
GLOBALIZAÇÃO E REGIONALISMO

**Guia de Estudos FACAMP Model United Nations
2014**

Professoras Organizadoras

PATRÍCIA NOGUEIRA RINALDI

ROBERTA SILVA MACHADO



GLOBALIZAÇÃO E REGIONALISMO

Guia de Estudos FACAMP Model United Nations
2014

GLOBALIZAÇÃO E REGIONALISMO

Guia de Estudos FACAMP Model United Nations
2014

Professoras Organizadoras

PATRÍCIA NOGUEIRA RINALDI
ROBERTA SILVA MACHADO

Professores Orientadores

BEATRIZ FREIRE BERTASSO
CARLA CRISTIANE LOPES CORTE
JOSÉ ALBERTO CUNHA COUTO
LEANDRO PEREIRA MORAIS
LUCAS PEREIRA REZENDE
LUCIANE KLEIN VIEIRA
PATRÍCIA NOGUEIRA RINALDI
ROBERTA SILVA MACHADO



FACAMP EDITORA

EDITORA

Liana Aureliano

EDITOR EXECUTIVO

Higor Fabrício de Oliveira

CONSELHO EDITORIAL

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira *João Manuel Cardoso de Mello*
Eduardo da Rocha Azevedo *Liana Aureliano*
Frederico Mazzucchelli *Luiz Gonzaga Belluzzo*
Fernando Novais *Sônia Draibe*

GLOBALIZAÇÃO E REGIONALISMO

CAPA E PROJETO GRÁFICO

Moema Cavalcanti

EDITORAÇÃO ELETRÔNICA

Cristina Izuno

REVISÃO FINAL

Higor Fabrício de Oliveira

PROFESSORES ORIENTADORES

Beatriz Freire Bertasso *Lucas Pereira Rezende*
Carla Cristiane Lopes Corte *Luciane Klein Vieira*
José Alberto Cunha Couto *Patrícia Nogueira Rinaldi*
Leandro Pereira Moraes *Roberta Silva Machado*

REVISORES

Gloria Ana Mascarello de Piuselli
Marina Wendel de Magalhães
Patrícia Coy

Biblioteca da Facamp

Bibliotecário: Márcio Souza Martins – CRB 8/7719

G51	<p>Globalização e regionalismo : guia de estudos Facamp Model United Nations 2014 / Patrícia Nogueira Rinaldi, Roberta Silva Machado (organizadores). -- Campinas, SP : Facamp Editora, 2014. 282 p.</p> <p>ISBN: 978-85-66734-04-1</p> <p>1. Organização das Nações Unidas. 2. Política Internacional. 3. Globalização. 4. Regionalismo. I. Rinaldi, Patrícia Nogueira. II. Machado, Roberta Silva. III. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDD 327</p>
-----	---

SUMÁRIO

Capítulos e autores

Apresentação	09
<i>Patrícia Nogueira Rinaldi</i> <i>Roberta Silva Machado</i>	
Seção 1 - Comitês do ensino médio	13
Capítulo 1	15
Conselho de Paz e Segurança da União Africana: a situação em Darfur <i>Izabella Jarnallo</i> <i>Roberta Olmos</i>	
Capítulo 2	37
O Conselho Europeu no processo de integração (Reunião de Fontainebleau em 1984): o desafio da instituição de um mercado interno e das políticas sociais comunitárias <i>Rúbia Marcussi Pontes</i> <i>Juliana Barraviera Giglio</i> <i>Lucas Madeira Bortoletto</i>	
Capítulo 3	61
Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas: integração e cooperação para o problema das drogas na América do Sul <i>Victor Marcelo Marchi Matto</i> <i>Rafael Trevizol Viam Gaddini</i> <i>Ana Paula Oliva Costa Reichling</i>	

Capítulo 4	85
O Gabinete de Ministros da Presidente Kirchner e a situação econômica argentina em 2014 <i>Catarina Evangelista</i> <i>Márcio Ferreira Rocha</i> <i>Midiã dos Santos Ferreira Gomes</i>	
Capítulo 5	109
A Organização Internacional do Trabalho: desemprego estrutural e trabalho decente para todos <i>Laura Fernanda Zeine dos Santos</i> <i>Laís Melo Mastelaro</i> <i>Filipe Donati Aguiar</i> <i>Caroline de Rosso</i> <i>Fernanda Faccin Cardoso</i> <i>Mateus Grozza da Silva</i> <i>Victória Guilbon Martelotta Amalfi</i>	
Seção 2 - Comitês do ensino superior	135
Capítulo 6	137
El Ministerio de Economía Argentina en la crisis de 2001 <i>Norma de Cássia Ricomine</i> <i>Julia Oliveira Dorta</i> <i>Kamila de Cássia Vital</i> <i>Marina Barros Pimentel de Souza</i>	
Capítulo 7	161
The International Labour Organization: structural unemployment and decent work for all <i>Filipe Donati Aguiar</i> <i>Laís Melo Mastelaro</i>	

Laura Fernanda Zeine dos Santos
Caroline de Rosso
Fernanda Faccin Cardoso
Mateus Grozza da Silva
Victória Guilbon Martelotta Amalfi

Capítulo 8 **187**

African Union Peace and Security Council:
the situation in Darfur

Davi A. Guimarães
Ana Luíza Galvão
Lucas Pavlinscenyte

Capítulo 9 **209**

The Shangri-La Dialogues and the rising tension in
Asia: major setbacks and possibilities of cooperation

Renato Henrique de Gaspi

Capítulo 10 **231**

Supremo Tribunal Federal – A demarcação das terras
quilombolas no Brasil: discussões acerca de sua
constitucionalidade

Mirela Selleguim Mandri

Capítulo 11 **259**

The United States Special Operations Command
and the question of Syria

Matheus Augusto Soares

APRESENTAÇÃO

FACAMP Model United Nations

Globalização e regionalismo

O FACAMP Model United Nations (FAMUN) foi criado em 2013, a partir dos esforços dos corpos docente e discente da FACAMP em contribuir para a cultura dos modelos da Organização das Nações Unidas (ou MUNs, da expressão em inglês *Model United Nations*) no Brasil. Já em sua primeira edição, o FAMUN consolidou-se como um dos mais importantes modelos do país, com enfoque na excelência acadêmica e na proposta de temas inovadores de discussão.

Em 2014, a segunda edição do FAMUN mantém suas características singulares: a condução de comitês voltados para estudantes tanto do ensino médio quanto do ensino superior, o fomento ao diálogo entre os alunos da FACAMP e outras instituições que discutem os temas da agenda internacional e o uso de três idiomas nos debates – português, espanhol e inglês – o que enfatiza aos alunos a importância da comunicação em diversas línguas.

A partir das especificidades do FAMUN, o tema da edição de 2014, *Globalização e regionalismo*, traz grandes inovações ao propor um debate acerca do mundo globalizado tendo as regiões como ponto de partida. A importância do tema é justificada não apenas porque, contemporaneamente, os conflitos

políticos e econômicos internacionais são caracterizados por fortes dinâmicas regionais, mas também porque os arranjos cooperativos para a solução dos problemas globais passaram a valorizar fortemente o caráter regional.

Uma das discussões mais desenvolvidas sobre globalização e regionalismo refere-se à natureza da integração econômica regional. O FAMUN contemplará esse tradicional debate a partir de três comitês. Para os alunos do ensino médio, o *Conselho Europeu de Fontainebleau de 25 e 26 de junho de 1984* visa a discutir os antecedentes históricos e o caráter pioneiro do principal bloco de integração econômica da atualidade, a União Europeia. Já o *Gabinete de Ministros da Presidente Cristina Kirchner* debaterá a situação econômica argentina atual segundo a perspectiva de seus efeitos para o bloco do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Para o ensino superior, a temática argentina e seus efeitos econômicos regionais também serão tratados, mas da perspectiva de um comitê histórico: o *Gabinete del Ministerio de Economía Argentina* discutirá o conturbado mês de dezembro de 2001, quando definiu-se o destino da paridade cambial peso-dólar.

Os assuntos referentes à paz e segurança internacionais, que trazem enormes disruptões à ordem global, serão discutidos nos comitês do FAMUN da perspectiva do gerenciamento regional do conflito. Em virtude do fortalecimento dos arranjos regionais africanos, o *Conselho de Paz e Segurança da União Africana* será simulado por alunos tanto do ensino médio quanto do ensino superior e terá a situação em Darfur como pauta. Já os alunos do ensino superior poderão tratar do assunto em dois comitês: o *Shangri-La Dialogue – The International Institute for Strategic Studies Asia Security Summit* tratará da soberania aeromárítima no Ásia-Pacífico a partir da questão das ilhas Diaoyu/Senkaku e o *United States Special Operations*

Command analisará a atuação dos Estados Unidos na região do Oriente Médio, com enfoque na situação da Síria.

Por fim, questões relacionadas a uma ordem global socialmente mais justa e regionalmente equilibrada não poderiam deixar de ser discutidas pelos comitês do FAMUN. No *Conselho Sul-americano sobre o Problema Mundial das Drogas da UNASUL*, os alunos do ensino médio debaterão os aspectos sociais do problema das drogas na América do Sul. No *Supremo Tribunal Federal*, os alunos do ensino superior julgarão a procedência da constitucionalidade das terras quilombolas, assunto que envolve também a questão dos tratados de direitos humanos em âmbito interamericano. E, na *Organização Internacional do Trabalho*, alunos tanto do ensino médio quanto do ensino superior terão como pauta a questão do desemprego estrutural causado por avanços tecnológicos e a promoção da agenda do emprego decente para todos.

Com o objetivo de orientar a preparação dos participantes do FAMUN na discussão desses temas, este guia de estudos foi feito, em sua íntegra, pelos alunos da FACAMP, sob orientação dos professores dos cursos de Relações Internacionais, Economia e Direito. Gostaríamos de agradecer aos alunos e professores pela dedicação, exigência e acompanhamento durante todo o processo. Este guia não seria possível, ainda, sem o apoio da direção da FACAMP, especialmente nas pessoas da professora Liana Maria Lafayete Aureliano e do professor João Manuel Cardoso de Mello, a quem agradecemos profundamente a possibilidade não apenas de realização da segunda edição do FAMUN mas, também, da edição deste guia de estudos neste formato. Agradecemos ainda a Fernando da Rocha Azevedo, Diretor administrativo financeiro da FACAMP, e Sirlei Malaguti, coordenadora da Central de Atendimento da FACAMP, pelo apoio fundamental na organização do FAMUN. E aos coorde-

nadores do curso de Relações Internacionais, professor Waldir José de Quadros e professor Alessandro César Ortuso, por terem abraçado esse projeto e nos dado todo o apoio necessário.

É com muito orgulho que recebemos todos vocês no FAMUN 2014 – Globalização e regionalismo, para uma discussão de alto nível, na certeza de que estamos fortalecendo o mundo dos modelos da ONU no Brasil com a marca do ensino de qualidade promovido pela FACAMP.

Professora Patrícia Nogueira Rinaldi
Professora Roberta Silva Machado

Campinas, Agosto de 2014

SEÇÃO 1

COMITÊS DO ENSINO MÉDIO

CONSELHO DE PAZ E SEGURANÇA DA UNIÃO AFRICANA

A situação em Darfur¹

*Izabella Jarnallo
Roberta Olmos*

De acordo com seus objetivos principais – a promoção da cooperação entre os Estados-membros, assim como a defesa dos direitos humanos, soberania nacional e independência dos Estados africanos (AFRICAN UNION, 2000), a União Africana, por meio de seu Conselho de Paz e Segurança, tem como principal desafio a discussão sobre a situação em Darfur, no Sudão.

Já tendo causado mais de 400 mil mortes e desalojado mais de 2,5 milhões de pessoas, os acontecimentos darfurianos ferem gravemente os direitos humanos básicos e fundamentais, além de apresentar uma grande instabilidade do governo sudanês e de provocar níveis críticos de violência e tensões (UNITED HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2014).

Os objetivos principais deste artigo são, em primeiro lugar, explicar quais são as funções do Conselho de Paz e Segurança da União Africana (CPS-UA), assim como contextualizar o conflito em Darfur, que teve seu início oficial em 2003 por desavenças políticas e que, com o passar do tempo, adquiriu características culturais e étnicas. Em segundo lugar, será abor-

1. Gostaríamos de agradecer pela colaboração imprescindível das alunas Isabela Vilas Boas Moreira e Maria Clara Montanhez na elaboração do presente artigo.

dada a situação atual do conflito, que continua a persistir sob a suspeita de negligência por parte do governo sudanês em garantir a proteção dos direitos humanos à população afetada. O governo do Sudão está constantemente sob a vigilância do CPS, que acompanha, de maneira atenta, o conflito e usa sua influência para cobrar atitudes mais proativas do governo. Por fim, será apresentada a posição dos países-membros do CPS-UA frente ao conflito.

A partir das informações apresentadas, é fundamental que os delegados analisem a resposta internacional ao conflito em Darfur, além de avaliar as possíveis soluções de acordo com as normas e princípios do CPS-UA.

O Conselho de Paz e Segurança da União Africana

O Conselho de Paz e Segurança (CPS-UA) é um dentre os vários órgãos dentro da União Africana (UA) e é constituído por 15 membros escolhidos dentre os seus 54 países. Seus representantes podem ser chefes de governo, chefes de Estado ou ter qualquer outro cargo representativo do país-membro. O período de rotatividade varia entre dois ou três anos, a critério da própria UA. O CPS-UA também permite a entrada de membros não-estatais, sem direito a voto, como a *Human Rights Watch* (HRW), organização não-governamental que defende os direitos humanos ao redor do mundo, além de pesquisar sobre eles.

Nas reuniões, cada membro tem um voto, e as decisões devem ser aprovadas por consenso; na falta deste, a aprovação é feita por maioria simples dos membros com direito a voto. Os quinze membros do Conselho produzem, em cada reunião, um *communiqué*, que explicita o consenso estabelecido e as decisões a serem tomadas.

O CPS-UA é responsável por, principalmente, dar uma resposta a todos os países do continente africano em relação a

situações de conflitos domésticos e/ou internacionais. Além desse objetivo principal, o Conselho tem como funções:

(...) promover a paz, segurança e estabilidade na África; antecipar e prevenir conflitos; promover e implementar atividades de construção da paz e reconstrução pós-conflito; coordenar e harmonizar os esforços continentais na prevenção e no combate ao terrorismo internacional, em todos os seus aspectos; desenvolver uma política de defesa comum da União; e incentivar as práticas democráticas, a boa governança e o Estado de Direito, bem como proteger os direitos humanos e liberdades fundamentais (BESHAH, 2010, p. 19, tradução nossa)².

Assim, está dentro dos poderes do CPS-UA estabelecer as diretrizes gerais para a realização de missões de paz – por exemplo, seus mandatos – assim como revisões periódicas destas. O Conselho tem o poder, também, de instituir sanções sempre que uma mudança inconstitucional de governo ocorrer em um Estado-membro, recomendando a possível intervenção à Assembleia da UA em caso de circunstâncias graves – como crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade. Ademais,

2. Trecho original: “to promote peace, security and stability in Africa; anticipate and prevent conflicts; promote and implement peace-building and post-conflict reconstruction activities; coordinate and harmonize continental efforts in the prevention and combating of international terrorism in all its aspects; develop a common defense policy for the Union; and encourage democratic practices, good governance and the rule of law, as well as protect human rights and fundamental freedom” (BESHAH, 2010, p. 19).

deve desenvolver políticas e medidas necessárias para garantir que qualquer iniciativa externa em matéria de paz e segurança no continente ocorra no âmbito dos objetivos e prioridades da União; apoiar e facilitar a ação humanitária em situações de conflitos armados ou de catástrofes naturais; além de apresentar relatórios regulares para a Assembleia sobre as suas atividades e o estado de paz e segurança na África. É importante ressaltar que quaisquer ações além das já mencionadas não fazem parte das funções desempenhadas pelo CPS (AFRICAN UNION, 2002).

Para que esses objetivos sejam cumpridos, o CPS conta com alguns grupos, como a Comissão da UA (*African Union Commission – AUC*), cuja função é a de chamar a atenção do Conselho para assuntos que são considerados uma ameaça à paz, à segurança e à estabilidade do continente, garantir a implementação e acompanhamento das decisões do CPS-UA e da Assembleia, além de preparar documentos e periódicos, a fim de ajudar o Conselho a cumprir sua função de maneira mais efetiva. A comissão também é responsável por realizar negociações ou evitar conflitos, seja quando solicitado pelos países-membros do Conselho ou por meio de sua própria iniciativa.

Há também o Painel dos Sábios (*Panel of the Wise – PoW*), que dá conselhos e pronuncia-se em relação a todos os assuntos africanos sobre a paz, estabilidade, promoção e manutenção da segurança, além de tomar medidas julgadas apropriadas para apoiar o Conselho na prevenção de conflitos.

O Sistema Continental de Alerta Prévio (*Continental Early Warning System – CEWS*) desenvolve um módulo de alerta precoce, baseado em indicadores políticos, econômicos, sociais, militares e humanitários, que analisa a evolução dentro do continente e recomenda o melhor curso de ação.

A Força de Reserva Africana (*African Standby Force – ASF*) engloba a ala militar do Conselho, foi criada com o objetivo

de auxiliar o CPS-UA a realizar suas funções relativas ao envio de missões de paz e intervenções, e é composta por 5 mil soldados, em um total de 25 mil tropas, além dos civis e dos observadores militares.

O Fundo Especial (*Special Fund Trust*), por sua vez, foi criado com o objetivo de proporcionar recursos financeiros para os trabalhos do Conselho, especialmente em missões de apoio à paz e outras atividades operacionais. É composto por dotações financeiras do orçamento ordinário da União Africana, contribuições voluntárias dos Estados-membros e por outras fontes, que incluem o setor privado e a sociedade.

Por fim, o Comitê de Equipe Militar (*Military Staff Committee*) foi criado para aconselhar e ajudar o Conselho nos aspectos relativos às forças armadas (BESHAH, 2010).

É importante ressaltar que as decisões do CPS-UA devem passar pela Assembleia, além de visar à cooperação internacional com outras organizações, principalmente, com a Organização das Nações Unidas (ONU). As decisões de intervenções da UA que envolvem o uso da força são tratadas exclusivamente pelo Conselho de Segurança da ONU para que, assim, sejam aprovadas. O CPS, portanto, não tem o poder de aprovar intervenções nos países-membros.

O conflito em Darfur: um recorte histórico

O território norte do Sudão começou a ser ocupado por turcos e egípcios em 1821. Em seguida, outras áreas foram sendo dominadas, como é o caso de Darfur, que foi anexada em 1916, ao longo da colonização anglo-egípcia (1899-1956) (CAMPOS, 2010, p. 116).

A região norte do Sudão foi a que concentrou maiores investimentos e recursos. Além disso, era onde predominava a presença de árabes ribeirinhos, um grupo que se identifica como

muçulmano e que cultivava a cultura árabe. A questão da identidade foi um dos fatores que justificou o sucesso da colonização egípcia, dada a semelhança cultural entre eles. Outro elemento que explica o privilégio da região norte é a sua posição geograficamente vantajosa, que é bastante antagônica em relação às demais, as quais não desfrutavam de recursos naturais na mesma proporção. Assim, desde o período colonial, a cultura ribeirinha, cujos indivíduos tinham melhor acesso à educação, à saúde e a cargos públicos, definiu-se como a identidade sudanesa (CAMPOS, 2010, pp. 116-7).

O Sudão tornou-se independente em 1956, e a configuração de superioridade das comunidades ribeirinhas do norte manteve-se. Elas tinham domínio sobre o aparelho estatal e estavam no topo de uma pirâmide socioeconômica e política, colocando as populações de outras regiões como subalternas. Ainda ao longo do período pós-independência, foram implantados projetos de “sudanização”, ou seja, da imposição de uma identidade unificada para um país recém-independente e formada a partir das concepções culturais das comunidades do norte (DE WAAL; FLINT, 2005).

Essa ideia de homogeneização cultural do território foi assegurada por diversos governos até o momento atual. Ela delineava a “arabização” e a “islamização” da regência sudanesa e, conseqüentemente, reprimia a diversidade cultural do restante dos povos do Sudão (CAMPOS, 2010, pp. 117-8).

Durante o governo de Jaafar Nimeiri, que deu um golpe militar em 1969 e permaneceu no poder por 16 anos, emergiu um movimento islâmico de cunho fundamentalista, a Frente do Quadro Islâmico (*Islamic Charter Front – ICF*), intimamente relacionada com a Irmandade Muçulmana, um grupo egípcio de mesma natureza. A finalidade era a implantação da *Sbari'a* como lei oficial do Sudão. O movimento em questão fotaleceu-

-se e, em 1983, Nimeiri instituiu as “leis de setembro”, que de fato adotavam a *Shari’a* (CAMPOS, 2010, p. 119).

Segundo O’Fahey (2004), contudo, é preciso enfatizar que ser muçulmano no Sudão é diferente de ser islamita. O islamismo refere-se ao uso político e de repressão do Islã por parte dos povos do norte; ser muçulmano é ainda mais heterogêneo, posto que há diferenças, por exemplo, entre a religião em Darfur e em outras regiões marginalizadas.

A instituição de leis islâmicas polarizou ainda mais a clara divisão que já era notada entre os povos do norte e os não-muçulmanos, ou até mesmo entre os povos do norte e os muçulmanos que defendiam a secularização do Estado (CAMPOS, 2010, p. 120).

Em 1989, mais uma vez por meio de um golpe militar – dessa vez, articulado pela Frente Nacional Islâmica (*National Islamic Front*) –, o atual chefe de Estado, Omar al-Bashir, subiu ao poder. Ele aprofundou a política de “islamização” sudanesa, acentuando ainda mais a insatisfação daqueles que não compartilhavam dessa identidade nacional imposta (CAMPOS, 2010, pp. 120-1).

O governo então instituído foi fortemente caracterizado pela repressão e, em 1991, intensificou a “islamização” do Sudão, incorporando a *Shari’a* ao código penal. Isso significou, portanto, que opor-se à *Shari’a* seria equivalente à oposição ao Estado (CAMPOS, 2010, p. 121).

A região de Darfur, por sua vez, encontra-se ao oeste do Sudão e é bastante heterogênea. É composta por tribos nativas, como os *Masalit*, os *Fur* e os *Zaghawa*. Há, ainda, tribos que se identificam como muçulmanas, como os *Abala*, os *Mahamid*, os *Zeilat*, os *Beni*, os *Hussein*, etc. (O’FAHEY, 2004).

O conflito de Darfur é recorrentemente atribuído aos atritos entre os povos nômades árabes e os povos sedentários não-

-árabes. Entretanto, de acordo com De Waal e Flint (2005), é importante enfatizar que a distinção entre esses dois povos é bastante difusa, posto que eles são da mesma cor, praticam a mesma religião e falam predominantemente o mesmo idioma. Portanto, as identidades são definidas em termos de auto-identificação e não em termos objetivos. Assim, a definição dos conflitos de Darfur como sendo a disputa entre árabes e africanos é insuficiente.

A dicotomização entre as categorias “árabes” versus “não-árabes”, englobando, cada uma, grupos tão diversificados, foi possível, portanto, justamente a partir de uma difusão de uma ideologia calcada na supremacia árabe que passou a informar as políticas do Estado e a exacerbar essa divisão identitária. Dessa forma, essa categorização não é resultado natural de diferenças identitárias inerentes a esses grupos, mas sim fruto de políticas governamentais de Cartum no sentido de “dividir para governar”, que trouxeram à tona identidades antes irrelevantes (CAMPOS, 2010, pp. 123-4).

Darfur foi historicamente negligenciada pelo governo sudanês desde a sua incorporação ao território. Além da escassez de recursos, Darfur sofreu, ao longo da colonização anglo-egípcia, uma remarcação de suas fronteiras, cuja finalidade era a de concentrar geograficamente cada grupo identitário. Os grupos nômades, contudo, ficaram sem seu próprio *Dar* – territórios sobre os quais cada grupo exerceria seu exclusivo e respectivo domínio. Ainda assim, os povos nômades e sedentários conseguiram viver pacificamente (CAMPOS, 2010, p. 125).

Na década de 1980, uma iminente seca alastrou-se em algumas regiões de Darfur, o que contribuiu para o já presente processo de desertificação. Esse evento de ordem natural provocou a migração de tribos nômades do norte para a região sul, onde se encontram agricultores sedentários. Assim, diante da escassez de recursos, as tensões entre os grupos intensificaram-se e, dadas as novas formas de resolução de conflitos impostas pelo governo de Al-Bashir, elas já não podiam mais ser resolvidas com os mecanismos até então utilizados (CAMPOS, 2010, p. 125).

De acordo com De Waal e Flint (2005), além dos atritos culturais acima apresentados, como a manipulação política de fatores étnicos por atores regionais e nacionais e a competição por recursos escassos, exacerbada pela seca e pelo processo de desertificação, outros fatores também contribuíram para a eclosão dos conflitos em Darfur. Dentre eles, podem ser mencionados a fundação e o suporte dos governos às milícias (*janjaweed*), que fazem uso desenfreado da violência; e o envolvimento do Chade e da Líbia.

A participação da Líbia e do Chade no conflito se deu quando o líder líbio Muammar Gadaffi fundou e armou grupos chadianos para depor o governo do Chade, cujas bases estavam localizadas na região de Darfur. Isso implicou um fluxo bélico para dentro da região. Além disso, a presença líbia em Darfur fez com que a supremacia da ideologia árabe fosse intensamente disseminada, o que enfatizou ainda mais as diferenças entre as culturas árabe e não-árabe. Em 1987, um grupo de vinte e sete tribos árabes de Darfur, que se auto-denominou Reunião Árabe (*Arab Gathering*), endereçou uma carta ao primeiro-ministro sudanês, enfatizando a importância da cultura árabe dentro do Sudão. Dentre os argumentos, estavam os de que o povo árabe representava 70% da população darfuriana e de que ele contribuía com pelo menos 15%

do PIB do Sudão. Além disso, o grupo também alegou que as Forças Armadas eram formadas, em grande parte, por árabes, os quais se sacrificavam pelo país (COMMITTEE OF THE ARAB GATHERING, 1987).

As tensões foram acentuadas, ainda, por uma nova condução administrativa estabelecida em 1995, que dividiu Darfur em três regiões: Darfur Ocidental, Darfur do Sul e Darfur do Norte. Essa fragmentação política implicou a dissolução de alguns grupos identitários, o que permitiu o aumento do poder central sobre essa região. Dessa forma, a insatisfação dos povos que ocupavam Darfur aumentou (O'FAHEY, 2004).

Todos esses conflitos delimitaram de forma ainda mais enfática as identidades árabes e não-árabes na região, o que desencadeou maior tensão entre esses dois grupos.

Entre 2002 e 2003, a crise atingiu um nível sem precedentes. A parte não-árabe de Darfur queria dar um fim ao favoritismo do governo sudanês para com a parte árabe. Os rebeldes venceram uma série de conflitos armados, o que exigiu do governo central uma resposta mais incisiva e que foi considerada desproporcional.

O governo sudanês, por diversas vezes, tentou despolitizar o conflito, depositando a justificativa para sua ocorrência sobre as disputas de tribos por recursos naturais ou sobre a ação de criminosos. Contudo, a proximidade entre Cartum e as milícias era evidente, assim como o recorrente discurso de identidades (CAMPOS, 2010, p. 129).

No mapa a seguir, pode-se verificar a pluralidade de etnias, árabes e não-árabes, que implicam diversos atritos culturais. Regiões como *Masalit* e *Zaghawa* representam o que denomina-se como *Dar*. Foram elas o alvo dos ataques das milícias, que provocaram inúmeras mortes de civis e, apesar da pressão internacional, o governo sudanês negou a incidência de qual-

quer tipo de violação aos direitos humanos – além de manipular a disseminação de informações acerca do conflito (HUMAN RIGHTS WATCH, 2004 a).

Imagem 1 – Mapa político do Sudão, com destaque para Darfur



Fonte: HUMAN RIGHTS WATCH, 2004 b.

O cenário atual

O conflito de Darfur tem sido acompanhado continuamente e com grande preocupação pelo CPS-UA, especialmente em relação às graves crises humanitárias na região. O Conselho frequentemente convoca o governo sudanês a julgar os responsáveis pelas violações aos direitos humanos – o que, infelizmente, não acontece (HUMAN RIGHTS WATCH, 2004 a). O CPS-UA considera como urgente uma solução para a pacificação de Darfur, pois se notou que a “proliferação e a impunidade de grupos armados em todos os lados têm contribuído não só para a deterioração da segurança em Darfur, mas também têm implicações regionais importantes” (HUMAN RIGHTS WATCH, 2005, tradução nossa)³.

Contudo, os membros da UA fizeram “pouco ou nenhuma condenação pública aos abusos cometidos pelo Sudão” (HUMAN RIGHTS WATCH, 2004 c, tradução nossa)⁴, o que pôde ser comprovado quando os países africanos, em 2004, minaram a resolução proposta pela Comissão de Direitos Humanos da ONU de nomear um relator especial e condenar os abusos do governo sudanês em Darfur. A UA buscou concentrar-se em ações observadoras nas tratativas para um acordo de cessar-fogo entre Cartum e os grupos rebeldes, o que ocorreu em 2004. A despeito de acordado o cessar-fogo, não pararam de crescer relatos de violações ao acordo de ambas as partes e a falta de proteção aos civis (HUMAN RIGHTS WATCH, 2004 c).

3. Trecho original: “(...) proliferation and impunity of armed groups on all sides has contributed not only to the deterioration of security in Darfur but also has important regional implications” (HUMAN RIGHTS WATCH, 2005).

4. Trecho original: “Individual African member states have made little or no public condemnation of the government of Sudan’s abuses” (HUMAN RIGHTS WATCH, 2004 c).

Atualmente, existe um esforço conjunto da UA e da ONU para a promoção da paz e estabilidade na região ocidental do Sudão, por meio da Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur, UNAMID, estabelecida em 2007. Atualmente, a missão conta com um orçamento de cerca de 1,3 bilhão de dólares e com um efetivo de mais de 18 mil pessoas uniformizadas, das quais mais de 14 mil são tropas, cerca de 3 mil são forças policiais e 332, observadores militares. Ademais, a missão conta com funcionários civis, estrangeiros e nativos, e com voluntários das Nações Unidas (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2007, pp. 1-3; AFRICAN UNION/UNITED NATIONS HYBRID OPERATION IN DARFUR, 2014 b).

Dentre os países que contribuem com efetivos policiais e militares, destaca-se a grande presença de países africanos – cerca de vinte e dois, em especial Gana, Ruanda, Tanzânia e África do Sul, por estarem na liderança da UNAMID, além da presença maciça de tropas de origem ruandense e nigeriana. Ao longo do seu mandato de operação, a UNAMID teve um total de 194 baixas, sendo 132 das tropas e 41 de policiais (AFRICAN UNION/ UNITED NATIONS HYBRID OPERATION IN DARFUR, 2014 a; 2014 b).

A UNAMID teve seu mandato de atuação estendido até 31 de agosto de 2014. Essa extensão deveu-se aos crescentes desafios à sua missão de estabelecer um diálogo entre as forças do governo sudanês e as milícias darfuris e proteger os civis da região. No entanto, sua principal missão é a de assistir um processo político inclusivo na região, considerada como uma solução duradoura em comparação a uma intervenção militar, como consta no Documento de Doha para a Paz em Darfur, assinado em 2011 e adotado como base para o fim do conflito na região (AFRICAN UNION/UNITED NATIONS HYBRID OPERATION IN DARFUR, 2011, pp. 8-9; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2013, p. 2).

No âmbito do CPS, reitera-se o firme apoio da UA à UNAMID e reconhece-se a sua importância na questão de reconciliar as forças sudanesas e as milícias rebeldes, promover assistência humanitária e proteção aos civis em Darfur. Devido ao caráter híbrido da operação, isto é, por se tratar de uma missão em conjunto das forças da ONU e da UA, há uma constante preocupação por parte do órgão africano na sua participação dentro da UNAMID, inclusive em acumular maiores funções dentro da operação de paz (AFRICAN UNION PEACE AND SECURITY COUNCIL, 2014, pp. 1-2).

Segundo recente relatório da organização internacional não-governamental *Human Rights Watch* (HRW), o conflito em Darfur já deslocou para campos de refugiados na região e no país vizinho, Chade, cerca de 500 mil pessoas, que se somaram aos cerca de 2,5 milhões de refugiados já estimados nesses campos (HUMAN RIGHTS WATCH, 2014).

Acusa-se o governo sudanês de negligência – e, em determinados casos, de participação ativa – em relação às violações cometidas pelas milícias aos civis da região de Darfur. Nota-se, também, que há certa indisposição por parte do próprio governo sudanês em cooperar com organismos internacionais nas investigações do conflito, destacando-se a recusa sudanesa de ampliar o acesso da UNAMID à região de Darfur; o fato de haver cerceamento da liberdade de acesso a informações por parte do Sudão à imprensa; a lentidão das autoridades sudanesas em julgar os casos mais graves de violação dos direitos humanos no conflito de Darfur e de “poucas ou nenhuma das forças do governo sudanês e milícias terem sido processadas” (HUMAN RIGHTS WATCH, 2014, tradução nossa)⁵. Ademais, o

5. Trecho original: “(...) few if any Sudanese government forces or militia have been prosecuted (...)” (HUMAN RIGHTS WATCH, 2014).

Tribunal Penal Internacional (TPI) já emitiu mandado de prisão para “seis homens, incluindo o próprio presidente Omar al-Bashir, acusados de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra no país, que continuam pendentes” (HUMAN RIGHTS WATCH, 2014, tradução nossa)⁶.

Posicionamento dos países em relação à situação em Darfur

República da África do Sul, República da Namíbia, República da Serra Leoa, República de Ruanda, República Democrática Federal da Etiópia, República do Gana, República do Quênia, República do Sudão do Sul, República Federal da Nigéria e República Unida da Tanzânia

Todos esses países acreditam que, para existir uma África próspera e harmoniosa, deve existir a consolidação da democracia nos países africanos. Sendo assim, esses países desencorajam a intervenção estrangeira no conflito de Darfur, pois acreditam em soluções africanas para problemas africanos.

Todos eles fazem parte da UNAMID e contribuem com forças militares e/ou policiais. São estritamente contra as violações de direitos humanos que ocorrem na região de Darfur e encorajam o governo do Sudão a tomar maiores medidas e esforços para que o conflito possa ter um fim. Buscam soluções pacíficas e a resolução de desafios importantes no continente africano, como a redução da pobreza e a eliminação de doenças. Além disso, enfatizam que a solução desses problemas

6. Trecho original: “(...) arrest warrants or summonses for six men, including President Omar al-Bashir, on charges of genocide, crimes against humanity and war crimes remain outstanding” (HUMAN RIGHTS WATCH, 2014).

somente pode ocorrer em um continente que tenha paz e segurança, por isso se empenham na ajuda à região de Darfur (AFRICAN UNION/UNITED NATIONS HYBRID OPERATION IN DARFUR, 2014a, 2014 b; “CHAMBAS...”, 2013; EBEGBULEM, 2012; “ETHIOPIAN...”, 2010; KOROMA, 2001; MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS & INTERNATIONAL TRADE, 2014; OBONGO, 2013; PERMANENT MISSION OF RWANDA TO THE UNITED NATIONS, 2013; “TANZANIA...”, 2013).

República da Gâmbia, República do Malawi e República da Zâmbia

Esses países são participantes da UNAMID e contribuem com forças militares e/ou forças policiais. Posicionam-se contra o atual conflito no território sudanês, pois condenam qualquer tipo de violação dos direitos humanos e acreditam que os conflitos em Darfur constituem crimes de guerra e contra a humanidade. São signatários do Estatuto de Roma do TPI e declararam Omar Al-Bashir como *persona non grata* em seus países, pois acusam-no de genocídio e crimes de guerra em Darfur. Em uma declaração, o Ministro dos Negócios Estrangeiros da Zâmbia, Chishimba Kambwili, disse à imprensa que Al-Bashir iria “se arrepender do dia em que nasceu” se tentasse ir para a Zâmbia (“FATOU...”, 2014; “GAMBIA...”, 2012; NGOZO, 2012; LEE, 2012; “MORE THAN...”, 2009; “ZAMBIA...”, 2012).

República do Djibouti e República do Sudão

Esses países mantêm boas relações entre si e, apesar de Djibouti ser signatário do Estatuto de Roma do TPI, recebeu a visita do presidente sudanês Omar Al-Bashir em seu país. Djibouti participa da UNAMID com envio de força policial à região. O Sudão do Sul tem sido acusado de negligenciar e marginalizar a fração da população não árabe de seu país

(COALITION FOR THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2011; “DARFUR...”, 2003-2014; “JORDAN...”, 2009; UNITED NATIONS, 2014).

Questões a serem discutidas

Os principais objetivos do CPS-UA são, com exposto neste artigo, procurar soluções pacíficas para os conflitos no continente africano, encorajar a paz e a segurança, proteger os direitos humanos e incentivar práticas democráticas para que, dessa forma, o continente africano possa encontrar estabilidade. É importante ressaltar que o CPS-UA não tem o poder de aprovar intervenções nos países membros. Essa função é prerrogativa do Conselho de Segurança da ONU.

Apresentamos a contextualização histórica do conflito em Darfur, bem como a sua situação atual. Nesse sentido, destacamos o papel que vem desempenhando a UNAMID, uma missão de paz híbrida, comandada pela ONU e pela UA. De maneira geral, procuramos também apresentar os diferentes posicionamentos dos países africanos participantes na UNAMID, bem como as posições da República do Sudão e do Sudão do Sul, atores diretamente envolvidos no conflito.

Assim, a partir das informações apresentadas sobre a situação em Darfur, colocamos as seguintes questões para discussão:

- 1) A manutenção do atual governo sudanês pode ser considerada uma das causas do conflito de Darfur?
- 2) Qual o papel que a UNAMID vem desempenhando até o momento na região de Darfur e quais os progressos e problemas provenientes dessa missão de paz?
- 3) Como o descumprimento dos direitos humanos afeta o conflito em Darfur?
- 4) Até que ponto o enfraquecimento da República do Sudão, perante a constante guerra civil, pode se tornar uma ameaça

para a sobrevivência desse Estado? Quais seriam as possíveis soluções a serem debatidas?

- 5) De que forma a distribuição do território do Sudão entre as diversas etnias presentes dificulta ou compromete a pacificação desta região?
- 6) Qual a eficácia ou ineficácia do Acordo de Paz de Darfur, proposto pelo Movimento de Libertação do Sudão no ano de 2006?
- 7) Até que ponto a intervenção de Estados terceiros prejudica ou auxilia a resolução do conflito de Darfur?

REFERÊNCIAS

- AFRICAN UNION PEACE AND SECURITY COUNCIL. *Peace and Security Council 425th meeting: communiqué*. Addis Ababa, Etiópia, 24 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.peaceau.org/uploads/psc-com-425-unamid-24-03-2014.pdf>>. Acesso em: 18.abr.2014.
- AFRICAN UNION. *Constitutive Act of the African Union*. Lome, Togo: 11 de julho de 2000. Disponível em: <http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf>. Acesso em: 28.jan.2014.
- _____. *Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council of the African Union*. 9 de julho de 2002. Disponível em: <<http://www.peaceau.org/uploads/psc-protocol-en.pdf>>. Acesso em: 24.maio.2014.
- AFRICAN UNION/ UNITED NATIONS HYBRID OPERATION IN DARFUR (UNAMID). *Doha Document for Peace in Darfur*. United Nations, 2011. Disponível em: <<http://www.unamid.unmissions.org/Portals/UNAMID/DDPD%20English.pdf>>. Acesso em: 18.abr.2014.
- _____. *UNAMID facts and figures*. United Nations, 2014 b. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/facts.shtml>>. Acesso em: 09.maio.2014.
- _____. *UNAMID Leadership*. United Nations, 2014 a. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/leadership.shtml>>. Acesso em: 09.maio.2014.
- BESHAH, Zekarias. *African Union Peace and Security Council: to compete or complement the UN Security Council?* Tese. Addis Ababa University – School of Graduate Studies; School of Law; Public International Law. Dezembro de 2010. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://etd.aau.edu.et/dspace/bitstream/123456789/2363/1/106>>. Acesso em: 13.abr.2014.
- CAMPOS, Paula Drumond Rangel. *As relações de gênero e o crime de genocídio: uma análise crítica das violências contra o gênero e da construção de identidades em Darfur*. Dissertação de mestrado. Curso de Relações Internacionais, Puc-Rio, Rio de Janeiro, 2010.
- “CHAMBAS worried by Darfur conflict”. In: *Ghana Web*, 26 de julho de 2013. Disponível em: <<http://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/artikel.php?ID=280568>>. Acesso em: 9.maio.2014.
- COALITION FOR THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT (ICC). ICC Suspect Al-Bashir Travels to Djibouti: Coalition Members Media Statements”. In: *Coalition for the International Criminal Court Website*, 10 de maio de 2011.

