionais da Bolívia, nota-se que o setor de petróleo e gás foi o que mais cresceu em termos reais entre 1990 e 2000, com uma média anual de 7,5%. Agricultura, indústria de transformação e comércio cresceram entre 3,2% e 3,8% ao ano. Já nos serviços básicos, serviços financeiros, transportes e comunicações, e construção civil, onde o capital estrangeiro também teve um papel mais ativo, verificaram-se taxas médias de crescimento entre 5% e 6,3% (Pnud, 2000).

As tabelas A4 e A9 permitem que se coloque em perspectiva esse *boom*. A economia boliviana foi, ao longo daquela década, um dos países latino-americanos (e em desenvolvimento) cuja participação do capital estrangeiro foi mais intensa. Os indicadores de estoque de

IDE como proporção do PIB e fluxos de IDE com respeito ao total da formação bruta de capital chegam a ser entre duas e três vezes maiores dos que os verificados no México e no Brasil, ou quatro vezes superiores à média dos países em desenvolvimento.

A expansão dos investimentos privados, especialmente de origem estrangeira, deu-se nos marcos de mudanças no arcabouço legal ocorridas entre 1992 e 1997. A Lei dos Investimentos (1992) garantiu o tratamento isonômico entre empresas nacionais e estrangeiras, para efeitos tributários, de movimentação (interna e externa) de capitais etc. A Lei de Capitalização (1994), que abriu a possibilidade de que capitais privados aportassem recursos nas empresas estatais, acabou criando sociedades anônimas privadas, e a nova legislação de regulação dos setores de eletricidade²⁶, petróleo e gás²⁷, são dois destaques neste sentido. No espírito da NPE, a intenção era criar os marcos institucionais necessários à alteração das funções do Estado na economia, agora com ênfase na regulação e não na produção. Foi aberto espaço para a privatização de setores previamente controlados pelo Estado. Já em 1997, mais de 90% do setor elétrico, antes estatal, estava em mãos privadas. Em 1997, a empresa nacional de petróleo (YPFB) foi capitalizada. Neste mesmo ano, empresas multinacionais passaram a entrar no setor e, entre 1999 e 2000, foram privatizadas as três refinarias de petróleo então existentes no país (Fernández & Birhuet, 2002. Calvimonte, 2002).

4. Padrões de Comércio e Relações Internacionais

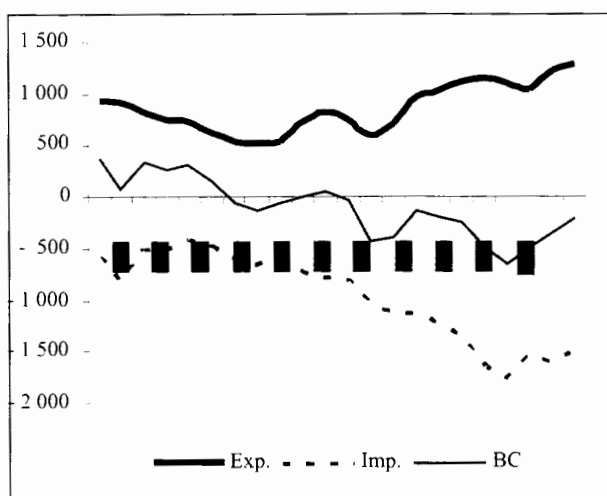
A Bolívia sempre foi uma economia especializada na produção e exportação de produtos intensivos em recursos naturais. A estratégia de modernização iniciada em 1985 visava, entre outras coisas, ampliar o dinamismo exportador do país, pela diversificação da pauta de produtos e dos mercados de destino. Para tanto, lançou-se mão de

²⁶ Setor reformulado pela Lei nº 1.604, de 22/12/1994, cujos objetivos eram: (i) atrair capital privado; (ii) otimizar o processo de capitalização da *Empresa Nacional de Eletricidad (Ende)*; (iii) aumentar a eficiência do setor pelo estímulo à concorrência; (iv) ampliar os benefícios dos consumidores; e (v) estabilizar as bases institucionais que regulam as atividades do setor (Fernández & Birhuet, 2002:15).

²⁷ A nova lei de setor (Lei nº 1.689, de 30/04/1996) apresentava os seguintes objetivos: (i) atrair investimentos privados para o setor; (ii) proporcionar um marco regulatório aberto e não-discrecional; (iii) proporcionar bases tributárias atraentes ao investidor privado; e (iv) desenvolver o setor orientado ao mercado (Fernández & Birhuet, 2002:10).

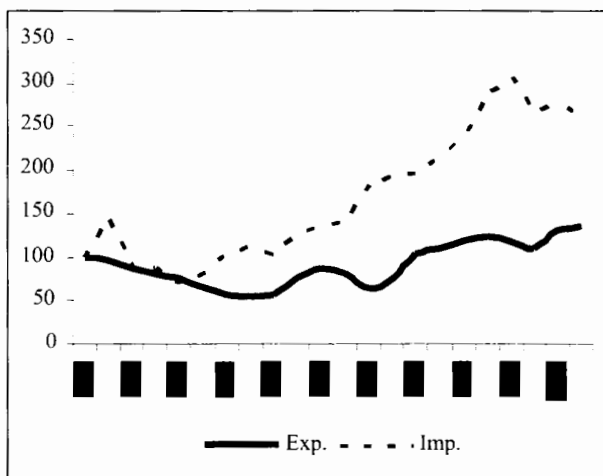
uma estratégia de intensa liberalização comercial e financeira, de modo a ajustar os preços domésticos aos internacionais, reduzindo-se as distorções das políticas protecionistas. Na década de 1990, o crescimento médio anual das exportações superou em mais de cinco vezes a média da década anterior. A crise da primeira metade dos anos 80 desorganizou a capacidade produtiva e exportadora da Bolívia. Na década seguinte, o *drive* exportador manifestou-se de forma mais intensa. Por outro lado, tanto nos anos 80, quanto nos anos 90, as importações cresceram em um ritmo ainda mais acelerado, o que gerou o acúmulo de déficits comerciais (gráficos 4.1 e 4.2).

4.1 Balança Comercial da Bolívia
1980 - 2001 (US\$ milhões FOB)



Fuente: CEPAL, 2002. Base de dados disponíveis em www.eclac.cl
Elaborado pelo autor.

4.2 Índice de Exportações e Importações Bolívia 1980 - 2001 (1980 = 100)



Fuente: CEPAL, 2002. Base de dados disponíveis em www.eclac.cl
Elaborado pelo autor.

O levantamento de Thorp (1998) revela que, entre 1900 e 1980, o estanho foi o principal produto exportado, seguido da prata, chumbo e borracha. Em alguns períodos aquela *commodity* chegou a representar mais de 80% das exportações. Na média das primeiras oito décadas do século XX, o estanho respondeu por cerca de 60% do valor exportado. A partir de meados da década de 1980, o gás natural e outros produtos associados à produção do petróleo passaram a ter destaque na pauta exterior do país. Como foi visto anteriormente, este setor passou a atrair investidores estrangeiros, cujos projetos representaram mais de 50% do investimento direto, no *boom* iniciado a partir da segunda metade dos anos 1980 (IMF, 2003).

Com a introdução da NPE realizou-se um “choque de abertura comercial” que implicou em redução unilateral de barreiras alfandegárias e não-alfandegárias, sem uma avaliação prévia dos impactos setoriais de tal medida. A partir de 1985, estabeleceu-se um imposto de importação uniforme sobre todos os produtos na faixa de 20%²⁸. Posteriormente, aquele valor foi reduzido para 10%, com uma incidência diferenciada para bens de capital, cujas alíquotas ficaram entre 0 e 5%. Para se colocar em perspectiva, antes de 1985 as alíquotas

²⁸ Sobre o valor CIF.

dos produtos importados chegavam a 200%, com elevada dispersão. Não à toa, verificou-se, entre 1985 e 1998, um incremento de 280% no valor importado, contra 80% do valor exportado (gráficos 4.1 e 4.2). Para estimular as exportações, procurou-se desagrá-las de impostos incidentes sobre as vendas domésticas e importações de insumos, através da devolução de impostos (créditos tributários) e adoção de regimes de *drawback*²⁹. Foram criadas instituições específicas voltadas à promoção das exportações, como: Zonas Francas de Exportação, o Ministério das Exportações (hoje, Ministério de Comércio Exterior e Investimento), o Centro de Promoção da Bolívia (Ceprobo), etc (Pnud, 1998. Antelo, 2000. Calvimonte, 2002).

Passada a fase inicial de abertura unilateral, a Bolívia tratou de aprofundar laços institucionais com países vizinhos e blocos econômicos, nos marcos do que se convencionou denominar “regionalismo aberto”³⁰. Através de acordos bilaterais com os EUA e com países europeus procurou ampliar a proteção aos investimentos na Bolívia. A reformulação do Pacto Andino, em 1989, criou uma união aduaneira “imperfeita”, na medida em que a tarifa externa comum (TEC) é mediada por várias exceções de cada um dos países-membros (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela). Até 2004 haverá de se implantar, sem exceções, quatro níveis tarifários, com alíquotas de 5%, 10% e 20% para terceiros países. Analistas próximos sugerem que este objetivo ainda é incerto, na medida em que até meados de 2002, somente 62% dos produtos comercializáveis tinham passado pela homogeneização tarifária (Baumann et. al, 2002. Calvimonte, 2002).