- Disponível em: <<http://www.iccnw.org/?mod=newsdetail&news=4503>>. Acesso em: 09.maio.2014.
- COMMITTEE OF THE ARAB GATHERING. “Arab Gathering Letter – 1987”. In: *Aegis Trust*, 1987. Disponível em: <<http://www.aegitrust.org/index.php/Darfur-documents/arab-gathering-letter1987.html>>. Acesso em: 18.abr.2014.
- “DARFUR Conflict”. In: *Sudan Tribune*, 2003-2014. Disponível em: <<http://www.sudantribune.com/spip.php?mot26>>. Acesso em: 09.maio.2014.
- DE WAAL, Alex; FLINT, Julie. *Darfur: a Short History of a Long War*. New York: Zed Books, 2005.
- EBEGBULEM, Joseph. Nigeria and Conflict Resolution in Africa: The Darfur Experience”. In: *Transcience*, V. 3, Issue 2, 2012. Disponível em: <http://www2.hu-berlin.de/transcience/Vol3_Issue2_2012_17_23.pdf>. Acesso em: 19.abr.2014.
- “ETHIOPIAN troops depart for Darfur to boost peacekeeping mission”. In: *Sudan Tribune*, 14 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://www.sudantribune.com/spip.php?article35944>>. Acesso em: 19.abr.2014.
- “FATOU Bensouda”. In: *Africa Confidential*, 2014. Disponível em: <http://www.africa-confidential.com/whos-who-profile/id/3321/Fatou_Bensouda>. Acesso em: 19.abr.2014.
- “GAMBIA peacekeepers leave for Darfur”. In: *The New Times*, 23 de junho de 2012. Disponível em: <<http://www.newtimes.co.rw/news/index.php?i=15032&a=55143>>. Acesso em: 19.abr.2014.
- HUMAN RIGHTS WATCH. “Darfur Destroyed: Ethnic Cleansing by Government and Militia Forces in Western Sudan”. In: *RefWorld*, 2004 a. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/412ef69d4.html>>. Acesso em: 02.maio.2014.
- _____. “Map of Sudan”. In: *Human Rights Watch*, 2004 b. Disponível em: <http://www.hrw.org/reports/2004/sudan0504/1.htm#_Toc71531687>. Acesso em: 19.abr.2014.
- _____. “Entrenching Impunity: Government Responsibility for International Crimes in Darfur”. In: *Human Rights Watch Report*, v. 17, n. 17 (a), December 2005. Disponível em: <<http://www.hrw.org/reports/2005/darfur1205/index.htm>>. Acesso em: 17.abr.2014.
- _____. “Too little, too late: Sudanese and international response”. In: *Human Rights Watch Report*, May 2004 c. Disponível em: <http://www.hrw.org/reports/2004/sudan0504/8.htm#_Toc71531714>. Acesso em: 17.abr.2014.

- _____. "World Report 2014: Sudan". In: *Human Rights Watch Official Website*, 2014. Disponível em: <<http://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/sudan>>. Acesso em: 9.maio.2014.
- "JORDAN dissents from Arab position on ICC warrant for Sudan's Bashir". In: *Sudan Tribune*, 24 March 2009. Disponível em: <<http://www.sudantribune.com/spip.php?article30619>>. Acesso em: 9.maio.2014.
- KOROMA, Abdul Karim. "Sierra Leone is a role model for the United Nations". In: *Sierra Express Media*, 21 November 2011. Disponível em: <<http://www.sierraexpressmedia.com/archives/32439>>. Acesso em: 9.maio.2014.
- LEE, Richard. "Banda stands up for Darfur victims". In: *Open Society Initiative for Southern Africa*, 12 June 2012. Disponível em: <<http://www.osisa.org/law/malawi/banda-stands-darfur-victims>>. Acesso em: 9.maio.2014.
- "MORE THAN 170 Zambian peacekeepers arrives in Darfur". In: *People's Daily Online*, 3 June 2009. Disponível em: <<http://english.people.com.cn/90001/90777/90855/6671145.html>>. Acesso em: 9.maio.2014.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS & INTERNATIONAL TRADE (MFAT). *Africa & AU Division*. Republic of Kenya, 2014. Disponível em: <<http://www.mfa.go.ke/?q=node/38>>. Acesso em: 09.mai.2014.
- NGOZO, Claire. "Empresas no Malawi contabilizam perdas após cancelamento da cimeira da União Africana". In: *Inter Press Service Agência de Notícias*, 19 de julho de 2012. Disponível em: <<http://www.ipsnoticias.net/portuguese/2012/07/africa/empresas-no-malawi-contabilizam-perdas-aps-cancelamento-da-cimeira-da-unio-africana/>>. Acesso em: 9.maio.2014.
- OBONGO, Dhanojak. "The South Sudan Foreign Policy". In: *Sudan Tribune*. 19 de agosto de 2013. Disponível em: <<http://www.sudantribune.com/spip.php?article47712>>. Acesso em: 09.maio.2014.
- O'FAHEY, R.S. "Conflict in Darfur: Historical and Contemporary Perspectives". In: O'REILLY, Finbarr (ed.). *Environmental Degradation as a Cause of Conflict in Darfur*. Cartum: University for Peace, 2004, pp. 24-32. Disponível em: <<http://www.africa-uptime.org/Uploads/Publications/9ab44e6d-cecc-4a03-9a2a-d28b11f5ee14/9ab44e6d-cecc-4a03-9a2a-d28b11f5ee14.pdf#page=23>>. Acesso em: 18.abr.2014.
- PERMANENT MISSION OF RWANDA TO THE UNITED NATIONS. "Remarks by Ambassador Eugene-Richard Gasana at the UN Security Council briefing on Sudan and International Criminal Court (ICC)". 5 de junho de 2013. Disponível em: <<http://rwandaun.org/site/2013/06/05/remarks-by-ambassador-eugene-richard-gasana-at-the-un-security-council-briefing-on-sudan-and-international-criminal-court-icc/>>. Acesso em: 19.abr.2014.

- “TANZANIA to seek ‘stronger mandate’ for Darfur peacekeepers”. In: *Radio Dabanga*, 15 de julho de 2013. Disponível em: <<https://www.radiodabanga.org/node/53398>>. Acesso em: 19.maio.2014.
- UNITED HUMAN RIGHTS COUNCIL. “Genocide in Darfur”. In: *United Human Rights Council Official Website*, 2014. Disponível em: <<http://www.unitedhumanrights.org/genocide/genocide-in-sudan.htm>>. Acesso em: 28.jan.2014.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. “Resolution 1769, Adopted by the Security Council at its 5727th meeting”. S/RES/1769, July 31st, 2007. Disponível em: <[http://unamid.unmissions.org/Portals/UNAMID/UNSC%20Resolution%201769%20\(2007\).pdf](http://unamid.unmissions.org/Portals/UNAMID/UNSC%20Resolution%201769%20(2007).pdf)>. Acesso em: 18.abr.2014.
- _____. *Resolution 2113, Adopted by the Security Council at its 7013th meeting*. S/RES/2113, June 30th, 2013. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2113%20%282013%29&Lang=E>. Acesso em: 18.abr.2014.
- UNITED NATIONS. “Darfur: UN-AU officials voice concern at escalating violence, constraints on aid delivery”. In: *United Nations News Centre*, 27 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47445#.U26B84FdWcw>>. Acesso em: 09.maio.2014.
- “ZAMBIA ready to arrest Sudan’s Al Bashir”. In: *Malawi Today*, 20 de maio de 2012. Disponível em: <<http://www.malawitoday.com/news/125241-zambia-ready-arrest-sudans-al-bashir>>. Acesso em: 19.abr.2014.

O CONSELHO EUROPEU NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO (REUNIÃO DE FONTAINEBLEAU EM 1984) O desafio da instituição de um mercado interno e das políticas sociais comunitárias

*Rúbia Marcussi Pontes
Juliana Barraviera Giglio
Lucas Madeira Bortoletto*

O regionalismo europeu

No período do pós-Segunda Guerra Mundial, caracterizado pela divisão do mundo entre zonas de influência dos Estados Unidos e da União Soviética, a Europa encontrava-se em um momento crucial de sua história. A emergência de novas potências mundiais demonstraram que o continente europeu já não era mais o centro do mundo e que apenas poderia continuar a exercer sua influência no âmbito internacional a partir de uma maior integração regional (RAIMUNDO, 2011, p. 3).

A devastação pela qual a Europa passou no final da Segunda Guerra Mundial evidenciou que os interesses coletivos deveriam ser considerados ao invés dos interesses individuais, pois somente por meio de um processo de integração política e econômica que o continente europeu poderia se reconstruir. O revanchismo francês e alemão, por exemplo, deveria fazer parte do passado, o que transformaria os dois países nos principais impulsionadores do movimento de integração, uma vez que eram as potências no continente. A discussão acerca dos interesses comuns precisava ser estimulada com o objetivo final de coordenação das políticas econômicas e sociais.

O regionalismo europeu aprofundou-se no pós-guerra através da Comunidade Econômica Europeia (CEE). Os países-

-membros da CEE buscavam melhores condições de vida para suas sociedades por meio da formação de um Estado de bem estar social, bem como a elevação do grau de competitividade da indústria europeia. Embora dificuldades tenham marcado o processo, é possível afirmar que a cooperação política e econômica europeia foi expandida e conciliou direitos sociais com o desenvolvimento capitalista.

Os “anos dourados” do capitalismo proporcionaram desenvolvimento econômico e social; entretanto, a década de 1970 foi marcada por instabilidades que desgastaram os modelos de bem estar social e, portanto, atravancaram a integração europeia. As assimetrias entre os países-membros da CEE dificultaram a concretização de tratados que abordassem os interesses comuns e demonstraram a complexidade de definição desses interesses durante o período da crise. Nesse sentido, o Conselho Europeu (CE) foi essencial na criação de um espaço de discussões para que esses países pudessem definir como a Europa deveria enfrentar a crise, bem como repensar o seu modelo de integração.

O presente artigo busca, portanto, discutir a integração europeia no âmbito do CE com foco na constituição de um mercado interno e nas políticas sociais comunitárias. A primeira seção apresentará uma análise acerca da formação da CEE e do CE. A partir disso, será exposto o processo histórico de formação do mercado interno e das políticas sociais entre as décadas de 1950 e 1970 e, posteriormente, de 1980 até a reunião do CE de Fontainebleau de 25 e 26 de junho de 1984.

Conselho Europeu: a busca por uma Europa integrada

No imediato pós-guerra, a busca por uma Europa política e economicamente integrada foi marcada por diversas reuniões informais de líderes políticos europeus. Embora desde 1948 já

existissem projetos de integração, como a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE) e o Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo), era necessário iniciar discussões que envolvessem os representantes dos países de forma mais direta (SILVA, 2010, p. 45). Esta seção descreve como ocorreu o processo histórico de criação da CEE e do CE, instituições essenciais para a discussão de um projeto de integração europeu.

Instituição da Comunidade Econômica Europeia (CEE)

A reconstrução do continente europeu exigia a coordenação de políticas, o que seria combinado com a ajuda econômica fornecida pelos Estados Unidos desde 1947, por meio do Plano Marshall; portanto, a integração viabilizaria a reconstrução por meio da cooperação e da formação de uma identidade europeia, processo que foi expandido com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), formada por Alemanha, França, Itália, Holanda, Bélgica e Luxemburgo em 1951. Seu principal objetivo era criar um mercado comum para o comércio de carvão e aço entre os países-membros, o que evitaria que as principais matérias-primas utilizadas na reconstrução europeia fossem catalisadoras de disputas entre os países (EUROPEAN UNION, 2010).

A partir da experiência da CECA, a integração assumiu caráter de destaque com a Comunidade Econômica Europeia (CEE), estabelecida pelo Tratado de Roma, entre 1957 e 1958. Instituída pelos mesmos países da CECA, a CEE buscava alcançar dois objetivos primários: estabelecer uma rede coerente de produção e distribuição dos bens comerciáveis no território da comunidade e iniciar a construção de bases para uma união política mais sólida (EUROPEAN UNION, 2010). A CEE é, nesse sentido, uma organização institucional que fomentou a formação de órgãos supranacionais que “pudessem reger as relações

entre Estados-membros de forma a garantir a estabilidade e gestão das divergências” (NAIME, 2005, p. 2).

A instauração da CEE buscava aumentar a coerência das relações econômicas por meio de uma agenda política que visava à formação de um mercado comum europeu, como consta nos artigos 2º e 3º do Tratado. Esse mercado seria estabelecido pela garantia de quatro liberdades: a livre circulação de bens e mercadorias; de serviços e pessoas; de capitais; e da liberdade da concorrência dentro do território comum aos países-membros (EUROPEAN UNION, 2010).

Rapidamente, ao longo das décadas de 1960 e 1970, a CEE constituiu uma união aduaneira, etapa prévia à constituição do mercado comum¹. Internamente, os membros do bloco estabeleceram relações comerciais baseadas na progressiva eliminação tarifária, e, externamente, foi desenvolvida uma tarifa comum para a importação de produtos dos países que não faziam parte desse bloco; houve, portanto, a unificação do comércio entre os países-membros.

A CEE também foi um instrumento importante para o desenvolvimento econômico e proteção social dos países-membros.

1. Um processo de integração está baseado em etapas. Inicia-se com uma área de livre comércio, na qual os produtos importados entre os países-membros são isentos de tarifas, seguindo o princípio da não discriminação. A união aduaneira, etapa posterior, consiste na adição de uma tarifa externa comum, que unifica o comércio do bloco com outros países. A etapa seguinte é a de mercado comum, baseada na livre circulação de bens e mercadorias, serviços e pessoas, capitais e de incentivo à concorrência. A terceira etapa é a união monetária, com o estabelecimento de uma moeda comum entre os países-membros e com a coordenação centralizada das políticas econômicas, momento em que as etapas prévias já estariam plenamente constituídas e efetivadas. Por fim, seria possível pensar em uma união política (UNIÃO EUROPEIA, 2014)

O comércio europeu estimulou as taxas de crescimento, o que garantiu, por sua vez, a geração de empregos e a proteção social dos cidadãos. Portanto, a questão social e a formação de políticas sociais comunitárias também assumiram caráter de destaque no âmbito da CEE.

Entretanto, embora tenha havido uma política de aumento de comércio de produtos industrializados entre os países da Comunidade, o processo ficou restrito a uma união aduaneira, e não conseguiu avançar na constituição do mercado comum, como era o objetivo central do Tratado de Roma. Isso aconteceu porque houve uma dificuldade de regulamentar em “(...) um só tratado todos os problemas resultantes da passagem de uma fase de simples união aduaneira para a união econômica, o que exigiria uma integração muito maior do que somente um mercado comum” (ORTUSO, 1999, p. 26).

Instituição do Conselho Europeu (CE)

A CEE tem diversos órgãos que possibilitam o seu funcionamento de forma coerente. Dentre eles, há destaque para o Parlamento Europeu, a Comissão Europeia, o Tribunal de Contas Europeu e o Conselho da União Europeia (UNIÃO EUROPEIA, 2014)². Por sua vez, a constituição do Conselho

2. O Parlamento Europeu é um dos principais órgãos legislativos da União Europeia (UE). Suas principais funções são o debate e aprovação de leis, bem como estabelecimento do orçamento. A Comissão Europeia é responsável pela elaboração da legislação europeia e pela fiscalização das políticas e pelo uso dos fundos. O Tribunal de Contas permite o controle dos gastos públicos e realiza inspeções nas instituições europeias. O Conselho da União Europeia é responsável pela aprovação e coordenação das políticas da UE, além de ser a instância utilizada para assinatura de acordos com países de fora (UNIÃO EUROPEIA, 2014)

Europeu (CE) é essencial para a compreensão do processo de integração (CONSELHO EUROPEU, 2014).

O CE tem o intuito de proporcionar um maior espaço para debate sobre questões políticas comuns aos seus Estados-membros, no que concerne à integração europeia. Além disso, o órgão pode emitir declarações ou relatórios acerca de pontos precisos, bem como planejar calendários para efetivar objetivos acordados em suas reuniões. Seu mandato está diretamente relacionado a um caráter recomendatório, com o intuito de criar consensos (CONSELHO EUROPEU, 2009; 2014).

Charles de Gaulle, presidente da França, organizou a primeira conferência cimeira em Paris, em 1961, com os chefes de Estado e de governo da Alemanha, França, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, dando início a um processo que fundaria o Conselho Europeu. Criado inicialmente como um conselho informal entre os seis membros iniciais da CEE, o CE ganhou mais três membros em 1973, com a entrada da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido no bloco (UNIÃO EUROPEIA, 2012).

Com sede localizada em Bruxelas, na Bélgica, a formalização do CE aconteceu em 1974. Atualmente, o órgão tem 30 representações dos chefes de Estado ou de governo, além do presidente da Comissão Europeia (EUROPEAN UNION, 2010). As reuniões são realizadas no mínimo quatro vezes por ano (dois encontros por semestre), sob a presidência do chefe de Estado ou governo que esteja presidindo, no mesmo momento, o Conselho da União Europeia. O mandato do presidente do CE dura dois anos e meio. Há também a possibilidade de reuniões em caráter emergencial (CONSELHO EUROPEU, 2014).

O processo de votação do Conselho baseia-se em dois terços dos seus membros, e o presidente do CE não entra no

cálculo do quórum no momento da votação (CONSELHO EUROPEU, 2009). Em alguns casos, contudo, o CE trabalha com tomada de decisão por meio de consenso e de maioria qualificada (CONSELHO EUROPEU, 2014). Suas propostas, entretanto, só entram em vigor quando votadas pelo Parlamento e pelo Conselho da União Europeia. Além disso, devido ao mandato recomendatório do Conselho, medidas como sanções, por exemplo, estão fora do seu escopo de atuação, mas seu papel não deixa de ser menos importante, pois contribui para a definição da agenda política do continente europeu.

Nas décadas de 1970 e 1980, o CE foi palco de discussões sobre as medidas que deveriam ser tomadas pela CEE para superar o momento de crise causada pela desaceleração econômica. A diminuição do produto interno bruto (PIB) das principais potências europeias e do comércio intraeuropeu levou ao questionamento do projeto de integração. Nesse contexto, tornou-se evidente a crise política enfrentada pela Comunidade: o ideal de mercado comum estava em xeque e já não havia mais avanço dos objetivos primários.

O mercado interno e as políticas sociais comunitárias entre 1950 e 1980

O processo de integração europeu iniciado nos “anos dourados” do capitalismo esteve diretamente relacionado com o estabelecimento de um mercado interno comum aos países membros da CEE e à instauração de políticas sociais comunitárias. Pode-se afirmar que tais panoramas eram indissociáveis, no sentido de que a formação de um mercado comum seria facilitada pela integração social. A presente seção busca descrever esse processo durante as décadas de 1950 a 1970.

A trajetória de consolidação do mercado interno

Durante os anos dourados do capitalismo, a integração europeia foi estimulada a partir da diminuição das barreiras alfandegárias, o que possibilitou a ampliação das trocas comerciais entre os países. A CEE estava baseada sobretudo na consolidação de um mercado interno coeso, que proporcionaria um espaço para circulação de mercadorias, serviços, capital e pessoas entre os Estados-membros.

O início da integração econômica ocorreu com a liberalização do comércio intraeuropeu. Houve a redução das tarifas dos produtos que circulavam entre os países da CEE em 10% em 1959, além de uma redução de 50% nos direitos aduaneiros sobre produtos industriais em 1962 (LESSA, 2003, pp. 49-53). Além disso, já no ano de 1958, “29% das exportações alemãs destinavam-se à França, à Itália e aos países do Benelux, sendo mais 30% encaminhados a outros países europeus” (JUDT, 2007, p. 333). O crescimento dos PIBs dos países europeus na década de 1950 foi um reflexo desse movimento: 3,5% na França e 5,3% na Itália (JUDT, 2007, p. 332).

O estabelecimento de uma Política Agrícola Comum (PAC) em 1962 tornou-se também um imperativo da CEE, que criou um mercado comum agrícola por meio de subsídios e de proteção à produção (NETTO, 2005, p. 72). No contexto de reestruturação europeia, tais medidas foram essenciais para a manutenção do equilíbrio interno dos países, pois, mesmo com o processo de urbanização do pós-guerra, boa parte da população vivia em pequenas propriedades rurais. Além disso, o fornecimento de alimentos era essencial para garantir certa autonomia alimentar, especialmente com as lembranças das dificuldades do período de guerra. Por ser um setor estratégico para muitos países, o financiamento e os limites para a abertura do mercado agrícola foram temas discutidos nos anos seguintes, principalmente no CE.

O processo de integração apresentou avanços em 1965 com o tratado de fusão dos executivos da CECA, CEE e Euratom³, que passaram a ter uma comissão e um conselho comum. Com esse movimento, houve maior autonomia e coordenação das políticas, pois os comissários escolhidos pelos governos nacionais tinham áreas específicas de atuação, as quais envolviam questões sociais, agricultura, relações exteriores, dentre outras. Dessa forma, buscava-se agilizar a institucionalização de um mercado interno (NAIME, 2005, p. 10).

Rumo à formação de um mercado comum, a CEE completou a etapa da união aduaneira em 1968, com a introdução da Pauta Aduaneira Comum, que substituiu os direitos aduaneiros nacionais no comércio mundial (EUROPEAN UNION, 2014).

Um ano depois, o interesse em continuar com a evolução gradual para uma união econômica e monetária e em harmonizar as políticas sociais foi discutido na Cúpula de Haia, que estabeleceu o aprofundamento (baseado na institucionalização política) e o alargamento⁴ (baseado na inclusão de novos mem-

3. A Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom) buscava instituir uma indústria nuclear europeia por meio de uma política de “difusão de conhecimentos, regulando o provisionamento de matérias-primas e incentivando investimentos públicos e privados (LESSA, 2003, p. 50)

4. O processo de alargamento da CEE trouxe novas dificuldades para o bloco. Por exemplo, os pedidos de candidatura da Irlanda, Reino Unido e Dinamarca, realizados em 1961, demoraram praticamente dez anos para serem aceitos, e esses países tornaram-se membros efetivos somente em 1973. Em 1977, Espanha e Portugal apresentam suas candidaturas oficiais à Comunidade, mas só foram incorporados em 1986; a Grécia tornou-se um membro do CE em 1981 (NAIME, 2005, p. 13). Essa demora para a incorporação de novos membros demonstrou que a integração europeia apresentava, desde então, dificuldades causadas pela assimetria entre os países (JUDT, 2007, pp. 527-529)

bros) da CEE como os pilares para que a integração pudesse de fato ocorrer. Além disso, a conferência de Haia definiu que a união econômica e monetária deveria fazer parte do processo futuro de integração (EUROPEAN UNION, 2014).

Porém, a crise econômica dos anos 1970 afetou tais planos. Primeiramente, os efeitos dos choques do petróleo em 1973 e em 1979 fizeram com que as economias europeias sofressem perdas, o que elevou tanto o déficit comercial quanto a inflação dos países. A criação de uma política energética comum em 1973 foi resultado desses choques e demonstrou o quanto a questão era essencial para os países europeus (EUROPEAN UNION, 2014).

Entretanto, a crise que mais marcou o início da década de 1970 foi a de Bretton Woods. As premissas de controle de fluxo de capitais e de câmbio fixo foram deixadas de lado em detrimento da livre circulação de capitais e da oscilação das moedas (EICHENGREEN, 2000, pp. 183-185). Esse movimento de oscilação no preço das moedas permitiu o início de uma forte especulação financeira, o que afetou diretamente o comércio internacional e intraeuropeu. A PAC poderia ser uma das instâncias mais prejudicadas pela oscilação cambial que marcava o período, pois as produções dos trabalhadores rurais ficavam sujeitas a alterações de preço que minavam sua competitividade.

Nesse sentido, tornou-se essencial harmonizar as margens de flutuação entre as divisas: como não havia uma moeda comum e a integração ainda se encontrava no nível de uma união aduaneira, era necessário estabelecer formas para que a Europa respondesse conjuntamente aos problemas internacionais. Foi essencial a criação, da “serpente europeia”, pelos primeiros seis membros da CEE, entre 1972 e 1978. A serpente consistia em um mecanismo monetário que definia a margem de flutuação entre as moedas de 2,25% para cima ou para baixo da taxa determinada (EICHENGREEN, 2000, p. 185).

Entretanto, a persistência da crise evidenciou as tensões do projeto: era necessário criar uma estratégia mais eficaz a fim de elevar a taxa de crescimento econômico. Nesse sentido, a criação de um sistema monetário europeu passou a ser discutida no âmbito do CE. A síntese do debate ocorreu com o Sistema Monetário Europeu (SME), criado em 1978 com o intuito de continuar o controle da flutuação cambial e proteger o mercado interno, bem como criar uma unidade de medida, a Unidade Monetária Europeia (UME). O papel da Alemanha foi essencial nesse arranjo, pois “o marco alemão deveria substituir o dólar enquanto moeda de referência” (JUDT, 2007, p. 465).

A trajetória das políticas sociais comunitárias

A implementação das políticas comunitárias era um dos imperativos no projeto de integração da CEE, pois somente por meio de um espaço social comum haveria a criação de uma identidade europeia: “a política social começava a ser vista como um pré-requisito funcional para a integração econômica, pois uma maior coesão social, certamente, facilitaria o processo de construção do mercado comum” (ORTUSO, 1999, p. 45).

Além disso, a proteção social tornou-se parte do contexto de reestruturação política e econômica da Europa no pós-guerra. Os direitos conquistados pelos trabalhadores naquele período foram possíveis devido à forte atuação dos sindicatos trabalhistas junto aos governos, garantindo que a renda nacional pudesse ser melhor redistribuída a partir da universalização de benefícios, como a saúde e a educação, mesmo que com variações entre os países (JUDT, 2007, pp. 335-337).

Havia a clara busca pela coesão social e econômica entre os Estados da CEE por meio de políticas coordenadas que sustentariam a geração de empregos, a proteção social e a melhoria no padrão de vida dos indivíduos. A criação do Fundo Social Euro-

peu, em 1957, evidenciou essa preocupação por meio do financiamento de projetos que formavam profissionais e da gestão e assimilação dos fluxos de migrantes (UNIÃO EUROPEIA, 2014). Para tanto, procurava-se estabelecer a aproximação das legislações dos países e a diminuição das barreiras físicas entre eles, o que foi expresso, por exemplo, pela resolução aprovada pelo Parlamento Europeu, em 1972, que buscava a supressão dos controles das fronteiras intracomunitárias. Dessa forma, a livre circulação de pessoas poderia fomentar um mercado de trabalho mais dinâmico e garantir que as quatro liberdades necessárias para a formação do mercado interno continuassem a ser estimuladas. A criação de um passaporte comum, em 1975, foi também resultado desse processo (CONSELHO EUROPEU, 1985).

Entretanto, no início de 1970, o avanço das políticas sociais comunitárias foi prejudicado pela crise. Uma das maiores problematizações foi a questão orçamentária, que se tornou foco de discussão, principalmente no âmbito do CE. A proteção social dos “anos dourados” do capitalismo estava baseada em elevados gastos estatais para garantir a previdência social e o seguro desemprego. Entretanto, em um momento de crise, a validade desses gastos entrou em discussão: com menores verbas para disponibilização, as políticas sociais comunitárias passaram a ficar em segundo plano, pois as economias nacionais buscavam solucionar seus problemas de forma individual⁵.

Em 1974, uma declaração emitida pelos chefes de governo ressaltou a necessidade de uma aproximação de políticas

5. Além de rever os gastos sociais, nesse período, a baixa competitividade da indústria europeia também começou a ser apontada como uma das causas para a estagnação na qual a Europa se encontrava. Ademais, o papel do Estado intervencionista, o qual foi essencial no período de reconstrução europeu, foi posto em discussão pelo questionamento sobre a sua efetividade diante do período de crise.

nacionais e a criação de políticas comuns que revertessem o quadro de estagnação do processo de integração e de aumento dos déficits internacionais. Já em 1980, o CE discutiu a necessidade de melhoria nos mecanismos institucionais, bem como o estabelecimento das políticas econômicas e sociais prioritárias em um momento de crise (CONSELHO EUROPEU, 1984).

Além da questão orçamentária, que passou a desarticular as políticas sociais comuns, a migração tornou-se um dos principais pontos de controvérsia. A presença de intensa mão de obra migrante e imigrante, que totalizou aproximadamente 40 milhões de indivíduos em trânsito no pós-guerra, foi um fator essencial para a reconstrução europeia (JUDT, 2007, p. 461). Entretanto, quando o crescimento econômico desacelerou, essa parcela de mão de obra foi a primeira a ser afetada com a diminuição das oportunidades de emprego. Os efeitos migratórios dos alargamentos também foram uma preocupação para os antigos membros por causa da possibilidade de novos fluxos de migrantes, o que causaria impacto no nível de emprego e de salário. Embora houvesse a tentativa de assimilação dos imigrantes com a diminuição das barreiras, o período da crise levantou o questionamento sobre até que ponto a livre circulação de pessoas seria possível na prática.

Em suma, enquanto a integração social era um pressuposto para que um mercado interno fosse coeso, os desafios em relação a esse tema foram evidenciados a partir da crise de acumulação do capital na década de 1970.

A integração europeia: o papel do CE na reunião de Bruxelas em 1984

O crescimento econômico pelo qual a Europa passou durante as décadas de 1950 e 1960, marcadas pelo avanço do comércio intraeuropeu e da proteção social, começou a declinar

a partir da década de 1970. Os níveis de emprego caíram em decorrência da diminuição do investimento e do crescimento; houve aumento generalizado dos preços e diminuição do poder de compra da população (JUDT, 2007, p. 461).

Nesse panorama, as discussões sobre o estabelecimento do mercado interno foram prejudicadas, pois os países buscavam solucionar suas dificuldades individuais e deixavam de lado a cooperação. E, ao invés do avanço institucional, os alargamentos mostraram-se como a solução mais viável para que a integração europeia não estagnasse de forma total: como as medidas adotadas pelo bloco não conseguiam mais se aprofundar, haveria, ao menos, sua extensão. O movimento de alargamento foi iniciado em 1973, com a entrada da Dinamarca, Irlanda e Reino Unido. Em 1981, a Grécia passou a integrar o bloco e, em 1986, o movimento foi finalizado pela entrada de Portugal e Espanha, totalizando doze membros no CE (UNIÃO EUROPEIA, 2012, p. 7).

Com a entrada de novos membros, a discussão sobre a consolidação do mercado interno e das políticas sociais comunitárias ganhou nova dimensão, mas dificuldades continuaram a existir. Nesse sentido, nos dias 29 e 30 de março de 1984, em Bruxelas, os membros do CE buscaram definir pontos, como a contribuição monetária dos países para o processo de integração, a realização de uma reforma da PAC e maneiras de dinamização da institucionalização do mercado interno europeu (CONSELHO EUROPEU, 1984 b). Contudo, o CE não conseguiu encontrar um consenso sobre a participação do Reino Unido em diversos acordos, e a decisão de diversos pontos, como a reestruturação orçamentária, foi postergada para futuras reuniões.

Em um contexto de estagnação política e econômica, a Reunião de Fontainebleau, nos dias 25 e 26 de junho de 1984, continuou a discussão de pontos como os acordos para finan-

ciamentos dos projetos comuns e promoção da cidadania europeia, bem como a inclusão ou não de outros países na CEE e no CE (CONSELHO EUROPEU, 1984 b).

O debate sobre o mercado interno nos anos 1980

Na reunião do CE de Bruxelas, os principais chefes de Estado e de governo discutiram como a economia europeia poderia competir nos mercados internacionais, que eram dominados pelos Estados Unidos e, crescentemente, pelo Japão. O nível das indústrias americanas em especial era um fator agravante, pois elas haviam alcançado um elevado grau de concentração de capital, e, no âmbito da formação de um mercado interno europeu, era de extrema importância poder fazer frente à tal concorrência. Dessa forma, nessa reunião, o CE buscou elevar o grau de competitividade das indústrias europeias por meio da maximização do uso de tecnologia e de maior comprometimento por parte dos países-membros em inovar e destinar maiores recursos para pesquisa e desenvolvimento. Essas medidas criaram um clima positivo para outras negociações e buscaram garantir que a integração continuasse a acontecer, mesmo em um panorama externo instável (CONSELHO EUROPEU, 1985).

A questão da institucionalidade apresentou caráter de destaque nas discussões da época, pois, embora houvesse o intuito de formação de um mercado interno, a integração ainda era uma união aduaneira. Nesse sentido, a evidente assimetria entre as economias impunha uma barreira para que o processo de integração avançasse para um mercado comum. Essas preocupações afetavam a entrada de novos membros, e por isso, o CE de Bruxelas buscou acelerar as negociações para a entrada de Espanha e Portugal como membros oficiais.

Entretanto, estando conscientes de que existia uma grande diferença econômica entre os presentes e os futuros membros

do CE e de que isso afetaria de forma profunda tanto o fundo comunitário quanto o processo de integração europeu, os membros do CE instituíram os Programas Integrados Mediterrâneos (PIM) em 1984, os quais teriam duração de sete anos e buscariam adaptar o ambiente econômico dos novos membros ao nível de desenvolvimento dos países que já faziam parte do CE. Os recursos captados seriam assim distribuídos para esses países, sendo a Grécia o destino de maior parte da arrecadação do programa (CONSELHO EUROPEU, 1985, p. 14).

O consenso relativo ao alargamento foi extremamente celebrado no fim da reunião, bem como as decisões acerca de uma política comunitária voltada para a proteção ambiental. Entretanto, diversos pontos continuaram sem convergência: não houve definição acerca de um programa de infraestrutura comum, e a questão da contribuição britânica para o orçamento da CEE não foi solucionada (CONSELHO EUROPEU, 1984 a).

A Reunião de Fontainebleau foi marcada, portanto, pela intensa discussão dos pontos que haviam ficado pendentes em Bruxelas. No contexto de crise econômica mundial, as decisões sobre contribuição financeira ficaram em suspenso nos parlamentos nacionais, o que dificultava a continuidade da ação do Conselho. Dessa forma, o CE buscou definir como continuar com suas atividades, mesmo com diminuição de recursos (CONSELHO EUROPEU, 1984 a).

Um primeiro aspecto referia-se ao crescimento econômico e comercial. A inflação daquele período – de 10,7 % na França e de 18% na Espanha, entre 1973 e 1979 – demonstrou que o “Estado europeu já não era capaz de produzir pleno emprego, salários reais elevados e crescimento econômico” (JUDT, 2007, p. 465). Já diminuição das exportações intraeuropeias evidenciou o movimento de protecionismo de diversos países, em especial da França: diante da crise, buscava-se proteger os pontos

nos quais os países eram fortes internamente em detrimento de uma política comum que buscasse integrar a Europa.

Depois, a ideia de competitividade voltou a assumir caráter de destaque para a integração europeia e se chocou diretamente com a ideia de protecionismo, pois era necessário diminuir barreiras comerciais entre os países ao invés de isolá-los com políticas de proteção. O protecionismo francês em relação à agricultura exemplifica esse paradoxo: essa proteção garantia a coesão social interna, mas a redução do protecionismo era essencial em um processo de integração (JUDT, 2007, p. 529).

Além disso, era necessário modernizar o sistema aduaneiro, adaptando as condições de concorrências com melhorias jurídicas e fiscais, buscando criar um ambiente propício à cooperação entre empresas. A liberalização de setores de transporte, por exemplo, e o incentivo a investimentos produtivos passaram a fazer parte da agenda (CONSELHO EUROPEU, 1984 a).

A discussão, portanto, estava relacionada à implementação desse processo em termos práticos, as economias ainda tinham diferenças entre si, e a presença de uma união aduaneira, ao invés de um mercado comum, ainda era um obstáculo.

As políticas sociais comunitárias nos anos 1980

A reunião do CE em Bruxelas levantou a questão de medidas sociais comunitárias especialmente em função do momento de crise enfrentado por seus Estados-membros. Importantes tópicos para uma maior coesão social foram debatidos, e houve destaque para a preocupação com os altos índices de desemprego. Embora a crise dificultasse a implementação de políticas que buscavam fomentar o emprego, os membros do CE comprometeram-se a buscar melhores níveis de crescimento (CONSELHO EUROPEU, 1985).

A questão da migração intraeuropeia colocou-se como pro-

blemática no período de 1980: com o declínio econômico, os trabalhadores imigrantes eram os primeiros a ser dispensados. Nesse sentido, “se o índice oficial de desemprego na Alemanha Ocidental (próximo a zero, em 1970), não excedeu 8% da força de trabalho (...), foi porque a maioria dos desempregados na Alemanha não era alemã” (JUDT, 2007, p. 461). No final da década de 1970, o índice de desemprego na França era superior a 7%; na Itália, 8%; no Reino Unido, 9%. Então, as políticas sociais, que antes buscavam a integração e a troca de trabalhadores entre os países da CEE, tornaram-se restritivas.

A criação do mercado interno também foi essencial no período, pois ele seria o principal mecanismo para a geração de um ambiente no qual as empresas poderiam expandir e escoar sua produção e, assim, contratar mais mão de obra e elevar o nível de consumo e emprego europeu, o que manteria a coesão social. Entretanto, a Reunião de Bruxelas decidiu fomentar o uso de tecnologia como forma de elevar a competitividade da indústria europeia frente à competição internacional (principalmente frente aos produtos industrializados de baixo custo dos países asiáticos). Essa medida chocava-se com a ideia defendida na reunião de dinamizar o mercado de trabalho desses países, uma vez que a elevação do uso de tecnologia poderia agravar o problema do emprego.

A busca da proteção dos interesses nacionais também pautou a reunião, e a falta de medidas que visassem a subordinar esses interesses ao da CEE foi uma das principais críticas dos líderes presentes na reunião. A reunião incentivou a redução das formalidades entre os países, principalmente por meio da diminuição das fronteiras físicas entre eles; contudo, isso teria que ser feito evitando o terrorismo e o tráfico de drogas, embora a questão das migrações em um momento de desemprego ainda fosse o centro da discussão. Medidas efetivas

para a realização desse objetivo foram, porém, postergadas (CONSELHO EUROPEU, 1984 a; 1985).

A Reunião de Fontainebleau buscou retomar os pontos que não haviam sido abordados em Bruxelas, havendo destaque para a questão social como forma de implementar a integração europeia. Havia a necessidade de decisão dos países do CE sobre em qual área investir e qual proteger mais. A ideia de competição e de proteção social também se mostrou como um desafio nesse ambiente de instabilidade econômica, levando os Estados a escolhas: embora houvesse o desejo de implementação de medidas sociais comunitárias, isso requereria verbas; o mesmo problema ocorria para a implementação de tecnologia como forma de aumentar a competitividade. A restrição orçamentária e a falta de dinamização nos debates políticos para a integração mostravam a dificuldade da empreitada de uma Europa socialmente unida.

Posições dos países

Alemanha - teve um papel decisivo na configuração da reunião de Bruxelas. Defende a intensificação do processo de integração por meio de medidas sociais comunitárias que visem à formação da “Europa dos cidadãos”; porém, a defesa da agricultura alemã é ainda um imperativo na agenda de negociação (CONSELHO EUROPEU, 1984 b).

Bélgica - busca um consenso sobre a forma como os acordos referentes à política econômica serão implementados ativamente no âmbito da CEE. Além disso, acredita que políticas sociais garantidoras da estabilidade dos cidadãos são relevantes para que as políticas econômicas tenham maior efeito (CONSELHO EUROPEU, 1985).

Dinamarca - defende ativamente a criação de um mercado comum europeu coeso e de políticas econômicas que visem ao desenvolvimento dos países atrasados e que favoreçam a livre

circulação de mercadorias entre os membros da comunidade. Para isso, deveriam ser discutidas políticas sociais que garantissem a liberdade de circulação de pessoas dentro dessa comunidade (CONSELHO EUROPEU, 1985).

França - por ser presidente do CE de Fontainebleau, tem participação ativa. Tem um projeto que busca maior integração política, com um governo atuante e preocupado com a questão social, fazendo o máximo para que uma síntese fosse alcançada. O alargamento do CE era do interesse da França, bem como o fortalecimento da instituição perante as demais organizações europeias (CONSELHO EUROPEU, 1984 a).

Grécia - pôde candidatar-se à entrada na CEE após a derrubada da ditadura, em 1974, e entrou no CE em 1981. Comparada aos demais membros do CE, a Grécia apresenta uma economia basicamente de exportação de produtos primários e baixa competitividade. O país busca a criação de fundos com recursos destinados a elevar seu grau de competitividade (CONSELHO EUROPEU, 1984 a; EUROPEAN UNION, 2010).

Irlanda - defende uma maior liberalização dos setores econômicos para que a Europa possa se adaptar à concorrência do mercado mundial. Para isso, busca maior igualdade entre os países na agricultura, visando à mecanização e à busca da eficiência. Quanto às políticas sociais comunitárias, a Irlanda insiste para que haja maior repartição do fundo dos PIM, além de aumentos das isenções fiscais para viajantes (CONSELHO EUROPEU, 1984 a; 1984 b).

Itália - exerceu papel de destaque na formulação do CE de Bruxelas e no estabelecimento das medidas necessárias para o alargamento da CEE e do CE. Apresenta posição ativa no que concerne ao estabelecimento de políticas sociais comunitárias, defendendo os interesses dos países que sofriam com secas e com a fome, como a Irlanda (CONSELHO EUROPEU, 1984 a).

Luxemburgo - defende uma melhora na distribuição de recursos para que seja possível desenvolver a CEE e assegurar a continuidade desta, principalmente buscando maior independência. Quanto às políticas sociais comunitárias, Luxemburgo acredita que haja uma lenta degradação das vontades políticas para a manutenção de uma comunidade eficiente e dinâmica, especialmente quanto à subordinação dos interesses nacionais, e que isso deve ser revertido (CONSELHO EUROPEU, 1984 a; 1984 b).

Países Baixos - buscam ativamente o desenvolvimento da agricultura a partir de políticas que ajudem na sua expansão, pois só assim será possível pensar em formas de industrializar-se e adaptar-se ao mercado mundial. A integração econômica é positiva e desejada pelo país, principalmente por meio de um mercado comum (CONSELHO EUROPEU, 1984 b).

Reino Unido - busca em sua agenda, o alargamento da Comunidade e a compensação orçamental através da diminuição de sua contribuição para o orçamento do CE. Além disso, a busca pela flexibilização das políticas sociais e do mercado de trabalho dos países membros era vista como necessária para aumentar a competitividade das empresas (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2014; EUROPEAN COUNCIL, 1984).

A busca por respostas na Reunião de Fontainebleau (25 e 26 de junho de 1984)

O CE assume caráter de extrema relevância na configuração política europeia. É evidente que as reuniões instituídas durante a época da Guerra Fria foram essenciais para a formulação de uma agenda política coesa, que proporcionasse a integração e preservasse a competitividade dos países europeus frente aos novos desafios propostos. A consolidação do mercado interno e a instituição de políticas sociais comunitárias pautaram grande parte das negociações entre os países-membros; contudo,

dificuldades foram encontradas para o avanço dessas áreas devido ao momento de crise pelo qual a Europa passava e devido à constante dificuldade de superação dos interesses nacionais em prol de uma Comunidade coesa.

Dessa forma, o CE de Fontainebleau busca responder às seguintes perguntas:

- 1) Diante da dificuldade de instituição de um mercado comum, como os alargamentos do CE podem ser uma medida efetiva para a continuidade da integração?
- 2) A partir da criação de um mercado comum, a competitividade europeia poderia ser fomentada por meio do estabelecimento das quatro liberdades? Como isso poderia ser implementado no âmbito político da CEE?
- 3) As medidas sociais comunitárias pressupõem um mercado comum, que busca elevar a competitividade europeia frente ao resto do mundo. Porém, o conceito de proteção social é compatível com a ideia de competitividade?
- 4) Quais medidas comunitárias poderiam elevar o nível de crescimento dos países e solucionar a questão do desemprego?

O projeto europeu de integração passou por diversas fases e foi impulsionado inicialmente pela reconstrução no pós-guerra; a coordenação das medidas políticas e econômicas era essencial para a formação de um mercado comum e para a implementação das medidas sociais comunitárias, que elevariam o grau de competitividade da indústria europeia e gerariam emprego. Porém, a integração também passou por fases marcadas pela crise econômica, o que dificultou a formação de uma legislação comunitária, por exemplo, que seria a expressão de um padrão econômico e social comum. Nesse sentido, a Reunião de Fontainebleau busca levar adiante a discussão acerca de como promover o desenvolvimento econômico e, dessa forma, retomar o projeto europeu de integração.

REFERÊNCIAS

- CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. “A correção a favor do Reino Unido”. In: *Consilium – European Union*. 2014. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/moreinfo/mff/mff-ukrebate?lang=pt>>. Acesso em: 21.abr. 2014.
- CONSELHO EUROPEU. “Conselho Europeu de Bruxelas”. In: *Boletim CE* 3. 1984 a. Disponível em: <<http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/files/database/000036001-000037000/000036969.pdf>>. Acesso em: 18.abr. 2014.
- _____. “Conselho Europeu de Fontainebleau”. In: *Boletim CE* 6. 1984 b. Disponível em: <<https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000036001-000037000/000036970.pdf>>. Acesso em: 18.abr. 2014.
- _____. “Decisão do Conselho Europeu de 1 de dezembro de 2009 que adota o seu Regulamento Interno (2009/882/UE)”. In: *Jornal Oficial da União Europeia*. Web Site Oficial da EUR-Lex, 2009. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:JOL_2009_315_R_0051_01> Acesso em: 16.abr. 2014.
- _____. “O Conselho Europeu de Bruxelas e as sessões do Conselho de março de 1985”. In: *Boletim CE* 3. 1985. Disponível em: <<https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000036001-000037000/000036964.pdf>>. Acesso em: 21.abr. 2014.
- _____. “O Conselho Europeu - uma instituição oficial da UE”. In: *Site Oficial do Conselho Europeu*. 2014. Disponível em: <<http://www.european-council.europa.eu/the-institution?lang=pt>>. Acesso em: 13.abr. 2014.
- EICHENGREEN, Barry. *A globalização do capital: uma história do Sistema Monetário Internacional*. São Paulo: Editora 34, 2000.
- EUROPEAN COUNCIL. “Fontainebleau European Council (Presidency Conclusions)”. *Margaret Thatcher Foundation*, 16 de junho de 1984. Disponível em: <<http://www.margaretthatcher.org/document/114154>>. Acesso em: 18.abr. 2014.
- EUROPEAN UNION. “Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia ou Tratado CEE - texto original (versão não consolidada)”. In: *Site Oficial da União Europeia*. 2010. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_pt.htm>. Acesso em: 13.abr. 2014.
- _____. “A period of economic growth”. In: *Website Oficial da União Europeia*. 2014. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/eu-history/1960-1969/index_en.htm>. Acesso em: 11.mai. 2014.

- JUDT, Tony. *Pós-guerra: uma história da Europa desde 1945*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.
- LESSA, Antonio Carlos. *A construção da Europa: a última utopia das Relações Internacionais*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) e Universidade de Brasília, 2003.
- NAIME, J. “União Europeia: histórico”. In: *Conjuntura Internacional*. Belo Horizonte: ano 2, n. 11, 12 a 18 jun. 2005, pp. 10-16.
- NETTO, C. G. A. M. “As mudanças das políticas agrícolas europeia e norte-americana vistas por terceiros”. In: *Extensão Rural*. Santa Maria: n. 12, ano XII, jan-dez 2005, pp. 69-96.
- ORTUSO, Alessandro Cesar. *A questão social da União Europeia*. Dissertação de mestrado – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Instituto de Economia, 1999.
- RAIMUNDO, Lício da Costa. “As raízes históricas da crise europeia”. In: *CESIT – Carta Social e do Trabalho*, n. 15, jul-set 2011.
- SILVA, António Martins da. *História da unificação europeia: a integração comunitária (1945-2010)*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010.
- UNIÃO EUROPEIA. “Instituições e outros organismos da UE”. In: *Site Oficial da União Europeia*, 2014. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_pt.htm>. Acesso em: 10.maio.2014.
- _____. *O Conselho Europeu: 50 anos de conferências cimeiras*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2012.

CONSELHO SUL-AMERICANO SOBRE O PROBLEMA MUNDIAL DAS DROGAS

Integração e cooperação para o problema das drogas na América do Sul¹

*Victor Marcelo Marchi Matto
Rafael Trevizol Viam Gaddini
Ana Paula Oliva Costa Reichling*

Este artigo tem por objetivo analisar o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas da União das Nações Sul-Americanas (CSPMD – UNASUL), apresentando não apenas a dinâmica da organização internacional aqui tratada, mas também do conselho específico e da problemática geral de discussão sobre o problema mundial das drogas.

Além de abordar o contexto de criação da UNASUL e mais especificamente do CSPMD e a forma como funcionam, nós nos aprofundaremos nos grandes avanços dados por eles, além de tentarmos compreender os principais problemas e complicações que circundam o seu funcionamento. Ao mesmo tempo, daremos ênfase à problemática do narcotráfico e das fronteiras, as quais são algumas das questões centrais na discussão deste Conselho. Por outro lado, apresentaremos, também, as soluções que foram apontadas pelo CSPMD até agora para tentar enfrentar o problema, por meio, por exemplo, da criação do plano de ação. Apresentaremos também

1. Agradecemos as contribuições feitas pelos professores orientadores Lucas Rezende e Roberta Machado, que ajudaram ativamente na forma e no conteúdo deste guia.

diretrizes gerais acerca dos posicionamentos dos Estados-membros do Conselho, além de abordar algumas questões importantes para debate.

Com a abordagem desses temas, portanto, o artigo tem como propósito apresentar o cenário de discussão internacional sobre um dos problemas contemporâneos que mais aflige as sociedades sul-americanas: as drogas.

UNASUL: contextualização histórica e objetivos

A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) é uma organização internacional contemporânea cujas raízes de concepção retomam ao início do terceiro milênio. Em 2001, na cidade de Brasília, ocorreu a primeira reunião de presidentes da América do Sul, considerado o pontapé inicial de uma sequência de fatos que viriam a se desdobrar na criação da UNASUL, em 2008, ano no qual foi assinado o seu tratado constitutivo.

Anteriormente denominada de CASA (Comunidade Sul-Americana das Nações) e posteriormente tendo o seu nome alterado para UNASUL, a organização é composta por todos os doze Estados da América do Sul, a saber: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela (UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2014 a).

Em seu tratado constitutivo, ficou decidido que a sede permanente da Secretaria Geral da Unasul ficaria na cidade de Quito, capital do Equador, e a do Parlamento, na cidade de Cochabamba, na Bolívia. Além disso, a organização é composta por quatro órgãos principais: o Conselho Chefes de Estado e de Governo, o Conselho de Ministros de Relações Exteriores, o Conselho de Delegados e a Secretaria Geral. O

órgão máximo é justamente o Conselho de Chefes de Estado e de Governo, que se reúne anualmente e é responsável por estabelecer todos os alinhamentos políticos da organização, além de decidir sobre projetos, planos de ação e programas que venham a ser desenvolvidos. É importante ressaltar que todas as decisões dos diversos órgãos da UNASUL devem ser tomadas em consenso, ou seja, todos os 12 Estados-membros devem estar de acordo com a decisão a ser tomada, o que, muitas vezes, pode dificultar as negociações (UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2014 b).

Ao olhar para o Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas, pode-se perceber que, entre seus principais objetivos, destaca-se o desejo de querer construir um espaço de cooperação e integração que englobe diversas áreas, como educação, segurança, saúde, economia, dentre outras. Nota-se, ao mesmo tempo, a preocupação em driblar as diferenças culturais, raciais, econômicas e políticas dos Estados, para que os acordos não apenas possam vir a favorecer todos os países, mas que de fato possam ser alcançados. Um exemplo dessa pluralidade de culturas se reflete nos idiomas oficiais da organização: o espanhol, o inglês, o português e o neerlandês (UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008).

Além disso, há o intuito de criar uma identidade regional própria, baseada nos princípios de respeito aos direitos humanos e na democracia. Uma vez que historicamente é possível perceber uma forte interferência externa no continente sul-americano, com grandes potências do cenário internacional influenciando diretamente as políticas domésticas e externas dos países, a UNASUL busca justamente frear tal processo:

Embora reconheça as instâncias de integração latino-americanas² e tenha o objetivo de [com] (...) elas contribuir, a Unasul reduz o âmbito regional do latino ao sul-americano respondendo a anseios operacionais e de autonomia, já que a maioria dos países da América Central, inclusive o México, possuem nas relações com os Estados Unidos o norte primordial de suas políticas exteriores (MEUNIER; MEDEIROS, 2013, p. 677).

Como ressalta Rezende (2013, p.177), no período da Guerra Fria (1947-1991), estabelece-se o que ficará conhecido por sistema interamericano, o qual tratava de diferentes questões, desde políticas até segurança internacional. Grosso modo, esse sistema serviu para barrar a entrada de influências externas ao continente, permitindo majoritariamente que os Estados Unidos pudessem coordenar e impor suas políticas de forma a opor-se e proteger o continente do grupo socialista. Ou seja, “[o] sistema interamericano serviu para consolidar o continente americano, como um todo, na área de influência estadunidense durante o período da Guerra Fria, fechando espaço para alinhamentos que não fossem balizados e coordenados pelos EUA” (REZENDE, 2013, p.177).

Um passo importante para essa tentativa de proteger a América por parte dos Estados Unidos foi a criação da Organização

2. É interessante a discussão sobre o uso da expressão “latino-americanas” nas literaturas existentes, em especial no caso da UNASUL, já que o Suriname, onde se fala neerlandês, está longe de ser latino. Na UNASUL, como ênfase política, faz-se propositadamente o uso sempre da expressão “sul-americano”, demonstrando a união geográfica dos Estados.

dos Estados Americanos (OEA), em 1948, “que funcionou como um grande guarda-chuva institucional das Américas” (REZENDE, 2013, p.177). Durante muitos anos, esse sistema vigorou; porém, com a virada do milênio, especialmente após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, o papel executado pelos EUA teve um câmbio brusco, uma vez que seu enfoque de política externa, antes centrado nos problemas de luta contra as drogas nas Américas, passou a ter um objetivo mais global: a luta contra o terrorismo (FUCCILLE; REZENDE, 2013, p.82).

Esse relativo afastamento fez com que, em especial a partir do final da década passada, iniciativas próprias da América do Sul na área de defesa surgissem e se institucionalizassem, como é o caso da UNASUL e do CDS [Conselho Sul-Americano de Defesa da UNASUL] (...). Dizer que há um relativo afastamento não é dizer que os EUA abandonaram a política para a região, como a parceria especial com a Colômbia e a reativação da Quarta Frota da Marinha estadunidense, que atua no Atlântico Sul, demonstram. Mas é notável que esse relativo distanciamento provocou a emergência de dinâmicas regionais que estavam, até então, latentes (REZENDE, 2013, pp.179-80).

Se olharmos em longo prazo, a UNASUL também visa a outros objetivos com o propósito de integrar toda a América do Sul em diversos aspectos, por exemplo, com o estabelecimento de livre comércio entre os países, a criação de uma moeda única e a construção de uma estrada que interligue os oceanos Atlântico e Pacífico (UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2014 a).

Dentro da UNASUL, existem atualmente doze diferentes conselhos setoriais, os quais podem ser caracterizados como instâncias permanentes de coordenação, cooperação e consulta. Esses conselhos abrangem as mais diferentes áreas: saúde; desenvolvimento social; infraestrutura e desenvolvimento; educação; defesa; economia e finanças; energia; eleições; cultura; ciência e tecnologia; drogas. Neste caso específico, iremos nos aprofundar no conselho responsável pelos assuntos pertinentes às drogas.

O Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas: criação e preocupações

O Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD) foi criado durante o mandato em que o Equador ocupava a presidência pro tempore³ da UNASUL (2009-2010). Rafael Correa, o então presidente equatoriano, tomou frente no desenvolvimento do projeto de criar um conselho específico com o intuito de tentar solucionar, ou pelo menos minimizar, o problema sul-americano das drogas e de todos os seus reflexos perante a sociedade (VELASCO, 2012, p.4).

Vale ressaltar que nem sempre o CSPMD foi chamado assim. Inicialmente, recebeu o nome de Conselho Sul-Americano de Luta Contra o Narcotráfico, e a sua posterior mudança de denominação demonstra a essência das suas funções. Havia uma clara ênfase, até pouco tempo, no fato de que grande parte do problema mundial das drogas restringia-se ao narcotráfico e deveria ser combatido de forma belicosa, ou seja, o proble-

3. A presidência pro tempore da UNASUL é a instância da organização cujas declarações e opiniões a representam em âmbito internacional. O cargo é exercido pelo período de um ano pelos Estados-membros da organização e a sua sequência de transição segue ordem alfabética (UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008).

ma era vislumbrado única e exclusivamente por uma ótica de segurança, o que fica claro pela expressão “luta contra o narcotráfico”. Após discussões, definiu-se que o problema deveria ser abordado de diversas óticas que envolvessem não apenas a segurança, mas também a saúde, a educação, a economia etc., e, por isso, ficou acordado que “problema mundial das drogas” tiraria o enfoque na segurança e daria ênfase à multidisciplinaridade da questão (VELASCO, 2013, pp. 2-3).

De um modo geral, o estatuto do CSPMD destaca a necessidade de tentar convergir as normas penais entre os diferentes Estados-membros, proporcionar a troca de experiências internas a cada país para que se possa chegar a um entendimento mais claro da situação regional no que diz respeito ao problema das drogas, além de tentar promover ações para reduzir os impactos negativos sobre o meio-ambiente. Ademais, é possível compreender a necessidade de promover o desenvolvimento alternativo para ajudar a amenizar as questões sociais, já que, a partir do momento em que se tira a possibilidade de produção das drogas da população sul-americana, é necessário dar-lhe uma alternativa de sobrevivência. Já do ponto de vista econômico, o estatuto enfatiza a necessidade de cooperação entre a inteligência financeira dos países, principalmente no que concerne a lavagem de dinheiro, o qual provém majoritariamente do comércio das drogas (UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2010 a).

Se o ano de 2010 foi muito proveitoso para esse Conselho setorial, uma vez que se logrou estabelecer a sua criação, seu estatuto, um plano de ação e diversos grupos de trabalho que buscavam trabalhar em diferentes frentes ao problema, nos anos seguintes, começou a perder seu fôlego por diferentes motivos. Normalmente, é o presidente pro tempore da UNASUL que toma frente nos diversos conselhos temáticos e, consequente-

mente, também se responsabiliza pelos seus gastos. É normal, portanto, que as presidências posteriores à do Equador, como a da Guiana e a do Paraguai, por exemplo, não dessem tanta prioridade a esse Conselho e focassem outras áreas de maior interesse, como saúde e segurança, fazendo com que houvesse uma grande descentralização nos trabalhos e nos avanços que o CSPMD vinha fazendo (VELASCO, 2012, p. 6).

É possível perceber, portanto, que o CSPMD está altamente interligado a todos os demais conselhos. Fica muito difícil delimitar concretamente onde começa e onde termina a área de atuação de cada um, especialmente em um tema tão abrangente quanto o das drogas, que envolve questões diversas, como economia, segurança, saúde, entre outras. Portanto, a cooperação entre os diferentes conselhos é essencial para que possa ser dada uma abordagem mais aprofundada ao problema em seus diferentes espectros e, dessa forma, resultados mais concretos e plausíveis possam vir a ser alcançados.

O problema do narcotráfico na América do Sul

A partir da definição do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (*United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC*), “o tráfico de drogas é um comércio ilícito global, envolvendo o cultivo, a produção, distribuição e venda de substâncias que estão sujeitas a leis de proibição de drogas” (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2014, tradução nossa⁴). Entende-se, portanto, que o narcotráfico é uma atividade criminosa que atualmente se encontra desenvolvida

4. Trecho original: “Drug trafficking is a global illicit trade involving the cultivation, manufacture, distribution and sale of substances which are subject to drug prohibition laws” (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2014).

em considerável parte do mundo, sendo uma das operações globais ilegais mais dinâmicas e lucrativas, movimentando cerca de 400 bilhões de dólares anualmente (VICENZI, 2010).

Apesar do trabalho da UNASUL em lidar com o problema das drogas em seu comitê especializado, a indústria do narcotráfico envolve não somente o tráfico de drogas, mas também “venda de armas, lavagem de dinheiro, prostituição adulta e infantil, tráfico de órgãos humanos, suborno, extorsão, controle de áreas territoriais por intermédio da utilização de uma estrutura paramilitar” (OLIVEIRA, 2011, p. 5).

É observável a importância estratégica do CSPMD, visto que os maiores países produtores de cocaína (uma das drogas ilícitas mais consumidas no mundo) se encontram na América do Sul: Peru, Bolívia e Colômbia. Esses países praticamente dominam a produção da droga e são responsáveis por quase 100% da oferta global. Além disso, é perceptível que o mercado consumidor da droga se encontra majoritariamente nos Estados Unidos. Existe, no entanto, uma grande proporção de consumidores também na Europa (CANESTRELLI, 2013).

Com o tempo, as drogas ilícitas tornaram-se um tabu na sociedade, o que impediu a promoção de debates e decisões quanto aos seus verdadeiros efeitos e consequências. Vale ressaltar, entretanto, que o CSPMD não visa à promoção de discussões acerca da legalização, descriminalização ou despenalização das drogas, uma vez que toma como premissa o fato de que as drogas, decretadas pela maioria dos Estados, são ilícitas (LATIN AMERICAN COMMISSION ON DRUGS AND DEMOCRACY, 2009).

É importante destacar a cooperação e esquematização dos países integrantes da UNASUL para a resolução da problemática das drogas. Como bem questiona o presidente da Colômbia, Juan Manuel Santos: “como posso explicar a um camponês colombiano que devo prendê-lo por cultivar maconha quando,

nos estados de Colorado ou Washington, é legal comprar a mesma maconha?” (*apud* SCHEMIDT, 2014, tradução nossa⁵).

Ademais, o problema do narcotráfico não se refere apenas à estrutura de sua produção. A questão da organização e localização do negócio para o escoamento do produto produz uma série de problemas para os países, uma vez que tal comercialização é feita internacionalmente por meio das fronteiras, tanto terrestres, quanto marítimas e até mesmo aéreas. Esse é o caso do Brasil, país que, embora não esteja entre os principais produtores de droga, enfrenta graves problemas quanto ao narcotráfico em suas fronteiras nacionais:

A extensão do território, das fronteiras e vasta costa marítima, a vizinhança com os principais centros produtores, a existência de infraestrutura de transportes e de comunicações bem desenvolvida colocam o Brasil em posição privilegiada nos negócios das drogas (PROCÓPIO FILHO; VAZ, 1997, p.87).

Esse comércio intra-fronteiras é conduzido por uma série grupos criminosos, que ganham progressivamente maior poder, em virtude de seus altos lucros. Com isso, tais grupos podem, inclusive, intervir na condução de políticas e na própria soberania de vários países, ao ultrapassarem suas fronteiras. Logo, percebe-se que “o crime organizado controla o negócio [do narcotráfico] e isso provoca sérios problemas de segurança

5. Trecho original: “Como puedo explicar a un campesino colombiano que le debo poner en prisión por cultivar marihuana cuando en los estados de Colorado o Washington es legal comprar la misma marihuana?” (SCHEMIDT, 2014).

pública em muitos países, além de ameaçar a segurança nacional de vários outros” (FERRAGUT, 2012, p. 3, tradução nossa⁶).

Um dos grupos mais polêmicos são as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), um grupo político com estreita relação com as linhas do tráfico de drogas. Com a força e o poder adquiridos pelas FARC sobre a venda de drogas a partir da década de 1980, o grupo pôde continuar suas ações políticas violentas, confrontando e afetando as decisões dos governos da Colômbia e do povo colombiano ao longo dos anos (STEINITZ, 2002, pp. 3-5). Entretanto, no dia 16 de maio deste ano, as FARC firmaram um acordo parcial de cooperação com o governo colombiano, em Havana, Cuba, para sua desvinculação do narcotráfico, prevendo:

Substituição e erradicação manual de cultivos ilícitos; desminagem e limpeza de campos minados durante o conflito armado; estabelecimento de uma nova política para combater a lavagem de dinheiro e a corrupção estatal vinculada ao tráfico; e o compromisso das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) de se desvincular totalmente do narcotráfico após firmado um acordo final de paz (LABOISSIÈRE, 2011).

Em suma, torna-se complicado observar apenas um país tomando a frente para ação contra as drogas, seja em uma forma

6. Trecho original: “Organized crime runs the business and this drives serious public safety issues in many countries, besides threatening the national security of several countries” (FERRAGUT, 2012, p.3).

legislativa, social ou até mesmo bélica, se os demais não o acompanharem e tomarem as medidas necessárias para a realização efetiva do combate ao problema. Para tanto, é necessária, portanto, uma visão cooperacional dos países-membros da UNASUL que discutem e participam do CSPMD, visando ao apoio mútuo em suas ações na América do Sul para além de suas próprias fronteiras. O diálogo e o entendimento entre os países da UNASUL aparecem como uma possível via segura para a consolidação de ações capazes de não somente controlar o problema das drogas, como também oferecer soluções práticas e efetivas para esse problema claramente transnacional.

Plano de Ação do CSPMD

Após três reuniões de vice-ministros e especialistas na temática das drogas, ficou estabelecido, no dia 1º de outubro de 2010, o primeiro Plano de Ação do CSPMD. Um plano de ação consiste no planejamento de todas as ações necessárias para atingir um resultado desejado. Para realizar um plano de ação, os países-membros da UNASUL devem pensar em sua missão dentro da organização, identificar as atividades prioritárias para os anos de exercício do plano, além de ter em vista os resultados esperados. Ao mesmo tempo, é necessário que os países não apenas levem em consideração os seus recursos disponíveis para desenvolver essas ações, mas que calculem o tempo necessário para a sua execução.

No Plano de Ação de 2010 do CSPMD, os Estados-membros optaram por dividi-lo em diferentes áreas de competência para que, dessa forma, as áreas de ação ficassem mais claras e precisas e, conseqüentemente, os trabalhos do Conselho fossem mais certos e direcionados para os objetivos determinados. Foram demarcadas cinco grandes linhas de combate: (1) redução da demanda; (2) desenvolvimento alternativo; (3) redução

da oferta; (4) medidas de controle; e (5) lavagem de ativos (UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2010 b).

(1) No que se refere à redução da demanda, há uma ênfase na realização de estudos e investigações para identificar situações de maior vulnerabilidade social e fatores de risco para, dessa forma, executar trabalhos mais próximos da realidade. Para tanto, colocou-se como um dos pilares dessa área a difusão não somente física como também virtual de reuniões de trabalho entre técnicos e especialistas para estimular o intercâmbio de conhecimento e experiências entre os diferentes países para alcançar a redução da demanda por drogas. Além disso, procurou-se fomentar a elaboração de programas e projetos de prevenção que não se restrinjam apenas à população letrada, como também consolidar programas de tratamento, reabilitação e inclusão familiar para usuários de drogas lícitas ou ilícitas (UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2010 b).

(2) Já no âmbito do desenvolvimento alternativo, há um claro enfoque na questão ambiental, ou seja, há o desejo de incorporar o desenvolvimento sustentável às políticas que tentam oferecer alternativas econômicas viáveis à produção de drogas. Segundo o WWF – Brasil (*World Wide Fund for Nature*):

A definição mais aceitável para desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, porém sem comprometer a capacidade de atender às necessidades das gerações futuras, ou seja, é o desenvolvimento que não esgota os recursos para o futuro. Essa definição surgiu na Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pelas Nações Unidas para discutir e propor meios de harmonizar

dois objetivos: o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental (WORLD WIDE FUND FOR NATURE – BRASIL, 2014).

Vale ressaltar aqui que muitos indivíduos, quando se encontram em uma situação socioeconômica desfavorável, ou olham para a comercialização de drogas como uma fonte de renda fácil e rentável, ou, pior, são forçados violentamente a se engajar nessas atividades. Por isso, há a necessidade de dar alternativas às atividades ilícitas relacionadas ao problema mundial das drogas. Um exemplo seriam os projetos de inclusão social, que poderiam ser elaborados com maiores chances de sucesso a partir de intercâmbio de experiências entre os países-membros do CSPMD (UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2010 b).

(3) No que concerne à redução da oferta, o ponto chave do Plano de Ação está centrado na fiscalização interna de cada Estado-membro e no livre fluxo de informações relacionadas ao tópicio entre os países. Quando nos referimos a tal fluxo, entendemos o conceito em termos de uma melhora gradativa da quantidade e da qualidade das informações que dizem respeito ao problema das drogas que possam ser compartilhadas entre os membros da UNASUL como forma de melhorar o problema. Nota-se um grande esforço em detectar não apenas as substâncias psicoativas prontas para o consumo, mas também partes isoladas de seus componentes que possam vir a ser utilizadas posteriormente para a elaboração das drogas. Além disso, percebe-se, no Plano, a necessidade de um maior compartilhamento de informações sobre as diferentes drogas que estão sendo produzidas e seus efeitos nos indivíduos para que, dessa forma, os Estados possam atualizar as suas listas internas de drogas e atuar de maneira mais assertiva na resolução do problema (UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2010 b).

(4) A lavagem de dinheiro é outro ponto abordado pelo Plano de Ação, porém, de forma não muito ampla. É importante ressaltar que, nesse assunto, há um claro respeito pela soberania de cada Estado-membro, ou seja, mesmo havendo cooperação para evitar a prática da lavagem de dinheiro, a legislação doméstica, em momento algum, é deixada de lado ou desrespeitada:

- a) Promover o fortalecimento e o intercâmbio de informação entre as Unidades de Inteligência Financeiras (UIF) e outras unidades nacionais dos Estados-membros especializados em lavagem de ativos para melhorar a cooperação na região sobre essa matéria.*
- b) Promover a criação e o fortalecimento, conforme corresponde, de mecanismos de controle de lavagem de ativos baseados na identificação das tipologias e modalidades, de acordo com as legislações dos Estados-membros.*
- c) Promover o estudo e a análise de setores e atividades suscetíveis de serem utilizadas para a lavagem de ativos para determinar a possibilidade de estabelecer as regulamentações que devem ser tomadas conforme as legislações nacionais dos Estados-membros (UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2010 b, p. 4, tradução nossa⁷).*

(5) A última temática abordada no Plano de Ação engloba medidas de controle para amenizar o problema das drogas. Além de fazer referência à necessidade de realização de estudos e investigações em âmbito acadêmico, no intercâmbio de informações e coordenação entre diferentes instituições de

inteligência e no aperfeiçoamento dos sistemas de assistência judicial recíproca para melhor investigação do tráfico ilícito de drogas, também é perceptível o lado prático que visa a combater de frente o narcotráfico.

Proporcionar a criação e o fortalecimiento, da maneira pré-estabelecida, de centros nacionais de controle do tráfico ilícito de drogas (aéreo, terrestre, marítimo, fluvial e lacustre), e o intercâmbio de experiências geradas, que permitam avaliar a viabilidade da criação de um centro sul-americano de controle do tráfico ilícito de drogas (UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2010 b, p. 3, tradução nossa⁸).

7. Trecho original: “a. Promover el fortalecimiento y el intercambio de información entre las Unidades de Inteligencias Financiera (UIF) y otras unidades nacionales de los Estados Miembros especializadas en lavado de activos para mejorar la cooperación en la región sobre esta materia. b. Promover la creación y el fortalecimiento, según corresponda, de mecanismos de control de lavado de activos basados en la identificación de las tipologías y modalidades, de acuerdo con las legislaciones de los Estados Miembros. c. Promover el estudio y análisis de sectores y actividades susceptibles de ser empleadas para el lavado de activos para determinar la posibilidad de establecer las regulaciones que correspondan de conformidad con las legislaciones nacionales de los Estados Miembros” (UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2010 b, p. 4).

8. Trecho original: “Propiciar la creación y fortalecimiento, según corresponda, de centros nacionales de control del tráfico ilícito de drogas (aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre), y el intercambio de experiencias generadas, que permitan evaluar la viabilidad de crear un centro suramericano del control del tráfico ilícito de drogas” (UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2010 b, p.3).

Para conseguir atingir os objetivos estabelecidos no Plano de Ação e implementar as mudanças, o CSPMD criou seis grupos de trabalho, cada qual com um país como coordenador ou líder. É importante ressaltar, entretanto, que a dinâmica de formação dos grupos de trabalho é livre e aberta, o que resulta em casos, por exemplo, em que países, como o Equador, estejam presentes em todas as mesas de discussão enquanto outros países, como o Brasil, mostrem-se menos ativos e participativos. As temáticas dos grupos e os seus respectivos coordenadores são: redução da demanda (Argentina); desenvolvimento alternativo, integral e sustentável (Peru); redução da oferta (Chile); medidas de controle (Colômbia); lavagem de dinheiro (Peru e Venezuela); fortalecimento institucional e harmonização legislativa (Uruguai e Argentina) (VELASCO, 2012, p. 5).

Por fim, é importante alertar que o combate prático ao problema das drogas pode levar ao aumento da securitização das fronteiras dos Estados-membros, com maior fiscalização policial, por exemplo. Ao falarmos em um processo de securitização, nós nos referimos ao fato de que um Estado identifica uma determinada questão como uma ameaça existencial, seja ela qual for, desde um Estado, uma religião, ou, como no nosso caso, as drogas. Por meio do simples ato de dizer que há uma ameaça à segurança, o Estado poderá adotar medidas extraordinárias para defender os seus objetivos. Nesse processo de securitização, o importante é construir tal perspectiva de existência de ameaça, independentemente de ela existir ou não e, para que os objetivos do Estado sejam alcançados, essa ideia implantada tem que ser reconhecida como verdadeira por toda a audiência (MATEUS, 2010, p. 06). Nesse contexto, as drogas são caracterizadas como um verdadeiro mal que deve ser enfrentado e, por isso, é remetido como um tema de segurança a ser tratado em nível de excepcionalidade, ou seja, devendo ser combatido a todo custo.

Posicionamento dos países

Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai

Em relação às ações contra as drogas, a Argentina investe em reformas nas políticas públicas a fim de prevenir o tráfico e tratar seus usuários. Já em relação à sua política externa, tem frentes armadas para controlar a rota Brasil-Argentina, o que auxilia na questão da vigilância e fiscalização fronteiriça (CORIGLIANO, 2007). O Brasil investe em políticas públicas com a mesma finalidade que a Argentina, além de ter estabelecido um pacto com a Bolívia e com o Paraguai para desenvolver técnicas que têm como objetivo a identificação daqueles que contribuem com o narcotráfico, tanto para o escoamento quanto para a produção desses entorpecentes (COY, 2012). O Chile promove o controle dos aeroportos e, junto com o Caribe e a União Europeia, desenvolve políticas públicas que visam a conscientizar a população sobre o problema das drogas (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE, 2012). O Paraguai e o Uruguai têm suas forças armadas voltadas exclusivamente para as fronteiras e para a fiscalização de aeroportos. Como ambos os países têm grande produção de entorpecentes, as políticas públicas são voltadas para evitar o aumento do tráfico interno (MAGALHÃES; SINGLEO, 2009).

Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, República da Guiana, Suriname e Venezuela

A Bolívia, por ser a principal produtora da região, tem um pacto com o Brasil que visa ao maior controle fronteiriço e, conseqüentemente, à redução do tráfico de drogas (CAMPEIRO, 2012). Por outro lado, a Colômbia adota como política pública o aumento dos preços de materiais utilizados para produzir entorpecentes e, ao mesmo tempo, incentiva os pro-

dutores a pararem com as atividades ilegais. Em relação à política externa para fiscalização das fronteiras, conta com o Brasil e com os Estados Unidos em situações que exijam intervenção armada (PALOU, 2012). O Equador, assim como a Colômbia, tem parceria com os Estados Unidos, que enviam incentivos financeiros e militares para maior controle das fronteiras equatorianas e para a implementação de políticas públicas voltadas especificamente aos problemas das drogas (PALOU, 2012). O Peru investe na fiscalização de fronteiras e adota como política pública incentivos para que os fazendeiros produzam gêneros distantes da realidade do narcotráfico, como produção e venda de produtos orgânicos ou criação de animais, o que evita a multiplicação de indivíduos colaboradores com o narcotráfico (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO CHILE, 2012; POMAR, 2012).

A República da Guiana fiscaliza as fronteiras e adota políticas públicas para prevenir o uso de drogas, buscando renová-las constantemente para que não caiam em desuso (ISHIDA, 2006). O Suriname realiza, com incentivos financeiros e militares do Brasil, intervenções e fiscalizações nas fronteiras, além de investir em políticas públicas (ISHIDA, 2006). A Venezuela é uma das principais rotas de drogas para a Colômbia, Brasil e Estados Unidos. Dessa forma, o país fiscaliza as suas fronteiras, porém se recusa a aceitar ajuda militar externa (BROUZÉS, 2012).

Questões a serem discutidas

Pode-se perceber, portanto, que o CSPMD tem o desafio de tentar equalizar os diferentes posicionamentos dos Estados-membros para que sejam produzidos e aprovados projetos que venham proporcionar melhorias no cenário sul-americano. É necessário integrar as estratégias e cooperar com as outras nações sul-americanas para tentar cumprir o objetivo principal

do Conselho: melhorar o problema das drogas e dos seus efeitos nefastos na América do Sul. Seguem, finalmente, algumas questões que têm por objetivo guiar o debate:

- 1) Quais programas de prevenção, atenção e tratamento ao problema das drogas poderiam ser desenvolvidos dentro do cenário sul-americano?
- 2) Diante da transnacionalização do problema do narcotráfico, como os Estados devem lidar com a questão de suas fronteiras?
- 3) Quais tipos de projetos, que ofereçam soluções viáveis e rentáveis em contraposição à produção das drogas, poderiam ser elaborados em cooperação pelos Estados-membros?
- 4) Do ponto de vista econômico, quais formas alternativas poderiam ser desenvolvidas entre os países para frear a lavagem de dinheiro proveniente majoritariamente do narcotráfico?

REFERÊNCIAS

- BROUZÉS, Hernán Matute. “Crimen organizado y narcotráfico en los países andinos. El caso Venezuela”. In: VALDERRAMA, Juan Andrés (org.). *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: Cooperar o fracasar*. Equador: Catalina Niño, 2012, pp. 54-63. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/bda/docs/CAN-INT-0059.pdf#page=54>>. Acesso em: 26.maio.2014.
- CAMPERO, José Carlos. “El crimen organizado (vinculado al narcotráfico) en Bolivia”. In: VALDERRAMA, Juan Andrés (org.). *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: Cooperar o fracasar*. Equador: Catalina Niño, 2012, pp.13-28. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/bda/docs/CAN-INT-0059.pdf#page=54>>. Acesso em: 26.maio.2014.
- CANESTRELLI, Ana Paula. “Relatório Mundial sobre Drogas 2013 observa a estabilidade no uso de drogas tradicionais e aponta o aumento alarmante de novas substâncias psicoativas”. In: *ONUBR – Nações Unidas no Brasil*. 26 de junho de 2013. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/relatorio-mundial-sobre-drogas-2013-observa-a-estabilidade-no-uso-de-drogas-tradicionais-e-aponta-o-aumento-alarmente-de-novas-substancias-psicoativas/>>. Acesso em: 8.maio.2014.
- CORIGLIANO, Francisco. “Desafíos para la política exterior argentina a partir del 2008”. In: *Boletín Isiae* n. 48. 2007. Disponível em: <<http://www.udesa.edu.ar/files/UAHumanidades/ARTICULOS/011007corig.pdf>>. Acesso em: 25.maio.2014.
- COY, Francisco. “¿En qué consiste y cómo puede servir a la cooperación andina la cooperación fronteriza con Brasil?”. In: VALDERRAMA, Juan Andrés (org.). *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: Cooperar o fracasar*. Equador: Catalina Niño, 2012, pp. 142-150. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/bda/docs/CAN-INT-0059.pdf#page=54>>. Acesso em: 26maio.2014.
- FERRAGUT, Sergio. *Organized Crime, Illicit Drugs and Money Laundering: The United States and Mexico*. International Security Programme Paper 2012/01. Chatham House, Nov. 2012. Disponível em: <http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/International%20Security/1112pp_ferragut.pdf>. Acesso em: 16.jun.2014.
- FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. “Complexo regional de segurança da América do Sul: Uma nova perspectiva”. In: *Contexto Internacional (PUC)*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, jan/jun 2013, pp.77-104.

- ISHIDA, Eduardo. “Política de Segurança Integrada da Amazônia”. In: *Associação Brasileira de Estudos de Defesa*, 2006. Disponível em: <<http://www.arqanalagoa.ufscar.br/abed/Integra/Eduardo%20Ishida,%2013-08-07.pdf>>. Acesso em: 16.jun.2014.
- LABOISSIÈRE, Paula. “América do Sul é a maior produtora de cocaína; consumo na região também começa a se destacar, diz Unodc”. In: *Agência Brasil*, 26 de junho de 2011. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-06-23/america-do-sul-e-maior-produtora-de-cocaina-consumo-na-regiao-tambem-comeca-se-destacar-diz-unodc>>. Acesso em: 8.mai.2014.
- LATIN AMERICA COMMISSION ON DRUGS AND DEMOCRACY. *Drugs and Democracy: Toward a Paradigm Shift: statement by the Latin American Commission on Drugs and Democracy. Secretariat of the Commission*, Fev. 2009. Disponível em: <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/democracy_20090218.pdf>. Acesso em: 16.jun.2014.
- MAGALHÃES, Fabio Durli; SINGELO, Rafael. “Redes ilegais e as questões geopolíticas para o Continente Americano: O narcotráfico e sua lógica de produção-circulação”. In: *Guia de Estudos do IV Fórum de Relações Internacionais Juvenil*, 2009. Disponível em: <<http://www.frinj.org/OEA.pdf>>. Acesso em: 25.mai.2014.
- MATEUS, Nelson. “As fronteiras no seu labirinto: Permitir ou bloquear o acesso – as políticas de securitização como gatekeepers”. In: *O Cabo dos Trabalhos: Revista Electrónica dos Programas de Mestrado e Doutoramento do CES/ FEUC/ FLUC*. n. 4, 2010. Disponível em: <http://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/pdf/32_Nelson_Mateus.pdf>. Acesso em: 2.jun.2014.
- MEUNIER, Isabel; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. “Construindo a América do Sul: identidades e interesses na formação discursiva da Unasul”. In: *Dados*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, jul./set., 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-2582013000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 14.jun.2014.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE. “Concluyó con avances VII Comisión Mixta de Drogas Chile-Perú”. In: Website Oficial do Ministério das Relações Exteriores do Chile, 19 de outubro de 2012. Disponível em: <<http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20121023/pags/20121023175835.html>>. Acesso em: 16.jun.2014.
- OLIVEIRA, Thiago José de Souza. “Narcotráfico: Conceito, globalização e cultura de um crime. E o Brasil nisso tudo?” In: *Jornal Jurid*, São Paulo, março de 2011. Disponível em: <<http://jornal.jurid.com.br/materias/doutrina-penal/narcotrafico-conceito-globalizacao-cultura-um-crime-brasil-nisso-tudo>>. Acesso em: 20.mai.2014.