O mercado andino tem sido “blindado” pela tarifa externa comum (TEC) contra concorrentes de terceiros países. Setores não-tradicionais na pauta boliviana, como o complexo soja e derivados, têm expandido-se à luz da TEC de 25%, possíveis no âmbito da Comunidade Andina

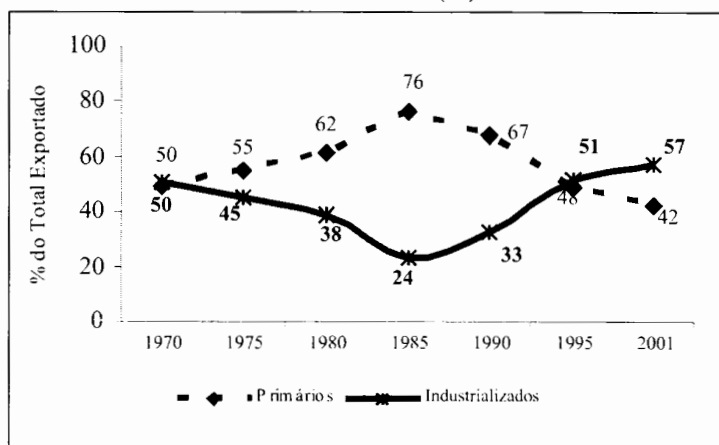
²⁹ Em 1987, são aprovadas medidas (Lei de Reativação Econômica – Decreto 21.660; e a Reforma Tributária – Lei 843) visando reduzir a cunha tributária sobre as exportações, na forma da eliminação de impostos indiretos incidentes sobre a aquisição de matérias-primas (domésticas ou importadas) utilizadas na produção de bens exportáveis não-tradicionais. É de 1993 a Lei de Exportações, que aprofunda tais medidas (Antelo, 2000).

³⁰ Além de pertencer a OMC, Aladi, Comunidade Andina de Nações e Mercosul, a Bolívia negociou, ao longo da última década, um Acordo de Complementação Econômica com o Chile, a criação de uma Área de Livre Comércio com o México, acordos que a enquadram em regimes de preferência com os EUA (Sistema Andino de Preferências), União Européia (Regimes de Preferências para Produtos Seleccionados de Países Andinos), Canadá, Japão e Grupo dos Sete (Sistema Global de Preferências Comerciais) (Antelo, 2000, Bauman et. al., 2002).

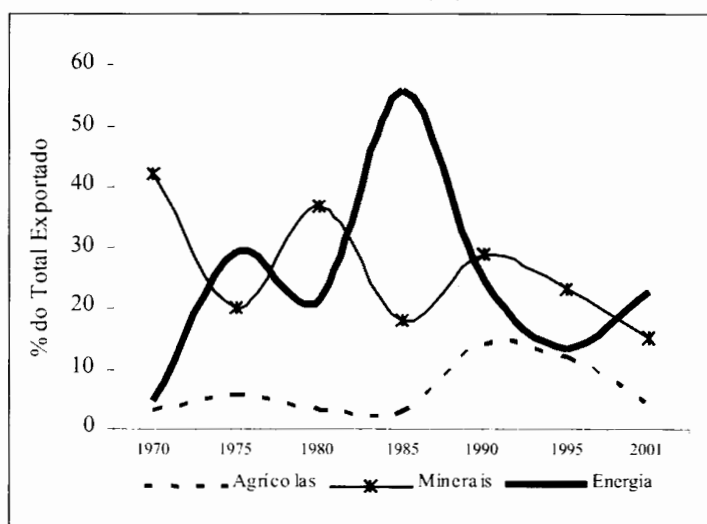
de Nações. Para Calvimonte (2002), concorrentes potenciais, como o Brasil, poderiam desviar comércio da Bolívia se tal proteção desaparecesse. Por outro lado, a adesão da Bolívia ao Mercosul, através do Acordo de Complementação Econômica n.º 36 (1996), criou um horizonte de redução tarifária que se estende até 2006. Conforme será destacado na seqüência, os laços de comércio entre a Bolívia e os países do Mercosul têm estreitado-se nos últimos anos. Argentina e Brasil são importantes fornecedores de bens de capital e insumos industriais de uso difundido, ao passo que a exportação de gás natural é vital para a Bolívia. Há, com o Mercosul, um padrão de comércio caracterizado pela importação de produtos de maior valor agregado e exportação de *commodities*. O inverso ocorre na relação entre a Bolívia e os países andinos, de sorte que a Bolívia tem déficits comerciais com o Mercosul, compensados pelos superávits realizados com a Comunidade Andina.

A tabela A5 mostra que, em 2001, os dez principais produtos da pauta boliviana respondiam por 71% do total exportado. Eram eles, por ordem decrescente de importância: gás natural, farelo de soja, zinco, ouro não-monetário, óleo de soja, ligas de estanho, prata, petróleo cru, máquinas diversas e artigos de joalheria. Somente o gás natural respondeu por ¼ das exportações. Os gráficos 4.3 a 4.5 mostram a evolução das exportações da Bolívia, para o período 1970-2001, utilizando-se a agregação setorial da Cepal (2002), que enfatiza o conteúdo tecnológico dos produtos, conforme pode ser verificado no quadro A8 (em anexo). Reforça-se a percepção da dependência dos setores intensivos em recursos naturais, especialmente os do complexo energia. Ainda assim cabe destacar que a estratégia anunciada já em 1985, na NPE, de diversificar as exportações, logrou algum resultado na medida em que a partir de 1994, pela primeira vez na história do país, os produtos manufaturados superaram os primários no total vendido ao exterior. As exportações bolivianas cresceram em um ritmo médio anual de 6%, quase o dobro do crescimento da renda real. Com isso, o *drive* exportador respondeu por cerca de 40% da expansão da renda, o que era um dos objetivos da NPE (Pnud, 1998 e 2000).

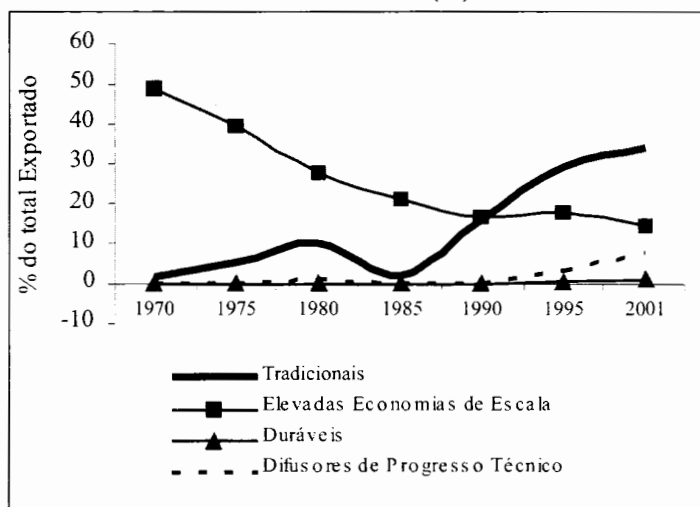
4.3 Composição das Exportações da Bolívia por Tipo de Produtos 1970 - 2001 (%)



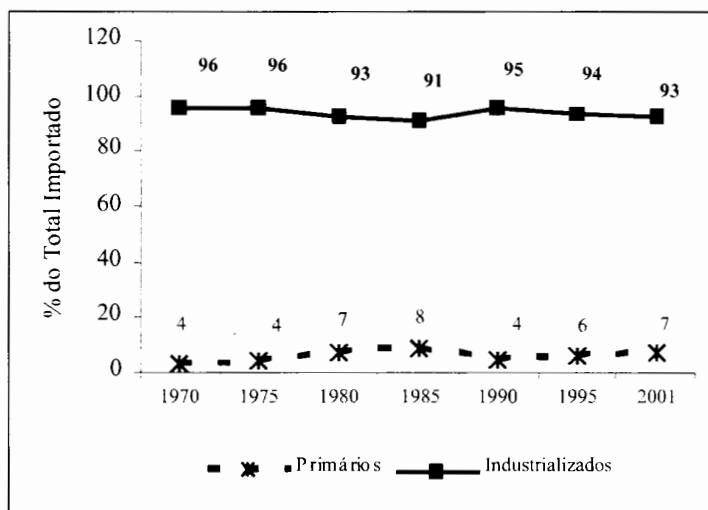
4.4 Composição das Exportações de Produtos Primários da Bolívia 1970 - 2001 (%)



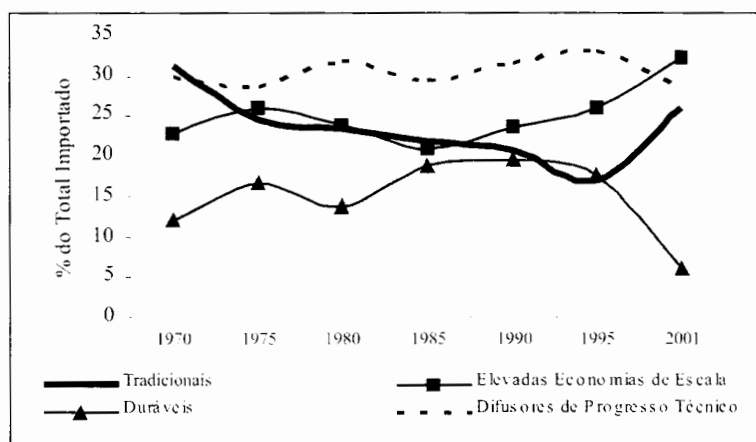
4.5 Composição das Exportações de Produtos Industrializados da Bolívia 1970 - 2001 (%)



4.6 Composição das Importações da Bolívia por Tipo de Produto 1970 - 2001 (%)



4.7 Composição das Importações de Produtos Industrializados na Bolívia 1970 - 2001 (%)



Fonte: CEPAL 2002. Base de dados disponíveis em www.eclac.cl. Elaborado pelo autor.

Em 2001, 42% das exportações eram de produtos primários, dos quais 4% de produtos agrícolas e 38% dos setores de minerais e energia (onde está classificado o gás natural). Dos 53% de participação de produtos industrializados, há uma significativa concentração em setores tradicionais e de elevada escala e utilização de recursos naturais. Em uma perspectiva dinâmica é interessante notar a tendência de ampliação na participação dos setores tradicionais em detrimento dos setores intensivos em economias de escala. Isto deve-se ao desempenho positivo do setor de alimentos, especialmente dos produtos derivados da soja. Tal padrão encontra correspondência em outros países da América Latina (Cepal, 2002). Todavia, o grau de concentração em produtos primários e industrializados de baixo conteúdo tecnológico é mais elevado no caso boliviano. Para se colocar em perspectiva e considerando-se a mesma base de dados, o Brasil apresentava, em 2001, uma pauta de exportações em que 17% eram produtos primários e 83% industrializados. Os setores difusores de progresso tecnológico (por conta do setor de aviação) já representavam cerca de 1/4 das exportações brasileiras.