- PALOU, Juan Carlos. “Debilidades de la gobernanza en Colombia que impiden combatir el crimen organizado”. In: VALDERRAMA, Juan Andrés (org.). *Crimen organizado y gobernanza en la región andina*: Cooperar o fracasar. Equador: Catalina Niño, 2012, pp.77-88. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/bda/docs/CAN-INT-0059.pdf#page=54>>. Acesso em: 26.maio.2014.
- POMAR, Juan Bariceño. “Crimen organizado y narcotráfico en el Perú y sus efectos en la región Andina”. In: VALDERRAMA, Juan Andrés (org.). *Crimen organizado y gobernanza en la región andina*: Cooperar o fracasar. Equador: Catalina Niño, 2012, pp. 50-53. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/bda/docs/CAN-INT-0059.pdf#page=54>>. Acesso em: 26.maio.2014.
- PROCÓPIO FILHO, Argemiro. VAZ, Alcides Costa. “O Brasil no contexto do narcotráfico internacional”. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. n. 1 jan/jun, v. 40, 1997, p. 87.
- REZENDE, Lucas Pereira. *Sobe e desce! Explicando a cooperação em defesa na América do Sul*: uma teoria realista ofensiva. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/88329>>. Acesso em: 24 abr. 2014.
- SCHEMIDT, Ronaldo. “La guerra contra la droga há fracasado”. In: *RT*. 22 de abril de 2014. Disponível em: <<http://actualidad.rt.com/actualidad/view/126056-santos-guerra-droga-fallo>>. Acesso em: 17.maio.2014.
- STEINITZ, Mark. *The Terrorism and Drug Connection in Latin America's Andean Region*. Center for Strategic and International Studies (CSIS) Americas Program, 2002. Disponível em: <http://csis.org/files/media/csis/pubs/pp_steinitz%5B1%5D.pdf>. Acesso em: 16.jun.2014.
- UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS. *Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la Unión de Naciones Suramericanas*. Quito, Equador, abril de 2010 a. Disponível em: <<http://docs.unasursg.org/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/16dd0084-634d-47dc-b78e-149cadfed13a/UNASUR-CS-PMD-EST-10-0001.pdf>>. Acesso em: 07.fev.2014.
- _____. “Historia”. In: *Website Oficial da União das Nações Sul-americanas*, 2014 a. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/historia>>. Acesso em: 20.abr.2014.
- _____. “Órgãos”. In: *Website Oficial da União das Nações Sul-americanas*, 2014 b. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/organos>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

- _____. *Plano de ação do Conselho Sul-americano sobre o problema mundial das drogas*. 2010 b. Disponível em: <<http://docs.unasursg.org/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/91c3093f-edfd-4c16-b035-6e40bcdbba38/UNASUR-CS-PMD-PLA-10-0001.pdf>>. Acesso em: 25.abr.2014.
- _____. *Tratado constitutivo da União das Nações Sul-Americanas*. Brasília, 23 de maio de 2008. Disponível em: <<http://docs.unasursg.org/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/2cfb3cbc-741f-4f7e-87e7-f5825f1b514c/UNASUR-CO-JEG-TRA-08-0001.pdf>>. Acesso em: 20.abr.2014.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIMES. “Drug trafficking”. *Website Oficial do United Nations Office on Drugs and Crime*, 2014. Disponível em: <<http://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/index.html>>. Acesso em: 28.abr.2014.
- VELASCO, Carla Álvarez. “El Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR Logros y desafíos 2012 – 2013”. In: *International Drug Policy Consortium*, Ecuador, mar. 2013, pp. 1-14. Disponível em: <<http://www.raisscolombia.org/doc/logros%20y%20desafios%202012-2013%20unars.pdf>>. Acesso em: 07.fev.2014.
- _____. “Los retos que enfrenta el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de UNASUR: Informe del IDPC”. In: *International Drug Policy Consortium*, Ecuador, jul. 2012, pp. 1-10. Disponível em: <<http://drogasyderecho.org/assets/los-retos-unasur.pdf>>. Acesso em: 07.fev.2014.
- VICENZI, Celso. “Rio, mídia e tráfico”. In: *Observatório da Imprensa*. n. 620. 14 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/imprimir/23176>>. Acesso em: 25.mai.2014.
- WORLD WIDE FUND FOR NATURE – BRASIL (Brasil). “O que é o desenvolvimento sustentável?”. *Website oficial do World Wide Fund for Nature – Brasil*, 2014. Disponível em: <http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/questoes_ambientais/desenvolvimento_sustentavel>. Acesso em: 02.jun.2014.

O GABINETE DE MINISTROS DA PRESIDENTE KIRCHNER E A SITUAÇÃO ECONÔMICA ARGENTINA EM 2014

*Catarina Evangelista
Márcio Ferreira Rocha
Midiã dos Santos Ferreira Gomes*

A atual presidente da Nação argentina, Cristina Fernández de Kirchner, sempre teve uma participação efetiva na política e nas militâncias, além de uma extensa trajetória legislativa. Foi a primeira presidente mulher eleita da Argentina, tomando posse em dezembro de 2007. Entre os principais feitos desses oito anos de gestão, vale destacar a criação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, do Ministério da Agricultura e do Ministério da Segurança; medidas como a renacionalização do sistema de pensões; o resgate de empresas aéreas por meio de aquisição de ações por parte do Estado; a continuação de políticas de redução da pobreza e de Direitos Humanos; planos de obras públicas; e o estabelecimento de limites rígidos para evitar concentração monopolista e oligopolista dos meios de comunicação (PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA, 2014).

Apesar dessas várias medidas importantes, os dois governos de Kirchner foram marcados por uma grande instabilidade econômica, com reflexos principalmente no ano de 2014. Dentre os principais problemas, podem ser citadas a queda das reservas cambiais, a desvalorização do peso argentino e a dificuldade cada vez maior do país em obter financiamento.

Diante dessa situação problemática, o Gabinete de Ministros tem como objetivo discutir e auxiliar a presidente Kirchner

na análise dos impactos dos problemas econômicos e sociais, sempre visando a medidas cabíveis a serem tomadas por cada Ministério, pelo chefe de Gabinete e pela Presidência. Assim, o objetivo deste artigo é apresentar o papel do Gabinete na gestão da atual situação econômica do país, buscando mostrar como o governo pode realizar políticas orientadas para o “(...) desenvolvimento das áreas que têm especial importância com relação à qualidade de vida dos cidadãos e com o objetivo de dar resposta às demandas sociais” (REPÚBLICA ARGENTINA, Decreto 641/2014, tradução nossa)¹.

Na primeira seção, apresentaremos o papel do Gabinete de Ministros e as funções constitucionais dos seus membros. Na segunda seção, faremos uma breve análise histórica do desenvolvimento da economia argentina, para que os problemas econômicos no governo de Cristina Kirchner sejam apresentados na terceira seção. Por fim, será relatada brevemente a posição de cada órgão-membro desse Gabinete e apresentadas as questões para debate.

O Gabinete de Ministros da Presidência da República

A organização do Poder Executivo na Argentina é composta não apenas pela representação do presidente da Nação, do vice-presidente e dos ministros, mas também por uma figura específica do Estado argentino que é o Gabinete de Ministros.

Há registros de que, desde 1854, o presidente da Nação argentina conta com a existência desse Gabinete, mas somente em 1981, com a Lei nº 22.450 (Lei de Competência dos Ministérios Nacionais e Derrogação da Lei nº 20.524), foram institucional-

1. Trecho original: “(...) desarrollo de aquellas áreas que tienen especial importancia en relación con la calidad de vida de los ciudadanos y con el objeto de dar respuesta a las demandas sociales” (REPÚBLICA ARGENTINA, Decreto 641/2014).

mente definidas as competências desse Gabinete. Tal lei define que o Gabinete consiste na reunião e na deliberação conjunta de todos os ministros da Nação, a partir das competências que lhes cabem individualmente (REPÚBLICA ARGENTINA, 1981). O Gabinete se reúne sempre quando requerido pelo presidente, que é quem propõe a matéria a ser tratada. Como membros do Gabinete, cabe aos ministros:

- 1) *Intervir na determinação dos objetivos políticos;*
- 2) *Intervir na determinação de políticas e estratégias nacionais;*
- 3) *Intervir na definição de prioridades e na aprovação de planos, programas e projetos conforme determine o Sistema Nacional de Planejamento;*
- 4) *Intervir na preparação do projeto de Orçamento Nacional;*
- 5) *Informar sobre atividades próprias de sua competência e que o Poder Executivo Nacional considere de interesse para o conhecimento do resto do Gabinete;*
- 6) *Intervir em todos aqueles assuntos que o Poder Executivo Nacional submeta à sua consideração (REPÚBLICA ARGENTINA, 1992, tradução nossa)².*

A Constituição Nacional Argentina de 1994 introduz uma modificação importante em relação às prerrogativas do Gabinete de Ministros, que é a criação do cargo de chefe de gabinete. Com a introdução do cargo, as principais funções do chefe de gabinete são: exercer a administração geral do país; expedir

atos e regulamentos que sejam necessários e coordenar, preparar e convocar as reuniões de Gabinete; e presidi-las em caso de ausência do presidente (REPÚBLICA ARGENTINA, 1994).

A introdução desse cargo foi importante, uma vez que, em termos de efetividade de coordenação política, o Gabinete se torna um órgão centralizador de força institucional (BARBOSA, 2010). Em casos de crise, torna-se o mediador entre o presidente e os ministros, o operador entre o Executivo e o Congresso, atuando de modo a melhorar o funcionamento do governo presidencialista (DE RIZ; SABSAY, 1998).

O desenvolvimento da economia argentina

Considerando o caráter urgente das decisões que a Presidência e o Gabinete de Ministros da Nação Argentina devem tomar acerca da atual situação econômica, é importante que retomemos algumas características históricas do desenvolvimento do país.

A formação da economia argentina tem traços comuns aos dos outros países latino-americanos. Em que pese as suas especificidades internas, a estrutura produtiva desses países foi moldada de acordo com as necessidades das economias europeias e norte-americana, tornando-se primário-exportadora – fornecendo alimentos e matérias-primas para as economias do norte (CANO, 1999, p.287).

2. Trecho original: “1. Intervenir en la determinación de los objetivos políticos; 2. Intervenir en la determinación de las políticas y estrategias nacionales; 3. Intervenir en la asignación de prioridades y en la aprobación de planes, programas y proyectos conforme lo determine el Sistema Nacional de Planeamiento; 4. Intervenir en la preparación del proyecto de Presupuesto Nacional; 5. Informar sobre actividades propias de su competencia y que el Poder Ejecutivo Nacional considere de interés para el conocimiento del resto del Gabinete; 6. Intervenir en todos aquellos asuntos que el Poder Ejecutivo Nacional someta a su consideración” (REPÚBLICA ARGENTINA, 1992).

A industrialização de alguns países da região foi fortemente estimulada em momentos de crise dos países centrais, a partir do padrão de substituição de importações – um projeto de reprodução da estrutura produtiva dos países já industrializados nas economias locais, o que se acelerou após a II Guerra Mundial. No caso da Argentina, a crise de 1929 fez com que as economias dos países centrais diminuíssem as importações de bens e os financiamentos destinados ao país. Com a falta de moeda estrangeira (necessária para o pagamento dos produtos importados) a Argentina adotou medidas como desvalorização da moeda e elevação das tarifas de importação, encarecendo o produto estrangeiro e estimulando a indústria interna, que passou a fabricar produtos antes importados (CANO, 1999, pp. 289-290).

Até a entrada dos anos 1970, houve um importante processo de industrialização na Argentina, em decorrência do cenário internacional de forte crescimento dos países centrais, que importavam bens da região e concediam financiamentos a juros baixos. Entretanto, tal processo de industrialização mantinha como limite a demanda externa pelos bens produzidos localmente e os financiamentos vindos dos países centrais, já que eram as únicas maneiras de se obter as moedas aceitas internacionalmente, que davam acesso à importação de máquinas e equipamentos, de insumos estratégicos e de alguns bens finais ainda não elaborados internamente.

Assim, a crise dos países centrais na virada da década de 1980 submeteu a Argentina a um momento delicado. Fortemente endividado, o país viu suas exportações caírem e, para superar tal dificuldade, houve a adoção de políticas que estimulavam as exportações via redução de gastos públicos, arrocho salarial, aumento de juros internos e desvalorização da moeda local.

Essas medidas, porém, intensificaram as desigualdades sociais do país. Segundo Bresser-Pereira e Ferrer (1991, p. 10) a queda real da renda por habitante foi de 30% ao longo da década, ou

seja, o argentino médio teria reduzido em quase um terço o seu padrão de vida. Em 1988, ao ver a complicada situação econômica e social, o governo decidiu suspender o pagamento da dívida externa, o que deu origem à crise da dívida na Argentina. O contexto foi de uma baixíssima taxa de investimento naquele período, além do problema com a inflação, que atingiu seu ápice em 1989, quando houve um reajuste médio dos preços ao consumidor de 3.079,5% no ano (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2013).

Na primeira metade dos anos 1990, os países centrais voltaram a financiar, em moeda forte³, as economias latino-americanas, inclusive a argentina. Esse financiamento, entretanto, vinha acompanhado de exigências de adesão das economias às mudanças institucionais, produtivas, comerciais e financeiras, chamadas de políticas neoliberais. Essas medidas previam a redução da participação do Estado na economia, promovendo a liberalização comercial e financeira, assim como as privatizações (CANO, 1999, pp. 299-300).

Em termos de liberalização comercial, em 1991 foi firmado, por meio do Tratado de Assunção, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), que teria como objetivo principal integrar as economias de seus quatro membros fundadores (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos. Também previa o estabelecimento de uma tarifa externa comum, a coordenação de políticas macroeconômicas e a adoção de uma política comercial comum (MERCADO COMUM DO SUL, 2014).

Segundo Sarti (2001), o MERCOSUL foi um processo de integração exitoso no plano comercial, incrementando fortemente os fluxos de comércio intra-regionais e com o resto do mundo.

3. Como o dólar, o marco alemão e outras moedas aceitas no mercado internacional.

Também teve sucesso na atração de investimentos produtivos de empresas transnacionais, já que elas poderiam fazer investimentos em um dos países da região e fornecer bens às demais economias do bloco sem barreiras comerciais. Entretanto, o autor ressalta que, em virtude do momento ideológico (neoliberal) em que foi instituído, o bloco não teve compromisso com o avanço no projeto de industrialização das economias nacionais ou com a integração produtiva do bloco.

Já em termos de reformulação interna da economia, a Argentina estabeleceu, em 1991, a Lei de Convertibilidade, que procurava reduzir os níveis inflacionários por meio da vinculação da moeda nacional ao dólar. O plano estabeleceu a paridade entre o peso argentino e o dólar – 1 peso compraria 1 dólar, independentemente da quantidade de dólares que houvesse na economia argentina. Para mostrar a determinação do atrelamento à moeda estrangeira, as autoridades argentinas fixaram tarifas de serviços públicos em dólares e permitiram que os argentinos fizessem depósitos em conta corrente e empréstimos em moeda estrangeira, no sistema financeiro local. Essa lei resultou em uma efetiva dolarização daquela economia, com o peso argentino sendo apenas uma representação do dólar (BATISTA JR., 2002, pp. 83-84).

A convertibilidade obteve sólido apoio da sociedade, até porque seus primeiros anos mostraram grande sucesso com relação à inflação e algum em relação ao crescimento econômico. Somente com o passar do tempo foi se explicitando a deterioração social. A taxa de desemprego triplicou diante da média dos anos 1980, e os salários reais atingiram os piores níveis das últimas três décadas. Ampliou-se, de forma inédita na história recente e em um ritmo talvez sem precedentes no próprio contexto latino-americano, o grau de desigualdade na distribuição de renda (FERRARI; CUNHA, 2009, p. 6).

Em termos estruturais, a convertibilidade resultou em forte retração da participação da produção industrial em relação ao PIB. A

maioria acreditava na (falsa) ideia de que a abertura comercial promoveria um choque de eficiência para as empresas locais, estimulando-as a se modernizarem. Entretanto, a indústria local, atrasada tecnologicamente, não teve forças para enfrentar a concorrência internacional em uma situação de valorização cambial, aprofundando o processo de desindustrialização visto desde os anos 1980 (CANO, 1999, pp. 308-310). Os únicos setores manufatureiros que tiveram um bom desempenho no período foram os tradicionais exportadores de produtos agrícolas, que têm seus preços definidos internacionalmente em bolsa de valores, as chamadas *commodities*; também cresceram atividades ligadas ao beneficiamento dessas *commodities*, como o refinamento de petróleo, gás, metais básicos e produtos químicos. O fortalecimento da indústria automobilística foi uma exceção, pois ela estava ligada a um regime especial de promoção e proteção do setor, em relação íntima com a indústria brasileira no âmbito do MERCOSUL (TABER, 2012, p. 61).

Mesmo com a deterioração do PIB e a escassez de dólares oriunda das crises financeiras internacionais do período⁴, o então presidente De la Rúa se mostrou firme em manter a paridade peso-dólar, mas, em 2001, a perda de divisas foi insustentável, o que fez com que o governo deixasse o dólar flutuar, encerrando o Plano de Convertibilidade. Essa decisão trouxe uma forte desvalorização do peso argentino, levando o país a pedir moratória, além de ter provocado a renúncia do presidente. O governo eleito posteriormente precisou iniciar uma reforma completa do sistema monetário argentino para que o país conseguisse sair

4. Essa escassez acontece em virtude das crises nas economias periféricas, que causam fugas de capitais de todas elas para as economias centrais. Tal característica de escassez foi recorrente na década de 1990: no México, em 1995; na Ásia, em 1997; na Rússia, em 1998; no Brasil, principal parceiro comercial da Argentina, em 1999.

do período conturbado em que se encontrava, sobretudo em termos de desigualdades sociais (BATISTA JR, 2002, p. 85).

A renegociação da dívida externa tem sido extremamente difícil desde então. Não obstante, a forte desvalorização do peso argentino entre 2001 e 2002, combinada com a retomada do crescimento mundial e a entrada de um novo presidente trouxeram um quadro menos crítico para o país.

A partir de 2003, houve uma configuração extremamente favorável aos países que, como a Argentina, são exportadores de *commodities*. Isso propiciou o aumento da captação de divisas por meio da exportação de bens, o que diminuiu a fragilidade quanto ao financiamento externo.

Já a mudança na presidência trouxe alterações na composição das políticas internas, que fugiram do corolário neoliberal dos anos 1990, indo em direção a políticas ditas heterodoxas, em que se buscava não apenas o crescimento econômico, mas também maior equidade social e reforço da produção industrial local. Segundo Ferrari e Cunha (2009, pp.10), o governo de Néstor Kirchner, que começou em 2003, traçou uma “nova estratégia de desenvolvimento”, que estabelecia três prioridades:

- 1) A manutenção de uma taxa de câmbio real competitiva, ou seja, deixar a taxa de câmbio desvalorizada para manter as importações relativamente caras e as exportações baratas, melhorando o saldo da balança comercial;
- 2) O estabelecimento de uma política fiscal “prudente”, mas não contracionista como em outros países, o que contentaria o mercado ao evitar a elevação do endividamento público e da inflação, mas permitiria maior raio de manobra para as políticas sociais e setoriais; e
- 3) A implementação de políticas de renda capazes de reverter a tendência anterior de piora da desigualdade social.

Outro importante marco de diferenciação desse período foi

a imposição e manutenção de impostos à exportação agrícola. Tratou-se de uma medida controversa, pois, por um lado, favoreceu as contas públicas e auxiliou na manutenção da taxa de câmbio relativamente desvalorizada no período de expansão econômica que se seguiu; mas, por outro, impôs uma perda econômica e política importante aos tradicionais agricultores, que se manifestou, sobretudo, quando as cotações internacionais dos bens agrícolas começaram a cair (TABER, 2012).

De 2003 a 2008, houve significativas taxas de crescimento econômico, de grande dinamismo no mercado de trabalho, com forte diminuição da taxa de desemprego e melhoria dos salários reais. Notou-se ainda a melhora nas condições financeiras do Estado, com queda das dívidas públicas interna e externa: a primeira, devido aos bons resultados fiscais nos anos de alto crescimento; já a segunda, em virtude da renegociação de parte substancial da dívida externa e da impossibilidade de captação de novos financiamentos. Com isso, a capacidade para fazer políticas sociais e setoriais foi ampliada e utilizada pelo Estado (TABER, 2012).

Para Taber (2012, p. 70) todos esses fatores combinados deram origem a uma “incipiente reindustrialização substitutiva”, tratando-se de uma canalização da riqueza do setor agrícola à indústria e, secundariamente, aos assalariados. Essas mudanças, mesmo que insuficientes para alterar de forma profunda a estrutura econômica argentina, não passaram sem um custo político notável. Isso foi notório a partir de 2008, com o governo de Cristina Kirchner, quando o conflito distributivo se acirrou em virtude da reversão das condições econômicas favoráveis.

Os problemas econômicos e sociais no governo de Cristina Kirchner

Nas eleições de 2007, a população optou pela continuidade do governo anterior de Néstor Kirchner, elegendo como presi-

dente sua esposa, Cristina Kirchner. Embora a mudança presidencial não tenha trazido uma descontinuidade de planos nas esferas política e econômica, os gargalos de uma economia periférica⁵ permaneceram e foram, de certa forma, potencializados com a crise econômica de 2008. Logo, coube ao governo atual enfrentar problemas de ordem interna e externa, que se relacionam e só crescem à medida que soluções pontuais são tomadas.

Com o objetivo de pontuar os problemas econômicos e sociais com que se depararam a presidência e seus ministros atualmente, serão utilizadas variáveis ditas macroeconômicas, como as transações correntes e as reservas internacionais, ao se tratar da questão externa⁶; e inflação, desemprego e PIB, ao se tratar da questão interna⁷.

Como visto, uma das fragilidades externas da economia argentina é a indisponibilidade de moeda estrangeira para importar bens e serviços e para pagar as dívidas contraídas. Ou seja, a saúde do balanço de pagamentos (BP) nesse tipo de economia é estruturalmente frágil e muito sensível às mudanças dos mercados externos. Por exemplo, se houver saída de divisas na conta capital e financeira (CCF) e o superávit em transações correntes (TC) for insuficiente para contrabalançar a perda de divisas do lado financeiro, o país poderá recorrer ao estoque de moeda estrangeira guardada ao longo do tempo (reservas internacionais). Mas, se não houver moeda estrangeira guardada, haverá um sério problema cambial, como os que resultaram nas crises de dívida externa argentinas em 1988 e em 2001.

5. Economia periférica (subdesenvolvida) é aquela em que os problemas de financiamento, câmbio e fomento de tecnologia (apresentando, inclusive, atraso tecnológico nas indústrias) são presentes (Brasil e Argentina são bons exemplos). Para uma discussão sobre as economias periféricas, ver Tavares (1985).

De acordo com os dados coletados do Fundo Monetário Internacional (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2014), distinguem-se dois movimentos na evolução do BP argentino: o primeiro, a partir de 2001, e o segundo, a partir de 2009. No primeiro período, explorado na subseção anterior, observa-se

6. As transações econômicas dos países com os demais têm uma contabilidade específica, chamada balanço de pagamentos, que registra os pagamentos e recebimentos realizados entre o país e seus parceiros “no resto do mundo”, ao longo de um determinado período (com a apresentação mais tradicional sendo a anual). Esse balanço é dividido em duas grandes subcontas: as *transações correntes* (TC), que registram os pagamentos e recebimentos referentes às trocas internacionais de bens e serviços; e a *conta capital e financeira* (CCF), que registra os financiamentos concedidos e/ou tomados internacionalmente. O resultado do Balanço de Pagamentos, que seria, grosso modo, a soma dessas duas subcontas, apontaria se o país recebeu mais moeda estrangeira (do que enviou) no período, fruto dos diversos recebimentos e financiamentos recebidos em termos líquidos (uma situação de *superávit*); ou o contrário, se os pagamentos e as saídas financeiras superaram as entradas (uma situação de *déficit*). As reservas internacionais (ou reservas cambiais) seriam o montante de recursos em moeda estrangeira acumulada ao longo do tempo, que pode servir para fazer os pagamentos em moeda estrangeira quando necessário. Quando o balanço de pagamentos registra *superávit* em determinado ano, as reservas internacionais crescem (há acúmulo de moeda estrangeira), e quando registra *déficit*, as reservas internacionais decrescem, uma vez que os pagamentos foram realizados com base nos recursos previamente acumulados. Para maiores detalhes, ver Feijó et al. (2008).

7. A inflação é o aumento contínuo e generalizado de preços dos bens e serviços comercializados em uma determinada economia. Para maiores detalhes, ver Luque e Vasconcellos (2004). O desemprego define-se pelas pessoas que buscam um emprego (ou, de forma mais abrangente, uma ocupação) e não o encontram. Para maiores detalhes, ver Feijó et al. (2008). Já o PIB, ou produto interno bruto, é a contabilidade da produção líquida de todas as unidades produtoras de um país, num determinado período, a preços de mercado. Para maiores detalhes, ver Feijó et al. (2008).

o crescimento do saldo em TC e o superávit no BP, ou seja, a economia argentina voltou a vender bens de forma satisfatória para o resto do mundo, obtendo superávits, embora dentro dos quadros de uma economia periférica, qual seja, exportando bens de baixo valor agregado e importando bens manufaturados. Em 2009, esse quadro se fragilizou; em 2010, as TC passaram a ser negativas e, em 2011, o BP tornou-se negativo, isto é, os pagamentos ao resto do mundo superaram os recebimentos, sendo saldados com recursos das reservas internacionais. Esse quadro derivou da queda da demanda e da contração das cotações internacionais das *commodities* exportadas pela Argentina a partir, sobretudo, de 2011, diminuindo rapidamente as receitas em moeda forte oriundas das exportações do país.

A queda das reservas internacionais, de 52 bilhões de dólares, em 2010, para menos de 30 bilhões, em abril de 2014, por sua vez, desencadeou o processo de pressão cambial, já que a perda de divisas tende a tornar a moeda estrangeira mais cara no mercado local, promovendo, se o governo permitir que o preço da moeda estrangeira flutue, a desvalorização da moeda doméstica (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2014). O câmbio, que vinha estável de 2003 até 2009, desvalorizou-se bruscamente com a perda de dólares, passando-se a pagar mais pesos argentinos por uma unidade de dólar. Segundo dados do Banco Central do Brasil (2014), em 31 de dezembro de 2010, pagava-se \$3,98 pesos por dólar, e, ao final de maio de 2014, eram necessários mais de \$8 pesos para a compra de uma unidade da moeda norte-americana.

As implicações da desvalorização da moeda doméstica vão além dos resultados do comércio exterior. Essa condição também encarece alguns bens de consumo e as manufaturas, de modo que os preços internos sobem, ou seja, inflacionam-se.

Está enunciado, portanto, o trajeto pelo qual o câmbio pode instabilizar não apenas as contas externas, mas também a economia interna.

As pressões inflacionárias, associadas à trajetória cambial, têm um custo social elevado, afetando o nível de emprego, os preços e os salários. Se os salários não acompanharem a elevação dos preços das mercadorias, haverá perda no poder de compra e queda da demanda, o que acaba incitando os trabalhadores a reivindicar reajustes salariais. Já os empresários que tiverem custos majorados pelos salários, ou pela importação de insumos, também procurarão, no mínimo, recompor suas margens de lucro, alimentando, igualmente, a inflação. Também podem decidir deixar de investir, e numa espiral, a economia desacelera, gerando desemprego e deixando mais nebulosos os caminhos da recuperação. É o que se observa nesse período na Argentina, quando, a partir de 2009, o PIB sofre uma baixa (taxa de crescimento de 0,85%) e o desemprego encontra-se na casa dos 7,1%. Como descreve Taber (2012):

O processo inflacionário afeta diretamente o núcleo da dinâmica de crescimento na pós-convertibilidade. Uma elevada taxa de aumento dos preços traz consequências decisivas para o regime em geral, assim como para os distintos setores da sociedade. Ante o aumento de preços, desata-se uma corrida desesperada dos diversos atores para manter os benefícios do modelo. O setor exportador assiste a um aumento dos seus custos, o que significa uma diminuição dos lucros de não mediar uma nova depreciação ou um aumento similar dos preços externos. Os setores produtores de bens destinados ao merca-

do interno também assistem a um aumento de custos e, também a uma perda de competitividade e uma diminuição da proteção cambial, incrementando as pressões da competição externa. Por último, os trabalhadores devem lutar por incrementos salariais que lhes permitam, no melhor dos casos, manter seu poder aquisitivo frente ao aumento dos preços domésticos. Dessa forma, depois de cinco anos de crescimento e estabilidade política, o programa econômico foi progressivamente perdendo apoio entre seus principais atores (TABER, 2012, p. 72).

Diante desse quadro, a posição do governo argentino é delicada. Internamente, além de crescentes manifestações populares e greves em diversos setores essenciais (polícia, trabalhadores da área dos transportes), opositores afirmam que o processo inflacionário é alimentado pelo excesso de gastos governamentais com as políticas de rendas e setoriais (FANELLI, 2013). Os dados, por outro lado, não ratificam a posição financeira irresponsável do Estado. Taber (2012) afirma que, até a crise de 2008, a situação fiscal do governo era bastante confortável, assim como o eram os dados atuais da dívida pública argentina: em 2013, enquanto a dívida pública bruta da Argentina alcançava 46,9% do PIB, no Brasil a estatística era de 66,3% e, nos Estados Unidos, de 104,5% (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2014). A deterioração fiscal pode decorrer da queda das receitas tributárias com o crescimento mais baixo, mas o nível da dívida pública ainda é confortável.

Com respeito aos financiamentos externos, houve esforço do governo local em retomar as boas relações com o mercado financeiro internacional, mas a reestruturação da moratória de

2001 ainda não foi integral. Há uma divergência com relação à solvência da dívida com dois fundos financeiros internacionais credores da Argentina: um deles é o Gramercy, que está disposto à negociação aberta; o outro é o Elliot, disposto ao conflito direto. Por não considerarem as condições de renegociação e exigirem o pagamento da dívida integralmente, de modo a pedir na justiça preferência no pagamento, tais fundos foram taxados de “abutres” pelo governo argentino. Esse embate repercutiu internacionalmente, de modo que os governos do Brasil e da França posicionaram-se do lado de Buenos Aires (CARREYROU, 2014). Uma solução definitiva para a moratória de 2001 permitiria a volta dos financiamentos externos, e os fluxos positivos na CCF poderiam suavizar, ao menos temporariamente, o problema cambial argentino e as suas repercussões internas.

Assim, observa-se que, em 2014, o governo Kirchner encontrava-se em uma situação em que as pressões políticas surgiam de todos os lados. As medidas disponíveis (políticas monetárias, fiscais, de comércio exterior etc.) eram de caráter conjuntural, quando a solução viria de mudanças na estrutura da economia, porque os problemas econômicos argentinos atuais ainda permeiam o âmbito da exportação primária de bens, a importação de bens manufaturados e a dependência do capital estrangeiro para financiamentos. Por isso, torna-se um desafio para o governo desenvolver políticas que alterem os problemas de fundo da economia e sociedade argentina, e não apenas de curto prazo. Como aponta Fanelli (2013, tradução nossa): “Mas temos que começar por abordar as causas fundamentais e não o sintoma”⁸.

8. Trecho original: “hay que empezar por atacar las causas fundamentales, no el síntoma” (FANELLI, 2013).

Posição das representações do Gabinete de Ministros da Presidente Kirchner

Presidência da Nação - é o chefe supremo da Nação, e chefe político do Governo, responsável pela administração geral do país; dá as instruções e os regulamentos necessários para a execução das leis da Nação, sem alterar o seu espírito com exceções regulamentadas. No Gabinete, tem poder de veto (REPÚBLICA ARGENTINA, 1994).

Chefe de Gabinete - tem como função conduzir as reuniões do Gabinete, mas tem outras atribuições, tais como o exercício da administração geral do país e a coordenação e preparação das reuniões de ministros (JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, 2014).

Ministério da Agricultura, Pecuária e Pesca - determina políticas, planos, programas e projetos nas áreas de produção, tecnologia e qualidade das atividades agrícola, pesqueira, florestal e agroindustrial. Atua no desenvolvimento da política comercial desses setores, na definição de tarifas comerciais e na implementação de políticas de reembolso e restituições à exportação (REPÚBLICA ARGENTINA, 2009).

Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação Produtiva - promove ações de desenvolvimento tecnológico para favorecer os grupos nacionais de produção e de construção. Também adota ações de formação de recursos humanos em ciência, tecnologia e inovação (MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACION PRODUCTIVA, 2014).

Ministério da Cultura - responsável pela formulação e execução das políticas destinadas a estimular a expressão cultural em todas as suas formas e promover políticas de participação institucional em defesa da identidade cultural nacional (REPÚBLICA ARGENTINA, 2014).

Ministério da Defesa - deve auxiliar o presidente nos as-

suntos tocantes à defesa e às relações com as Forças Armadas. Deve traçar políticas, planos, programas e projetos na área de sua competência, feita sob as orientações do Executivo Nacional (MINISTERIO DE DEFENSA, 2013).

Ministério do Desenvolvimento Social - planeja e implementa ações que visam à promoção da integração social e do desenvolvimento humano. Suas políticas devem reduzir as situações de vulnerabilidade social e promover o desenvolvimento da igualdade de oportunidades, a proteção da família e as organizações comunitárias (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, 2013).

Ministério da Economia e Finanças - é o relator do Gabinete, com a função de expor o quadro de problemas a ser deliberado pelos ministros. Seu ministério controla a política econômica, a administração das finanças públicas, do comércio interno e das relações econômicas, financeiras e fiscais do país (MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS, 2004).

Ministério da Educação - sua função é a de planejar, implementar, monitorar e avaliar as políticas no âmbito educacional, contribuindo com assistência técnica e financeira para garantir o funcionamento do sistema nacional de educação (MINISTERIO DE EDUCACION, 2009).

Ministério da Indústria - promove políticas que garantem a agregação de valor em todas as linhas de produção da nação. Suas ações envolvem empresas, trabalhadores, universidades, ONGs, governos provinciais e municípios. As políticas industriais devem preocupar-se com a geração de emprego de qualidade, como forma de construir uma sociedade inclusiva (MINISTERIO DE INDUSTRIA, 2014).

Ministério do Interior e Transportes - sua competência envolve garantir o pleno exercício dos princípios e garantias constitucionais, como a manutenção do sistema republicano, repre-

sentativo e federal, além de atuar nos assuntos relacionados ao transporte (MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE, 2014).

Ministério da Justiça e Direitos Humanos - promove as relações com o Judiciário, o Ministério Público, o Provedor de Justiça e o Conselho Judicial, com vistas à atualização da legislação nacional. Implementa planos e programas para promover e fortalecer os direitos humanos (MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, 2013).

Ministério do Planejamento Federal, Investimento Público e Serviço - preocupa-se com o planejamento do investimento público federal, que visa ao desenvolvimento regional geograficamente equilibrado. Os projetos relacionam-se a obras públicas, habitação, exploração e utilização sustentável dos recursos hídricos, transportes, comunicações, mineração e energia (MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS, 2014).

Ministério da Saúde - deve garantir a saúde de todas as pessoas e promover comportamentos saudáveis na comunidade. Coordena o Sistema Federal de Saúde e pode emitir normas e procedimentos para a garantia de assistência médica de qualidade (MINISTERIO DE SALUD, 2006).

Ministério da Segurança - deve garantir todas as matérias relacionadas com a segurança interna e com os direitos e garantias dos cidadãos, como a preservação da liberdade, da vida e da propriedade. Deve atuar dentro do marco do sistema democrático, a partir do poder de polícia (MINISTERIO DE SEGURIDAD, 1992).

Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto - dá assistência ao presidente e ao chefe de Gabinete de Ministros no que se refere às relações externas da Nação e sua representação para com governos estrangeiros, a Santa Sé e entidades/organizações internacionais. Deve também fornecer instruções apropriadas em cada caso de política externa, bem

como executá-la (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO, 2011).

Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social - propõe, projeta, desenvolve e supervisiona as políticas para todas as áreas do trabalho, emprego e relações industriais, formação profissional e segurança social (MINISTERIO DEL TRABAJO, EMPLEO E SEGURIDAD SOCIAL, 2014).

Questões para debate

Como pudemos observar, os problemas atuais da economia argentina são resultado de um longo processo de decisões tomadas em anos anteriores. Desse modo, decisões acertadas se tornam cada vez mais fundamentais para que a população do país consiga retomar a estabilidade gozada anos atrás.

Levando em consideração que o assunto tratado é de viés econômico e social, mas que reflete nos mais diversos âmbitos do país, o Gabinete, juntamente com a presidência, constitui-se no único órgão a reunir representações das diversas facetas da sociedade argentina que precisam ser levadas em consideração. Tendo isso em mente, o processo de tomada de decisão dos ministros deve levar em conta os seguintes aspectos:

- 1) Como lidar com os problemas econômicos da economia argentina nas áreas relacionadas à inflação, dívida interna e externa, às reservas e ao câmbio?
- 2) Qual o papel de cada Ministério na elaboração de um plano de ação para amenizar os efeitos sociais e políticos desses problemas econômicos?
- 3) O que se pode fazer para melhorar a visibilidade do governo, dentro e fora do país?

REFERÊNCIAS

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. “Taxas de Câmbio”. In: *Website oficial do Banco Central do Brasil*, 2014. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?txcambio>>. Acesso em: 17.jun.2014.
- BARBOSA, S. C. “Evaluando las instituciones políticas de gobierno de coordinación nacional en Argentina: el rol del Jefe de Gabinete de Ministros en la Argentina pos reforma. Un análisis desde la Ciencia Política, instituciones políticas”. In: *Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública*, Caracas, 2010. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0065402.pdf>>. Acesso em: 07.jun.2014.
- BATISTA JR, P. N. “Argentina: uma crise paradigmática”. In: *Estudos Avançados*, n. 16, v. 44, 2002, pp. 83-96. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v16n44/v16n44a06.pdf>>. Acesso em: 04.jun.2014.
- BRESSER-PEREIRA, L.C; FERRER, A. “Dolarização crônica: Argentina e Brasil” In: *Revista de Economia Política*, n. 1, v. 11, 1991, pp. 5-15. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/selected/Argentina/41-1.pdf>>. Acesso em: 04.jun.2014.
- CANO, W. “América Latina: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo”. In: FIORI, José Luís (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999, pp. 287-328.
- CARREYROU, J. “Dívida da Argentina é motivo de briga entre dois fundos americanos”. In: *Valor Econômico*. 10 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/impreso/wall-street-journal-americas/divida-da-argentina-e-motivo-de-briga-entre-dois-fundos-america>>. Acesso em: 06.jun.2014.
- DE RIZ, L.; SABSAY, D. “El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina”. In: *Nueva Sociedad*. Caracas, 1998, pp.215-232.
- FANELLI, J. “Mirando el 2014 en Argentina - ¿Dónde está el piloto?”. In: *Observatorio Económico de La Red Mercosur*, 23 de dezembro de 2013.
- FEIJÓ, C., et. all. *Contabilidade Social: a nova referência das Contas Nacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- FERRARI, A.; CUNHA, A. M. “A Argentina depois da conversibilidade: um caso de novo-desenvolvimentismo?”. In: *Revista de Economia Política*, v. 29, n. 1 (113), pp. 3-23, janeiro-março/2009.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). *World Economic and Financial Surveys*. Outubro de 2013. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/weodata/index.aspx>>. Acesso em: 06.abr.2014.