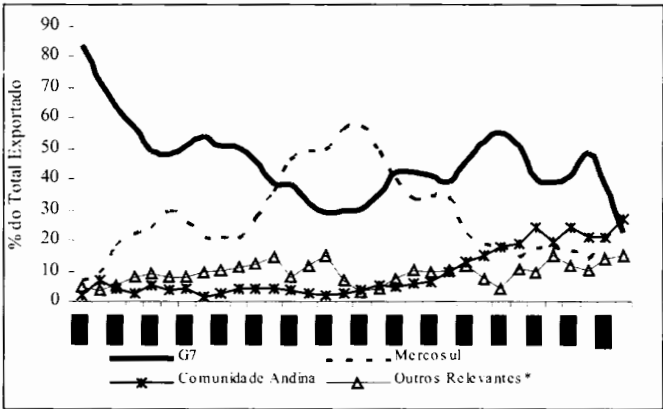
Do ponto de vista das importações (gráficos 4.6 e 4.7) há uma concentração em produtos industrializados (mais de 90%, em média, nas últimas três décadas), especialmente os difusores de progresso tecnológico e os de elevada economias de escala. Este padrão reflete

o baixo grau de desenvolvimento da estrutura produtiva da Bolívia. Segundo o mais recente *Industrial Development Report* (Unido, 2003), a Bolívia ocupa a posição 82 entre 87 países, de acordo com o critério de intensidade tecnológica dos setores da indústria manufatureira. Somente 11% do valor adicionado produzido pela indústria correspondia a setores de média e alta tecnologia. Os 89% restantes originam-se em setores de baixa tecnologia e intensivos em recursos naturais. O Brasil, na 13ª posição, apresentava uma concentração de 58% em setores de tecnologia alta e média. Além disso, deve-se considerar o tamanho relativo da indústria. Em 1998, a indústria boliviana produziu US\$ 178 por habitante, o que equivale a 1/3 dos US\$ 462 da média latino-americana. Para se colocar em perspectiva, a produção industrial *per capita* foi de US\$ 912 no Brasil, US\$ 2.579 nas economias industrializadas e US\$ 147 na média dos países em desenvolvimento. Vale dizer, o país apresenta uma indústria de tamanho reduzido em termos relativos e com uma forte dependência de setores de baixa utilização de tecnologia, o que se reflete em sua estrutura de exportação e importação.

Os países mais industrializados (G7), especialmente EUA, Grã-Bretanha e Japão, responderam por quase 50% da corrente de comércio boliviana até a primeira metade da década de 1990. Este é um padrão histórico, conforme pode ser visualizado nos gráficos 4.8 e 4.9. Segundo Thorp (1998), na primeira metade do século XX, EUA e Grã-Bretanha eram o destino de mais de 90% das exportações da Bolívia. Na década de 1990, pode-se constatar a crescente importância dos países da Comunidade Andina (Colômbia, Equador, Peru e Venezuela) como destino da produção do país (gráficos 4.8 e 4.9 e tabelas A6 e A7). O Mercosul recuperou um importante espaço relativo no comércio exterior boliviano. Na década de 1980, os países que depois viriam a compor esse bloco absorveram, em média, 45% das exportações e foram a fonte de 31% das importações. Com a crise da dívida externa e o ajuste exportador das principais economias latino-americanas, aquela participação caiu. A Bolívia explorou a recuperação das economias centrais e o efeito-locomotiva dos EUA para compensar a queda na demanda regional. A partir da segunda metade da década de 1990, o Mercosul recuperou o patamar de participação verificado nos anos 70. Nos últimos anos, com o gasoduto Bolívia-Brasil e o crescimento da importância do gás natural na pauta boliviana, o Brasil passou a ser um parceiro comercial cada vez mais importante. Em

2001, o país adquiriu 22% do total das exportações da Bolívia, o que o tornou o principal comprador (tabela A6).

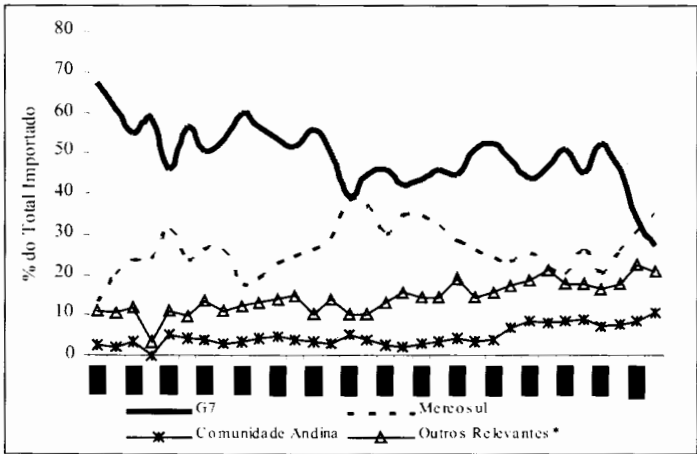
4.8 Exportações da Bolívia por Blocos de Países Compradores
1970 - 2001 (%)



Fonte: Base de dados de comércio exterior da CEPAL - www.eclac.cl -
Elaborado pelo autor.

* Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Suíça, Chile, México e Espanha.

4.9 Importações da Bolívia por Blocos de Origem
1970 - 2001 (%)



Fonte: Base de dados de comércio exterior da CEPAL - www.eclac.cl - Elaborado
pelo autor.

* Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Suíça, Chile, México, Espanha, Suécia,
China, Coréia e Taiwan.

É importante destacar que a partir da segunda metade dos anos 1990, a América Latina como um todo, especialmente os países que compõem a Comunidade Andina e o Mercosul, tornaram-se os mercados mais importantes para os produtos bolivianos. Em média, a região está respondendo por mais da metade do valor exportado de produtos primários (agrícolas, minerais e petróleo/gás) e manufaturados. Padrão semelhante pode ser constatado com respeito às importações. Mesmo que os EUA e outros países industrializados tendam a comprar, em termos relativos, mais produtos manufaturados do que a média dos países latino-americanos, o peso absoluto maior dos mercados regionais de exportação e importação tornaram, em anos recentes, a Comunidade Andina e o Mercosul parceiros estratégicos da Bolívia. A maior diversificação dos mercados de origem e destino é um fato novo para esse país (Thorp, 1998).

No plano financeiro internacional, a Bolívia beneficiou-se de recursos oficiais que permitiram o financiamento não-inflacionário dos déficits fiscais e, em simultâneo, geraram uma fonte adicional de divisas. Na tabela 4.1 fica evidente a dependência do país de fontes externas de financiamento, que representaram, na média da década de 1990, mais da metade do *funding* para as inversões do setor público. Anualmente, em média, a Bolívia lançou mão de empréstimos externos junto a fontes oficiais em montantes que chegaram a 3% do PIB. As doações oficiais representaram um fluxo anual de divisas de quase 1% do PIB. De um ponto de vista prospectivo algumas análises sugerem que o país deverá ter dificuldades crescentes de sustentar tal padrão de financiamento. Para solucionar tal fragilidade haveria de se atuar em duas frentes. No plano doméstico, a solução adviria de um esforço fiscal doméstico adicional, cujos limites seriam: (i) as dificuldades políticas de compressão dos gastos sociais; e (ii) a elevada informalidade das atividades econômicas, que restringe a base de arrecadação de impostos. No *front* externo, a ampliação das exportações, cujo crescimento na década de 1990 não foi suficiente para fazer frente ao aumento das importações, reduziria a dependência dos empréstimos oficiais (Pnud, 2000 e 2002. PRSP, 2001. Antelo, 2000. Roca, 2002).

Entre as principais fontes de recursos oficiais do país, pode-se destacar o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Monetário Internacional (FMI)³². O Banco Mundial reporta a aprovação de 20

³² Todos os dados foram levantados nos respectivos sítios na Internet (com base em dados de meados de setembro de 2003).

4.1 Fontes de Financiamento dos Investimentos do Setor Público

Bolívia 1990 - 1999 (% e % do PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	MÉDIA 1990-1999
1. Composição das Fontes de Recursos (%)											
1.1 Fontes Domésticas	45,6	54,2	46,9	41,0	43,1	48,0	44,9	58,9	57,9	55,7	49,6
1.2 Fontes Externas	54,4	45,8	53,1	59,0	56,9	52,0	55,1	41,1	42,1	44,3	50,4
Empréstimos	42,2	35,4	43,7	45,3	46,3	42,9	43,6	31,8	30,4	32,8	39,4
Doações	12,3	10,4	9,4	13,7	10,6	9,2	11,5	9,3	11,7	11,5	11,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2. Fontes dos Recursos como Proporção do PIB (% do PIB)											
2.1 Fontes Domésticas	3,0	4,3	4,4	3,4	3,7	3,7	3,5	4,1	3,4	3,6	3,7
2.2 Fontes Externas	3,5	3,6	5,0	4,9	4,9	4,0	4,3	2,9	2,5	2,8	3,8
Empréstimos	2,7	2,8	4,1	3,8	4,0	3,3	3,4	2,2	1,8	2,1	3,0
Doações	0,8	0,8	0,9	1,1	0,9	0,7	0,9	0,7	0,7	0,7	0,8
TOTAL	6,5	7,9	9,4	8,3	8,6	7,7	7,9	6,9	5,9	6,4	7,6

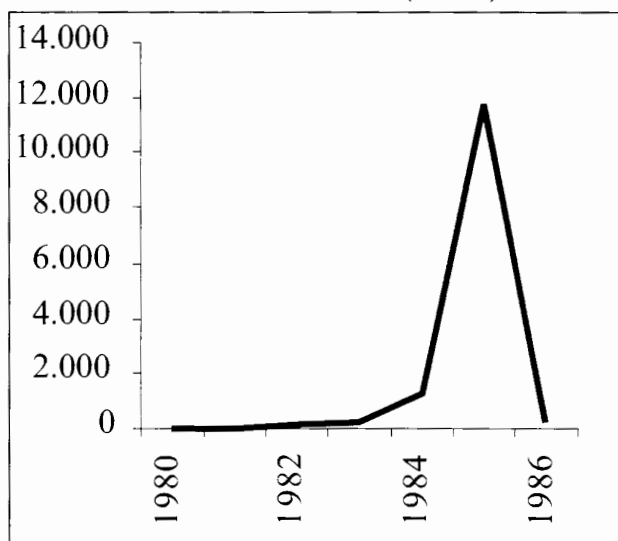
Fuente: PRSP, 2001. Elaborado pelo autor.

projetos no período 1989-2003 cujo montante total atinge a casa de US\$ 1,3 bilhão. O maior projeto individual é na área da educação no valor de US\$ 179 milhões. Entre 1962 e 2002, o Banco Interamericano de Desenvolvimento aprovou mais de 160 projetos na Bolívia, em um montante acumulado de cerca de US\$ 3,1 bilhões aprovados e US\$ 2,5 bilhões desembolsados, enfatizando as áreas social, de infraestrutura, modernização do setor público, entre outras. A posição recente do saldo devedor junto ao BID, de US\$ 1,5 bilhão, expressa, fundamentalmente, o peso dos empréstimos realizados ao longo da última década. O FMI realizou quatro programas com a Bolívia entre 1988 e 2003. Dois deles, em 1998 e 2002, enquadrados nas condições especiais associadas ao Programa de Redução da Pobreza. O mais recente, de 2003, é um financiamento padrão do tipo *Stand-by*. Os desembolsos acumulados entre 1984 e 2003 somam US\$ 771 milhões e os pagamentos ao Fundo, US\$ 672 milhões. Em setembro de 2003, a carteira de financiamentos da CAF de projetos realizados na Bolívia era de US\$ 677 milhões, o que equivalia a 10% do saldo de operações daquela instituição.