- _____. *World Economic Outlook Database*. Abril de 2014. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/index.aspx>>. Acesso em: 17.jun.2014.
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS. “Jefatura de Gabinete”. In: *Website Oficial da Presidencia de la Nación*. 2014. Disponível em: <<http://www.jgm.gov.ar/paginas.dhtml?pagina=1>>. Acesso em: 28.mar.2014.
- LUQUE, C. A.; VASCONCELLOS, M. A. S. “Considerações sobre o problema da Inflação”. In PINHO, D.B.; VASCONCELLOS, M.A (orgs.). *Manual de Economia* – Equipe de Professores da USP. 5ª edição. Editora Saraiva, 2004.
- MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). “Quem somos”. In: *Website Oficial do MERCOSUL*. 2014. Dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/show?contentid=4002&channel=secretaria>> Acesso em: 05.abr.2014.
- MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACION PRODUCTIVA (MECT). “El Ministerio”. In: *Website Oficial da Presidencia de La Nación*. 2014. Disponível em: <<http://www.mincyt.gob.ar/ministerio/ministerio-100>>. Acesso em: 22.abr.2014.
- MINISTERIO DE DEFENSA (MD). “Competencias”. In: *Website Oficial da Presidencia de la Nación*, 2013. Disponível em: <http://www.mindef.gov.ar/institucional/politica_nacional_de_la_defensa/competencias.html>. Acesso em: 21.abr.2014.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MDS). “Institucional”. In: *Website Oficial da Presidencia de la Nación*, 2013. Disponível em: <<http://www.desarrollosocial.gov.ar/institucional/100>>. Acesso em: 22.abr.2014.
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS (MEFP). “Ministerio”. In: *Website Oficial da Presidencia de la Nación*, 2004. Disponível em: <<http://www.mecon.gov.ar/ministerio-de-economia-y-finanzas-publicas/>>. Acesso em: 21.abr.2014.
- MINISTERIO DE EDUCACION (MEduc). “El Ministerio”. In: *Website Oficial da Presidencia de la Nación*, 2009. Disponível em: <<http://portal.educacion.gov.ar/elministerio/el-ministerio/el-ministerio/>>. Acesso em: 22.abr.2014.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA (MInd). “Institucional”. In: *Website Oficial da Presidencia de la Nación*, 2014. Disponível em: <<http://www.industria.gob.ar/institucional/>>. Acesso em: 22.abr.2014.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. “Misión”. In: *Website Oficial da Presidencia de la Nación*, 2013. Disponível em: <<http://www.jus.gob.ar/el-ministerio/mision.aspx>>. Acesso em: 22.abr.2014.

- MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS (MPFIPS). “Institucional”. In: *Website Oficial da Presidencia de la Nación*, 2014. Disponível em: <<http://www.minplan.gov.ar/institucional.html>>. Acesso em: 22.abr.2014.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO (MRECIC). “Misión”. In: *Website Oficial da Presidencia de la Nación*, 2011. Disponível em: <<http://www.mrecic.gov.ar/es/mision-ministerio-de-relaciones-exteriores-y-culto>>. Acesso em: 28.mar.2014.
- MINISTERIO DE SALUD (MS). “El Ministerio”. In: *Website Oficial da Presidencia de la Nación*, 2006. Disponível em: <<http://www.msal.gov.ar/index.php/home/mision-vision-y-objetivos>>. Acesso em: 22.abr.2014.
- MINISTERIO DE SEGURIDAD (MSeg). “Misión”. In: *Website Oficial da Presidencia de la Nación*, 1992. Disponível em: <<http://www.minseg.gov.ar/misi%C3%B3n>>. Acesso em: 22.abr.2014.
- MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE (MI). “El Ministerio”. In: *Website Oficial da Presidencia de la Nación*, 2014. Disponível em: <<http://www.mininterior.gov.ar/ministerio/ministerio.php?idName=min&idNameSubMenu=&idNameSubMenuDer=>>> Acesso em: 21.abr.2014.
- MINISTERIO DEL TRABAJO, EMPLEO E SEGURIDAD SOCIAL (MTSS). “Institucional”. In: *Website Oficial da Presidencia de la Nación*, 2014. Disponível em: <<http://www.trabajo.gov.ar/institucional/>>. Acesso em: 22.abr.2014.
- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA. “La Presidenta”. In: *Casa Rosada*. 2014. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.ar/la-presidenta/biografia>>. Acesso em: 29.maio.2014.
- REPÚBLICA ARGENTINA. *Constitución Nacional Argentina – Ley n° 24430*. Poder Legislativo Nacional, 1994. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>>. Acesso em: 04.abr.2014.
- _____. “Decreto 1366/2009 – Ministerios: Créanse los Ministerios de Industria y de Agricultura, Ganadería y Pesca”. In: *InfoLEG – Base de datos del Centro de Documentación e Información, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*, 2009. Disponível em: <<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158298/norma.htm>>. Acesso em: 29.mar.2014.
- _____. “Decreto 438/92 – Ley de Ministerios”. In: *InfoLEG – Base de datos del Centro de Documentación e Información, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*, 1992. Disponível em: <<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/8476/norma.htm>>. Acesso em: 29.maio.2014.
- _____. “Decreto 641/2014 – Administración Publica Nacional: Ley de Ministerios”.

In: *InfoLEG – Base de datos del Centro de Documentación e Información, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*, 2014. Disponível em: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/225000-229999/229556/norma.htm>>. Acesso em: 04.jun.2014.

_____. “Ley n° 22.450 – Ley de Ministerios: Ley de competencia de los ministerios nacionales y derogación de la Ley n° 20.524”. In: *InfoLEG – Base de datos del Centro de Documentación e Información, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*, 1981. Disponível em: <<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/152076/norma.htm>>. Acesso em: 29.maio.2014.

SARTI, F. *Internacionalização Comercial e Produtiva no Mercosul nos anos 90*. Tese de doutorado – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2001.

TABER, S. E. B. *Desenvolvimento e políticas industriais: um estudo comparativo entre a Argentina e o Brasil (2002-2008)*. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/dissertacoes_e_teses/Santiago_Bustelo_Taber.pdf>. Acesso em: 04.jun.2014.

TAVARES, M.C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

Desemprego estrutural e trabalho decente para todos

Laura Fernanda Zeine dos Santos

Laís Melo Mastelaro

Filipe Donati Aguiar

Caroline de Rosso

Fernanda Faccin Cardoso

Mateus Grozza da Silva

Victória Guilbon Martelotta Amalfi

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) é uma das agências das Nações Unidas (ONU), e conta com 185 Estados-membros. Seu objetivo é promover a justiça social entre trabalhadores, empregadores e governos. A OIT é a única organização internacional que tem uma estrutura tripartite, isto é, além de envolver as representações de cada Estado, também inclui representantes de organizações de empregadores e de trabalhadores. Essa estrutura é mais acessível que as organizações internacionais formadas apenas por Estados, pois promove uma oportunidade mais ampla de debater e elaborar normas trabalhistas que sejam apropriadas para as três partes envolvidas.

A OIT é responsável pela promoção de condições dignas de trabalho em nível internacional, a partir de quatro objetivos estratégicos: “I - Promover e aplicar as normas e os princípios e direitos fundamentais do trabalho; II - Criar maiores oportunidades de emprego decente e renda para homens e mulheres; III - Aumentar a cobertura e eficácia da proteção social para todos; IV - Fortalecer o tripartismo e o diálogo social”¹ (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 h, tradução nossa). Esses quatro objetivos podem ser alcançados de diversas maneiras, inclusive, por exemplo, por meio

da formulação de políticas e programas, da criação de novas normas internacionais do trabalho e do desenvolvimento de pesquisas avançadas nesse domínio.

Este artigo discutirá principalmente dois temas que são de extrema importância dentro dos objetivos da OIT: a questão da tecnologia e do desemprego estrutural e a questão da cooperação regional para a promoção do trabalho decente.

Uma das grandes preocupações da OIT é sobre como lidar com o nível elevado de desemprego gerado pelos avanços tecnológicos. Esse problema tem efeitos negativos nas condições de trabalho, uma vez que as pessoas desempregadas, quando estão procurando por emprego, estão mais suscetíveis a aceitar ocupações com leis de trabalho flexíveis e condições de trabalho precárias. A discussão desses assuntos é crucial, uma vez que a OIT deve promover convenções e recomendações em relação ao futuro do emprego e do trabalho em âmbito mundial.

O papel da Organização Internacional do Trabalho

A OIT foi criada em 1919, como parte do Tratado de Versalhes, que estabeleceu o fim da Primeira Guerra Mundial. A organização foi fundada a partir da ideia de que a paz universal apenas seria estabelecida por meio da justiça social. Atualmente, como parte do guarda-chuva da ONU, a OIT é responsável por formular normas trabalhistas por meio de convenções e recomendações, bem como por supervisionar sua aplicação.

1. Trecho original: “I - Promote and realize standards and fundamental principles and rights at work; II - Create greater opportunities for women and men to decent employment and income; III - Enhance the coverage and effectiveness of social protection for all; IV - Strengthen tripartism and social dialogue” (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 h).

Em relação aos quatro objetivos estratégicos da OIT, o primeiro se refere à promoção de direitos trabalhistas por meio da criação de normas e princípios. A organização define objetivos para garantir o funcionamento adequado das relações de trabalho e estabelece garantias por meio de princípios e direitos. As normas visam a criar condições de trabalho decente para todos, combinadas com crescimento econômico e desenvolvimento (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 i).

O segundo objetivo se concentra na criação de maiores oportunidades de emprego e renda para todos, tanto para homens quanto para mulheres. Dentro desse objetivo, inclui-se a *Agenda Global para o Emprego* da OIT, que procura manter o emprego no centro das políticas econômicas e sociais de cada país. Essa agenda estimula a criação de emprego produtivo, pelo qual os países podem melhorar e manter a vida de milhares de pessoas cujo rendimento é insuficiente ou que ainda estão desempregadas (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 g).

O terceiro objetivo reafirma um dos direitos fundamentais da ONU, que é a proteção social. Tal direito assegura a promoção do bem-estar humano e do consenso social nas seguintes dimensões: estender a cobertura e a eficácia dos sistemas de proteção; expandir e promover o trabalho decente; e desenvolver programas e atividades que visam à proteção de grupos vulneráveis em todo o mundo (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 k).

O quarto objetivo busca fortalecer a estrutura tripartite e o diálogo social. Considerando que a cooperação entre países, trabalhadores e empregadores assume um papel fundamental na promoção de novas oportunidades de trabalho decente, a OIT estimula medidas que permitem essa convergência por meio do diálogo social (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 j).

Devido à complexidade da estrutura tripartite, a OIT tem uma pluralidade de documentos, que abrangem diferentes aspectos e princípios, conforme as mudanças ao longo do tempo desencadearam alterações na estrutura mundial de trabalho e emprego. Esse é o caso de sua própria Constituição, que rege a adoção de normas trabalhistas internacionais. Esse documento já sofreu seis emendas, com o objetivo de acomodar diferentes interesses (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1946).

Outro documento importante é a *Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas Multinacionais e Política Social*, adotada em novembro de 1977. Essa declaração apresenta os princípios que devem guiar a ação das empresas multinacionais, das organizações trabalhistas e dos Estados em relação à garantia de uma estrutura adequada de emprego e de condições decentes de vida e de trabalho (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2002).

A *Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho*, criada em 1998, é outro documento central, por garantir a liberdade de associação em sindicatos; o direito à barganha coletiva; a eliminação de inúmeras formas de trabalho forçado; e a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2007).

Mais um documento crucial é a *Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Justa*, de 2008. Essa declaração foi adotada com o objetivo de reforçar as políticas e os princípios que governam a OIT e propõe uma globalização mais justa, baseada no trabalho decente. O documento responde ao período de crises políticas e econômicas dessa década, que exige repensar como a organização atingirá sua missão institucional (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2008).

É importante notar que, além dessas declarações, a OIT produz outros tipos de documentos. É o caso das recomendações,

que definem os princípios que devem orientar o estabelecimento de normas trabalhistas no interior de cada país. Porém, essas recomendações não têm caráter recomendatório. Mas a OIT também tem poder normativo de definir convenções e tratados bilaterais, que têm natureza jurídica de tratados internacionais – portanto, por meio desses documentos, os países estão vinculados a uma obrigação de internalizar as decisões aos ordenamentos jurídicos nacionais.

A OIT também tem o mandato de desenvolver mecanismos de controle, que supervisionam e garantem que os países estão implementando as convenções e tratados bilaterais estabelecidos no interior da organização. Há dois tipos de mecanismos de controle: o sistema de supervisão regular, que analisa se as normas estão sendo seguidas pelos membros, e os procedimentos especiais. Se um problema for encontrado na aplicação das diretrizes da OIT, esta busca assistir os países por meio do diálogo social e assistência técnica.

Em resumo, a OIT é responsável por formular normas trabalhistas internacionais que levem em consideração as relações de trabalho e emprego em diferentes esferas. Por meio de programas e políticas, a própria estrutura tripartite da organização mostra a importância do diálogo e da cooperação para o estabelecimento da paz global e da justiça social. A OIT é uma organização dinâmica, atualizada diante dos inúmeros desafios que o emprego e o trabalho enfrentam atualmente. Na próxima seção, serão discutidos alguns desses desafios: tecnologia e desemprego estrutural; e cooperação regional para promover o trabalho decente.

Progresso tecnológico e desemprego estrutural

Um dos principais problemas mundiais da atualidade é o desemprego. Estima-se que, em 2013, cerca de 202 milhões de trabalhadores no mundo não estavam inseridos no mercado de

trabalho. O número de desempregados entre os jovens de 15 e 24 anos também é alarmante: cerca de 74,5 milhões, o que representa 13,1% da juventude desempregada no mundo. Além do desemprego, as condições precárias de trabalho também se intensificaram nos últimos anos: índices mostram que, em 2013, 839 milhões de famílias viviam com menos de 2 dólares diários, e, dentre elas, 375 milhões viviam com menos 1,25 dólar por dia (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2014).

O desemprego pode ser causado por severos problemas econômicos, políticos e sociais. Em termos macroeconômicos, o desemprego pode ser dividido em três tipos.

O primeiro tipo é o desemprego friccional, resultante da mobilidade de mão de obra de um emprego para outro. Esse tipo de desemprego pode ser causado por várias razões: pessoas procurando pelo primeiro emprego ou retornando ao mercado de trabalho após um período de afastamento, por diferentes motivos; pessoas que estão mudando o foco de sua carreira; pessoas que estão se mudando para uma nova cidade etc. (LINDBECK, 1999).

O segundo tipo é denominado de desemprego conjuntural ou cíclico, que é causado por questões relacionadas à conjuntura econômica, como é o caso de recessões ou crises econômicas. Diferentemente do desemprego friccional, esse segundo tipo de desemprego não é causado pelas motivações pessoais dos trabalhadores, mas, sim, por uma situação peculiar na qual o crescimento econômico está comprometido (LINDBECK, 1999).

Já o terceiro tipo de desemprego denomina-se estrutural e compreende um fenômeno mais complexo. Esse desemprego não é proveniente de problemas momentâneos e passageiros, mas da estrutura da economia, isto é, do seu modo de organização e funcionamento, no qual ocorre uma redução na demanda por trabalho sem causar um movimento mútuo na oferta de trabalho. Essas mudanças estruturais podem ter várias causas:

Fatores estruturais incluem determinantes políticos e legais (por exemplo, flexibilidade nos arranjos de tempo de trabalho, taxaço, apoio familiar, esquemas de aposentadoria, políticas de aprendizagem, permissões de trabalho, seguro-desemprego e salário mínimo), bem como outros determinantes (por exemplo, fatores demográficos e culturais, grau de educação, progresso tecnológico e disponibilidade de transporte)² (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2013 a, tradução nossa).

Um dos fatores estruturais mais importantes é o desenvolvimento tecnológico, pois ele apresenta duas faces, aquela que cria e aquela que destrói empregos: o maior uso de tecnologias no processo produtivo barateia os insumos econômicos, viabiliza novos setores econômicos e traz várias facilidades no dia a dia das pessoas; porém, sua utilização progressiva multiplica o número de desempregados, e aqueles que são contratados são um ou outro técnico responsável em “ligar e desligar esses maquinários” (SENA, 1999, p.16).

Atualmente, a situação de desemprego estrutural causada por progresso tecnológico se alterou enormemente, em virtude da Terceira Revolução Industrial, o que provocou uma mudança na discussão sobre o tema.

2. Trecho original: “Structural factors include policy and legal determinants (e.g. flexibility of working-time arrangements, taxation, family support, retirement schemes, apprenticeships, work permits, unemployment benefits, and minimum wage) as well as other determinants (e.g. demographic and cultural factors, level of education, technological progress, and availability of transportation)” (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2013 a).

Desemprego estrutural causado pela Terceira Revolução Industrial

O debate sobre desemprego estrutural causado pelo desenvolvimento tecnológico sofreu alterações ao longo da história. Embora as duas primeiras Revoluções Industriais tenham resultado na substituição de vários trabalhadores por maquinários nas linhas de produção, o nível de emprego e de salário cresceu em certos períodos históricos. Isso ocorreu especialmente no período conhecido como os “anos dourados” do capitalismo (do pós-Segunda Guerra Mundial até o fim dos anos 1960), quando a acumulação do capital possibilitou, por meio de inovações tecnológicas, a criação de novas oportunidades de trabalho em setores ascendentes, com altos salários. Pessoas que eventualmente pudessem estar desempregadas em virtude da automação de setores industrial poderiam encontrar um bom emprego no setor de serviços, que se encontrava em ascensão naquela época.

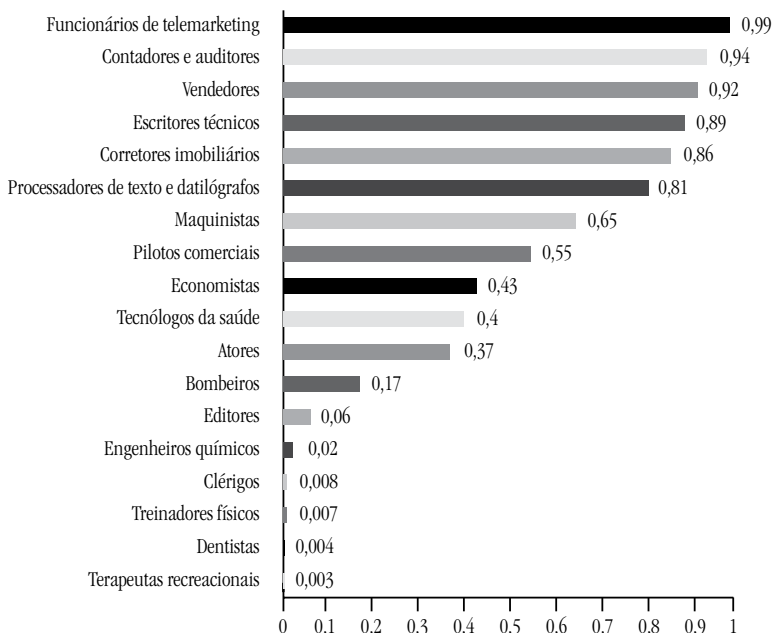
No século XXI, é crucial analisar as transformações decorrentes da globalização e do progresso tecnológico. Atualmente, mesmo em momentos de expansão e crescimento, o número total de empregos que a economia capitalista global consegue gerar é cada vez menor, em virtude da substituição de mão de obra por novas tecnologias, como a robótica, a informática e a inteligência artificial.

Essas tecnologias são resultantes da Terceira Revolução Industrial, e sua principal característica é que ela não mais desloca os trabalhadores para outros serviços ou setores, mas os substitui completamente. Isso porque essa é a revolução da “substituição dos cérebros” e, portanto, a mais destruidora de empregos em comparação com as duas primeiras Revoluções Industriais. A automação das indústrias, do setor de serviços e os novos métodos de gerência científica substituem a base eletromecânica por máquinas inteligentes, que têm a capacidade de reproduzir quase que autonomamente todo o ciclo de produção. As máquinas inteligentes realizam funções conceituais, administrativas, e

gerenciais; e organizam todo o ciclo produtivo, desde a extração da matéria-prima, passando pelo marketing, até a distribuição do produto final e de serviços (“THE ONRUSHING...”, 2014).

Progressivamente, a computadorização dos processos produtivos está tomando o espaço de várias profissões, em diferentes setores econômicos, e isso traz inúmeros impactos na questão do emprego. O gráfico 1 mostra a probabilidade de algumas profissões desaparecerem em virtude da computadorização nas próximas duas décadas.

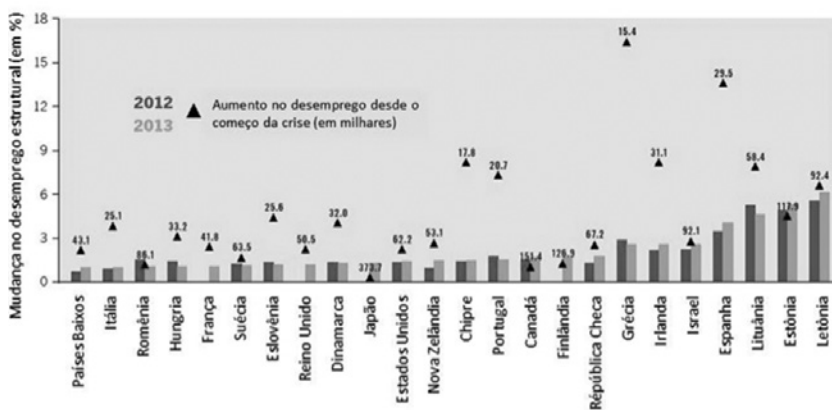
Gráfico 1 – Probabilidade de perda de emprego devido à computadorização nas próximas duas décadas, 2013 (1 = máxima probabilidade)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados de FREY; OUSBORNE, 2013.

Desde os anos 1980, esse novo padrão tecnológico é responsável pela extinção de diversos postos de trabalho. Nos Estados Unidos, foi eliminado cerca de 1,8 milhão de empregados de 1981 a 1991; na Alemanha, foram 500 mil em apenas um ano, de 1992 a 1993 (RIFKIN, 1995, p. 8). Os números atuais de desempregados estruturais são ainda mais alarmantes. De acordo com o gráfico 2, a tendência de aumento do desemprego estrutural em vários países do mundo é expressiva, especialmente após a crise econômica global de 2008.

Gráfico 2 – Mudanças no desemprego estrutural³ (2012-2013, em %)



Fonte: INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 m, p. 41.

3. Nas estatísticas da OIT, os dados de desemprego estrutural são apresentados como “desemprego de tendência”.

Tais dados demonstram que o desemprego estrutural pode ser encarado como um problema de grande profundidade, pois se trata de movimento relativamente permanente e repleto de variáveis controversas, direcionando a estrutura da economia e o problema do desemprego para um futuro repleto de incertezas. Conforme analisa Rifkin (2004, p. 340), os resultados desse processo são profundos e exigem repensar o papel social do trabalho humano:

A Era da Informação chegou. Nos próximos anos, novas e mais sofisticadas tecnologias de software aproximarão cada vez mais a civilização de um mundo praticamente sem trabalhadores. Nos setores da agricultura, manufatura e serviços, as máquinas estão rapidamente substituindo o trabalho humano e prometem uma economia de produção quase totalmente automatizada, já nas primeiras décadas do século XXI. A maciça substituição do homem pela máquina forçará cada nação a repensar o papel a ser desempenhado pelos seres humanos no processo social.

Para alguns analistas, não há uma tendência econômica natural que possa trazer uma solução para esse problema, pois a produção capitalista baseada na tecnologia da informação não mais incluirá largas massas de trabalhadores no processo produtivo (TAVARES, 1998). Para outros, o presente momento é uma fase de transição para um novo ciclo tecnológico que novamente elevará mundialmente o nível de renda e emprego (BRYNJOLFSSON; MCAFEE, 2014). Em um mundo em que os avanços tecnológicos são progressivos, a OIT deve mobilizar a

estrutura tripartite para discutir os rumos do emprego mundial, especialmente em relação ao setor de serviços, que é o que mais emprega pessoas mundialmente.

O debate na Organização Internacional do Trabalho

A OIT, desde sua criação, lidou com várias situações históricas de desemprego. Em relação ao desemprego estrutural, há dois principais instrumentos para amenizar a falta de empregos: a proteção social e a promoção de programas de emprego decente, especialmente para os jovens.

Considerando que o desemprego tem sido um problema permanente desde o fim dos “anos dourados”, deve haver algum tipo de suporte político para minimizar seus impactos sociais. A OIT tem fortemente apoiado o desenvolvimento de políticas de proteção social relacionada ao desemprego, especialmente porque, desde os anos 1980, os benefícios sociais tornaram-se mais flexíveis, e as políticas passaram a se focar no indivíduo e no mercado. A OIT destaca o papel fundamental ocupado pelas políticas de proteção contra do desemprego, por exemplo, a adoção de um seguro-desemprego, com vistas a amenizar seus efeitos negativos:

Os benefícios contra o desemprego desempenham um papel fundamental na garantia de segurança de renda para os trabalhadores desempregados e na facilitação de sua transição para novos postos de trabalho, em especial se forem devidamente articulados com benefícios de emprego. (...) As altas taxas de cobertura dos benefícios contra o desemprego estão associadas a uma maior segurança de renda dos beneficiários, desde que o nível de benefícios

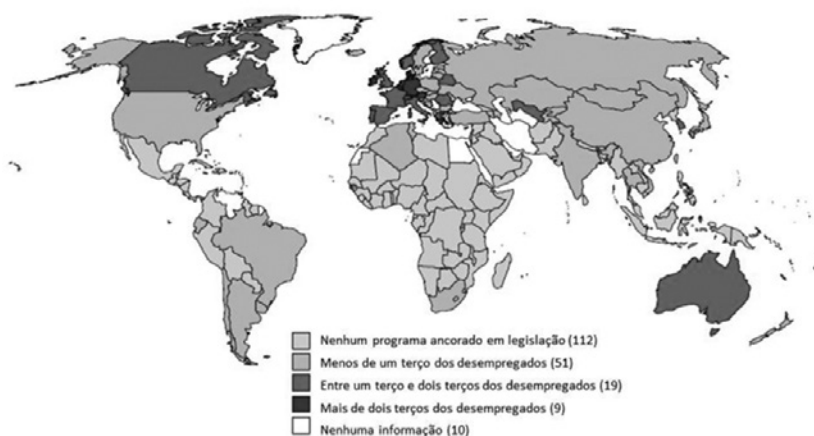
*seja adequado. (...) Nos países onde as taxas de cobertura são mais baixas, os desempregados são mais propensos a viver na pobreza. (...) A proteção do emprego desempenha, assim, um papel fundamental na facilitação da transição de volta para o emprego e na prevenção da pobreza*⁴ (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 n, pp. 34-7, tradução nossa).

Entretanto, como pode ser visto na figura 1, a cobertura efetiva dos benefícios contra o desemprego varia entre regiões. Na Europa Ocidental, 63,8% dos desempregados estão cobertos por tais benefícios, mas, na Europa Central e Oriental, esse número cai para 21,6%. Na América do Norte, apenas 28% dos desempregados contam com tal proteção; na região do Ásia-Pacífico, apenas 7,2%; na América Latina e no Caribe, 4,6%; e, no Oriente Médio, na África do Norte e na África Subsaariana, menos de 3% (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 n, pp. 35-6). Considerando que o desemprego estrutural se agrava temporaneamente, a OIT deve promover intensamente programas e instrumentos de proteção social contra o desemprego, com o

4. Trecho original: “Unemployment benefits play a key role in ensuring income security for unemployed workers and in facilitating their transition to new jobs, particularly if properly linked to employment services. (...) High coverage rates of unemployment benefits are associated with higher income security for beneficiaries, provided that benefit levels are adequate. Unemployment benefits play a major role in preventing poverty for the unemployed (...). In countries where effective coverage rates of unemployment benefits are lower, the unemployed are more likely to live in poverty. (...) Unemployment protection thus plays a key role in facilitating transitions back into employment and preventing poverty” (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 n, pp. 34-7).

objetivo de não apenas de alterar essa distribuição desigual da cobertura social, mas também de garantir que as pessoas desempregadas serão apoiadas por políticas governamentais.

Figura 1 – Porcentagem de pessoas desempregadas que recebem benefícios



Notas: Dados de 2009-13; para a maioria dos países, 2012-13. Beneficiários desempregados de esquema de assistência social geral não estão incluídos em virtude da indisponibilidade das informações. A inclusão deles iria ampliar as taxas de cobertura, mas apenas nos países onde tais esquemas existem em uma larga escala (países de alta renda e alguns países de média renda).

Fonte: INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 n, p. 35.

Entretanto, a proteção social contra o desemprego é apenas uma solução a curto prazo. Isso significa que a OIT deve promover, a longo prazo, programas de emprego e trabalho decente. A *Agenda Global para o Emprego* da OIT visa a colocar as políticas de emprego no coração das políticas sociais e econômicas promovidas pelos países. Essa agenda engloba o período de 2010-2015, no qual várias estratégias devem ser implementadas com vistas à criação de empregos produtivos,

como políticas de treinamento e capacitação de trabalhadores e programa para aumentar as empresas sustentáveis (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 g).

A *Agenda Global para o Emprego* também engloba o problema do desemprego jovem. Há uma séria tentativa da OIT em inserir os jovens economicamente ativos no mercado de trabalho. Na Conferência Internacional do Trabalho de 2012, a OIT adotou uma resolução que compreende cinco principais medidas com vistas a tratar do desemprego jovem: “políticas macroeconômicas, empregabilidade, políticas de mercado de trabalho, empreendedorismo jovem e direitos”⁵ (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2012, tradução nossa). Essas medidas visam a promover “políticas anticíclicas e intervenções no lado da demanda, programas de emprego público, esquemas de garantia de emprego, programas de infraestrutura intensivas em trabalho, subsídios de salário e de treinamento e outras intervenções específicas para o emprego jovem”⁶ (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2012, tradução nossa).

Portanto, a OIT busca implementar procedimentos substanciais para intervir nas situações práticas nas quais o desemprego estrutural prevalece, promovendo políticas e programas que objetivam garantir uma condição de emprego mais protegida e equilibrada para todos.

5. Trecho original: “macro-economic policies, employability, labor market policies, youth entrepreneurship and rights” (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2012).

6. Trecho original: “countercyclical policies and demand-side interventions, public employment programmes, employment guarantee schemes, labour-intensive infrastructure programmes, wage and training subsidies and other specific youth employment interventions” (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2012).

Cooperação regional para a promoção do trabalho decente para todos

A *Agenda do Trabalho Decente* construída pelos representantes tripartites da OIT tem como objetivo atingir o bem-estar dos trabalhadores, garantindo a cada indivíduo um trabalho decente. Essa condição trará não apenas melhores condições sociais e econômicas, mas, também, estabilidade familiar, paz na comunidade e oportunidades para crescimento profissional. Para isso, a agenda envolve quatro dimensões: i) criação de empregos; ii) garantia dos direitos dos trabalhadores; iii) extensão da proteção social e iv) a promoção do diálogo social (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 c).

A primeira dimensão preocupa-se com os efeitos negativos que as crises econômicas causam nas taxas de emprego. A OIT desenvolveu o *Programa Mundial de Empregos* como uma estratégia de colocar a geração de empregos em primeiro lugar nas políticas dos membros da OIT, direcionando novas vagas de emprego para as pessoas cujo salário garante apenas para sua sobrevivência ou as que estão desempregadas. Os resultados esperados pela OIT com esse programa são:

- 1) *Políticas coordenadas e coerentes que geram um crescimento inclusivo, rico em empregos;*
- 2) *Políticas de desenvolvimento de habilidades para aumentar a empregabilidade dos trabalhadores, a competitividade das empresas e crescimento inclusivo;*
- 3) *Políticas e programas para promover empresas sustentáveis e o empreendedorismo.* (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 e).

Para garantir o direito a um trabalho decente, a segunda dimensão da agenda exige uma expressiva implementação dos instrumentos legais internacionais que contêm os princípios e os direitos básicos que devem ser garantidos no ambiente de trabalho. A aplicação das *Normas Internacionais do Trabalho* definidas no âmbito da OIT é de responsabilidade da estrutura tripartite da organização, pois apenas a atuação conjunta entre Estados, empregadores e trabalhadores garantirá os direitos do trabalho. Nesse sentido, é fundamental reforçar o sistema de supervisão da OIT, não apenas quanto à fiscalização do cumprimento das normas no interior dos Estados, mas principalmente ao apontamento de áreas para mudanças (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 i).

A terceira dimensão envolve a proteção social, uma vez que apenas 20% da população mundial é coberta totalmente por esse direito fundamental. No que se refere à segurança social, ela é garantida a somente 10% dos trabalhadores em países menos desenvolvidos; de 20 a 60% nos países em desenvolvimento; e aproximadamente 100% nos países desenvolvidos. A partir desses dados, essa dimensão da agenda engloba três objetivos: i) assegurar a extensão e a eficácia das políticas de segurança social; ii) proteger os trabalhadores por meio de melhores salários, horas justas de tempo de trabalho, direito à saúde, dentre outros mecanismos que evitem a exploração dos trabalhadores; iii) garantir a proteção de grupos vulneráveis no trabalho, como é o caso dos imigrantes, mulheres e portadores de doenças graves e irreversíveis, entre outros (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 k).

Por fim, a quarta dimensão destaca a importância do diálogo social na promoção dos objetivos da Agenda. O conceito de diálogo social refere-se às formas de comunicação, troca de informações e negociação entre os membros da representação tripartite da OIT, sejam essas formas institucionalizadas ou in-

formais. A eficácia desse diálogo depende: i) do respeito aos direitos fundamentais de liberdade de associação a sindicatos e de negociação coletiva; ii) do fortalecimento das organizações de trabalhadores e empregadores, para que tenham os conhecimentos necessários para participar do diálogo social; iii) de engajar os participantes nesse diálogo por meio do compromisso e da vontade política; iv) de a OIT prover respaldo institucional adequado (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 j).

As quatro dimensões da Agenda do Trabalho Decente demonstram como os esforços regionais são cruciais para a implementação de políticas integradas que atendam às demandas específicas de cada região. Essas medidas são tomadas por meio dos escritórios regionais da OIT.

No Escritório da OIT para a África, a Agenda está sendo implementada com a ajuda de outras organizações, com o objetivo de reduzir a pobreza e expandir o crescimento econômico nos países africanos. O Escritório também encoraja a geração de empregos para os jovens africanos que vivem em condições sub-humanas, por meio de intervenções e assistência e aconselhamento de políticas públicas. Outro problema tratado é o grande número de crianças que trabalham: 59 milhões delas estão em empregos considerados de risco. A OIT criou o Centro Integrado de Pesquisa sobre Trabalho Infantil – África, que monitora regularmente todos os problemas que envolvem o trabalho infantil nos países africanos. Por fim, em setembro de 2014, ocorrerá a Cúpula de Ouagadougou +10, que reunirá os chefes de Estado e governo africanos com vistas a impulsionar a *Declaração e o Plano de Ação para a promoção do emprego e combate à pobreza*, adotado em 2004 (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 a).

O Escritório da OIT para a América Latina e Caribe visa ao aumento de oportunidades de trabalhos em combinação com um desenvolvimento sustentável. Para promover os objetivos da Agen-

da do Trabalho Decente, os países da região criaram o *Trabalho Decente nas Américas: uma Agenda Hemisférica 2006-2015*, em que os países americanos se responsabilizaram por elaborar planos de ação com os seguintes objetivos: promoção de políticas integradas essenciais para o desenvolvimento humano; redução da desigualdade, da pobreza e da fome; concretização uma democracia mais forte no continente. O Escritório encoraja os países a fazer desse período a “década de Promoção do Trabalho Decente” (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 l).

O Escritório da OIT para os Estados Árabes promoveu, em 2009, o Fórum Árabe para o Emprego, no qual vinte e dois Estados Árabes adotaram a *Agenda Árabe para o Emprego*, com vistas a reduzir os impactos negativos da crise econômica. O principal instrumento utilizado pelo escritório para implementar a Agenda de Trabalho Decente é o *Programa Nacional de Trabalho Decente*, que realiza intervenções políticas focadas na promoção do emprego, da proteção social, da igualdade de gêneros e da não-discriminação (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 d).

No Escritório da OIT para a Ásia e o Pacífico, a Agenda do Trabalho Decente está sendo rigorosamente implementada, em virtude dos vários casos de exploração do trabalho verificados na região. O escritório promove a *Década Asiática do Trabalho Decente (2006-2015)*, baseado em cinco objetivos: i) a promoção de empresas sustentáveis que tenham competitividade, produtividade e gerem emprego; ii) o estabelecimento de uma governança que supervisionaria as leis e regulações no mercado de trabalho; iii) a melhora do trabalho jovem, que crie novas oportunidades de empreendedorismo, já que a juventude é uma fonte de criatividade e inovação; iv) a proteção dos imigrantes contra a exploração e a discriminação; v) o desenvolvimento de empregos decentes em locais com menores oportunidades e condições precárias de trabalho (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION , 2014 b).

O Escritório da OIT para a Europa e a Ásia Central adota a Agenda por meio dos *Programas Nacionais de Trabalho Decente*, devido à grande heterogeneidade dos países da região. Na Europa, a prioridade é enfrentar os efeitos da crise econômica de 2008 por meio da implementação da *Declaração de Oslo*, de abril de 2013. A União Europeia encoraja os não-membros europeus a fazer parte do bloco, de modo a estender a efetividade da justiça social e estabilizar as reformas políticas em todas as áreas. Na Ásia Central, o principal foco é o aprofundamento do componente social nas economias de mercado recentemente consolidadas na região (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 f).

Em suma, a atuação global da OIT por meio da Agenda do Trabalho Decente deve ser potencializada pelos esforços de seus escritórios regionais, capazes de desenvolver respostas mais assertivas para os problemas específicos de cada região no que se refere às quatro dimensões da referida agenda.

Posicionamento das regiões

África

As taxas de desemprego na África Subsaariana são muito expressivas, atingindo 25,9% da população em 2012. Na África do Norte, essa taxa foi de 7,4% no mesmo ano. As projeções para 2015 apontam para um aumento do desemprego na região. A população jovem é a mais afetada por essa condição: em média, 72% dos jovens africanos vivem com menos de dois dólares por dia (REIS, 2013).

América do Norte, América Latina e Caribe

Nos Estados Unidos, o desemprego atingiu proporções preocupantes desde a crise econômica de 2008; em 2014, atingiu

uma média de 6,5% da população (UNITED STATES DEPARTMENT OF LABOR, 2014). Na América Latina e no Caribe, as taxas de desemprego atingiram 17,9% em 2012, e o desemprego jovem deve ficar em torno de 14,7% em 2017 (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2013 b, p. 8; 2012, p. 1).

Estados Árabes

No Oriente Médio, as taxas de desemprego foram de 8% em 2012 (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2013 b, p. 8). As taxas de desemprego jovem atingiram 27,2% em 2014 (“DESEMPREGO...”, 2014). Nos últimos anos, a condição de desemprego e baixos salários foi uma das causas para as manifestações sociais e políticas que ocorreram em vários países árabes.

Ásia e Pacífico

Embora a região apresente grande crescimento econômico e de produtividade, os problemas em relação ao trabalho informal e precárias condições de trabalho preocupam seus líderes. Em 2012, as taxas de desemprego atingiram 38,4% na Ásia Oriental, 24,8% na Ásia do Sul e 14% no Sudeste Asiático e no Pacífico (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2013 b, p. 8). As projeções para o desemprego jovem em 2017 são de 14,2% no Sudeste Asiático e Pacífico, 10,4% na Ásia Oriental e 9,8% na Ásia do Sul (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2012, p. 1).

Europa e Ásia Central

Devido à recessão global desde 2008, a qualidade do emprego e renda caiu na Europa e na Ásia Central. Nos países da União Europeia, a taxa de desemprego atingiu uma média de 10,5% em 2014 (EUROPEAN COMMISSION, 2014). Na Europa Central e no Sudoeste Europeu (excluindo países da União Eu-

ropeia) e na Comunidade dos Estados Independentes, as taxas de desemprego foram de 15% em 2012 (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2013 b, p. 8).

Questões a serem discutidas

A OIT é uma organização fundamental por envolver uma estrutura tripartite, na qual não apenas Estados, mas também organizações dos empregadores e organizações dos trabalhadores discutem conjuntamente os rumos de uma das questões mais importantes do mundo atual, que é a situação do emprego global.

A questão do desemprego estrutural – que afeta tanto países desenvolvidos quanto em desenvolvimento – desdobra-se não apenas no problema da falta de emprego, mas afeta também a condição dos empregos ainda existentes, uma vez que o grande contingente dos trabalhadores que ofertam mão de obra fica cada vez mais submetido às condições precárias de trabalho, em virtude da necessidade de garantir alguma renda para seu sustento e da sua família. Por isso, as medidas que envolvem a superação do desemprego estrutural não podem estar desassociadas das políticas de promoção do trabalho decente.

Nesse sentido, as seguintes questões apresentam-se como fundamentais para o debate:

- 1) Como reconciliar o desenvolvimento tecnológico, a robótica e a inteligência artificial na produção com a empregabilidade dos trabalhadores, evitando um futuro sem emprego?
- 2) Como propagar a Agenda de Trabalho Decente da OIT, quando uma massa de trabalhadores desempregados é compelida a aceitar quaisquer condições de empregos a ela imposta, pela necessidade de ter uma renda qualquer?
- 3) Como os esforços regionais podem promover maiores oportunidades de trabalho, leis trabalhistas menos flexíveis e garantir uma condição decente de trabalho para todos?

REFERÊNCIAS

BRYNJOLFSSON, E.; MCAFEE, A. *The Second Machine Age: work, progress and prosperity in a time of brilliant technologies*. New York/London: W.W. Norton & Company, 2014.