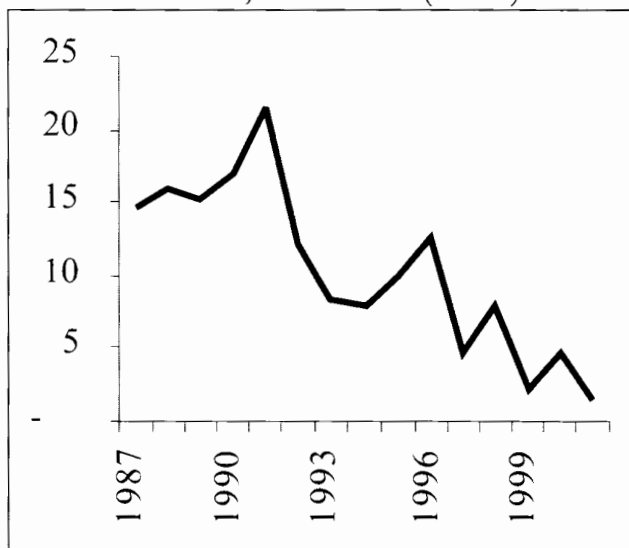
5. Ambiente Macroeconômico e Institucional: Desenvolvimentos Recentes

A Nova Política Econômica (NPE) e as reformas estruturais liberalizantes, introduzidas a partir de 1985, foram capazes de eliminar o quadro inflacionário e, por algum tempo, garantir a retomada dos investimentos e do crescimento em bases mais estáveis do que a média da América Latina (gráficos 5.1 a 5.5). Na década de 1980, a Bolívia recuperou seu crescimento antes (e de forma mais intensa) que o conjunto da economia latina (gráfico 5.4). Todavia, conforme destacado nos itens anteriores, o país seguiu fortemente dependente do financiamento externo e das exportações de *commodities* e manufaturas de baixo valor adicionado e conteúdo tecnológico. Não se verificou um crescimento inclusivo, capaz de minimizar o quadro estrutural de pobreza e de desigualdade na distribuição da renda (PRSP, 2001, Antelo, 2000, Jemo, 1999 e 1999b, Pnud, 1998 e 2000).

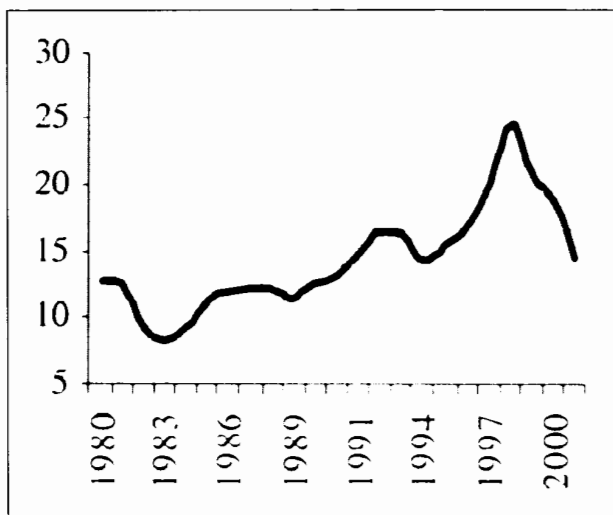
5.1 IPC, 1980 - 1986 (% a.a)



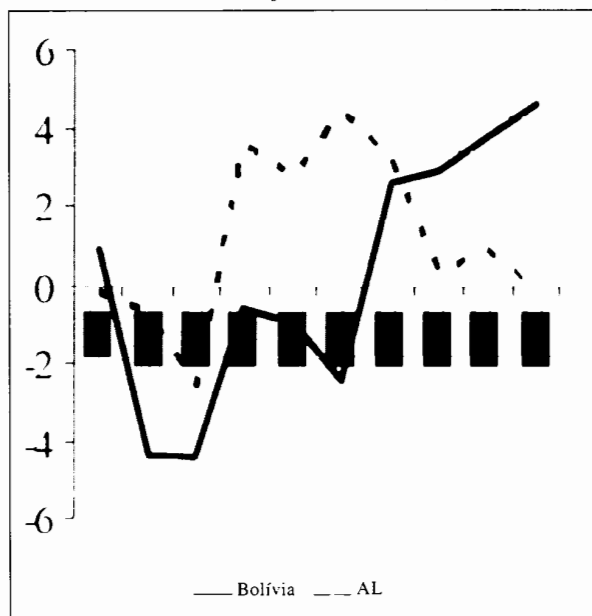
5.2 IPC, 1987 - 2001 (% a.a)



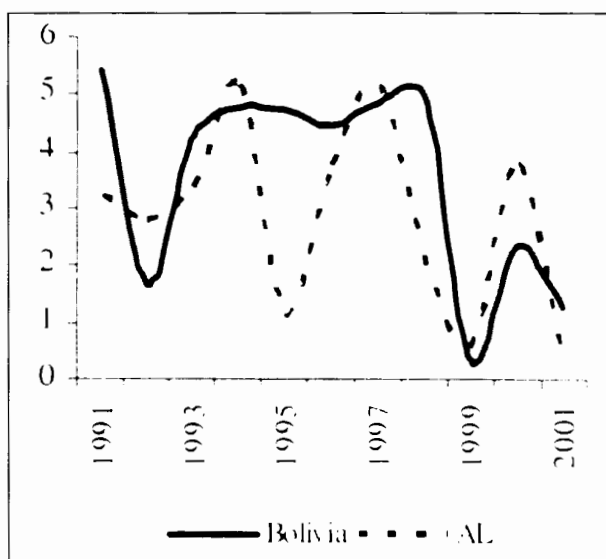
5.3 FBKF?PIB (preço constantes), 1980 - 2001 (%)



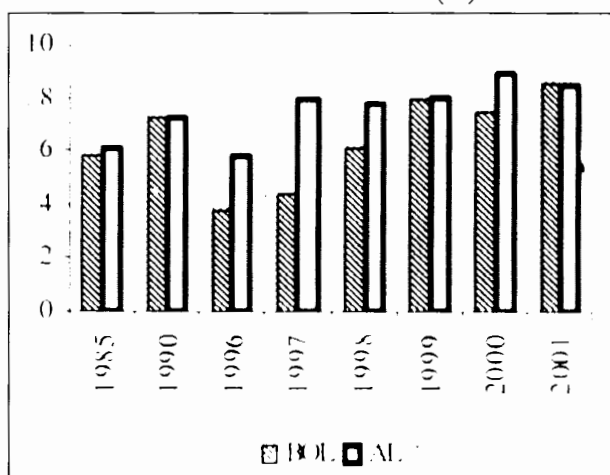
5.4 Crescimento do PIB a Preço Constantes, 1981 - 1990 (% a.a)



5.5 Crescimento do PIB a Preço Constantes, 1991 - 2001 (% a.a)



5.6 Taxa de Desemprego Aberto na Bolívia e AL em Anos Seleccionados (%)



Fonte: Base de dados da CEPAL (anúário estatístico), disponível em www.eclac.cl Elaborado pelo autor.

A ampliação da instabilidade financeira global com seus desdobramentos regionais (crises cambiais brasileira e argentina, principalmente), o que implicou um refluxo no IDE (Unctad 2003), em conjunto com o acúmulo de fragilidades econômicas, sociais e políticas domésticas, engendraram o quadro recessivo. Conforme pode ser constatado nos gráficos 5.5 e 5.6, a Bolívia, que havia passado relativamente incólume à “crise tequila” (México, 1994), não suportará a conjuntura externa desfavorável do final da década, o que precipitou uma queda real na renda *per capita* e um aumento no desemprego. O crescimento na produção do gás natural não foi capaz de compensar os choques adversos dos últimos cinco anos, especialmente: (i) o efeito depressivo sobre a renda rural (de população predominantemente indígena) do programa de erradicação do cultivo da coca; (ii) a queda nos preços internacionais de *commodities* do setor de mineração; (iii) a redução na entrada de investimento estrangeiro; (iv) a deterioração fiscal em face às dificuldades de implementação da reforma previdenciária; e (v) a instabilidade financeira externa e interna, esta associada a um sistema bancário frágil e altamente dolarizado (IMF, 2003, 2003b).

A taxa média de crescimento dos últimos quatro anos situou-se na casa dos 1,5%, um ritmo inferior ao crescimento populacional. A contração da renda *per capita* e o crescimento do desemprego (formal) geraram uma queda na demanda doméstica. Pela primeira vez, desde a implantação da NPE, ocorreu um quadro recessivo tão prolongado. Os déficits em transações correntes seguiram elevados, acima de 4% do PIB. Mesmo assim, com fluxos de IDE de 7% do PIB foi possível manter o financiamento do balanço de pagamentos. Deve-se notar, entretanto, que desde 1999 estes fluxos estão em queda (gráficos 3.3 e 3.4). Entre 1999 e 2002, o resultado consolidado do setor público mostrou uma sensível piora. Os déficits passaram de 3,5% para quase 9% do PIB. Em grande medida, estes resultados estão associados à ampliação dos resultados negativos das contas previdenciárias. No plano social, a partir de 2000, verifica-se uma intensificação de distúrbios sociais, sinalizando para um quadro político e econômico altamente instável.