“DESEMPREGO entre jovens é mais do que o dobro da taxa geral”. In: *Estado de Minas*, 20 de janeiro de 2014. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2014/01/20/internas_economia,489766/desemprego-entre-jovens-e-mais-do-que-o-dobro-da-taxa-geral.shtml>. Acesso em: 19.jun.2014.

EUROPEAN COMMISSION. “Unemployment rates”. In: *Eurostat*, 2014. Disponível em: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSelection=1&plugin=1>>. Acesso em: 19.jun.2014.

FREY, C. B.; OSBORNE, M. A. “The future of employment: how susceptible are jobs to computerization?”. In: *Website oficial da Oxford Martin School, Universidade de Oxford*, setembro de 2013. Disponível em: <http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf>. Acesso em: 17.jun.2014.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. “Africa – About the Region”. In: *Website oficial da International Labour Organization*, 2014 a. Disponível em: <<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/social-dialogue/lang--en/index.htm>>. Acesso em: 19.jun.2014.

_____. “Asia and Pacific – Decent Work”. In: *Website oficial da International Labour Organization*, 2014 b. Disponível em: <<http://www.ilo.org/asia/decentwork/lang--en/index.htm>>. Acesso em: 19.jun.2014.

_____. “Decent work agenda”. In: *Website oficial da International Labour Organization*, 2014 c. Disponível em: <<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang--de/index.htm>>. Acesso em: 18.jun.2014.

_____. “Decent Work in Arab States”. In: *Website oficial da International Labour Organization*, 2014 d. Disponível em: <<http://www.ilo.org/beirut/country/lang--en/index.htm>>. Acesso em: 19.jun.2014.

_____. “Employment creation”. In: *Website oficial da International Labour Organization*, 2014 e. Disponível em: <<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/employment-creation/lang--en/index.htm>>. Acesso em: 17.jun.2014.

_____. “Europe and Central Asia – About the office”. In: *Website oficial da*

- International Labour Organization*, 2014 f. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/geneva/about/context.htm>>. Acesso em: 19.jun.2014.
- _____. “Global Employment Agenda”. In: *Website oficial da International Labour Organization*, 2014 g. Disponível em: <<http://www.ilo.org/employment/areas/global-employment-agenda/lang--en/index.htm>>. Acesso em: 17.jun.2014.
- _____. “Mission and objectives”. In: *Website oficial da International Labour Organization*, 2014 h. Disponível em: <<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang--en/index.htm>>. Acesso em: 17.jun.2014.
- _____. “Rights at Work”. In: *Website oficial da International Labour Organization*, 2014 i. Disponível em: <<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/rights-at-work/lang--en/index.htm>>. Acesso em: 18.jun.2014.
- _____. “Social Dialogue”. In: *Website oficial da International Labour Organization*, 2014 j. Disponível em: <<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/social-dialogue/lang--en/index.htm>>. Acesso em: 19.jun.2014.
- _____. “Social Protection”. In: *Website oficial da International Labour Organization*, 2014 k. Disponível em: <<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/social-protection/lang--en/index.htm>>. Acesso em: 18.jun.2014.
- _____. “Trabajo decente en América Latina y el Caribe”. In: *Website oficial da International Labour Organization*, 2014 l. Disponível em: <<http://www.ilo.org/americas/trabajo-decente-america-latina-caribe/lang--es/index.htm>>. Acesso em: 19.jun.2014.
- _____. *Global Employment Outlook*. Trends Unit – Employment and Labour Market Analysis – Employment Sector. Geneva: ILO, setembro de 2012. Disponível em: <http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/gender/doc/jovensset12_894.pdf>. Acesso em: 19.jun.2014.
- _____. *Global Employment Trends 2014: risk of a jobless recovery?* International Labour Office. Geneva: ILO, 2014 m. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_233953.pdf>. Acesso em: 17.jun.2014.
- _____. *ILO Estimates and Projections of the Economically Active Population: 1990-2030* (2013 edition). ILO Department of Statistics and ILO Employment Trends Unit, jul. 2013 a. Disponível em: <<http://www.ilo.org/ilos>>.

tat/content/conn/ILOSTATContentServer/path/Contribution%20Folders/statistics/web_pages/static_pages/EAPEP/EAPEP%20Methodological%20paper%202013.pdf>. Acesso em: 6.jun.2014.

_____. *World of work report 2013: Repairing the economic and social fabric*. International Labour Office, International Institute for Labour Studies. Geneva: ILO, 2013 b. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_214476.pdf>. Acesso em: 19.jun.2014.

_____. *World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice*. International Labour Office, Geneva: ILO, 2014 n. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf>. Acesso em: 17.jun.2014.

LINDBECK, A. *Unemployment — Structural*. Institute for International Economic Studies – Stockholm University. Seminar Paper n. 676, outubro de 1999. Disponível em: <<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:328471/FULLTEXT01.pdf>>. Acesso em: 6.jun.2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. “A fraca recuperação econômica não chega ao emprego”. In: *Website oficial da Organização Internacional do Trabalho*, 20 de janeiro de 2014. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/content/fraca-recuperacao-economica-nao-chega-ao-emprego>>. Acesso em: 03.jun.2014.

_____. *Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e seu Anexo (Declaração de Filadélfia)*. Montreal: 29ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, 1946. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent_work/doc/constituicao_oit_538.pdf>. Acesso em: 19.jun.2014.

_____. *Declaração da OIT sobre justiça social para uma globalização justa*. Genebra: Conferência Internacional do Trabalho na 97ª Sessão, 10 de junho de 2008. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/portugue/region/euro/lisbon/pdf/resolucao_justicasocial.pdf>. Acesso em: 19.jun.2014.

_____. *Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho e seu seguimento*. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2007. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/discrimination/pub/declaracao_principios_direitos_fundamentais_236.pdf>. Acesso em: 19.jun.2014.

_____. *Declaração tripartite de princípios sobre empresas multinacionais e política social*. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 1ª edi-

- ção, 2002. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/employment/pub/decl_tripartite_multi_240.pdf>. Acesso em: 19.jun.2014.
- REIS, C. “(Des)emprego em África: geração mal empregada”. In: *Revista Além-Mar*, maio de 2013. Disponível em: <<http://www.alem-mar.org/cgi-bin/quickregister/scripts/redirect.cgi?redirect=EFyZVZAlkuSJElPmKn>>. Acesso em: 3.jul.2014.
- RIFKIN, J. *O fim dos empregos: o contínuo crescimento do desemprego em todo o mundo*. São Paulo: M. Books, 2004.
- SENA, A. *A crise do emprego na virada do século: um fenômeno passageiro ou uma ameaça às próximas gerações?* Tese de mestrado. Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 1999. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5661/1200000228.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 31.mai.2014.
- TAVARES, M. C. “A retomada da hegemonia norte-americana”. In: TAVARES; FIORI (eds.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 6ª edição, 1998.
- “THE ONRUSHING wave”. In: *The Economist Newspaper Limited*, 18 de janeiro de 2014. Disponível em: <<http://www.economist.com/news/briefing/21594264-previous-technological-innovation-has-always-delivered-more-long-run-employment-not-less>>. Acesso em: 31.mai.2014.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF LABOR. “Labor Force Statistics from the Current Population Survey”. In: U.S. Bureau of Labor Statistics, junho de 2014. Disponível em: <<http://data.bls.gov/timeseries/LNS14000000>>. Acesso em: 19.jun.2014.

SEÇÃO 2

COMITÊS DO ENSINO SUPERIOR

EL MINISTERIO DE ECONOMÍA ARGENTINA EN LA CRISIS DE 2001

*Norma de Cássia Ricomine
Julia Oliveira Dorta
Kamila de Cássia Vital
Marina Barros Pimentel de Souza*

En las últimas décadas, especialmente en la década de 1990, las políticas económicas en Argentina presentaron un aspecto neoliberal. Una de las medidas principales tomadas por el gobierno fue la aprobación de la Ley de Convertibilidad, número 23.928 de 1991, que estableció el régimen de cambio fijo. En este modelo de régimen – también conocido como *currency board* – toda emisión nacional de moneda debería ser respaldada en reservas internacionales (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, 1991).

Durante este periodo, la participación del Ministerio de la Economía y Finanzas Públicas (Mecon) fue fundamental. El Ministerio tuvo como principal función crear e implementar políticas económicas para balancear la economía argentina en virtud de las transformaciones causadas por la Ley de Convertibilidad. El Mecon está compuesto por secretarías y subsecretarías, las que son responsables por asesorar al Ministro de Economía con datos y estadísticas sobre los asuntos de cada área. Toda y cualquier política económica producida en el ámbito del Mecon también tiene importantes efectos sociales y políticos (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, 2004 a).

Sin embargo, el *currency board*, como modelo de eco-

nomía política, tuvo un tiempo determinado de validez y no fue suficiente para absorber los impactos económicos externos. Inicialmente, en la primera mitad de la década, el plan de convertibilidad permitió que los desequilibrios fiscales y externos fuesen controlados, pero la crisis mexicana, en 1995, fue decisiva para el endeudamiento de Argentina. Además, después de esa crisis, la deuda externa creció, la tasa de cambio continuó generando un déficit fiscal y el desempleo surgió para desequilibrar aún más el escenario social (HAINES, 1998, pp. 59-60).

Desde la segunda mitad de la década de 1990, el deterioro social caracteriza el país. El índice de desempleo se triplicó y los salarios reales llegaron a los peores niveles conocidos (CUNHA; FERRARI, 2006, p. 274). Ya en 1999, la República Argentina empezó a enfrentar una grave recesión, la cual se agravó debido a los choques externos sufridos en razón de las crisis en otros países. En 2001, se hizo evidente que el principal elemento de desestabilización económica era la convertibilidad monetaria. La situación trajo enormes desafíos para el Mecon, considerando su función de desarrollar políticas para el equilibrio económico y social del país.

El principal objetivo del presente artículo es comprender la conturbada situación que el Mecon enfrentó en el año de 2001. En la primera sección del artículo, se describirán las funciones, objetivo e histórico del Ministerio de Economía Argentina. Ya en la segunda sección, se presentarán las principales acciones gubernamentales en el campo de la economía en el período anterior a los años 2000. La situación económica y social del país en el año de 2001 será discutida en la tercera sección, y en la sección siguiente serán presentadas las posiciones relevantes de los tomadores de decisión argentinos en este caso. Finalmente, se elaborará

una conclusión acerca del tema con el objetivo de proponer cuestiones para reflexionar y debatir.

El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas: funciones y objetivos

El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación de Argentina (Mecon) es un organismo dependiente del Poder Ejecutivo que trabaja auxiliando al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros en todos los asuntos que conciernen a la economía de Argentina – como la administración de las finanzas públicas, el comercio interior y las relaciones económicas, financieras y fiscales. De modo general, este Ministerio es responsable por todas cuestiones vinculadas a la economía argentina – como el control del capital, financiamiento y el desarrollo de la economía en el ámbito nacional e internacional (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, 2004 a).

Con relación a sus funciones, el Ministerio es responsable de crear y mantener la ejecución del Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional. Además, regula y aplica la política salarial del sector público y también elabora reglas de negociación colectivas del sector privado. La aplicación y fiscalización del régimen de suministro del Estado también forman parte de sus funciones, así como el régimen impositivo y aduanero y de los bienes del Estado (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, 2004 a).

Otra importante función del Mecon concierne a los créditos y la deuda del país, así como todo lo que respecta a la política monetaria, financiera y cambiaria, tanto en el ámbito nacional como internacional, lo que incluye la relación con los organismos monetarios y financieros. En este sentido, es

deber del Ministerio consentir las operaciones de crédito interno y externo del sector público nacional (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, 2004 a).

Además, el Mecon fiscaliza el desarrollo de las empresas y sociedades del Estado, entidades autárquicas (autosuficientes), organismos descentralizados y cuentas y fondos especiales. Esta fiscalización se produce tanto en términos de acción como - de intervención. Finalmente, el Ministerio ejecuta y controla la política comercial interna, implementando reglas para afianzar los derechos del consumidor y garantizar la competencia (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, 2004 a).

Las políticas, los planes y los programas económicos desarrollados deben ser evaluados en el ámbito del Ministerio en lo que respecta al impacto que causan. O sea, es necesario analizar el cumplimiento de las misiones del Mecon, con el triple objetivo de ampliar la comprensión de los acontecimientos económicos del pasado de Argentina, interpretar la situación presente y presentar elementos que ayuden a calcular hacia dónde va la economía en el futuro.

El siguiente organigrama del Mecon explicita, jerárquicamente, la representación de los cargos dentro del Ministerio. De esta manera, se observa que en la parte superior de los cargos se encuentra el Poder Ejecutivo Nacional y, debajo de éste, el Mecon, el cual está compuesto por cinco Secretarías: de la Política Económica; del Comercio; de Finanzas; de Hacienda; Legal y Administrativa. Por debajo de las secretarías están las Subsecretarías, las cuales tienen la misión de ayudar a las Secretarías.

Organigrama 1 – La estructura jerárquica del Mecon



Fuente: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, 2004 a.

El Poder Ejecutivo Nacional es un órgano unipersonal que se encuentra en la parte superior de la jerarquía. El título máximo del Poder Ejecutivo pertenece al Presidente de la Nación Argentina. Este ejerce la función de jefe de Estado y de Gobierno. El Poder Ejecutivo Nacional puede designar a los secretarios.

La Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo tiene como responsabilidad primaria estudiar y ejecutar proyectos de inversión, con el objetivo de optimizar la utilización de los recursos públicos. Muchos son sus objetivos,

como coordinar el desarrollo e instrumentar los mecanismos institucionales que garanticen la “sistematicidad, coherencia, unidad y organicidad” de las decisiones en las áreas de la jurisdicción ministerial. La Secretaría también hace la evaluación del impacto económico de los planes, programas y políticas del Ministerio, incluso los impactos internacionales de las economías provinciales. Además, la Secretaría es responsable de la relación con otras jurisdicciones del Gobierno Nacional que tratan de los arreglos estratégicos de la política económica (SECRETARÍA DE POLÍTICA ECONÓMICA Y PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO, 2012).

La responsabilidad de la Secretaría de Comercio es administrar la política comercial interna y externa. Internamente, su responsabilidad es defender la competencia leal y los derechos del consumidor. Externamente, la Secretaría controla los mecanismos de importaciones y exportaciones y los acuerdos de comercio, como el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio. Es su responsabilidad analizar los aspectos de la competencia desleal internacional y las reglas de las Zonas Francas. A partir de la Promoción de Exportaciones, la Secretaría contribuye al desarrollo de las exportaciones argentinas en cantidad y calidad (SECRETARÍA DE COMERCIO EXTERIOR, 2014).

La Secretaría de Finanzas cubre la financiación del Tesoro con mecanismos relativos a los aspectos del Estado Nacional. También es su responsabilidad la coordinación de las cuentas de desarrollo, como “seguro, mercado de valores y sistemas de liquidación de operaciones públicas y privadas en función de las políticas de apertura externa y desregulación” (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, 2004 b). Esa Secretaría también ayuda al Poder Ejecutivo Nacional en sus relaciones con la Comisión Nacional de Valores, la Superintendencia de

Seguros de la Nación, el Banco Central de la República Argentina, el Banco de la Nación Argentina, el Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A. y el Banco Hipotecario S.A.

La Secretaría de Hacienda tiene como objetivo “dirigir y supervisar los sistemas de Presupuesto, Tesorería y Contabilidad, y ejercer con la Secretaria de Finanzas las funciones de Órgano Responsable de la Coordinación de los Sistemas de Administración Financiera del Sector Público Nacional” (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, 2004 c). Es responsable por la administración de los aspectos económicos, financieros y fiscales – además de los impactos sociales – en las relaciones entre el Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Otra función relevante es la supervisión de las políticas del gasto público nacional y de las relaciones entre la Casa de la Moneda y el Poder Ejecutivo.

La Secretaría Legal y Administrativa brinda apoyo legal, técnico y administrativo en todas las políticas del Ministerio, como por ejemplo, en la elaboración de los proyectos de leyes, decretos y decisiones administrativas. Se responsabiliza de la coordinación de los recursos humanos y de los sistemas administrativos e informáticos, así como la dirección y la unificación de todos los organismos del Mecon (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, 2004 d).

En síntesis, el Mecon es uno de los Ministerios de la República Argentina más importantes, considerando sus responsabilidades de administración y coordinación de las actividades económicas internas e internacionales del país. En los años 1990, ante las profundas transformaciones en la economía argentina, en virtud de las políticas de liberalización y de convertibilidad, el Mecon aumentó su importancia. Este tema será abordado en la sección siguiente.

Los años 1990: la Ley de Convertibilidad y los antecedentes de la crisis

La República Argentina era considerada la sociedad más homogénea y la más prominente economía de América Latina hasta mediados del siglo XX, aunque su economía se basaba en la exportación de productos primarios. Sin embargo, tal característica económica del país contribuyó para la construcción de una visión liberal en el pensamiento económico, a la vez que esa lógica estaba asociada al éxito que el país obtuvo en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial (FERRARI; CUNHA, 2008, pp. 49-66).

Con el fin de la dictadura militar, en 1983, la base económica agraria del país continuó siendo la misma, y la sociedad argentina enfrentaba problemas de inflación. En el gobierno de Raúl Alfosín, presidente de la República Argentina de 1983 a 1989, se intentó controlar la inflación por medio del Plan Austral (establecido en junio de 1985). Este plan se configuró como una estrategia para resolver el problema económico, destacando los siguientes objetivos: congelamiento de precios, salarios, cambio y tarifas públicas; ajuste de las cuentas fiscales y renegociación de los compromisos de la deuda externa y la reforma monetaria. Sin embargo, aún con el empleo de estas medidas, el país enfrentó la hiperinflación en el último año del gobierno de Alfonsín, en 1989 (BELLO, 2002, p. 252; FRENKEL; FANELLI, 1987, p. 18).

En la tabla 1 es posible apreciar algunos datos macroeconómicos del periodo comprendido entre los años de 1984 y 1989. Con el Plan Austral, se verificó una recuperación del Producto Interno Bruto (PIB) entre 1986 y 1987. Mientras la inflación, disminuyó abruptamente entre 1985 y 1986 tanto para el Índice de Precios al Consumidor (INPC) como para el Índice de Precios Mayotistas (IPM). Sin embargo, a partir de 1987, el ritmo inflacionario se intensificó, así como la reducción del PIB.

Tabla 1 – PIB y tasas de inflación 1984-1989 (%)

Año	PIB	INPC	IPM
1984	1,8	686,8	624,6
1985	-6,6	385,4	363,9
1986	7,3	81,9	57,8
1987	2,6	174,8	181,7
1988	-1,9	387,7	431,6
1989	-6,2	4923,3	5386,4

Fuente: HAINES, 1998, p. 44.

Con el retorno de las inestabilidades económicas, Carlos Menem – al asumir el mandato de Presidente de la República Argentina en 1989 – y su Ministro de Economía, Domingo Cavallo, decidieron adoptar el Plan de Convertibilidad, aprobado por el gobierno tras la Ley 23.928, de 1991 (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, 1991). Este plan, conocido como Plan Cavallo, establecía el cambio fijo en relación al dólar americano y representó un intento de estabilización de la economía argentina.

El *currency board* (consejo de la moneda), como ese modelo es conocido internacionalmente, tiene tres principales características: fijación de la tasa de cambio en relación a la moneda de credibilidad internacional; la convertibilidad, que elimina las restricciones de transformación de la moneda nacional en moneda extranjera; y la definición de un lastre para la moneda nacional, que obliga a la nación a tener reservas en moneda internacional (BATISTA JUNIOR, 2002, pp. 83-84).

Las consecuencias inmediatas de esa acción fueron el aumento de las reservas internacionales y de las inversiones directas extranjeras – pero es importante destacar que la reducción de las tasas de intereses de Estados Unidos contribuyó para ese efecto. Además, la economía argentina presentó, de

1991 a 1994, su más importante expansión desde el final del posguerra. En ese período, la inflación fue reducida del 84% al año para el 3,9%, el PIB también presentó una media de crecimiento anual de 7,7% y la inversión real creció a una tasa anual de 22% (WISE, 2001, pp. 173-3).

En la secuencia, los indicadores de la Tabla 2 presentan no solamente las tasas de crecimiento real del PIB y de inflación, sino que también exponen los datos sobre los valores de las inversiones extranjeras, es decir, de la entrada de divisas internacionales, que aumentaron en más de 50%. Sin embargo, la deuda externa también creció un 50% al final del período, poniendo de manifiesto algunas fragilidades del modelo.

Tabla 2 – Indicadores Macroeconómicos en Argentina, 1989 – 1995

Indicador	1989	1991	1993	1995
Crecimiento del PIB Real (%)	-6,9	12,7	5,9	-2,8
Crecimiento del PIB Real per cápita (%)	-12,3	11,3	4,5	-4,2
Inflación (% Diciembre a diciembre)	3.079,8	84,0	7,4	1,6
Inversión Interna Total (% del PIB)	15,5	14,6	18,3	17,9
Inversión Privada (% del PIB)	12,2	12,7	16,6	16,4
Inversión Pública (% del PIB)	3,3	1,9	1,7	1,5
Tasa de Cambio Real ¹	191,2	72,5	55,6	54,2
Balanza Comercial (millones de dólares)	5.709	4.419	(2.364)	2.357
Cuenta Corriente (millones de dólares)	(1.305)	(647)	(8.030)	(4985)
Inversión Extranjera Directa (millones de dólares)	1.028	2.439	2.059	3.818
Inversión Extranjera de Portfolio (millones de dólares)	(1.098)	(34)	33.731	1.864
Deuda Externa Total (millones de dólares)	65.257	66.028	65.325	99.363

Fuente: WISE, 2001, p.175.

A partir de la segunda mitad de la década de 1990, las señales de inestabilidad se agravan en virtud de los choques externos y las crisis económicas internacionales. En 1995, las dudas en relación al mantenimiento del compromiso asumido por México con el Fondo Monetario Internacional (FMI) resultaron en una salida de capitales, no solamente de ese país sino también de otros mercados emergentes, como Argentina. Además, a mediados de 1996, el principal mentor del Plan de Convertibilidad, Domingo Cavallo, fue depuesto de su cargo. Ese acontecimiento ocurrió un poco antes de las devaluaciones de las monedas asiáticas y el hecho de que Rusia no cumplió con el pago de su deuda (WISE, 2001, pp. 176-178). Una vez más, Argentina se vio afectada con la pérdida de reservas internacionales. En la tabla 3 es posible observar como la economía argentina reaccionó a esos eventos:

Tabla 3 – Impactos de los choques sobre la economía argentina durante la época de Convertibilidad

Indicador	Devaluación mexicana	Renuncia de Cavallo	Excesos en Asia	Incumplimiento ruso
<i>Variables Monetarias</i>				
Variación en el Portafolio (%)	7,1	2,7	2,9	3,3
Pérdida de la Reserva (%)	-35,6	-9,8	-4,9	-5,4
Depósitos Totales (%)	-20,4	-1,6	3,3	1,8
<i>Activos financieros</i>				
Equity (%)	-45,7	-18,2	-33,2	-37,6
Deuda Externa	1.623	156	405	884
Risco de Moneda ²	1.244	207	308	279

Fuente: WISE, 2001, p.179.

Dicha situación perduró hasta el final de la década, cuando el país enfrentó una secuencia de choques externos e inestabilidades internas. El modelo de convertibilidad no fue suficiente para absorber estos choques, presentando graves límites a partir de 1999 en el gobierno de De la Rúa, como será presentado en la próxima sección.

El desarrollo y el ápice de la crisis en 2001

Como ya hemos mencionado, en el gobierno de Menem, la adopción de la ideología del Consenso de Washington, de mayor libertad de actuación de los mercados en los sectores económicos, logró un cambio estructural en Argentina en la década de 1990. El Plan de Convertibilidad, que igualaba el valor del peso con el dólar, aseguró una caída drástica en los cuadros hiperinflacionarios a los que el país llegó en el inicio de la década de 1990. No obstante, esa convertibilidad trajo una serie de consecuencias para la población y la economía nacional. Debemos poner de relieve la valorización cambial del peso, que culminó en la disminución de las exportaciones y el aumento de los índices de desempleo.

En verdad, la economía argentina se mostró más susceptible a partir de la devaluación del Real, en Brasil, en enero de 1999. La credibilidad del *currency board* decreció una vez que la devaluación del Real produjo efectos en la economía, en las inversiones directas y en las exportaciones de Argentina para

1. 1990=100, calculado usando la media de la tasa de cambio del periodo, índice de precios al por mayor de los EE.UU. e índice interno de los precios al consumidor.

2. Spread peso-dólar, certificados de depósito con vencimiento a treinta días.

Brasil, que eran importantes debido al acuerdo establecido en el ámbito del Mercado Común del Sur (Mercosur). La producción industrial cayó un 9,5% en los primeros nueve meses del año 1999 y el país sólo logró evitar una recesión más grave por medio de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (WISE, 2001, pp. 179-180).

Así, la devaluación del Real, además de la apreciación del peso por su paridad con el dólar y la disminución significativa de la ayuda de los países desarrollados a las economías emergentes, empeoraron aún más el escenario económico del país. Las elecciones de diciembre de 1999 dieron la victoria al candidato de la oposición a Menem, miembro del partido Alianza, Fernando De la Rúa. Al tomar el poder, el nuevo presidente encontró una situación de debilidad económica que fue agravándose progresivamente (PÁDUA, 2009, pp. 61-62).

En el año 2000, Argentina sufrió problemas con sus exportaciones. Fue detectada la contaminación de sus carnes por la fiebre aftosa, llevando a la profundización del déficit en la balanza de pagos. La exportación de soja fue afectada por el desarrollo de los productos transgénicos. El país enfrentó una serie de protestas debido al aumento de precios de los combustibles, así como huelgas de operarios y la presión de la población, la cual organizaba marchas por empleo en Buenos Aires, ya que el desempleo alcanzaba el índice de 14,2% de la población (“CRONOLOGIA...”, 2002; EUROMONITOR, 2000).

Ante ese escenario económico, la situación política argentina no era estable. De ese modo, el Mecon sufrió reformas. En marzo de 2001, el Ministro de la Economía, José Luis Machinea, fue sustituido por Ricardo López Murphy. El nuevo Ministro fue responsable, en julio de 2001, por la aplicación de un nuevo plan de austeridad económica, el cual preveía un corte mayor en los gastos públicos y la disminución de los aportes a las provincias

(“CRONOLOGIA...”, 2002). Esos cortes afectaron directamente el sector de educación, lo que culminó en huelga de profesores y tomas de universidades. Además, nuevas renunciaciones tuvieron lugar: la del Ministro de la Educación, Hugo Juri, y la del Ministro del Interior, Frederico Storani (PÁDUA, 2009, pp. 105-106).

El movimiento organizado por los estudiantes y profesores logró presionar al gobierno argentino, lo que llevó a la renuncia de Machinea en marzo del mismo año (“RENUNCIÓ...” 2001). Fue necesario llamar a Domingo Cavallo. Aunque presentado como el salvador de la situación económica caótica, debido a la adopción de un nuevo plan económico, con medidas más populares de impuestos a las operaciones bancarias y productos importados, la población salió una vez más a las calles. Cavallo no se había pronunciado respecto al fin de las restricciones educativas de Machinea y eso enfureció a la población, resultando en una manifestación popular y en el rechazo de las propuestas anteriores (PÁDUA, 2009, p.106).

Las luchas entre el gobierno y la población no se limitaban a la capital del país. Las provincias argentinas también fueron afectadas por medidas económicas restrictivas, debidamente rechazadas por sus ciudadanos. En abril del 2001, mientras Argentina pasaba por momentos conturbados, el país fue el anfitrión de una cumbre de países americanos para negociar cuestiones sobre el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que abarcaba medidas de cuño neoliberales para las economías hemisféricas. Debido a la negligencia del gobierno con relación a la situación del país, los argentinos organizaron una protesta frente al edificio donde se realizaba la cumbre, motivo por el cual la policía reprimió con violencia a la población (PÁDUA, 2009, p. 108).

Tiendo en cuenta todas las manifestaciones públicas, especialmente la que fue organizada en la Plaza de Mayo, en la cual participaron 100 mil personas, Cavallo anunció un nuevo

plan económico para Argentina en julio del 2001. La llamada “Política de déficit cero” fue duramente condenada por los ciudadanos argentinos, ya que reducía los salarios públicos, los fondos de previsión y los servicios sociales. Ante esas medidas, las marchas contra el plan económico tomaron el país. Sin embargo, Cavallo conquistó un mayor apoyo político. Los representantes de las provincias comandadas por el Partido Justicialista³ se reunieron con el Ministro de Economía y formaron el “Pacto por la Independencia”. Esta política consistía en un compromiso para reducir el déficit público a partir del control de las cuentas provinciales. Además, Estados Unidos también demostró su apoyo a Cavallo, puesto que temía una quiebra en la economía argentina (PÁDUA, 2009, pp. 108-109).

El documental “Memorias del Saqueo”, de Fernando Solanas, realizado en el año 2004, muestra la insatisfacción generalizada de la población argentina ante la situación económica que el país enfrentaba a fines del 2001. Es visiblemente notorio el descredito del gobierno ante la población argentina, llevando a la necesidad de reformular, en momentos distintos, a todo el gobierno, no solamente a los cargos públicos. Los índices de aprobación del gobierno de De la Rúa, de acuerdo con Pereira (2002, p. 128), fueron demasiado bajos si tenemos en cuenta la época de la dictadura, siendo solamente del 4%.

Así, en virtud de las diversas medidas de austeridad económica que De la Rúa y Cavallo impusieron a la sociedad, en octubre del 2001 el partido presidencial fue derrotado en las elecciones del Senado y perdió la mitad de la Cámara de los

3. Partido fundado por Juan Domingo Perón el 23 de mayo de 1947 como Partido Peronista, pasando a llamarse Partido Justicialista a partir de 1971.

Diputados. Cabe mencionar que esa derrota ocurrió debido a la ausencia de los ciudadanos argentinos en las elecciones. Más del 40% de los votantes no eligieron a un candidato, ya sea por ausencia física o por los votos en blanco (PÁDUA, 2009, p. 115).

De ese modo, la situación política y económica del país empeora en noviembre de 2001. Una intensa carrera popular para comprar dólares agravó el cuadro cambiario impuesto por el Plan de Convertibilidad - el 30 de noviembre. Con el objetivo de organizar la situación cambiaria, el gobierno impuso el congelamiento de los depósitos bancarios para intentar controlar la liquidez en dólar y en peso. Llamada por muchos de “corralito”, la medida de Cavallo limitaba los retiros - de las cuentas bancarias de los argentinos a 250 pesos (SILVA, 2010, p. 2). En este mismo mes, se organizó un nuevo plan económico, sin que se modificara la situación cambiaria, solamente intentando disminuir los intereses del 11% para el 7% (“CRONOGRAMA...”, 2002).

Tabla 4 – Variables e indicadores seleccionados macroeconómicos argentinos entre 1999-2001 (tasa media anual - %)

Deuda pública/PIB	15,2
Reservas internacionales	-13,1
Transacciones corrientes/PIB	- 3,1
Tasa de crecimiento del PIB	- 2,9
Tasa de inflación	- 1,4
Tasa de cambio	0,0
X/ Pago de la deuda externa	0,4
X/ Deuda externa	5,8
Reservas internacionales/ Deuda externa	-13,1
Inversión externa directa	-24,2

Fuente: SILVA; FERRARI FILHO, 2006, p. 102.

La tabla 4 muestra que la situación argentina en los años de la administración de De la Rúa configura un cuadro típico de recesión. Hay un índice negativo de las reservas internacionales, lo que demuestra una caída en las exportaciones y en la entrada de capitales. Además, la tasa de crecimiento de la economía se encuentra también negativa, lo que indica un retroceso económico en la producción nacional, consecuencia de la intensa salida de capitales del país, teniendo en cuenta la baja tasa de inversión externa directa (SILVA; FERRARI FILHO, 2006, p. 103).

En síntesis, es notorio el estancamiento económico de Argentina en el período analizado. Aunque se intentó desarrollar planes económicos para la recuperación nacional, el pueblo no aceptó las condiciones de austeridad impuestas por el gobierno. La paridad cambiaria agravó la situación financiera del pueblo, que tiene ahora deudas en dólares. El corralito dificulta sobremanera la garantía de la paridad cambiaria y los niveles de reserva disminuyen cada día más. El país no apunta ninguna salida para la solución de la crisis económica.

Los órganos del Poder Ejecutivo argentino

Presidencia de la República Argentina - es el jefe supremo de la nación, responsable de la administración general del país. También participa de la formulación de leyes y su promulgación, subordinadas a la Constitución. Internacionalmente, tiene la función de firmar tratados y llevar a cabo negociaciones que son importantes para mantener buenas relaciones con el resto del mundo (PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA, 2014).

Gabinete del Presidente de la República Argentina - cumple con las responsabilidades delegadas por el Presidente de la Nación, supervisa las políticas públicas y controla las acti-

vidades de los ministerios para que las políticas públicas sean cumplidas. Legaliza los actos del Presidente y tiene la función de enlace entre el Poder Ejecutivo y Legislativo (JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, 2014).

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - es el órgano que tiene el objetivo de asistir al Presidente y al Jefe de Gabinete de Ministros en asuntos de la política económica del país y de controlar los niveles del gasto e ingresos públicos. Presenta gran dependencia con relación al poder ejecutivo y posee cinco secretarías que se ocupan de cuestiones específicas de la política económica (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, 2004 a).

Secretaría de Política Económica - es una Secretaría esencial en el gobierno para cambiar las políticas macroeconómicas. Una de sus principales funciones es elaborar propuestas de lineamientos estratégicos para la política económica y la planificación del desarrollo (SECRETARÍA DE POLÍTICA ECONÓMICA Y PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO, 2012).

Secretaría de Comercio - es una Secretaría importante en la negociación de acuerdos multilaterales, especialmente en el ámbito del MERCOSUR. Tiene un papel muy importante en el comercio internacional, teniendo en cuenta que las importaciones y exportaciones y el nivel de reservas fueron extremadamente afectadas por la convertibilidad (SECRETARÍA DE COMERCIO EXTERIOR, 2014).

Secretaría de Finanzas y Subsecretaría de Financiamiento - está encargada de negociar los elementos del crédito externo y del endeudamiento público. Realiza acuerdos financieros con el Fondo Monetario Internacional y analiza los errores que condujeron a la crisis (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, 2004 b).

Secretaría Legal y Administrativa - es responsable por las

leyes que involucran toda y cualquier acción del ejecutivo (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, 2004 d).

Secretaría de Hacienda - conduce todo lo que está vinculado a los aspectos fiscales, económicos y financieros, y coordina la relación entre el Poder Ejecutivo y la Casa de la Moneda (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, 2004 c).

Banco de la Nación Argentina - ofrece asistencia financiera a las empresas, así como servicios de créditos, financiación y capital para estimular las exportaciones, contribuyendo al desarrollo de los sectores productivos de Argentina (BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA, 2001).

Comisión Nacional de Valores - mantiene relaciones con el Poder Ejecutivo nacional por medio del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Forma parte de sus funciones garantizar la transparencia de los mercados de valores. Tiene el control de los sujetos que actúan en el ámbito de la oferta pública de valores negociables y por eso promueve la igualdad de trato y participación (COMISIÓN NACIONAL DE VALORES, 2014).

Ministerio del Interior - compete a este Ministerio todo lo que concierne el gobierno político interno. Ejecuta proyectos y planes conforme directivas del Poder Ejecutivo Nacional, puede ayudar en la elaboración de legislación cuando se trata de normas federales y provinciales y también en las políticas para el desarrollo de las áreas y zonas de frontera. Es la autoridad de aplicación y supervisión de las leyes de su actividad de competencia (MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE, 2007).

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto - asiste, en sus competencias, al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros. Puede intervenir en la solución de controversias internacionales, así como en la aplicación de sanciones y en la declaración de guerra. Representa la nación

ante los gobiernos extranjeros y es responsable por la política comercial y de negociaciones con otros países. También participa en representación de Argentina ante los organismos internacionales (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, 2011).

Secretaría de Comunicaciones - es responsable por las políticas nacionales de telecomunicaciones, elabora proyectos de servicios de comunicaciones y postales. Controla la Comisión Nacional de Comunicaciones, que representa la República Argentina ante los organismos internacionales de telecomunicaciones (SECRETARIA DE COMUNICACIONES, 2003).

Cuestiones para debate

Las últimas acciones del Mecon en el año de 2001 fueron orientadas a mantener la paridad entre el dólar y el peso y no dejar que la economía argentina llegara a la ruina. Sin embargo, las manifestaciones populares demostraron que los planes económicos del gobierno no fueron suficientes. El Gabinete del Mecon tiene la función de organizar las informaciones relevantes y alcanzar el consenso para la implementación de un plan económico a ser definido por sus miembros. Además de tener en cuenta las necesidades de la población, es fundamental que los miembros del Gabinete discutan las decisiones apropiadas para la economía argentina.

Es necesario que el Mecon proponga medidas económicas que atiendan a la población y que- además- produzcan un escenario de estabilidad en el país. Las medidas deben tener tanto un carácter de emergencia como también deben apuntar soluciones a largo plazo, considerando las siguientes cuestiones:

1) ¿El Ministerio debe mantener la Ley de Convertibilidad?

- 2) ¿Cómo la economía argentina podrá sostenerse a partir de ese conturbado momento?
- 3) ¿Cómo deberán ser diseñados los planes económicos para proteger el país no solo de las inestabilidades económicas, como también políticas y sociales?
- 4) ¿Cuáles serían las directrices de un plan económico a largo plazo?

REFERENCIAS

- BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA. "Perfil de la entidad". In: *Banco de la Nación Argentina*. 2001. Disponible en: <<http://www.bna.com.ar/institucional/institucional.asp>>. Consultado: 04/06/2014.
- BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira. "Argentina: Uma crise paradigmática". In: *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 16, n. 44, enero. 2002, pp.83-96. Cuatrimestral.
- BELLO, T. S. "Algumas considerações sobre a crise na Argentina". In: *Indicadores Econômicos*, Porto Alegre, v. 30, n. 2, set. 2002. pp. 251-296. Disponible en <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/1400>>. Consultado: 25/05/2014.
- CUNHA, A. M.; FERRARI, A. "A argentina em dois tempos: Da conversibilidade à reestruturação da dívida". In: *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, mayo 2006, pp.269-298. Cuatrimestral. Disponible en: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-98482006000200003&script=sci_arttext>. Consultado: 25/05/2014.
- COMISIÓN NACIONAL DE VALORES. "Estructura Organizacional". In: *Comisión Nacional de Valores – República Argentina*. 2014. Disponible en: <<http://www.cnv.gob.ar/estructura.asp?Lang=0>>. Consultado: 04/06/2014.
- "CRONOLOGIA da crise argentina". In: *BBC Brasil*. 15 de noviembre de 2002. Disponible en: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/economia/021115_cronologiaargentinaro.shtml>. Consultado: 25/05/2014.
- EUROMONITOR. *Argentina unemployment rate*, 2000. Disponible en: <<http://www.portal.euromonitor.com/Portal/Pages/Search/GeographyTreePage.aspx>>. Consultado: 30 mai. 2014.
- FERRARI, A.; CUNHA, A. M. "As origens da crise argentina: uma sugestão de interpretação". In: *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 17, n. 233, ago. 2008, pp. 47-80.
- FRENKEL, R.; FANELLI, J. M. "O Plano Austral". In: *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 7, n. 2, abr. 1987, pp. 5-40. Trimestral. Disponible en: <<http://www.rep.org.br/pdf/26-1.pdf>>. Consultado: 25/05/2014.
- HAINES, A. E. F. *A economia argentina nos anos 1990: reformas estruturais e leis de convertibilidade*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 1998. 155f. Disponible en: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?view=vtls000134528>> Consultado: 25/05/2014.

- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS. “Atribuciones”. In: *Jefatura de Gabinete de Ministros – Presidencia de la Nación*. 2014. Disponible en: <<http://www.jgm.gov.ar/paginas.dhtml?pagina=31>>. Consultado: 04/06/2014.
- MEMORIAS del saqueo. Director Fernando E. Solanas. Argentina: ADR Productions, 2004. Online. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=uSE-EkshbbQ>>. Consultado: 25/05/2014.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS (MECON). “Ministerio”. In: *Website del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas – Presidencia de la Nación*, 2004 a. Disponible en: <<http://www.mecon.gov.ar/ministerio-de-economia-y-finanzas-publicas/>>. Consultado: 30/05/2014.
- _____. “Secretaría de Finanzas”. In: *Website del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas – Presidencia de la Nación*, 2004 b. Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/finanzas/?page_id=2>. Consultado: 03/06/2014.
- _____. “Secretaría de Hacienda”. In: *Website del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas – Presidencia de la Nación*, 2004 c. Disponible en: <<http://www.mecon.gov.ar/hacienda/objetivos.htm>>. Consultado: 03/06/2014.
- _____. “Secretaría Legal y Administrativa”. In: *Website del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas – Presidencia de la Nación*, 2004 d. Disponible en: <<http://www.mecon.gov.ar/selya/>>. Consultado: 03/06/2014.
- _____. *Ley no. 23.928 – Convertibilidad del Austral*. InfoLEG – Base de datos del Centro de Documentación e Información, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 27 de marzo de 1991. Disponible en: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/328/norma.htm>>. Consultado: 30/05/2014.
- MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE. “Misión y Funciones”. In: *Ministerio del Interior y Transporte*. 2007. Disponible en: <<http://www.mininterior.gov.ar/ministerio/objetivos.php?idName=min&idNameSubMenuDerPrincipal=minMinisteroMision&idNameSubMenu=&idNameSubMenuDer=minMinisteroMision>>. Consultado: 04/06/2014.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. “Misión”. In: *Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina*. 2011. Disponible en: <<http://www.mrecic.gov.ar/es/mision-ministerio-de-relaciones-exteriores-y-culto>>. Consultado: 04/06/2014.
- PÁDUA, D. D. “*Que se vayan todos!*”: “Piqueteros” e a agenda neoliberal na argentina (1989-2001). Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2009. 149f.
- PEREIRA, J. M. “A conexão entre a crise política e econômica da Argentina

- e o fracasso das políticas de corte neoliberal na América Latina”. In: *Revista de Administração Mackenzie*, São Paulo, v.3, n.1, 2002, pp. 116-133. Disponible en: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/896/1/ARTIGO_ConexaoCrisePolitica.pdf>. Consultado: 25/05/2014.
- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA. “Cargos y atribuciones”. In: *Casa Rosada – Presidencia de la Nación Argentina*. 2014. Disponible en: <<http://www.presidencia.gob.ar/la-presidenta/cargos-y-atribuciones>>. Consultado: 04/06/2014.
- “RENUNCIÓ López Murphy y asume Cavallo el control de la economía”. In: *La Nación*, 20 de marzo de 2001. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/56668-renuncio-lopez-murphy-y-asume-cavallo-el-control-de-la-economia>>. Consultado: 30 mayo. 2014.
- SECRETARÍA DE COMERCIO EXTERIOR. “Funciones”. Dirección Nacional de Gestión Comercial Externa. In: *Website de la Secretaría de Comercio Exterior, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*, 2014. Disponible en: <<http://www.comercio.gob.ar/web/index.php?pag=76&btn=161>>. Consultado: 03/06/2014.
- SECRETARÍA DE COMUNICACIONES. “Misión y Funciones”. In: *Secretaría de Comunicaciones*. 2003. Disponible en: <<http://www.secom.gov.ar/secretaria/mision-y-funciones/>>. Consultado: 04/06/2014.
- SECRETARÍA DE POLÍTICA ECONÓMICA Y PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO. “Objetivos”. In: *Boletín Oficial*. Nros 32.319 y 32.293. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2012. Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/desarrollo/wp-content/uploads/2012/05/secretaria_objetivos_responsabilidad_primaria_y_acciones.pdf>. Consultado: 03/06/2014.
- SILVA, L. F. *A crise do regime político argentino em dezembro de 2001: antecedentes, desdobramentos e reordenamentos políticos*. Portal Lamericas, Julio de 2010. Disponible en: <<http://www.lamericas.org/arquivo/criseargentina2001.pdf>>. Consultado: 25/05/2014.
- SILVA, K.F; FERRARI FILHO, F. “Ataques especulativos e crises cambiais na Argentina”. In: *Análise Econômica*, Porto Alegre, n. 46, set. 2006, pp. 87-107. Disponible en: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/25322/000610558.pdf?sequence=1>>. Consultado: 15/06/2014.
- WISE, C. “Currency board da Argentina: os laços que unem?” In: *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 21, n.3, 2001, pp. 168-194. Disponible en: <<http://www.rep.org.br/pdf/83-9.pdf>>. Consultado: 25/05/2014.

THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION Structural Unemployment and Decent Work for All

*Filipe Donati Aguiar
Laís Melo Mastelaro
Laura Fernanda Zeine dos Santos
Caroline de Rosso
Fernanda Faccin Cardoso
Mateus Grozza da Silva
Victória Guilbon Martelotta Amalfi*

The International Labour Organization (ILO) is one of the United Nations (UN) agencies, with 185 Member States which aim to promote social justice between workers, employers and governments. The ILO is the only international organization whose structure is tripartite, that is, besides involving the representations of each state, it also includes representatives of employers and workers organizations. This structure is more accessible because it provides a greater opportunity to debate and elaborate labor standards more appropriate for the three parts.

The ILO is responsible for promoting decent working conditions internationally, which is sought primarily by four strategic objectives: “I - Promote and realize standards and fundamental principles and rights at work; II - Create greater opportunities for women and men to decent employment and income; III - Enhance the coverage and effectiveness of social protection for all; IV - Strengthen tripartism and social dialogue” (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 i).

The performance of these four objectives can be achieved in several ways, including, for example, the formulation of policies and programs, the creation of new international labor standards and the development of advanced research in different labor areas. Thus, this article will mainly discuss two topics which are

of utmost importance, given the concerns of the ILO: the issue of technology and structural unemployment; and the issue of regional cooperation for the promotion of decent work for all.

A major concern of the ILO is how to deal with a high level of unemployment generated by technological advances. This problem has negative effects in reference to work conditions, since unemployed people, when looking for a job, are more susceptible of accepting occupations with flexible labor laws and precarious working conditions. The discussion of both topics is crucial, since the ILO must develop conventions and recommendations concerning the future of work and employment all around the world.

The role of the International Labour Organization

The International Labour Organization (ILO) was created in 1919 as part of the Treaty of Versailles, which established the end of the First World War. The organization was founded on the idea that social justice was fundamental in order to sustain universal peace and its permanence. Nowadays, as part of the UN umbrella, the ILO is responsible for formulating international labor standards through Conventions and Recommendations, as well as overseeing their application.

Concerning ILO's four strategic goals, the first one is to promote rights at work through the creation of norms and principles. The organization sets targets for the proper functioning of labor relations and establishes guarantees ensured by principles and rights. The standards are focused on creating decent jobs for all combined with economic growth and development (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 j).

The second goal focuses on the creation of greater employment opportunities and income for everyone, both women and men. Within this objective lies the *Global Employment Agenda*

of the ILO, which seeks to maintain employment at the center of the economic and social policies of countries. This agenda stimulates the creation of productive employment, through which countries can improve the lives of thousands of families who are still unemployed or whose payment is insufficient (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 g).

The third goal reaffirms one of the basic rights of the UN, which is social protection. It encompasses the promotion of human welfare and social consensus in the following dimensions: extend coverage and effectiveness of protection schemes; expand and promote decent work; and develop programs and activities aimed at protecting vulnerable groups around the world (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 l).

The fourth goal seeks to strengthen the tripartite structure and the social dialogue. As the cooperation among countries, workers and employers plays a fundamental role in promoting opportunities for getting a decent job, the ILO stimulates measures that enable this convergence (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 k).

Due to the complexity of the tripartite structure, the ILO has a plurality of documents, covering different aspects and principles, as over time there have been many shifts in the work and employment structure worldwide. It is the case of its own Constitution, which rules the adoption of international labor standards, and has undergone six amendments in order to accommodate different interests (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 h).

Another important document is the *Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy*, adopted in November 1977. This document presents principles that should guide international multinational corporations, labor organizations and states, in order to ensure an adequate

structure of employment and training; and to guarantee decent conditions of work and life (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 h)

The *Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work*, established in 1998, is another central document for ensuring the freedom of association in unions; the right to collective bargaining; the elimination of numerous forms of forced labor; and the elimination of employment discrimination (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 h).

The *Declaration of Social Justice for a Fair Globalization*, of 2008, is another key document. This declaration was adopted not only to re-emphasize the policies and principles governing the ILO, but also to propose a fairer globalization, based on decent work. The statement responds to the political and economic time of crisis, which required ILO to rethink how the organization should achieve its constitutional objectives (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 h).

It is important to note that, besides the declarations, the ILO produces several types of documents. The recommendations state principles that guide the establishment of work laws inside states, but they are not obligatory. However, the ILO has the normative power to establish conventions and bilateral treaties, and they possess juridical nature of international treaties – therefore, through these documents, states are binded to an obligation.

The ILO has the power to develop control mechanisms which oversee and ensure that countries are implementing the conventions established within the organization. There are two types of control mechanisms: the regular system of supervision, which ensures that standards are being followed by members; and the special procedures. If a problem is found in the application of standards, the ILO seeks to assist countries through social dialogue and technical assistance.

In sum, the ILO is responsible for formulating international labor standards, taking care of labor and its different spheres all over the world. Through the devise of programs and policies, the very structure of the organization shows the importance of social dialogue to the establishment of global peace and social justice. It is a dynamic organization, up-to-date to the many challenges that labor and employment face nowadays. Some of these challenges will be discussed in the next section, which are: technology and structural unemployment; and regional co-operation to promote decent work.

Technological progress and structural unemployment

For centuries, countries have been facing political-economic problems due to unemployment. Labor is a crucial part of a capitalist economy, since it requires a contract in which the employees sell their workforce to the employers for a salary, whereas the employers use this labor force to produce and make profit. The continuity of capitalist production depends on this labor contract, whether on the side of the employer, or on the side of the worker. When unemployment prevails, we end up facing a systemic failure.

Unemployment can be caused by several economic, political and social problems. However, in macroeconomics terms, unemployment is divided into three types.

The first is the frictional unemployment, verified in a period when people are in transition between jobs. That can be caused by many reasons: people who are looking for their first job; or returning to the job market due to a period of raising children; people who are changing careers for personal issues; people who are moving to a new city, etc. (LINDBECK, 1999).

The second is the cyclical unemployment, which is caused by cyclical reasons, usually due to a recession or a crisis. This

happens when, for some reason, the economy of a country has not been productive enough to make profits or sustain the employment. Unlike frictional unemployment, in this second type the cause of unemployment is not derived from the motivation of workers, but from a special situation in which the economic growth and development is impaired (LINDBECK, 1999).

The third is the structural unemployment, caused by how the capitalist economy is grounded. This unemployment is primarily based on structural changes that decrease the labor demand without causing a mutual movement of the labor supply, resulting on the growth of unemployment rates. These structural changes can have many causes:

Structural factors include policy and legal determinants (e.g. flexibility of working-time arrangements, taxation, family support, retirement schemes, apprenticeships, work permits, unemployment benefits, and minimum wage) as well as other determinants (e.g. demographic and cultural factors, level of education, technological progress, and availability of transportation) (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2013 a).

One of the most important structural factors that cause unemployment is technological development, due to the replacement of work force to new technologies. A long and extensive debate between different economic theories emerged around this problem, with different interpretations and explanations.

The orthodox, in general, tend to believe that structural unemployment is a consequence of external mechanisms that affect the economy, such labor laws and other market inter-

ventions. These factors hinder the natural balance of the economy, which promotes full employment levels in the long term. Even the question of technology replacing labor force is usually explained by the orthodox as unproblematic: while technological development promotes unemployment by replacing labor with machinery, it also develops, by itself, new sectors of economic activity, with considerable potential to employ the masses of unemployed workers (NERY, 2012). In other words: “By raising productivity, they argue, any automation which economizes on the use of labour will increase incomes. That will generate demand for new products and services, which will in turn create new jobs for displaced workers” (“COMING...”, 2014). This would then result in a balanced position, allowing the possibility of full employment.

The heterodox, in their turn, believe that technological development is both an outcome and a motivation for capital accumulation; after all, only through the accumulation of capital is it possible to invest in new technologies. Considering the competitive logic of capitalism, progressive investments in technological innovations is a basic necessity for entrepreneurs to keep business alive (HARVEY, 2013). According to Keynes (1982) – an English author who analyzed the problem of employment in the 1930s – investments, that include technology, are essential for stimulating economic activity and generating more job opportunities. However, Keynes also admits that:

We are being afflicted with a new disease of which some readers may not yet have heard the name, but of which they will hear a great deal in the years to come--namely, technological unemployment. This means unemployment due to

our discovery of means of economizing the use of labor outrunning the pace at which we can find new uses for labor (KEYNES, 1963, p. 360).

It means that, on one hand, investment in new technologies enhance productivity and profitability of companies, which can create jobs due to the reinvestment; but, on the other hand, it creates vacancies in the production line, generating unemployment, especially because there is a tendency for entrepreneurs to constantly reduce production costs by shedding jobs. In this sense, it is not technology itself that produces unemployment, but the reasons that lead entrepreneurs to invest in its development. We can sum up the heterodox overview by a curve in which an increase in capital means, in the long run, a reduction in employment.

Finally, it is important to highlight that different explanations to structural unemployment can lead to completely divergent policies to deal with the problem. However, the situation of structural unemployment has been changing a lot nowadays due to the Third Industrial Revolution, reflecting in a change in the discussion of this problem.

Structural unemployment caused by the Third Industrial Revolution

The aspects surrounding the debate about structural unemployment and technological progress have substantially changed throughout history. Although the First and Second Industrial Revolutions let to the substitution of a lot of workers for just a few ones in the production lines, incomes and employment did grow mutually in certain historical periods – mainly during the “Golden Age” of capitalism (from the post-Second World War until the end of the 1960s). In this period, the accumulation of

capital triggered, through innovations, new job opportunities and vacancies in ascending sectors, with higher wages. People who were unemployed due to automation in other sectors could find a job in the services sector, which was on the rise then.

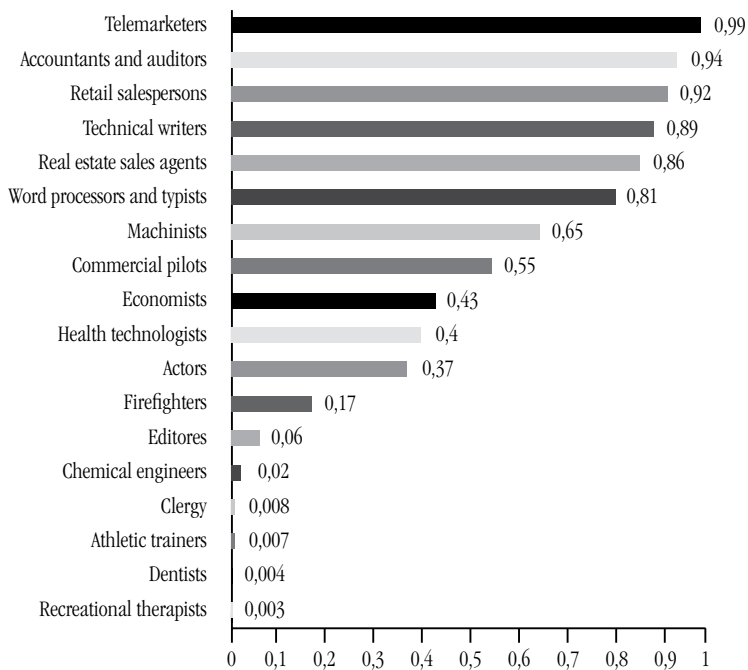
However, the settlement of the Third Industrial Revolution at the end of the 20th century altered the employment condition a great deal. This period is characterized by deep structural changes concerning labor and jobs due to the new technologies based on artificial intelligence and robotics. This new technological pattern is being employed not only in the industrial, but also in the services sectors. Considering that most of the world population is employed in this sector, the great problem is that services will no longer be able to absorb the unemployed, due to their automation:

Worse, it seems likely that this wave of technological disruption to the job market has only just started. (...) Until now the jobs most vulnerable to machines were those that involved routine, repetitive tasks. But thanks to the exponential rise in processing power and the ubiquity of digitised information ("big data"), computers are increasingly able to perform complicated tasks more cheaply and effectively than people. Clever industrial robots can quickly "learn" a set of human actions. Services may be even more vulnerable. Computers can already detect intruders in a closed-circuit camera picture more reliably than a human can. By comparing reams of financial or biometric data, they can often diagnose fraud or illness more accurately than any number of

accountants or doctors. One recent study by academics at Oxford University suggests that 47% of today's jobs could be automated in the next two decades ("COMING...", 2014).

Some circumstances of the present historic moment may tend to further complicate this unemployment situation. Graph 1 shows the probability of specific types of job losses caused by computerization within the next two decades.

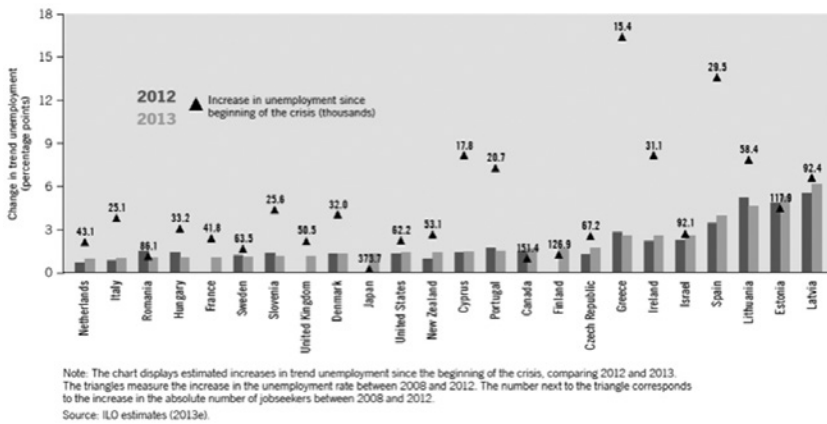
Graph 1 - Probability that computerization will lead to job losses within the next two decades, 2013 (1=certain).



Source: Own elaboration, based on data of FREY; OSBORNE, 2013.

Since 1980, this new technological pattern has been responsible for the extinction of several jobs. In the United States, around 1.8 million workers were eliminated from 1981 to 1991; meanwhile, in Germany, 500 thousand jobs were made redundant in just one year, from 1992 to 1993 (RIFKIN, 1995, p. 8). The recent statistics on structural unemployment are even more alarming. According to Graph 2, the tendency of an increase in this type of unemployment is expressive, especially after the 2008 world economic crisis.

Graph 2 – Changes in structural unemployment¹ (2012-2013, in %)



Source: INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 o, p. 41.

1. In ILO statistics, data on structural unemployment is presented under the expression “trend unemployment”.

The uncertainty regarding the future of employment is as controversial as the problem itself. Some argue that there is no natural tendency that would bring a solution to this problem, as the capitalist production, based on information technology, will no longer include large masses of workers in the production process (TAVARES, 1998). Although others, from a more orthodox perspective, argue that the present moment is a phase of transition to a new technological cycle, that will increase employment and income levels again (BRYNJOLFSSON; MCAFEE, 2014). Meanwhile, unemployment is a real and great problem, which must be addressed by policy makers all over the world.

The debate inside the International Labour Organization

The ILO, since its creation, has been dealing with many situations of unemployment. Concerning structural unemployment, there are two main tools to soften the lack of jobs: social protection and the promotion of employment programs for decent jobs, especially for the youth.

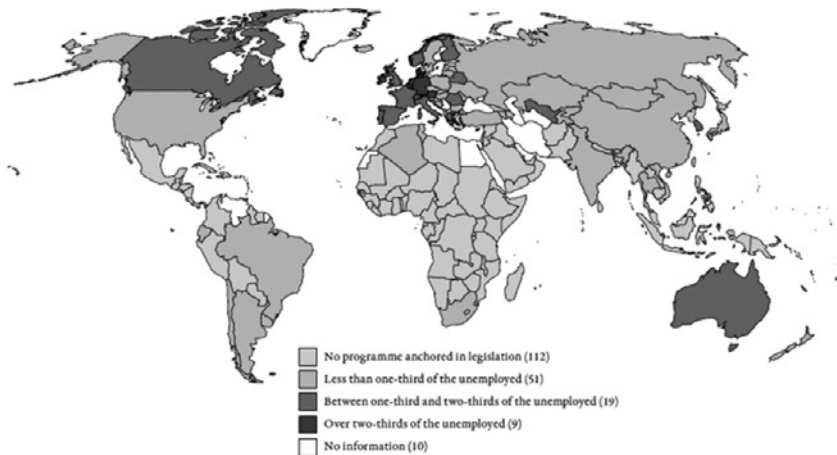
Since unemployment has been a quite permanent problem since the end of the Golden Age, there must be some kind of support which can minimize its social impacts. The ILO has strongly supported the development of social security policies related to unemployment benefits, especially because, since the 1980s, social protection became more flexible and policies were focused on the individual and the market. The ILO stresses the important role played by unemployment protection to alleviate its negative effects:

Unemployment benefits play a key role in ensuring income security for unemployed workers and in facilitating their transition

to new jobs, particularly if properly linked to employment services. (...) High coverage rates of unemployment benefits are associated with higher income security for beneficiaries, provided that benefit levels are adequate. Unemployment benefits play a major role in preventing poverty for the unemployed (...). In countries where effective coverage rates of unemployment benefits are lower, the unemployed are more likely to live in poverty. (...) Unemployment protection thus plays a key role in facilitating transitions back into employment and preventing poverty (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 o, pp. 34-7).

However, as we can see by Figure 1, the effective unemployment benefit coverage varies widely across regions. In Western Europe, 63.8% of the unemployed are covered, but in Central and Eastern Europe, this figure is reduced to 21.6%. In North America, only 28% of the unemployed rely on this protection; in Asia and Pacific, 7.2%; in Latin America and the Caribbean, 4.6%; and in the Middle East, North Africa and sub-Saharan Africa, less than 3% (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 o, pp. 35-6). Considering that structural unemployment has been aggravated nowadays, the ILO must intensely promote instruments and programs in order not only to change this unequal distribution of unemployment protection, but also to guarantee that unemployed people will be supported by governmental policies.

Figure 1 – Share of unemployed people receiving benefits



Notes: Data from 2009–13; for most countries, 2012/13. Unemployed beneficiaries of general social assistance schemes are not included due to unavailability of data. Their inclusion would increase coverage rates, but only in countries where such schemes exist on a large scale (high-income and some middle-income countries). Employment guarantee schemes are not included. For detailed information by country, sex and type of scheme, see Annex IV, table B.3. Numbers in brackets refer to the number of countries in each category.

Sources: ILO calculations based on ILO Social Security Inquiry database, ILO LABORSTA and national sources.

Link: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceid=37041>.

Source: INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 p, p. 35.

However, providing protection for the unemployed is only a short term solution. It means that the ILO must promote, in the long term, employment programs for decent jobs. The ILO *Global Employment Agenda* aims at placing employment at the center of economic and social policies promoted by countries. The Agenda encompasses the period of 2010-2015, in which several strategies are deployed in order to create productive jobs, such as the development of skill policies and programs to increase sustainable enterprises (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 g).

The *Global Employment Agenda* also embraces the problem of youth unemployment. There has been a serious attempt of the ILO to insert the young economically active population into the job market. At the International Labor Conference in 2012, the ILO adopted a Resolution that entails five main measurements in order to address youth unemployment: “macro-economic policies, employability, labor market policies, youth entrepreneurship and rights” (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2012). These measures aim to promote “counter-cyclical policies and demand-side interventions, public employment programmes, employment guarantee schemes, labour-intensive infrastructure programmes, wage and training subsidies and other specific youth employment interventions” (INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION, 2012).

Therefore, the ILO seeks to implement substantial proceedings to intervene in practical situations in which structural unemployment prevails, promoting policies and programs in order to guarantee a more protected and more balanced job condition for all.

Regional efforts for promoting decent work for all

The *Decent Work Agenda*, developed by the tripartite representatives of ILO, aims to achieve the welfare of workers, guaranteeing for each individual a decent job. This condition would bring not only better social and economic conditions, but also familiar stability, peace in the community and opportunities for professional growth. This agenda encompasses four dimensions: i) creating jobs; ii) guaranteeing rights at work; iii) extending social protection; iv) promoting social dialog (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 c).

The first dimension is concerned with the negative effects that economic crises cause to employment rates. ILO has de-

veloped the *World Programme of Jobs* as a strategy to put job creation as a priority of ILO members' policies, firstly directing new vacancies to unemployed people or to those whose salary is only designated to survival. The results expected are:

- 1) *Coordinated and coherent policies to generate inclusive job-rich growth;*
- 2) *Skills development policies to increase the employability of workers, the competitiveness of enterprises and the inclusiveness of growth;*
- 3) *Policies and programmes to promote sustainable enterprises and entrepreneurship.* (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 e).

To ensure the right to a decent work, the second dimension of the agenda requires a significant implementation of international legal instruments which contain the principles and basic rights that should be guaranteed in the work environment. The application of the International Labour Standards defined in the ILO is the responsibility of the tripartite structure of the organization, because only a joint action between states, employers and workers can ensure labor rights. Therefore, it is essential to strengthen the ILO supervisory system, not only for overseeing the compliance within states, but also pointing out the areas for change (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 j).

The third dimension of the agenda involves social protection, since only 20% of the world population is totally covered by this fundamental right. With regard to social security, only 10 % of workers in less developed countries have this guarantee; 20-60% have this guarantee in developing countries; and about 100 % are guaranteed in developed countries. In face of

these figures, this dimension comprises three main objectives: i) to ensure the extension and effectiveness of social security policies; ii) to protect workers from exploitation through higher wages, fair hours of work, the right to health, among other mechanisms; iii) to guarantee the protection of vulnerable groups at work, as is the case of immigrants, women, people with severe and irreversible diseases, among others (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 l).

Finally, the fourth dimension highlights the importance of social dialogue in promoting the objectives of the Agenda. Social dialogue refers to institutionalized or informal communication, exchange of information and negotiation among members of the tripartite ILO representation. The effectiveness of such dialogue depends on: i) respecting the rights of collective bargaining and freedom of association; ii) strengthening the organizations of workers and employers with knowledge, so they can take part of social dialogue; iii) engaging this dialogue with commitment and political will and iv) providing institutional support (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 k).

The four dimensions of the Decent Work Agenda demonstrate how regional efforts are crucial to the implementation of integrated policies that address the specific needs of each region. These measures are taken by ILO regional offices.

In the ILO Office for Africa, the Agenda is being implemented with the help of other organizations, to reduce poverty and expand economic growth in African countries. The office also focuses on encouraging jobs for young Africans who generally live in subhuman conditions, through interventions and assistance, policy advice, among others. Another problem addressed is the large number of child laborers: 59 million of them are in dangerous jobs. ILO has created the Integrated Regional Child Labour Resource Centre - Africa, which tracks all issues

involving child labor in countries on a regular basis. Finally, in September 2014, there will be the “Ouagadougou Summit +10, which will gather heads of state and government in order to boost the *Declaration and Plan of Action for the promotion of employment and poverty alleviation*, adopted in 2004 (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 a)

The ILO Office for Arab States works promoted, in 2009, the Arab Employment Forum in which twenty two Arab states adopted the *Arab Action Agenda for Employment* in order to reduce the negative impacts of the global economic crisis. The main tool to implement the Decent Work Agenda is the *Decent Work Country Programme*, that develops policy interventions aimed at promoting employment, social protection, gender equality and non-discrimination (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 d).

In the ILO Office for Asia and the Pacific, the Decent Work agenda is being rigorously implemented, as there are many cases of labor exploitation. The office has promoted the *Asian Decent Work Decade (2006-2015)*, based on five areas: i) the promotion of sustainable companies in the region with competitiveness, productivity and employment, in order to reduce poverty; ii) the establishment of a labor market governance, which would oversee laws and regulations of the labor market relations in the workplace; iii) the improvement of youth employment, by creating new opportunities of entrepreneurship, since youth is a source of creativity and innovation; iv) the protection of immigrants against exploitation and discrimination; v) the development of decent jobs in locations with low opportunities and poor working conditions (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 b).

The ILO Office for Europe and Central Asia is implementing the Decent Work Agenda through *Decent Work Country Programmes*, due to the great heterogeneity among the countries

of the region. In Europe, the priority on the continent is to tackle the effects of the global economic crisis of 2008, by implementing the *Oslo Declaration* of April 2013. The European Union has encouraged non-European members to take part of the block and thus extend the effectiveness of social justice and stabilize political reforms in all areas. In Central Asia, the main focus is to deepen the social component of the market economies that have been recently consolidated in the region (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 f).

The ILO Office for Latin America and the Caribbean aims to increase opportunities for work in combination with sustainable development. Thus, in order to achieve the Decent Work Agenda goals, the region has created the *Decent Work in Americas: a Hemispheric Agenda 2006-2015*, in which American countries take on the responsibility for developing action plans in the following areas: promotion of essential integrated policies to human development; reduction of inequality, poverty and hunger; the achievement of a stronger democracy in the region. The office has encouraged countries to make this period the “decade of Promoting Decent Work” (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2014 n).

In conclusion, the overall performance of the ILO Decent Work Agenda should be enhanced by the efforts of its regional offices, which are able to develop more assertive responses to the specific problems with respect to the four dimensions of that agenda.

Position of the regions

Africa

Unemployment rates in Sub-Saharan Africa are very expressive, reaching 25.9% of the population in 2012. In North Africa, this figure was of 7.4% in the same year. The projections of

2015 show an increase of unemployment in the region. Young population is the most affected by this condition (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2013 b, p. 8). On average, 72% of young people in Africa live on less than two dollars (REIS, 2013).

Arab States

In the Middle East, unemployment rates were of 8% in 2012 (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2013 b, p. 8). The rates of youth unemployment reached 27.2% in 2014 (“DESEMPREGO...”, 2014). In the last years, the condition of unemployment and low salaries was one of the causes of the social and political manifestations that occurred in many countries of the region.

Asia and Pacific

Although the region faces great economic growth and productivity, the problems of informal jobs and poor working conditions concern its leaders. In 2012, the unemployment rates reached 38.4% in East Asia, 24.8% in South Asia and 14% in South-East Asia and the Pacific (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2013 b, p. 8). The projections for youth unemployment in 2017 are of 14.2% in South-East Asia and the Pacific, 10.4% in East Asia and 9.8% in South Asia (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2012, p. 1).

Europe and Central Asia

Due to the global recession since 2008, the quality of employment and income has decreased in Europe and Central Asia. In European Union countries, the unemployment rate reached an average of 10.5% in 2014 (EUROPEAN COMMISSION, 2014). In Central and South-Eastern Europe (non-Euro-

pean Union) and the Commonwealth of Independent States, unemployment rates were 15% in 2012 (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2013 b, p. 8).

North America, Latin America and the Caribbean

In the United States, unemployment has achieved worrisome proportions since the 2008 economic crisis – in 2014, it reached an average of 6.5% (UNITED STATES DEPARTMENT OF LABOR, 2014). In Latin America and the Caribbean, unemployment rates achieved 17.9% in 2012, and youth unemployment will be around 14.7% in 2017 (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2013 b, p. 8; 2012, p. 1).

Questions to be addressed

The ILO is a key organization for involving a tripartite structure in which not only states but also employers and workers' organizations jointly discuss the direction of one of the most important issues in the world today, which is the situation of overall employment. The issue of structural unemployment – that affects both developed and developing countries – unfolds not only the problem of the lack of jobs, but also affects the condition of the remaining jobs, since the large contingent of labor supply is increasingly subjected to poor labor conditions because of the need to ensure some income for its livelihood and family. Therefore, measures involving the overcoming of structural unemployment cannot be disassociated from policies to promote decent work for all.

In this regard, the following issues are presented as fundamental to the debate:

- 1) How to reconcile the technological development, robotics, artificial intelligence in the production with the employability of workers, preventing a future without jobs?

- 2) How to implement the Decent Work Agenda when a mass of unemployed workers must accept jobs at any conditions imposed upon them due to the need to have any income?
- 3) How can regional efforts promote more job opportunities, less flexible labor laws and guarantee a decent work condition for all?

REFERENCES

- BRYNJOLFSSON, E.; MCAFEE, A. *The Second Machine Age: work, progress and prosperity in a time of brilliant technologies*. New York/London: W.W. Norton & Company, 2014.
- “COMING to an office near you”. In: *The Economist Newspaper Limited*. Jan. 16th, 2014. Available at: <<http://www.economist.com/news/leaders/21594298-effect-todays-technology-tomorrows-jobs-will-be-immense-and-no-country-ready>>. Accessed on: May 31st, 2014.
- “DESEMPREGO entre jovens é mais do que o dobro da taxa geral”. In: *Estado de Minas*, January 20th, 2014. Available at: <http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2014/01/20/internas_economia,489766/desemprego-entre-jovens-e-mais-do-que-o-dobro-da-taxa-geral.shtml>. Accessed on: June 19th, 2014.
- EUROPEAN COMMISSION. “Unemployment rates”. In: *Eurostat*, 2014. Available at: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSelection=1&plugin=1>>. Accessed on: June 19th, 2014.
- FREY, C. B.; OSBORNE, M. A. “The future of employment: how susceptible are jobs to computerization?”. In: *Oxford Martin School Official Website, University of Oxford*. Sep. 2013. Available at: <http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf>. Accessed on: June 17th, 2014.
- HARVEY, D. “Ch. 10 - A acumulação capitalista”. In: *Para entender o capital*. Translation by Rubens Enderle. 1st ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013, pp. 253-275.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. “Africa – About the Region”. In: *International Labour Organization Official Website*, 2014 a. Available at: <<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/social-dialogue/lang--en/index.htm>>. Accessed on: June 19th, 2014.
- _____. “Asia and Pacific – Decent Work”. In: *International Labour Organization Official Website*, 2014 b. Available at: <<http://www.ilo.org/asia/decentwork/lang--en/index.htm>>. Accessed on: June 19th, 2014.
- _____. “Decent work agenda”. In: *International Labour Organization Official Website*, 2014 c. Available at: <<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang--de/index.htm>>. Accessed on: June 18th, 2014.
- _____. “Decent Work in Arab States”. In: *International Labour Organization Official Website*, 2014 d. Available at: <<http://www.ilo.org/beirut/country/lang--en/index.htm>>. Accessed on: June 19th, 2014.

- _____. “Employment creation”. In: *International Labour Organization Official Website*, 2014 e. Available at: <<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/employment-creation/lang-en/index.htm>>. Accessed on: June 17th, 2014.
- _____. “Europe and Central Asia – About the office”. In: *International Labour Organization Official Website*, 2014 f. Available at: <<http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/geneva/about/context.htm>>. Accessed on: June 19th, 2014.
- _____. “Global Employment Agenda”. In: *International Labour Organization Official Website*, 2014 g. Available at: <<http://www.ilo.org/employment/areas/global-employment-agenda/lang-en/index.htm>>. Accessed on: June 17th, 2014.
- _____. “Key documents”. In: *International Labour Organization Official Website*, 2014 h. Available at: <<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:61:0::NO:61::>>. Accessed on: June 17th, 2014.
- _____. “Mission and objectives”. In: *International Labour Organization Official Website*, 2014 i. Available at: <<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang-en/index.htm>>. Accessed on: June 17th, 2014.
- _____. “Rights at Work”. In: *International Labour Organization Official Website*, 2014 j. Available at: <<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/rights-at-work/lang-en/index.htm>>. Accessed on: June 18th, 2014.
- _____. “Social Dialogue”. In: *International Labour Organization Official Website*, 2014 k. Available at: <<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/social-dialogue/lang-en/index.htm>>. Accessed on: June 19th, 2014.
- _____. “Social Protection”. In: *International Labour Organization Official Website*, 2014 l. Available at: <<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/social-protection/lang-en/index.htm>>. Accessed on: June 18th, 2014.
- _____. “The youth unemployment crisis: A call for action”. In: *International Labour Organization Official Website*, 2014 m. Available at: <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/101stSession/texts-adopted/WCMS_185950/lang-en/index.htm>. Accessed on: June 6th, 2014.
- _____. “Trabajo decente en América Latina y el Caribe”. In: *International Labour Organization Official Website*, 2014 n. Available at: <<http://www.ilo.org/americas/trabajo-decente-america-latina-caribe/lang-es/index.htm>>. Accessed on: June 19th, 2014.

- _____. *Global Employment Outlook*. Trends Unit – Employment and Labour Market Analysis – Employment Sector. Geneva: ILO, Sep. 2012. Available at: <http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/gender/doc/jovensset12_894.pdf>. Accessed on: June 19th, 2014.
- _____. *Global Employment Trends 2014: risk of a jobless recovery?* International Labour Office. Geneva: ILO, 2014 o. Available at: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_233953.pdf>. Accessed on: June 17th, 2014.
- _____. *ILO Estimates and Projections of the Economically Active Population: 1990-2030* (2013 edition). ILO Department of Statistics and ILO Employment Trends Unit, July 2013 a. Available at: <http://www.ilo.org/ilostat/content/conn/ILOSTATContentServer/path/Contribution%20Folders/statistics/web_pages/static_pages/EAPEP/EAPEP%20Methodological%20paper%202013.pdf>. Accessed on: June 6th, 2014.
- _____. *World of work report 2013: Repairing the economic and social fabric*. International Labour Office, International Institute for Labour Studies. Geneva: ILO, 2013 b. Available at: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_214476.pdf>. Accessed on: June 19th, 2014.
- _____. *World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice*. International Labour Office, Geneva: ILO, 2014 p. Available at: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf>. Accessed on: June 17th, 2014.
- KEYNES, J. M. “Economic Possibilities for our Grandchildren (1930)”. In: *Essays in Persuasion*. New York: W.W.Norton & Co., 1963, Ch. V-2, pp. 358-373.
- LINDBECK, A. *Unemployment — Structural*. Institute for International Economic Studies – Stockholm University. Seminar Paper No. 676, oct. 1999. Available at: <<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:328471/FULLTEXT01.pdf>>. Accessed on: June 6th, 2014.
- NERY, F. F. D. A. “Uma resenha sobre o desemprego involuntário”. In: *Revista Economia e Desenvolvimento*. Recife, v. 11 n^o2, 2012, pp. 87-104.
- REIS, C. “(Des)emprego em África: geração mal empregada”. In: *Revista Além-Mar*. mai. 2013. Available at: <<http://www.alem-mar.org/cgi-bin/quickregister/scripts/redirect.cgi?redirect=EFyZVZAlkuSJElPmKn>>. Accessed on: July 3rd, 2014.
- RIFKIN, J. *O fim dos empregos: o contínuo crescimento do desemprego em todo o mundo*. São Paulo: M. Books, 2004.

TAVARES, M.C. “A Retomada da Hegemonia Norte-Americana”. In: TAVARES; FIORI (eds.). *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 6th ed., 1998.

UNITED STATES DEPARTMENT OF LABOR. “Labor Force Statistics from the Current Population Survey”. In: U.S. Bureau of Labor Statistics, June 2014. Available at: <<http://data.bls.gov/timeseries/LNS14000000>>. Accessed on: June 19th, 2014.

AFRICAN UNION PEACE AND SECURITY COUNCIL

The Situation in Darfur¹

Davi A. Guimarães
Ana Luíza Galvão
Lucas Pavlinscenkyte

According to its main goals – the promotion of cooperation among the Member- States and the defense of the Human Rights, the national sovereignty and the independence of the African States (AFRICAN UNION, 2000), the African Union, through its Peace and Security Council (PSC), establishes as its prime challenge the discussion concerning the situation in Darfur, Sudan.

With more than 400 thousand deaths, causing the displacement of more than 2.5 million people, the phenomenon in Darfur seriously violates basic human rights, aside from displaying the Sudanese government's great instability, which reached critical levels of violence and tension (UNITED HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2014).

Alongside this paper, our objectives are, firstly, to present the functions of the Peace and Security Council of the African Union (PSC-AU). Secondly, to reveal the circumstances of the Darfur conflict, that officially begun in 2003 caused by political disagreements and, as time went by, new character-

1. We would like to thank the important collaboration of Isabela Vilas Boas Moreira and Maria Clara Montanhez in the elaboration of this paper.

istics were added to the conflict, such as cultural and ethnical disagreements. The current situation of the engagement will be addressed as well, which continues to persist under the suspicion of a neglecting Sudanese government that fails to assure human rights to its affected population; however, the government is not left to its own desire concerning its politics towards the victims. There is the constant observation of the PSC-AU that uses its influence to request a more proactive action from the Sudanese government. Lastly, we will present the positioning of the PSC-AU countries concerning the situation in Darfur.

Considering the information presented here, it is fundamental to analyze the international response to the conflict in Darfur, taking into account the possible solutions according to the norms and principles of the PSC-AU.

The African Union Peace and Security Council

The Peace and Security Council (PSC-AU) is one of several organs within the African Union (AU) and it is constituted of 15 chosen members, among the 54 members of AU. Those members could be heads of government, heads of state, presidents or any other official representation. The turnover of members happens every two or three years, according to AU's own decision. The PSC-AU also allows the entry of non-state members – without voting rights. At the meetings, each member has one vote and decisions shall be adopted by consensus or, in its absence, by a simple majority of the members with the power of voting. Also, the 15 members of the board shall produce a *communiqué* that expresses the consensus reached and the decisions to be taken.

Not differently from the scope of the organization, the PSC-AU is responsible for, primarily, giving an appropriate

response to African countries concerning issues related to domestic or international conflicts. Besides this main goal, there are others, such as:

(...) to promote peace, security and stability in Africa; anticipate and prevent conflicts; promote and implement peace-building and post-conflict reconstruction activities; coordinate and harmonize continental efforts in the prevention and combating of international terrorism in all its aspects; develop a common defense policy for the Union; and encourage democratic practices, good governance and the rule of law, as well as protect human rights and fundamental freedom (BESHAH, 2010, p. 19).