Em 1997 foi implementada uma reforma estrutural no sistema previdenciário, que alterou o modelo tradicional de repartição para um de capitalização com contribuição definida (com contas individualizadas). Do ponto de vista do fluxo de caixa o sistema antigo

ainda não apresentava déficits. Todavia, as projeções atuariais sinalizavam para sua inviabilidade. Tinha-se consciência de que a transição do velho para o novo regime implicaria custos fiscais não desprezíveis. Projetava-se que, ao longo do tempo, os benefícios da reforma iriam superar os custos. Os resultados efetivos têm apontado um custo adicional de 2,5% do PIB acima das projeções originais. A isto se somou um quadro fiscal em deterioração por conta da retração no ritmo de crescimento da economia (IMF, 2003b).

No plano financeiro, as autoridades monetárias estão tendo de enfrentar os impactos adversos da reversão cíclica e de episódios de “corridas bancárias”. Entre 1999 e o início de 2003, os depósitos bancários caíram, em termos reais, mais de 20%, e os empréstimos, quase 40%. No período pré e pós-eleitoral, entre maio e agosto de 2002, e em fevereiro de 2003, houve dois momentos em que a população passou a retirar seus recursos depositados nos bancos. O Banco Central teve de adotar uma política acomodatória ampliando a janela de redesconto. Com mais de 80% dos passivos bancários denominados em dólares norte-americanos, esse tipo de intervenção traduziu-se em uma queda pronunciada nas reservas internacionais, que no final de 2002 eram de US\$ 850 milhões. Estas, que representavam cerca de 40% dos depósitos em dólares no final de 2001, passaram a 31% no final de 2002 (tabela A 10) e 28% em março de 2003 (IMF, 2003).

Dada a elevada dolarização dos passivos do setor financeiro e não-financeiro o Banco Central adota um sistema de *crawling peg* em que a taxa nominal de câmbio é depreciada em função dos diferenciais entre a inflação doméstica e a norte-americana, de modo a se manter a taxa de câmbio real relativamente estável. Neste sentido, o crescimento da relação dívida/PIB do setor público de 59% em 1999 para 62% em 2002, com projeções de atingir 70% no final de 2003, reforça essa estratégia. Isto porque, a maior parte da dívida é externa. Além disso, a dívida interna é predominantemente denominada em dólares. Este crescimento do endividamento está associado à necessidade de se financiar os déficits correntes, em um quadro de retração econômica e instabilidade social, em que se reduz a margem de manobra para a contração de gastos públicos na esfera social.

O governo encaminhou ao FMI, no começo de 2003, uma solicitação de suporte financeiro nos termos dos arranjos *Stand-by* (IMF, 2003). Nesta proposta, projetava-se uma retomada gradual do crescimento, redução dos déficits fiscais e externos, com expansão da relação dívida/

PIB (que passaria de 62% em 2002 para 74% em 2005). A retomada seria liderada pelo setor petróleo e gás, que responderia por algo entre 30% e 40% do crescimento no período 2003 - 2005. O projeto de exportação de gás natural para o oeste dos EUA, um tema politicamente complexo, seria a base de sustentação de novos investimentos naquele setor³³. Atualmente, o Brasil é o principal demandante do gás boliviano. Porém, com a recente descoberta de reservas de gás natural em território brasileiro, cresceu a percepção boliviana da necessidade de se diversificar, ainda mais, seus mercados compradores. Além do gás, espera-se que a retomada do crescimento venha das exportações de manufaturas, especialmente de têxteis, que seriam beneficiadas pelo acordo de acesso preferencial ao mercado norte-americano, celebrado entre os EUA e os países da Comunidade Andina em agosto de 2002. Por fim, os investimentos em irrigação tenderiam a melhorar o desempenho do setor primário.

6. Considerações Finais

A implementação de reformas liberalizantes com a introdução da Nova Política Econômica (NPE), em 1985, foi o marco divisório na trajetória recente da economia boliviana. Entre 1987 e 1998, o país cresceu 4,1% ao ano contra a média latino-americana de 2,6% ao ano, em um ambiente de relativa estabilidade macroeconômica. A inflação manteve-se baixa, e os déficits fiscais em queda puderam ser cobertos de forma não-inflacionária. Os elevados déficits em transações correntes foram financiados pelo *boom* de entrada de capitais estrangeiros, especialmente do investimento direto associado à modernização de infra-estrutura e

³³ O referido projeto envolve a venda de gás natural para o México e, principalmente, para as usinas de geração de energia termoeletrica na Califórnia, EUA. Três companhias multinacionais – Repsol YPF, British Gás e a Pan American Energy – pretendem se unir para viabilizar investimentos que remontam à casa de US\$ 3,1 bilhões. Projeta-se a construção de um gasoduto que passaria pelo Chile. Aqui surgem os conflitos políticos, pois os cidadãos comuns e os partidos políticos com viés nacionalistas estão lembrando a guerra de 1879-1883 quando a Bolívia perdeu para o Chile seu acesso ao Pacífico. As lideranças indígenas, especialmente do “Movimiento al Socialismo” (MAS) do ex-candidato à Presidência, Evo Morales, são contrárias a qualquer projeto que implique a venda do gás a estrangeiros. Por outro lado, o fato da Petrobrás ter descoberto, em 2003, reservas de gás natural capazes de reduzir a demanda brasileira de gás boliviano, e a existência de projetos concorrentes para a oferta de gás à Califórnia

– a Shell pretende trazer gás natural do Alasca – ampliam a urgência por uma definição (*The Economist*, 13/09/2003, p. 34, “Bolivia: Highly Flammable”).

do desenvolvimento do setor de petróleo e gás. Em certa medida, logrou-se atingir os objetivos centrais da NPE, quais sejam: dotar o país de um novo modelo de crescimento, centrado em um setor privado dinâmico, capaz de explorar as vantagens comparativas da economia, através da diversificação da pauta de exportações e dos mercados externos consumidores. Todavia, tal modelo não se traduziu na reversão do quadro de pobreza e desigualdade na distribuição da renda, que marcam, de forma estrutural, a sociedade boliviana.

A partir de 1999, o país entrou em uma trajetória de retração econômica e instabilidade social. A taxa média anual de crescimento da renda ficou em 1,5%, um ritmo inferior ao crescimento populacional. A contração da renda *per capita* e o crescimento do desemprego (formal) geraram uma queda na demanda doméstica. Pela primeira vez, desde a implantação da NPE, ocorreu um quadro recessivo tão prolongado. Os déficits em transações correntes seguiram elevados, acima de 4% do PIB. Verificou-se uma retração na entrada de IDE e uma deterioração das contas públicas.

O polêmico projeto de exportação do gás boliviano para os EUA tornou-se o estopim de um processo de crescente instabilidade social. Ele surgiu como um imperativo para a retomada do crescimento, na medida em que ficou evidente o excesso de dependência das exportações de gás para o Brasil. Com novas reservas de gás natural sob exploração da Petrobrás, criou-se uma tendência de redução na demanda potencial do produto boliviano. Há, também, projetos concorrentes para a oferta de gás para as usinas termoeletricas da Califórnia, especialmente a alternativa da Shell, de construir um gasoduto a partir do Alasca. O projeto de exportação do gás, via Chile, vem encontrando fortes resistências de políticos nacionalistas, especialmente dos grupos indígenas, como o Movimento al Socialismo, cujo líder, Evo Morales, foi o candidato à Presidência em 2002.

O tema da inclusão social dos grupos indígenas, majoritários em termos populacionais e mais frágeis do ponto de vista econômico e social, não foi equacionado no período de crescimento acelerado. Além disso, manteve-se a dependência de recursos externos, na forma de empréstimos oficiais, doações e investimento direto e da demanda externa por *commodities* cujos preços e procura têm mostrado-se muito voláteis, contaminando o ciclo econômico doméstico. Com a recessão atual tais problemas estruturais emergiram novamente, o que revela que a sociedade boliviana terá de enfrentar o difícil desafio de retomar

o crescimento, agora sob bases socialmente sustentáveis no longo prazo, o que significa o reforço do processo de inclusão social. Em paralelo a esse esforço interno, a Bolívia seguirá necessitando de capital e mercados externos. Nos últimos anos verificou-se uma diversificação não só em sua pauta comercial como, também, nos mercados de origem de suas importações e destino das exportações. O mercado latino-americano, especialmente os países da Comunidade Andina e do Mercosul, passou a ter uma importância crescente a partir da década de 1990. É importante lembrar que até meados da década de 1970, a maior parte das exportações bolivianas destinavam-se a somente dois países: Grã-Bretanha e Estados Unidos. Neste sentido, equacionados os conflitos sociais que vêm marcando o país nos últimos quatro anos, a agenda da integração regional tenderá a ter uma importância renovada para o alcance da estabilidade econômica e política doméstica.

Referências Bibliográficas

Antelo, Eduardo. *Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985*. Serie Reformas Económicas n° 62. Comisión Económica para América Latina y Caribe. Santiago de Chile, 2000.

Bacha, Edmar. *Do Consenso de Washington ao Dissenso de Cambridge*. In: Bndes. Desenvolvimento em Debate. Rio de Janeiro, 2002.

Baumann, Renato, Bustillo, Inés, Heirman, Jonhanes, Máttar, Jorge, Pérez, Esteban. *Los Procesos de Integración de los Países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos e temas pendientes*. Serie Comercio Internacional, n.º 25. Comisión Económica para América Latina y Caribe. Santiago de Chile.

Bordo, Michael D., Eichengreen, Barry, Irwin, D. *Is Globalization Today Really Different Than Globalization a Hundred Years Ago?* NBER Working Paper 7195. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, 1999.

Bordo, Michael D., Eichengreen, Barry, Kim, J. *Was There Really an Earlier Period of International Financial Integration Comparable to Today?* NBER Working Paper 6738. Cambridge, Mass.: National Bureau of

Economic Research, 1998.

Calvimonte, Humberto S. Z. *La Apertura Externa en Bolivia*. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. Disponível no endereço: www.udape.gov.bo. La Paz, 2002.

Cepal. *La Inversión Extranjera en América Latina*, Informe 1997. Comisión Económica para América Latina y Caribe. Santiago de Chile, 1997.

Cepal. *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y Caribe*. Comisión Económica para América Latina y Caribe. Santiago de Chile, 2002.

Cepal. *Growth with Stability: financing for development in the new international context*. Comisión Económica para América Latina y Caribe. Santiago de Chile, 2002b.

Cepal. *La Inversión Extranjera en América Latina y Caribe 2002, marzo*. Comisión Económica para América Latina y Caribe. Santiago de Chile, 2003.

Edwards, Sebastian. *Crescimento Econômico na América Latina: desafios para uma nova era*. In BNDES Desenvolvimento em Debate. Rio de Janeiro, 2002.

Eichengreen, Barry. *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*. Princeton University Press. Princeton, 1996.

Fernández, Miguel, Birhuet, Enrique. *Resultados de la Reestructuración Energética en Bolivia*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura, n.º 42. Comisión Económica para América Latina y Caribe. Santiago de Chile, 2002.

IMF. *World Economic Outlook*. Washington. October, 2001.

IMF. *World Economic Outlook*, Washington. October, 2002.

IMF. *IMF Country Report* n.º 03/179. Washington, DC. June, 2003.

IMF. *Bolivia: Selected Issues and Statistical Appendices*. august. Washington, DC: August, 2003b.

Jemio, Luis Carlos. *Reformas, Crecimiento, Progreso Técnico y Empleo en*

Bolivia. Serie Reformas Económicas n° 33. Comisión Económica para América Latina y Caribe. Santiago de Chile, 1999.

Jemio, Luis Carlos. *Reformas, Políticas Sociales y Equidad en Bolivia*, Serie Reformas Económicas n° 38. Comisión Económica para América Latina y Caribe. Santiago de Chile, 1999b.

Maddison, Angus. *The World Economy: a millennial perspective*. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris, 2001.

Morales, Juan Antonio, SACHS, Jeffrey. Bolivia's Economic Crisis. In SACHS, Jeffrey (org.). *Developing Country Debt and the World Economy*. Chicago University Press. Chicago, 1989.

Ocampo, Jose Antonio. *Latin America's Growth Frustrations: the macro and mesoeconomic links*. Seminar on Management of Volatility, Liberalization and Growth in Emerging Markets. Comisión Económica para América Latina y Caribe. Santiago de Chile, 2003.

Opec. *OPEC Annual Bulletin 2001*. Vienna: Organization of the Petroleum Exporting Countries, 2002.

Pnud. *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 1998*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. New York, 1008.

Pnud. *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2000*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. New York.

Pnud. *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. New York.

Prasad, Eward, Rogoff, Kenneth, WEI, Shang-Jin, KOSE, M. Ayhan. *Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence*. 2001. 2003.

PRSP. *Poverty Reduction Strategy Paper*. Republic of Bolivia, La Paz. 2001.

Roca, Carlos Toranzo. Bolivia: Década y Media de Cambios Políticos

y Económicos. In Bouzas, Roberto (2002, coord.). *Realidades Nacionales Comparadas*. Fundación Osde. Buenos Aires, 2002.

Solimano, Andrés (2003). *Governance Crises and the Andean Region: a political economy analysis*. Serie Macroeconomía del Desarrollo, n.º 23. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y Caribe.

Thorp, Rosemary. *Progress, Poverty and Exclusion: an economic history of Latin America in the 20th century*. Inter-American Development Bank. Washington, DC, 1998.

Unctad. *World Investment Report 2003*. United Nations Conference on Trade and Development. Ginebra, 2003.

Undp *Human Development Report 2003*. United Nations Development Program. New York, 2003.

Unido. *World Industrial Report, 2002-2003*. United Nations Industrial Development Organization, 2003.

Valdez, José A. *Capitalización: privatización al estilo boliviano*. Disponible en: <http://www.cipe.org/publications/fs/ert/s27/valds27.htm> . 1998.

World Bank. *Global Development Finance, 2000*. Washington, DC. 2000.

World Bank. *World Development Indicators 2001*. Washington, DC. 2001b.

World Bank. *Globalization, Growth and Poverty*. Washington, DC. 2001.

World Bank. *Bolivia Poverty Diagnostic 2000*. Washington, DC. 2002.

World Bank. *World Development Indicators 2003*. Washington, DC. 2003.

World Bank. *Global Economic Prospects and the Developing Countries*. Washington, DC. 2003b.

Anexo 1 – Estrutura Produtiva, Crescimento e Tecnologia

A1. Crescimento do Produto em Economias Selecionadas, 1980-2001										
	PIB		Agropecuária*		Indústria**		Ind. de Transf.***		Serviços****	
	1980-90	1990-01	1980-90	1990-01	1980-90	1990-01	1980-90	1990-01	1980-90	1990-01
MERCOSUL										
Argentina	(0,7)	3,6	0,7	3,2	(1,3)	2,9	(0,8)	1,9	0,0	3,9
Brasil	2,7	2,8	2,8	3,3	2,0	2,4	1,6	1,5	3,3	2,9
Paraguai	2,5	2,1	3,6	2,3	0,3	3,4	4,0	0,8	3,1	1,4
Uruguai	0,5	2,8	0,1	2,0	(0,2)	0,7	0,4	(0,5)	1,0	4,0
Comunidade Andina										
Bolívia	(0,2)	3,8	–	2,8	–	3,7	–	3,6	–	4,1
Colômbia	3,6	2,7	2,9	(1,8)	5,0	1,4	3,5	(1,9)	3,1	3,9
Equador	2,0	1,8	4,4	1,5	1,2	2,6	–	2,1	1,7	1,2
Peru	(0,1)	4,3	3,0	5,6	0,1	5,0	(0,2)	3,5	(0,4)	3,7
Venezuela	1,1	1,5	3,1	1,4	1,7	2,6	4,4	0,8	0,5	0,5
NAFTA										
Canadá	3,2	3,1	2,3	1,1	2,9	3,1	3,8	4,3	3,2	2,9
EUA	3,5	3,4	3,2	3,5	3,0	3,7	–	4,3	3,4	3,7
México	1,1	3,1	0,3	1,6	1,1	3,7	1,5	4,2	1,4	3,0
Pacífico e Leste Asiático	7,5	7,5	4,6	3,2	8,4	10,1	9,5	10,0	8,6	6,5
América Latina e Caribe	1,7	3,2	2,3	2,4	1,4	2,9	1,4	2,1	1,9	3,2
Eurolândia(*)	2,4	2,0	1,3	1,6	1,6	1,1	–	1,2	2,9	2,3
Memória										
Mundo	3,3	2,7	2,6	1,8	3,1	2,1	–	2,9	3,5	3,1
Países de Renda Baixa	4,5	3,4	3,0	2,6	5,5	2,9	7,7	3,0	5,5	5,1
Países de Renda Média	2,9	3,4	3,4	2,1	3,2	3,7	3,7	5,7	3,2	3,7
Países de Renda Alta	3,3	2,5	1,9	1,1	3,0	1,8	–	2,4	3,5	3,0

Fonte: *World Bank (2003). Elaborado pelo autor.*

(*) Corresponde às divisões 1 a 5 do ISIC (International Standard Industrial Classification)

(**) Corresponde às divisões 1 a 5 da ISIC. Inclui Mineração, Indústria de Transformação, Construção, Eletricidade, Água e Gás Natural.

(***) Corresponde às divisões 15 a 37 da ISIC.

(****) Corresponde às divisões 50 a 99 da ISIC.

	Terra Agricultura (%) do total	Índice de Produção de Alimentos 1989-91=100	Densidade Popul. Rural (hab./m² de terra agric.)	Importação Liq. de Energia (% do total de uso comerc.)	Consumo de energia elétrica per capita KWh
MERCOSUL					
Argentina	62	146	17	(32)	2.038
Brasil	30	151	60	22	1.878
Paraguai	60	144	106	(75)	838
Uruguai	85	134	21	67	1.924
COMUNIDADE ANDINA					
Bolívia	33	147	161	(20)	387
Colômbia	44	122	376	(159)	788
Equador	29	162	297	(175)	624
Peru	24	176	191	25	668
Venezuela	25	123	130	(280)	2.533
NAFTA					
Canadá	8	119	14	(49)	15.620
EUA	46	122	36	27	12.331
México	56	138	101	(50)	1.655
Pacífico e Leste Asiático	48	161	640	(2)	760
América Latina e Caribe	38	134	235	(41)	1.528
Mundo	38	130	503	(1)	2.176
Memória - Desempenho dos Países Segundo Agrupação por Nível de Renda					
Renda Alta	36	115	193	26	8.617
Renda Média	37	144	541	(39)	1.391
Renda Baixa	—	128	510	(9)	352

Fonte: World Bank (2003). World Development Indicators. Elaborado pelo autor.

	Linhas Telefônicas por mil pessoas				Assinaturas de Telef Celular por mil pessoas				Usuários de Internet por mil pessoas				Patentes firmadas por residente, por milhão de pessoas				Receitas de Royalties US\$ por pessoa				Gastos em P&D % PIB				Cientistas e Eng. em P&D por milhão de pessoas			
	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001		
MERCOSUL																												
Argentina	93	224	--	--	193	--	--	101	--	101	4	0.6	713	0.4	713	0.4	713	0.4	713	0.4	713	0.4	713	0.4	713	0.4		
Brasil	65	216	--	--	167	--	--	47	--	47	3	0.6	323	0.8	323	0.8	323	0.8	323	0.8	323	0.8	323	0.8	323	0.8		
Paraguai	27	51	--	--	204	--	--	11	--	11	--	32.0	--	--	--	--	32.0	--	--	--	--	--	--	--	--	--		
Uruguai	134	283	--	--	155	--	--	119	--	119	3	--	219	0.3	219	0.3	219	0.3	219	0.3	219	0.3	219	0.3	219	0.3		
COMUNIDADE ANDINA																												
Bolívia	28	63	--	--	94	--	--	22	--	22	--	0.2	98	0.3	98	0.3	98	0.3	98	0.3	98	0.3	98	0.3	98	0.3		
Colômbia	69	172	--	--	76	--	--	27	--	27	--	--	101	0.3	101	0.3	101	0.3	101	0.3	101	0.3	101	0.3	101	0.3		
Equador	48	104	--	--	67	--	0.1	26	--	26	--	--	83	0.1	83	0.1	83	0.1	83	0.1	83	0.1	83	0.1	83	0.1		
Peru	26	78	--	--	59	--	--	77	--	77	--	--	229	0.1	229	0.1	229	0.1	229	0.1	229	0.1	229	0.1	229	0.1		
Venezuela	76	109	--	--	263	--	0.1	47	--	47	--	--	194	0.3	194	0.3	194	0.3	194	0.3	194	0.3	194	0.3	194	0.3		
NAFTA																												
Canadá	565	676	22	362	3.7	467	44	48.2	1.8	48.2	44	135.5	2.7	2.985	1.8	2.985	1.8	2.985	1.8	2.985	1.8	2.985	1.8	2.985	1.8	2.985	1.8	
EUA	547	667	21	451	8.0	502	298	135.5	2.7	135.5	298	4.099	2.7	4.099	2.7	4.099	2.7	4.099	2.7	4.099	2.7	4.099	2.7	4.099	2.7	4.099	2.7	
México	65	137	1	217	0.1	36	1	0.4	0.4	0.4	1	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4		
Pacífico e Leste Asiático	17	122	--	--	113	--	--	41	--	41	--	0.1	619	1.5	619	1.5	619	1.5	619	1.5	619	1.5	619	1.5	619	1.5		
América Latina e Caribe	62	162	--	--	160	--	--	49	--	49	2	0.7	--	--	--	--	0.7	--	--	--	--	--	--	--	--	--		
OECD	392	523	10	539	2.8	332	284	62.7	2.6	62.7	284	2.324	2.6	2.324	2.6	2.324	2.6	2.324	2.6	2.324	2.6	2.324	2.6	2.324	2.6	2.324	2.6	
Mundo	98	169	2	153	--	80	68	11.9	--	11.9	68	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--		
Memória - Desempenho dos Países Segundo Agrupação por Nível de Renda																												
Renda Alta	461	592	13.0	608	3.2	397	346	76.4	2.6	76.4	346	3.281	2.6	3.281	2.6	3.281	2.6	3.281	2.6	3.281	2.6	3.281	2.6	3.281	2.6	3.281	2.6	
Renda Média	41	152	--	128	--	37	10	0.4	--	0.4	10	0.4	--	--	--	--	0.4	--	--	--	--	--	--	--	--	--		
Renda Baixa	10	30	--	10	--	6	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--		

Fonte: Human Development Report 2003. Elaborado pelo autor.

A. INVESTIMENTO DIRETO EXTERNO EM ECONOMIAS SELECIONADAS, 1971-2000

	Estoque de IDE (% do PIB)			Fluxos de Entrada de IDE (% FBKF)		
	1980	1990	2000	1971-80	1981-90	1991-00
MERCOSUL						
Argentina	6,9	6,4	25,6	1,1	3,7	15,9
Brasil	7,4	8,0	33,1	4,6	2,8	10,5
Paraguai	4,6	7,6	16,4	5,3	1,5	7,5
Uruguai	7,2	10,8	10,6	6,6	2,9	5,2
COMUNIDADE ANDINA						
Bolívia	15,1	21,1	61,0	2,6	4,9	34,1
Colômbia	3,2	8,7	15,1	2,2	7,9	13,2
Equador	6,1	15,2	51,0	11,2	4,1	18,3
Peru	4,3	5,0	18,5	2,1	0,7	14,0
Venezuela	2,3	4,7	22,4	(1,6)	1,9	16,7
NAFTA						
Canadá	20,4	19,6	28,8	8,8	4,3	13,4
EUA	3,0	6,9	12,4	1,3	5,0	8,2
México	3,6	8,5	16,9	3,9	6,1	14,2
Pacífico e Leste Asiático	13,0	14,8	31,6	1,5	3,2	7,6
América Latina e Caribe	6,5	10,4	30,9	3,5	3,8	13,3
Mundo	6,1	8,9	20,0	2,1	3,3	8,3
Países Desenvolvidos	4,8	8,1	17,1	2,1	3,3	8,1
Países em Desenvolvimento	10,2	13,0	30,9	2,4	3,2	8,9

Fonte: *World Investment Report Database* - www.unctad.org - Elaborado pelo autor.

FBKF: Formação Bruta de Capital Fixo.

A5. PRINCIPAIS PRODUTOS DE EXPORTAÇÃO DA BOLÍVIA EM ANOS SELECIONADOS

SITC/CUCI Rev. I - Mercadoria 1980	Part. (%)	SITC/CUCI Rev. I - Mercadoria 1990	Part. (%)	SITC/CUCI Rev. I - Mercadoria 2001	Part. (%)
3411 Barras, arames e peças diversas de estanho	22,1	3411 Gás natural	24,6	3411 Gás natural	17,9
2835 Gás natural	21,5	2835 Zinco e concentrados	15,9	0813 Far. e grãos de sem. olea. e outros	14,4
28501 Estanho e concentrados (bruto)	13,5	28501 Barras, arames e peças de estanho	9,1	2835 Zinco e concentrados	8,9
0612 Prata e concentrados	11,4	0011 Prata e concentrados	6,7	97101 Ouro não monetário	6,7
0711 Açúcar refinado e derivados	4,6	0612 Bovinos (incluindo búfalos)	5,4	4212 Óleo de soja	5,5
24331 Tungstênio e concentrados	4,6	34221 Chapas de metal brutas ou semi-elab.	5,1	6871 Ligas de estanho, sem foliar	3,8
2836 Zinco e concentrados	4,0	2836 Madeiras em tábuas	3,9	28501 Prata e concentrados	3,6
28392 Madeira em tábuas	2,2	6114 Açúcar refinado e derivados	3,4	33101 Petróleo cru	3,5
3320 Produtos derivados de petróleo	2,2	68112 Estanho e concentrados (bruto)	2,5	71842 Escavac. máq. de terraplan. perfur. etc.	3,4
68721 Café	2,0	68721 Couros em tido (bov. que. outros)	1,8	87711 Artigos de joalheria de metais preciosos	3,0
Total dos produtos principais	88,1	Total dos produtos principais	78,4	Total dos produtos principais	70,7

Fonte: Anuário Estatístico da CEPAL - 2003. Disponível em www.eclac.cl - Elaborado pelo autor.

Anexo 2 – Inserção Externa

A6. OS PRINCIPAIS MERCADOS COMPRADORES DE MERCADORIAS DA BOLÍVIA, 1970-2001												
RANK	1970	(%)	1980	(%)	1990	(%)	1995	(%)	1999	(%)	2000	(%)
1º	GB	37,5	EUA	29,1	Argentina	25,6	EUA	28,1	EUA	33,2	EUA	24,0
2º	EUA	34,5	Argentina	23,7	EUA	20,0	GB	13,0	GB	12,8	Colômbia	13,3
3º	Japão	9,5	GB	7,1	GB	12,4	Peru	12,2	Colômbia	9,1	GB	11,4
4º	Argentina	5,4	Suça	4,6	Brasil	8,5	Argentina	12,1	Uruguai	5,6	Brasil	11,3
5º	Holanda	2,5	Holanda	4,4	Bélgica-Lux.	7,3	Suça	6,9	Argentina	5,5	Suça	11,1
6º	Alemanha	2,4	França	4,3	Peru	5,8	Colômbia	5,5	Peru	5,4	Uruguai	4,7
7º	Bélgica-Lux.	2,2	Chile	4,1	Alemanha	4,3	Alemanha	4,8	Bélgica-Lux	5,1	Argentina	4,2
8º	Peru	2,2	Alemanha	3,9	Chile	3,7	França	3,5	Equador	5,1	Peru	4,2
9º	URSS	0,8	Brasil	3,5	França	2,2	Bélgica-Lux.	3,4	Suça	5,0	Venezuela	3,5
10º	Espanha	0,8	Bélgica-Lux.	3,5	Suça	2,2	Chile	2,2	Brasil	2,9	Bélgica-Lux.	2,8
11º	Paraguai	0,7	URSS	3,1	Rumania	2,1	Brasil	2,0	Chile	2,0	Chile	2,1
12º	Brasil	0,7	Peru	2,6	Itália	1,9	Bahamas	0,7	Venezuela	1,4	Itália	1,1
13º	Chile	0,5	Tchecoslov.	1,4	Bermudas	0,5	Equador	0,6	Não declar.	1,3	Não declar.	1,0
14º	México	0,2	Colômbia	1,0	Colômbia	0,4	Itália	0,6	Alemanha	1,1	Alemanha	0,9
15º	Suça	0,1	Uruguai	0,9	Uruguai	0,4	Canadá	0,5	Itália	0,6	Canadá	0,5
MEMÓRIA - PARTICIPAÇÃO ACUMULADA DOS PRINCIPAIS MERCADOS (%)												
5	Maiores	89,4		68,8		73,8		72,2		66,1		71,1
10	Maiores	97,7		88,0		91,9		91,6		89,6		90,4
15	Maiores	99,8		96,9		97,1		95,9		96,0		96,1

Fonte: Base de dados de comércio da CIEPAL, disponível em www.eclac.cl - Elaborado pelo autor.

A7. OS PRINCIPAIS MERCADOS DE ORIGEM DAS IMPORTAÇÕES DA BOLÍVIA, 1970-2001

RANK.	1970	(%)	1980	(%)	1990	(%)	1995	(%)	1999	(%)	2000	(%)	2001	(%)
1º	EUA	33,9	EUA	25,5	EUA	22,0	EUA	22,3	EUA	32,3	EUA	22,0	Argentina	16,9
2º	Japão	12,3	Brasil	11,6	Brasil	16,8	Brasil	12,5	Brasil	13,1	Brasil	14,4	EUA	16,5
3º	Alemanha	10,7	Argentina	10,8	Chile	12,5	Japão	12,3	Argentina	11,8	Argentina	14,3	Brasil	16,3
4º	Argentina	10,6	Alemanha	9,3	Argentina	10,5	Argentina	8,4	Japão	7,5	Chile	8,3	Chile	8,4
5º	GB	5,0	Japão	9,2	Japão	9,9	Chile	7,5	Chile	6,3	Japão	5,5	Peru	6,3
6º	Holanda	3,3	GB	6,0	Alemanha	8,0	Peru	5,2	Peru	4,2	Peru	5,0	Não declar.	4,7
7º	Brasil	2,3	Peru	3,9	Peru	3,2	Alemanha	5,0	Espanha	2,4	China	3,1	China	4,1
8º	França	2,2	Chile	3,7	Itália	1,7	Bélgica-Lux.	3,9	Alemanha	2,4	Espanha	2,7	Japão	3,4
9º	Suécia	1,9	Panamá	2,0	GB	1,3	Suécia	2,8	México	2,1	Colômbia	2,4	Colômbia	2,7
10º	Itália	1,9	Holanda	2,0	Suécia	1,3	Itália	2,6	Colômbia	1,9	México	2,3	México	2,2
11º	Sulça	1,4	Suécia	1,8	Equador	1,2	GB	1,9	Suécia	1,8	Itália	2,2	Alemanha	2,0
12º	Chile	1,4	Bélgica-Lux.	1,6	Panamá	1,0	Colômbia	1,6	Coreia	1,6	Alemanha	2,1	Itália	1,7
13º	Colômbia	1,3	Itália	1,3	México	1,0	Canadá	1,8	Itália	1,5	Não declar.	2,0	Espanha	1,5
14º	Canadá	1,3	Espanha	1,3	Canadá	0,9	México	1,4	China	1,5	Taiwan	1,8	França	1,4
15º	Bélgica-Lux	1,2	França	1,2	França	0,9	Espanha	1,4	Venezuela	1,0	Paraguai	1,4	Paraguai	1,3
MEMÓRIA - PARTICIPAÇÃO ACUMULADA DOS PRINCIPAIS MERCADOS (%)														
5	Maiores	67,6		57,1		61,8		55,5		64,6		58,9		58,1
10	Maiores	82,1		81,9		85,8		79,9		82,1		77,7		79,2
15	Maiores	89,4		89,8		91,2		89,1		90,3		88,1		88,1

Fonte: Base de dados de comércio da CIPAL, disponível em www.cclac.cl - Elaborado pelo autor.

A8. CLASSIFICAÇÃO SETORIAL DA CEPAL (com base na ISIC/CUCL(Rev.3))**I. Bens Primários (consumo final ou intermediário)**

(i) **Agrícolas:** 001, 025, 031, 041, 0421, 043, 044, 045, 051, 054, 0711, 0721, 074, 075, 121, 211, 212, 2211, 2212, 2213, 2214, 2215, 2216, 2217, 2218, 2311, 241, 242, 244, 261, 2621, 2622, 2623, 2625, 2631, 264, 265, 2711, 291, 292.

(ii) **Minerais:** 2712, 2713, 2714, 273, 274, 275, 276, 281, 283, 285, 286.

(iii) **Energéticos:** 321, 331, 341.

II. Bens Industrializados Tradicionais (consumo final)

(i) **Alimentos, Bebidas e Fumo:** 011, 012, 013, 022, 023, 024, 032, 0422, 046, 047, 048, 052, 053, 055, 061, 062, 0713, 1722, 0723, 073, 081, 091, 099, 111, 112, 122, 2219, 411, 422, 431.

(ii) **Outros Tradicionais:** 2313, 2314, 243, 2511, 2626, 2627, 2628, 2629, 2632, 2634, 267, 551, 611, 612, 613, 621, 631, 632, 633, 642, 6511, 6512, 6513, 6514, 6515, 6518, 6519, 652, 653, 654, 655, 656, 657, 662, 663, 665, 666, 667, 691, 692, 693, 694, 695, 696, 697, 698, 733, 812, 821, 831, 841, 842, 851, 892, 893, 894, 895, 897, 899.

III. Bens Industrializados com Elevadas Economias de Escala e Alta Intensidade de Recursos Naturais (consumo intermediário)

2312, 2512, 2515, 2516, 2517, 2518, 2519, 266, 282, 284, 332, 421, 512, 513, 514, 515, 521, 531, 532, 533, 554, 561, 571, 5811, 5812, 5813, 5819, 599, 529, 641, 6516, 6517, 661, 664, 671, 672, 673, 674, 675, 676, 677, 678, 679, 681, 682, 683, 684, 685, 686, 687, 688, 689.

IV. Bens Industrializados Duráveis e Componentes

7241, 7242, 725, 731, 732, 735, 891.

V. Bens Industrializados Difusores de Progresso Técnico

541, 553, 7111, 7112, 7113, 7114, 7115, 7116, 7117, 7118, 712, 7141, 7142, 7143, 7149, 715, 717, 718, 719, 722, 723, 7249, 726, 729, 734, 861, 862, 864, 9510.

A9. INDICADORES DE INSERÇÃO EXTERNA DE ECONOMIAS SELECIONADAS, 1990-2001							
	Comércio Exterior* % PIB		Comércio - PIB** (%)	Invest. Externo*** % PIB		IDE**** % PIB	
	1990	2001	1990-2001	1990	2001	1990	2001
MERCOSUL							
Argentina	11,6	17,5	6,4	8,2	18,4	1,3	2,2
Brasil	11,6	23,2	5,4	1,9	10,9	0,4	5,1
Paraguai	43,9	43,5	-2,4	5,4	5,2	1,5	2,3
Uruguai	32,7	27,4	3,8	12,7	25,1	0,0	1,7
COMUNIDADE ANDINA							
Bolívia	33,1	37,8	1,0	3,1	15,0	0,7	8,3
Colômbia	30,7	30,4	3,7	3,1	14,1	1,3	2,9
Equador	42,8	54,5	0,7	10,7	21,9	1,2	7,4
Peru	25,5	29,1	3,9	3,2	5,1	0,2	2,2
Venezuela	51,1	36,4	3,7	49,9	10,8	1,7	3,1
NAFTA							
Canadá	43,7	70,1	4,3	8,1	21,5	2,7	9,6
EUA	15,8	19,0	5,2	5,7	11,7	2,8	3,1
México	32,1	54,2	9,8	9,2	7,9	1,0	4,6
Pacífico e Leste Asiático	47,0	61,0	--	5,0	11,1	1,7	4,6
América Latina e Caribe	23,3	37,6	--	7,9	12,1	0,9	4,4
Mundo	32,5	40,0	--	10,3	21,6	2,7	5,1
MEMÓRIA							
Países de Renda Baixa	27,4	39,8	--	3,0	5,7	0,5	1,7
Países de Renda Média	35,5	50,8	--	6,8	12,2	1,0	4,3
Países de Renda Alta	32,3	37,9	--	11,1	23,6	3,0	5,3

Fonte: *World Bank* (2003). Elaborado pelo autor.

(*) $X+M/PIB$, onde X são as exportações e M as importações de mercadorias.

(**) É a diferença entre a taxa real de crescimento no comércio exterior (bens e serviços) e a taxa real de crescimento do PIB.

(***) Soma dos valores brutos de investimento direto externo, investimento em portfólio e outras formas de investimento.

(****) Fluxos brutos de investimento direto externo como proporção do PIB.

Anexo 3 - Desempenho Recente da Economia Boliviana

A10. INDICADORES SELECIONADOS DA ECONOMIA BOLIVIANA, 1999-2003						
Indicador	Unidade	1999	2000	2001	2002*	2003**
PIB real	var. % aa	0,4	2,4	1,2	2,5	2,9
Demanda Doméstica real	var. % aa	-2,0	-0,1	-2,0	2,7	1,9
PC (média do período)	var. % aa	2,2	4,6	1,6	0,9	2,6
Investimento Doméstico Bruto	% PIB	18,8	17,2	12,9	14,4	14,8
Público		5,1	5,3	6,0	6,2	6,0
Privado (incl. construção)		13,7	11,9	6,9	8,2	8,8
Poupança Doméstica	% PIB	12,9	11,9	9,5	10,4	11,6
Pública		2,9	2,8	1,4	0,1	1,9
Privada		10,0	9,1	8,1	10,3	9,7
Setor Público Consolidado	% PIB	-3,5	-3,8	-7,0	-8,7	-6,5
Sistema Previdenciário		-4,1	-4,5	-4,8	-5,0	-4,9
Restante do Setor Público		0,6	0,7	-2,2	-3,7	-1,6
Financiamento do Setor Público	% PIB					
Externo		1,9	2,0	3,1	6,2	6,4
Doméstico		1,6	1,8	3,9	2,5	0,1
Dívida do Setor Público Não-Financeiro	% PIB	59,1	58,9	53,9	62,3	70,3
Externa		49,1	47,3	36,2	42,9	50,4
Doméstica		10,0	11,6	17,7	19,4	19,9
Crédito ao Setor Privado (em US\$)	var. % aa	-2,0	-9,2	-13,6	-9,5	3,4
Taxas de Juros	% aa					
Yield sobre US Treasury Bills (em US\$)		13,6	14,7	12,9	17,2	13,9
Yield sobre Títulos do Tes. Bolívia (em moeda local)		8,9	9,1	5,6	4,9	4,8
Setor Externo						
Conta Corrente	US\$ milhões	488,0	446,0	-276,0	-307,0	-245,0
	% PIB	-5,9	-5,3	-3,5	-4,0	-3,2
Conta Capital e Financeira	US\$ milhões	515,0	408,0	255,0	15,0	294,0
Balanço de Pagamentos	US\$ milhões	26,0	-39,0	-21,0	-293,0	49,0
Reservas Internacionais						
Com relação ao Estoque de Moeda Ampliada	%	40,2	39,7	39,2	34,6	37,3
Com relação aos depósitos em US\$	%	37,7	39,5	39,4	31,6	35,1
Em meses de importações	meses	8,7	8,7	8,2	6,2	6,9
Volume de Exportações de Mercadorias	var. % aa	-1,2	13,2	6,0	7,5	4,5
Volume de Importações de Mercadorias	var. % aa	-6,8	3,1	-3,5	7,6	-0,8
Termos de Intercâmbio	var. % aa	1,4	3,6	0,5	0,5	1,3
Taxa de Câmbio						
Bolívianos por US\$ (final do período)		6,0	6,4	6,8	7,5	
Taxa Real e Efetiva	var. % aa	2,2	-1,5	-3,5	4,4	

Fonte: IMF (2003, 2003b). Elaborado pelo autor.