Thus, it is within the powers of the PSC-AU to establish general guidelines and periodic reviews of the mandates of peacekeeping missions. The PSC-AU is authorized to impose sanctions whenever an unconstitutional change of government occurs in a member state, recommending the possible intervention of the Assembly of AU in case of serious circumstances, such as war crimes, genocide and crimes against humanity. It must also develop policies and measures to ensure that any external initiative on peace and security in the continent takes place within the framework of the objectives and priorities of the Union. Another function is to support and facilitate humanitarian action in situations of armed conflict or natural disasters; besides presenting regular reports to the Assembly on its activities and the state of peace and security in Africa. It is important to bear in mind that any actions besides

those mentioned above are not part of the role to be played by the PSC-AU (AFRICAN UNION, 2002).

In order to achieve these objectives, the PSC-AU is composed by other organisms.

The Commission of the AU (AUC) has the function to draw the attention of the Council to topics that are considered a threat to peace, security and stability of the continent. The AUC ensures the implementation and monitoring of the Council and the Assembly decisions, as well as prepares documents and journals in order to assist the board to fulfill its function more effectively. It is also responsible for conducting negotiations or avoiding conflicts when requested by the board or by its own initiative (BESHAH, 2010).

The Panel of the Wise (PoW) is responsible for giving advice and commenting all issues concerning the African peace, stability, development and maintenance of security. The Panel should take appropriate actions to support the Council for conflict prevention (BESHAH, 2010).

The Continental Early Warning System (CEWS) is in charge of developing an early warning module, based on economic, social, military and humanitarian policy indicators, analyzing developments within the continent and recommending the best course of action (BESHAH, 2010).

The African Standby Force (ASF) is the military wing of the Council, and was created with the goal of assisting the PSC-AU carry out its functions related to peacekeeping operations and missions. It consists of 5,000 soldiers, with a total amount of 25,000 troops, not counting civilian and military observers (BESHAH, 2010).

The Special Trust Fund is a special fund created with the objective of providing financial resources for the work of the board, especially in peace support missions and other operational activities. It consists of a funding under the regular

budget of the AU, the voluntary contributions of member states and other sources in Africa, including the private sector and society (BESHAH, 2010).

Finally, the Military Staff Committee was created to advise and assist the board concerning the armed forces (BESHAH, 2010).

Bearing this in mind, it is important to emphasize the international cooperation of the AU with other organizations, especially with the United Nations (UN). The decisions of the AU and its PSC related to intervention should be approved by the UN Security Council, so that they can be adopted. Therefore, the PSC-AU is not authorized to approve interventions on the territory of the AU members.

The Darfur Conflict: A historical overview

In 1821 the northern territory of Sudan was firstly occupied by Turks and Egyptians. Afterwards, other areas began to be dominated, as is Darfur's case, whose territory was attached to Sudan in 1916, during the Anglo-Egyptian colonization (1899-1956) (CAMPOS, 2010, p. 116).

The northern region of Sudan is the one which concentrates investments and natural resources. It was the region where the presence of riverine Arabs prevailed, a group which identifies itself as Muslims and cultivates the Arab culture. The identity element was the one that justified the success of Egyptian colonization, given the cultural similarity. Another factor that explains the privilege of the northern region is its gainful geographical location, which is thoroughly antagonistic with other areas of the continent that do not enjoy the natural resources in the same proportion. In this sense, since the colonial period, the riverine culture, whose individuals had better access to education, to health system and to public positions, was defined as the Sudanese identity (CAMPOS, 2010, pp. 116-7).

Sudan became independent in 1956 and the configuration that put the riverine communities as superior was still kept. They had the domain over the State apparatus and were on the top of a socioeconomic and political pyramid, establishing the population from other regions as subaltern. During the post-independence period, “sudanization” projects were established in the country. That meant that a unified identity, made up of the cultural concepts of the northern riverine communities, was imposed throughout the territory of the newly independent country (DE WAAL; FLINT, 2005).

This territory-cultural homogenization idea was ensured by many governments up until the current one. It outlined the “arabization” and “islamization” of Sudanese regency and, therefore, repressed the cultural diversity of the rest of the Sudanese people (CAMPOS, 2010, pp. 117-8).

Under Jaafar Nimeiri’s command – who rose to power by a *coup d’état* in 1969, governing the country for sixteen years – an Islamic movement of fundamentalist nature emerged, the Islamic Charter Front (IFC), deeply related to the Muslim Brotherhood, an Egyptian group with the same essence. Its goal was the implantation of the *Shari’a* as the official law of Sudan. The movement became stronger and, in 1983, Nimeiri instituted the “September laws”, which were based on the *Shari’a* (CAMPOS, 2010, p. 119).

According to O’Fahey (2004), however, the difference between being Muslim and being an Islamist, in Sudan, must be emphasized. Being an Islamist means to make political and repressive use of Islam, and it is done by the population of the north. Being Muslim, on the other hand, is something more heterogeneous, due to the fact that there are differences between that religion in Darfur and in other marginalized regions.

The institution of Islamic laws polarized even more the division between the north and the non-Muslim populations, or

even between the north population and the Muslims that wanted the secularization of the State (CAMPOS, 2010, p. 120).

In 1989, through another *coup d'état* – this time articulated by the National Islamic Front – Omar al-Bashir rose to power. He deepened the “islamization” of Sudanese politics, stressing the dissatisfaction of those who did not agree with the imposed national identity (CAMPOS, 2010, pp. 120-1).

The government was strongly characterized by repression and, in 1991, the “islamization” of Sudan was intensified with the incorporation of the *Shari'a* within the penal code. That meant, therefore, that the opposition to the *Shari'a* was the same as opposing the State (CAMPOS, 2010, p. 121).

The Darfur region, in its turn, is located in Sudan's west territory and is extremely heterogeneous. It is composed of native tribes as the *Masalit*, the *Fur* and the *Zaghawa*. In addition, there are tribes that identify themselves as Muslims, as the *Abala*, the *Mahamid*, the *Zeilat*, the *Beni* and the *Hussein* (O'FAHEY, 2004).

The conflict of Darfur is usually attributed to friction between the Arab nomads and the non-Arab sedentary peoples. However, according to De Waal and Flint (2005), it is important to emphasize that the distinction between those two groups is extremely diffuse, since they are of the same color, practice the same religion and speak the same language. In this sense, the identities are defined by how the groups see themselves, and not from objective elements. Thus, the definition of the Darfur conflicts as being the controversy between Africans and Arabs is insufficient.

The dichotomy between the 'non-Arab' versus 'Arab' categories, each one encompassing diversified groups, was possible due to the

spread of an ideology grounded in the Arab supremacy, which started to inform State policies identity and to exacerbate this identity division. Thus, this categorization is not a natural consequence of identity differences inherent to these groups, but is the result of Khartoum government policies in the sense of 'divide and rule', which brought up identities irrelevant before (CAMPOS, 2010, pp. 123-124, our translation)².

Darfur has been historically neglected by the Sudanese government since its incorporation to the territory (DE WAAL; FLINT, 2005). Besides the scarcity of resources, Darfur suffered, during the Anglo-Egyptian colonization, a reset of its frontiers, which aimed at concentrating geographically every identity group. The nomad groups, however, did not have right to their own *Dar* – territories over which each group exercised exclusive domain. Nevertheless, the nomad and sedentary people succeed in living peacefully (CAMPOS, 2010, p. 125).

In the 1980s, an imminent dry spread through some Darfur regions contributed to the desertification process already

2. Original excerpt: “A dicotomização entre as categorias ‘árabes’ versus ‘não-árabes’, englobando, cada uma, grupos tão diversificados, foi possível, portanto, justamente a partir de uma difusão de uma ideologia calcada na supremacia árabe que passou a informar as políticas do Estado e a exacerbar essa divisão identitária. Dessa forma, essa categorização não é resultado natural de diferenças identitárias inerentes a esses grupos, mas sim fruto de políticas governamentais de Cartum no sentido de ‘dividir para governar’, que trouxeram à tona identidades antes irrelevantes” CAMPOS, 2010, pp. 123-4).

set. This event of natural order provoked the migration of the nomads from the north to the south, where the sedentary farmers are found. That way, facing scarce resources, the tensions between the groups intensified and, given the new format of conflicts resolution imposed by al-Bashir's government, they could not be solved with the mechanism used until then (CAMPOS, 2010, p. 125).

According to De Waal e Flint (2005), besides the cultural disagreements, such as the political manipulation of ethnic elements by regional and national actors, and the competition for scarce resources, exacerbated by the dry and desertification process, other factors also contributed to the Darfur conflict outbreak: the foundation, with the support of the government, of the militias (*Janjaweed*), which made unbridled use of violence; and the involvement of Chad and Libya.

To unseat the Chad government, the Libyan leader Muammar Gaddafi founded and armed the rebels of Chad, whose bases were located in Darfur. This decision generated an armed flux to the region. Moreover, the Libyan presence in Darfur caused a huge dissemination of the Arab supremacy ideology. The consequence was that the differences between Arab and non-Arab cultures became even more stressed. In 1987, twenty-seven individual groups from Darfur Arab tribes, which called themselves "Arab Gathering", addressed a letter to the Sudanese prime minister emphasizing the importance of Arab culture inside Sudan (DE WAAL; FLINT, 2005). Among several of their arguments, they alleged that Arabs are 70% of the population of Darfur and that Arab Darfuris contribute with less than 15% of Sudan GDP. Besides that, they also affirmed that Arabs, who make up most of the army, sacrifice themselves to defend the country (COMMITTEE OF THE ARAB GATHERING, 1987).

The tensions were also stressed out due to a new administrative conduct in 1995, dividing Darfur in three regions: Western Darfur, Southern Darfur and Northern Darfur. This fragmentation implied the dissolution of some identity groups, which allowed the rise of the central power over this region. Then, the dissatisfaction of the people occupying Darfur was already imminent (O'FAHEY, 2004).

Therefore, all those conflicts, together, marked, more emphatically, the Arab and non-Arab identities in the region, what worsened the tensions between those two groups.

Between 2002 and 2003, the crisis reached an unprecedented level. Darfur's non-Arab fraction wanted to bring an end to the Sudanese government preference for the Darfur's Arabs. The rebels won several armed conflicts, and the situation demanded from the government a more incisive answer, which was dealt with disproportionately.

The Sudanese government, many times, tried to depoliticize the conflict, justifying it by putting the blame on tribe's natural resources disputes or on criminal action. However, the proximity between Khartoum and the militias is evident, just as is the recurrent use of the identity speech (CAMPOS, 2010, p. 129).

The map below shows the ethnic plurality in Sudan, illustrating the Arab and non-Arab groups. Regions such as *Masalit* and *Zaghawa* represent what is known as *Dar*. They were the target of the militias attacks that accounted for countless civil deaths and, despite international pressure, the Sudanese government still denies Human Rights violation, and also manipulates the conflict information dissemination (HUMAN RIGHTS WATCH, 2004 a).

Image 1 – Political Map of Sudan, highlighting Darfur



Source: HUMAN RIGHTS WATCH, 2004 b.

Current Scenario

The Darfur conflict has been followed with great concern by the PSC-AU, particularly in relation to serious humanitarian crises in the region, frequently calling on the Sudanese government

to prosecute those responsible for human rights violations – which, unfortunately, does not occur (HUMAN RIGHTS WATCH, 2004 a). The PSC-AU considers urgent a peaceful solution for the conflict in Darfur, as it was noted that the “proliferation and impunity of armed groups on all sides has contributed not only to the deterioration of security in Darfur but also has important regional implications” (HUMAN RIGHTS WATCH, 2005).

However, members of the AU have made “little or no public condemnation of the government of Sudan’s abuses” (HUMAN RIGHTS WATCH, 2004 c), which can be demonstrated by the action group of African countries in the UN Commission on Human Rights in 2004, which undermined the proposed resolution to appoint a special *rapporteur* and to condemn abuses by the Sudanese government in Darfur. The AU sought to focus on the actions as an observer in the negotiations for a cease-fire between Khartoum and rebel groups, which occurred in 2004. Despite the ceasefire agreement, growing reports of violations of the agreement and failure to protect civilians did not stop (HUMAN RIGHTS WATCH, 2004 c).

There is a joint effort of the AU and the UN for promoting peace and stability in the western region of Sudan, through the United Nations-African Union Hybrid Mission in Darfur, UNAMID, established in 2007. The mission has a budget of about \$ 1.3 billion, and a staff of more than 18,000 uniformed persons; among these, of the more than 14,000 troops about 3,000 are police forces, and 332 are military observers. In addition, the mission relies on civilians, foreigners and native officials, and UN Volunteers (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2007, pp. 1-3; AFRICAN UNION/UNITED NATIONS HYBRID OPERATION IN DARFUR, 2014 b).

Among the countries’ contributors of military and police officers, there is a large presence of African States – about twen-

ty two, especially Ghana, Rwanda, Tanzania and South Africa, due to the fact that they are in the leadership of the UNAMID, besides the massive presence of Rwandan and Nigerian troops. Throughout its term of operation, UNAMID had a total of 194 fatalities, of which 132 were troops and 41 were police officers (AFRICAN UNION/ UNITED NATIONS HYBRID OPERATION IN DARFUR, 2014 a; 2014 b).

UNAMID had its mandate extended to August 31, 2014. This extension was due to the increasing challenges to its mission, that encompasses the establishment of a dialogue between Sudanese government forces and Darfuri militias; the protection of civilians in the region; and especially the development of an inclusive political process in the region, considered as a durable solution compared to military intervention, as stated in the Doha Document for Peace in Darfur, signed in 2011, aiming at ending the conflict in the region (AFRICAN UNION/UNITED NATIONS HYBRID OPERATION IN DARFUR, 2011, pp. 8-9; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2013, p. 2).

Under the PSC, the AU's support to UNAMID is firmly reiterated, recognizing its importance in the reconciliation of the Sudanese forces and rebel militias, the humanitarian assistance, and the protection of civilians in Darfur. Due to the hybrid character of the operation, that is, because it is a joint operation of the forces of the UN and AU, there is a constant concern on the part of the African body in their participation in UNAMID, including accumulating larger roles within the mission (AFRICAN UNION PEACE AND SECURITY COUNCIL, 2014, pp. 1-2).

According to a recent report of the international non-governmental organization Human Rights Watch (HRW), due to the conflict in Darfur, about 500,000 people were displaced in 2013, directed to refugee camps in the region and in neigh-

bouring Chad, adding up to about 2.5 million refugees already estimated in these camps (HUMAN RIGHTS WATCH, 2014).

The Sudanese government is accused of being negligent – and in some cases, of having active participation – in the violations committed by the militias in Darfur (HUMAN RIGHTS WATCH, 2014). Moreover, there is some unwillingness of the Sudanese government to cooperate with international agencies in the investigations of the conflict, especially the Sudanese refusal to expand access for UNAMID in the Darfur region. Also, there are limitations on freedom of access to information to the press and slowness of the Sudanese authorities in prosecuting the most serious cases of human rights violations in the Darfur conflict – and “few if any Sudanese government forces or militia have been prosecuted” (HUMAN RIGHTS WATCH, 2014). Besides, the International Criminal Court (ICC) has issued “arrest warrants or summonses for six men, including President Omar al-Bashir, on charges of genocide, crimes against humanity and war crimes remain outstanding” (HUMAN RIGHTS WATCH, 2014).

Positioning of countries in relation to the situation in Darfur

Federal Democratic Republic of Ethiopia, Federal Republic of Nigeria, Republic of Ghana, Republic of Kenya, Republic of Namibia, Republic of Rwanda, Republic of Sierra Leone, Republic of South Africa, Republic of South Sudan and United Republic of Tanzania

These countries believe that to be prosperous and harmonious, Africa should promote the consolidation of democracy in all its countries. Thus, these countries discourage foreign intervention in the Darfur conflict, because they believe in African solutions to African problems.

They are all part of UNAMID, contributing with military and/or police forces. They are strictly against the human rights violations occurring in the Darfur region and encourage the Sudanese government to take greater measures and efforts so that the conflict may come to an end. They also seek peaceful solutions and seek to resolve major challenges faced by the African continent, such as poverty reduction and elimination of diseases, emphasizing that the solution to these problems can only occur in a continent that has peace and security. This is why they engage in aid Darfur (AFRICAN UNION/UNITED NATIONS HYBRID OPERATION IN DARFUR, 2014a, 2014 b; “CHAMBAS...”, 2013; EBEGBULEM, 2012; “ETHIOPIAN...”, 2010; KOROMA, 2001; MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS & INTERNATIONAL TRADE, 2014; OBONGO, 2013; PERMANENT MISSION OF RWANDA TO THE UNITED NATIONS, 2013; “TANZANIA...”, 2013).

*Republic of the Gambia, Republic of Malawi
and Republic of Zambia*

These countries are participating and contributing to UNAMID with military and/or police forces. They are strongly against the current conflict in Sudanese territory and condemn any violation of human rights, believing that the Darfur conflict constitutes war crimes and crimes against humanity. They are signatories to the Rome Statute of the ICC and also consider Omar al-Bashir as *persona non grata* in their countries, due to the fact that he was accused by the ICC of genocide and war crimes in Darfur. In a statement, the Foreign Minister of Zambia, Chishimba Kambwili, told the media that al-Bashir should “regret the day you were born” if he tried to go to Zambia (“FATOU...”, 2014; “GAMBIA...”, 2012; NGOZO, 2012; LEE, 2012; “MORE THAN...”, 2009; “ZAMBIA...”, 2012).

Republic of Djibouti and Republic of the Sudan

These countries have good relations with each other, and although Djibouti is a signatory of the Rome Statute of the ICC, it received the visit of the Sudanese President Omar al-Bashir. Djibouti participates at UNAMID and has sent police forces to the region. The Republic of South Sudan's government has been accused of neglecting and sidelining the fraction of non-Arab population in the country (COALITION FOR THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2011; "DARFUR...", 2003-2014; "JORDAN...", 2009; UNITED NATIONS, 2014).

Questions to be addressed

The CPS-AU main goals are, as exposed in this paper, to search for pacific solutions to the conflicts in the African continent, to encourage peace and security, to protect human rights and to inspire democratic actions so that the African Continent can find stability. It is important to highlight that the CPS-AU has no power to approve interventions in the member states. This function is under the prerogative of the UN Security Council.

We have shown the historical contextualization of the conflict in Darfur, as well as its current situation. Therefore, we have highlighted the role UNAMID has performed in a hybrid peace mission commanded by the UN and the AU. On the whole, we have also tried to present the different positions of countries members of PSC-AU and UNAMID, as those directly involved in the conflict, as the Republic of Sudan and South Sudan.

So based on information presented concerning the situation in the Darfur area, we can place on the agenda the following questions:

- 1) Might the maintenance of the current Sudanese government be considered as one of the reasons in the Darfur conflict?

- 2) What role have UNAMID been performing thus far in Darfur and what are the progresses and problems coming from this peacekeeping operation?
- 3) How does the noncompliance to the Human Rights affect the conflict in Darfur?
- 4) Might the weakening of the Republic of Sudan, due to the permanent civil war, become a threat to the survival of this state? What are the possible solutions to be debated?
- 5) How does the distribution of the territory of Sudan among various ethnic groups compromise the pacification of the region?
- 6) What is the efficacy or inefficacy of the Darfur Peace Agreement proposed by the Sudan Liberation Movement in 2006?
- 7) Does the involvement of third States jeopardize or help the resolution of the Darfur conflict?

REFERENCES

- AFRICAN UNION PEACE AND SECURITY COUNCIL. *Peace and Security Council 425th meeting: communiqué*. Addis Ababa, Ethiopia, 24 March 2014. Available at: <<http://www.peaceau.org/uploads/psc-com-425-unamid-24-03-2014.pdf>>. Accessed on: April 18th, 2014.
- AFRICAN UNION. *Constitutive Act of the African Union*. Lome, Togo: 11 July 2000. Available at: <http://www.au.int/en/sites/default/files/Constitutive-Act_EN.pdf>. Accessed on: January 28th, 2014.
- _____. *Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council of the African Union*. 9 July 2002. Available at: <<http://www.peaceau.org/uploads/psc-protocol-en.pdf>>. Accessed on: May 24th, 2014.
- AFRICAN UNION/ UNITED NATIONS HYBRID OPERATION IN DARFUR (UNAMID). *Doba Document for Peace in Darfur*. United Nations, 2011. Available at: <<http://www.unamid.unmissions.org/Portals/UNAMID/DDPD%20English.pdf>>. Accessed on: April 18th, 2014.
- _____. *UNAMID Leadership*. United Nations, 2014 a. Available at: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/leadership.shtml>>. Accessed on: May 9th, 2014.
- _____. *UNAMID facts and figures*. United Nations, 2014 b. Available at: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/facts.shtml>>. Accessed on: May 9th, 2014.
- BESHAH, Zekarias. *African Union Peace and Security Council: to compete or complement the UN Security Council?* Thesis. Addis Ababa University – School of Graduate Studies; School of Law; Public International Law. December, 2010. Available at: <<http://etd.aau.edu.et/dspace/bitstream/123456789/2363/1/106>>. Accessed on: April 13th, 2014.
- CAMPOS, Paula Drumond Rangel. *As Relações de Gênero e o Crime de Genocídio: Uma análise crítica das violências contra o gênero e da construção de identidades em Darfur*. Dissertation (Master). Curso de Relações Internacionais, Puc-Rio, Rio de Janeiro, 2010.
- “CHAMBAS worried by Darfur conflict”. In: *Ghana Web*, 26 July 2013. Available at: <<http://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/artikel.php?ID=280568>>. Accessed on: May 9th, 2014.
- COALITION FOR THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT (ICC). “ICC Suspect Al-Bashir Travels to Djibouti: Coalition Members Media Statements”. In: *Coalition for the International Criminal Court Website*, 10 May 2011.

- Available at: <<http://www.iccnw.org/?mod=newsdetail&news=4503>>. Accessed on: May 9th, 2014.
- COMMITTEE OF THE ARAB GATHERING. "Arab Gathering Letter – 1987". In: *Aegis Trust*, 1987. Available at: <<http://www.aegistrust.org/index.php/Darfur-documents/arab-gathering-letter1987.html>>. Accessed on: April 18th, 2014.
- "DARFUR Conflict". In: *Sudan Tribune*, 2003-2014. Available at: <<http://www.sudantribune.com/spip.php?mot26>>. Accessed on: May 9th, 2014.
- DE WAAL, Alex; FLINT, Julie. *Darfur: a Short History of a Long War*. New York: Zed Books, 2005.
- EBEGBULEM, Joseph. "Nigeria and Conflict Resolution in Africa: The Darfur Experience". In: *Transcience*, Vol. 3, Issue 2, 2012. Available at: <http://www2.hu-berlin.de/transcience/Vol3_Issue2_2012_17_23.pdf>. Accessed on: April 19th, 2014.
- "ETHIOPIAN troops depart for Darfur to boost peacekeeping mission". In: *Sudan Tribune*, 14 August 2010. Available at: <<http://www.sudantribune.com/spip.php?article35944>>. Accessed on: April 19th, 2014.
- "FATOU Bensouda". In: *Africa Confidential*, 2014. Available at: <http://www.africa-confidential.com/whos-who-profile/id/3321/Fatou_Bensouda>. Accessed on: May 9th, 2014.
- "GAMBIA peacekeepers leave for Darfur". In: *The New Times*, 23 June 2012. Available at: <<http://www.newtimes.co.rw/news/index.php?i=15032&a=55143>>. Accessed on: May 9th, 2014.
- HUMAN RIGHTS WATCH. "Darfur Destroyed: Ethnic Cleansing by Government and Militia Forces in Western Sudan". In: *RefWorld*, 2004 a. Available at: <<http://www.refworld.org/docid/412ef69d4.html>>. Accessed on: May 2nd, 2014.
- _____. "Map of Sudan". In: *Human Rights Watch*, 2004 b. Available at: <http://www.hrw.org/reports/2004/sudan0504/1.htm#_Toc71531687>. Accessed on: April 19th, 2014.
- _____. *Entrenching Impunity: Government Responsibility for International Crimes in Darfur*. Human Rights Watch Report, Vol. 17, no. 17 (A), December 2005. Available at: <<http://www.hrw.org/reports/2005/darfur1205/index.htm>>. Accessed on: April 17th, 2014.
- _____. *Too little, too late: Sudanese and international response*. Human Rights Watch Report, May 2004 c. Available at: <http://www.hrw.org/reports/2004/sudan0504/8.htm#_Toc71531714>. Accessed on: April 17th, 2014.

- _____. *World Report 2014*: Sudan. Human Rights Watch Official Website, 2014. Available at: <<http://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/sudan>>. Accessed on: April 17th, 2014.
- “JORDAN dissents from Arab position on ICC warrant for Sudan’s Bashir”. In: *Sudan Tribune*, 24 March 2009. Available at: <<http://www.sudantribune.com/spip.php?article30619>>. Accessed on: May 9th, 2014.
- KOROMA, Abdul Karim. “Sierra Leone is a role model for the United Nations”. In: *Sierra Express Media*, 21 November 2011. Available at: <<http://www.sierraexpressmedia.com/archives/32439>>. Accessed on: May 9th, 2014.
- LEE, Richard. “Banda stands up for Darfur victims”. In: *Open Society Initiative for Southern Africa*, 12 June 2012. Available at: <<http://www.osisa.org/law/malawi/banda-stands-darfur-victims>>. Accessed on: May 9th, 2014.
- “MORE THAN 170 Zambian peacekeepers arrives in Darfur”. In: *People’s Daily Online*, 3 June 2009. Available at: <<http://english.people.com.cn/90001/90777/90855/6671145.html>>. Accessed on: May 9th, 2014.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS & INTERNATIONAL TRADE (MFAT). *Africa & AU Division*. Republic of Kenya, 2014. Available at: <<http://www.mfa.go.ke/?q=node/38>>. Accessed on: May 9th, 2014.
- NGOZO, Claire. “Empresas no Malawi Contabilizam Perdas Após Cancelamento da Cimeira da União Africana”. In: *Inter Press Service Agência de Notícias*, 19 July 2012. Available at: <<http://www.ipsnoticias.net/portuguese/2012/07/africa/empresas-no-malawi-contabilizam-perdas-aps-cancelamento-da-cimeira-da-unio-africana/>>. Accessed on: May 9th, 2014.
- OBONGO, Dhanojak. “The South Sudan Foreign Policy”. In: *Sudan Tribune*. 19 August 2013. Available at: <<http://www.sudantribune.com/spip.php?article47712>>. Accessed on: May 9th, 2014.
- O’FAHEY, R.S. “Conflict in Darfur: Historical and Contemporary Perspectives”. In: O’REILLY, Finbarr (ed.). *Environmental Degradation as a Cause of Conflict in Darfur*. Cartum: University for Peace, 2004, pp. 24-32. Available at: <<http://www.africa-peace.org/Uploads/Publications/9ab44e6d-cecc-4a03-9a2a-d28b11f5ee14/9ab44e6d-cecc-4a03-9a2a-d28b11f5ee14.pdf#page=23>>. Accessed on: April 18th, 2014.
- PERMANENT MISSION OF RWANDA TO THE UNITED NATIONS. *Remarks by Ambassador Eugene-Richard Gasana at the UN Security Council briefing on Sudan and International Criminal Court (ICC)*. 5 June 2013. Available at: <<http://rwandaun.org/site/2013/06/05/remarks-by-ambassador-eugene-richard-gasana-at-the-un-security-council-briefing-on-sudan-and-international-criminal-court-icc/>>. Accessed on: April 19th, 2014.

- “TANZANIA to seek ‘stronger mandate’ for Darfur peacekeepers”. In: *Radio Dabanga*, 15 July 2013. Available at: <<https://www.radiodabanga.org/node/53398>>. Accessed on: May 9th, 2014.
- UNITED HUMAN RIGHTS COUNCIL. “Genocide in Darfur”. In: *United Human Rights Council Official Website*, 2014. Available at: <<http://www.unitedhumanrights.org/genocide/genocide-in-sudan.htm>>. Accessed on: January 28th, 2014.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Resolution 1769, Adopted by the Security Council at its 5727th meeting*. S/RES/1769, July 31st, 2007. Available at: <[http://unamid.unmissions.org/Portals/UNAMID/UNSC%20Resolution%201769%20\(2007\).pdf](http://unamid.unmissions.org/Portals/UNAMID/UNSC%20Resolution%201769%20(2007).pdf)>. Accessed on: April 18th, 2014.
- _____. Resolution 2113, Adopted by the Security Council at its 7013th meeting. S/RES/2113, June 30th, 2013. Available at: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2113%20%282013%29&Lang=E>. Accessed on: April 18th, 2014.
- UNITED NATIONS. “Darfur: UN-AU officials voice concern at escalating violence, constraints on aid delivery”. In: *United Nations News Centre*, 27 March 2014. Available at: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47445#.U26B84FdWcw>>. Accessed on: May 9th, 2014.
- “ZAMBIA ready to arrest Sudan’s Al Bashir”. In: *Malawi Today*, 20 May 2012. Available at: <<http://www.malawitoday.com/news/125241-zambia-ready-arrest-sudans-al-bashir>>. Accessed on: May 9th, 2014.

THE SHANGRI-LA DIALOGUES AND THE RISING TENSION IN ASIA

Major setbacks and possibilities of cooperation

Renato Henrique de Gaspi

The Shangri-La Dialogues (SLD) have been stated to be a prominent forum of Asian defense by many important ministers and have become an important fixture on the schedule of the twenty eight participant countries (CAPIE; TAYLOR, 2010).

Every year, the International Institute for Strategic Studies (IISS) Asia-Pacific Defense Summit gathers in Singapore to discuss some of the most important issues on the region's security and to bring together defense ministers of high-level bilateral negotiations that help to create stability and cooperation throughout the participant countries (CAPIE; TAYLOR, 2010).

Since the creation of the SLD, much has taken place in Asia and now tensions seem to be at an all-time high. With that in mind, the matters of aerial and maritime sovereignty and of the Diaoyu/Senkaku islands topics are trending in the discussion of Asia, and the SLD could be an important forum in the achievement of some kind of agreement among countries and to quell some of the rising suspiciousness that are arising amidst the countries in the region.

This paper provides an overlook of the history of these issues and of the structure of the SLD, which is completely different from regular forums.

History and structure of the Shangri-La Dialogues

Asia is a continent with a history that dates back to immemorial times, however, the discussion about security in the region has gained a new life after the end of the Cold War and the (re) shaping of the Balance of Power in the region.

This is where the Shangri-La Dialogues (SLD) play a pivotal role. In 2000 the idea for a new forum for Security at the Asian continent was born at the 36th Munich Conference, when the Director-General of the IISS, John Chipman, claimed that Asia was in need of its own defense institution (CAPIE; TAYLOR, 2010).

The IISS is a think-tank founded in 1958 in the United Kingdom with a focus on nuclear deterrence and arms control. Nowadays, the Institute is also known for its work in the assessment of the global Military Balance and for its security summits, which includes the SLD (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, 2013 b).

This was not an all-new approach to the subject, as the observation of the lack of a mechanism for defense ministers from Asia to interact was long-dated and, with the perception of the rising regional sensitivities, it only gave more traction to this argument (CAPIE; TAYLOR, 2010).

These efforts came to consolidate the think-tank's presence in Asia. Always considered a Western-centered institution, the IISS strived to build its force on the rising continent and the SLD is the most important part on that matter. As an institution, the think-tank builds itself as a privately funded center of studies, which focuses on the creation of relevant publications on the matters of Defense and Security, with the contribution of prominent scholars from various countries of the world. Its constant support towards the scholarly world gave the Institute legitimacy to start organizing summits, such

as the SLD, the Manama Dialogue and the Munich Conferences (CAPIE; TAYLOR, 2010).

After some years of maturation, the idea became final with the first edition of the 2002 IISS Asia Security Summit, later to be known as the Shangri-La Dialogue because of its venue at the Shangri-La Hotel. This first meeting was attended by twenty-two nations, but only eleven of them sent their Defense Ministers (CAPIE; TAYLOR, 2010).

This year, from the governments of the region, it was perceivable that the most enthusiastic ones were Australia and Singapore, with rumors pointing to Australia as the host of the forum. Japan also was supportive of the idea and also indicated its willingness to host the event (CAPIE; TAYLOR, 2010).

However, the process of rounding up the countries of the region was not at all smooth. Some of the most important and relevant military actors of the region were reluctant to join the forum. Beijing was still convinced of the fact that IISS was a Western-centric institution and sympathetic towards the claims from Taipei (CAPIE; TAYLOR, 2010).

Moreover, the Chinese government was in a difficult relationship with the Bush government and that made the possibilities of the Chinese presence even more remote, who would only accept to participate (albeit with non-ministerial delegates) after guarantees of limited participation from Taiwan (CAPIE; TAYLOR, 2010).

Canada also created problems for different reasons. Apparently, the Canadian Foreign Ministry did not want the Defense Ministry, but itself to be the most important governmental actor to orchestrate its participation in Asia. Despite the difficulties, the forum still had to decide on a venue, and the perceived Australian remoteness trampled its candidacy. Singapore was then selected as the preferred location to host the forum (CAPIE; TAYLOR, 2010).

Since then, the Summit has grown in size and importance. By its fifth anniversary in 2006, the SLD counted with seventeen Defense Ministers, and by the 7th gathering in 2008 it had reached twenty seven governments (CAPIE; TAYLOR, 2010), achieving the grand total of twenty eight ministers from 2011 to the present (LIYAO, 2011) and including for the first time a ministerial representation of China (LEE, 2011).

The bigger prominence of participants made the SLD shape itself differently. Firstly a forum with huge participation of scholars, it became more official-oriented, filling up its agenda with governmental speakers, reaching its peak in 2006, when all speaking slots were filled by government speakers (CAPIE; TAYLOR, 2010).

In this sense, the classification of the SLD is tricky. It counts not only with officials and ministers, but also with scholars, defense industries, members of the civil society, the media etc. (TAYLOR, 2011). Despite being a relatively informal gathering, which could be qualified as a Track-Two event, the majority of its officials have characteristics of a Track-One event. Regardless of this debate, the important feature of the SLD is that it promotes a great interaction of the Ministers and High Officials on Defense and mixes these personnel with non-officials from NGOs, private enterprises and scholars.

The biggest doubts about this definition concern the informal and bilateral meetings. When they happen among officials, these are quintessential Track One processes, however, when they appear among non-officials, they become a Track Two Event. Capie and Taylor (2010) decided, quite wisely, to describe it as a Track 1.5 event.

The SLD is a unique forum. It cannot and should not be treated as a regular International Organization based on its format. It does not mean that the Summit does not have features

in common with other international forums; however, the Dialogue not only fosters the plenary meetings, but also provides opportunities for countries to develop bilateral relations among them. In this sense, the Dialogue is a forum between the bilateralism and the multilateralism (TAYLOR, 2011).

On the first day of the summit, a Keynote address is made. After 2009, this role moved from a Singaporean authority to a Head of State of some participant country. Afterwards, time is reserved for defense ministers and officials to separate bilateral discussions with very little involvement of the IISS (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, 2013 a).

On the two remaining days of the Summit, five plenary sessions are held. These sessions are on the record and work as a conventional international organization. However, one difference stands out: six break-out groups are divided in off-the-record discussions about various issues, such as the prospect of a regional arms race, counter-terrorism in the Asia-Pacific, regional security architecture, etc. (CAPIE; TAYLOR, 2010).

The whole idea of this mix of formats is to provide “the environment for legislators, experts, academics and businesspeople to engage with senior officials in a manner that animates fresh policy thinking” (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, 2009).

A thriving forum in a difficult continent

It is not difficult to perceive that the SLD has achieved a major impact. Not only because it has gathered ministerial representations from major countries of the world, but also because it has been able to discuss some of the most important matters of the region and to build some kind of unspoken agreements on defense practices in a very tense continent.

The Dialogue is also accountable for permitting officials to

talk freely about their criticisms on other countries' policies (GREEN, 2010; LIM, 2011). Because it has a more *unofficial* nature, the SLD is more effective in bringing senior Defense officials together, as Taylor (2011, p. 57) puts it:

The flexibility afforded by the operating modalities of the SLD constitutes a further key strength. Unlike most Track 1 regional meetings, where senior officials work to draft a chairman's statement or finalize some sort of "achievement" before the meeting occurs, the SLD does not seek to produce any kind of agreed communiqué.

This makes the SLD some kind of a *challenge* to the Association of the Southeast Asian Nations (ASEAN). There is some quiet resentment on the part of some ASEAN officials on the *modus operandi* of the SLD. Contrary to the ASEAN Regional Forum (ARF), the Dialogue is "...explicitly hierarchical, acknowledging in its very structure the hard power capabilities of participants. For example, every meeting to date has begun with an opening plenary featuring an address by the senior US representative" (CAPIE; TAYLOR, 2010, p. 16).

Furthermore, the SLD succeeds because it provides opportunities for smaller countries to interact bilaterally with the United States, China and other major powers present, which would be more difficult to occur without the forum.

Despite its success, the SLD still has room for growth. Director Chipman has already hinted that the forum wishes to be more institutionalized, describing it as "a nascent institution disguised as a conference. The SLD pushes, at least on the discourse, for transparency among generals, even though the

armed forces are amid the most secretive institutions in the world (VITUG, 2009). In this sense, we can see that, if it depends on its creators, the SLD not only would thrive and survive for decades to come, but it would become even more than it is at this moment.

However, the institution also faces challenges, one of which is the creation of the ASEAN Defense Ministers' Meeting Plus (ADMM+), created in 2010 and composed by eighteen ministers of Defense. The forum is important and should not be underestimated (HARDING, 2013). The birth of this new meeting has caused some of the scholar community to call for the demise of the Shangri-La Dialogue. Nonetheless, the thesis of Taylor (2011) is that a fixture does not exclude the other, mainly because: a) the ADMM+ only meets every three years, creating a dangerous gap for a defense summit in a volatile world; b) the "ASEAN way", because of its incremental style of gradual and slow changes, is prone to frustrate countries as the United States and Australia; c) the focus of the ADMM+ on non-traditional security is also likely to receive mixed reactions from the members of the forum.

Aero-maritime sovereignty in Asia-Pacific

The matter of aero-maritime sovereignty is a particular sensitive one all over the world. However, Asia brings this debate to a whole other level. Asian maritime relations have been complicated from immemorial times. From the Taiwan Strait to the Diaoyu/Senkaku Islands, the South and East China Seas have been two of the tensest areas in the world because of strategic and historical reasons alike (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2013).

As we will deal with maritime sovereignty applied to the case of Asia, it is not the case to make a dense review of the

United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) or to get too tied up on legal issues (UNITED NATIONS, 1982). What we will explore here is a brief panorama of the claims of maritime sovereignty in East Asia so we can move forth and explain the question of the Diaoyu/Senkaku Islands in the next section.

The South and East China Seas have numerous disputes and have been the scenario of escalating tension between China and its neighboring countries. It is a region rich in natural resources, close to many of the world's most dynamic economies and it is an important trade route. Furthermore, defense budgets are increasing rapidly in the region, highlighting the importance of power politics (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2013).

Aerial sovereignty is a more modern theme than maritime sovereignty. Whilst the latter has been discussed since the emergence of international law, aerial sovereignty became a topic only in the 20th century, mainly because of national security issues. The two World Wars were an eye-opener to the military uses of various aircraft, hence the necessity for a ruling on aerial sovereignty (EROTOKRITOU, 2012).

The two main Conventions for Aerial International Law are the Paris and Chicago Conventions¹, which state that each country has absolute and unrestricted sovereignty in its airspace, being that the area above its territory and territorial sea (EROTOKRITOU, 2012).

1. The Paris and Chicago Conventions, despite their importance, regulate more the question of commercial flights. Curiously, despite being a convention on the law of the sea, the UNCLOS, by regulating questions such as territorial sea and Special Economic Zones, ended up also establishing the limits of a national airspace (EROTOKRITOU, 2012).

Another point refers to China's position in the region. This matter alone has caused two prominent IR scholars to present their opposing positions.

Barry Buzan has claimed that China's peaceful rise is possible and defined the term:

I understand 'peaceful rise' to mean that a growing power is able to make both absolute and relative gains in both its material and its status positions, in relation to the other powers in the international system, and to do so without precipitating major hostilities between itself and either its neighbours or other major powers (BUZAN, 2010, p. 5).

We may say that Buzan has a point, even though China's assertive position has caused new contentious with Vietnam recently, which almost caused conflicts (HOLMES, 2014). However, *almost* does not count for much and Buzan's hypothesis still stands.

However, Mearsheimer (2009) states that, despite the fact that White Papers and international forums may increase trust, a state can never be too sure about another's state intentions and, because of that, a region as tense as the Asia-Pacific is not too prone towards cooperation. The author also has a point, as we may see by the difficulties faced by every single initiative to foster cooperation in the region; every one of them was, more or less, slowed down by suspiciousness and tensions in the continent.

With that being presented, we may advance to more practical matters.

The South China Sea

Insofar, China has claimed roughly 90% of the total area of the South China Sea, including the Spratly and Paracel Islands, which are also claimed by Vietnam and the Philippines. Moreover, the Philippines claims the Scarborough Shoal, and Malaysia and Brunei claim further territory overlapping with the claims of China As put by Haass (*apud* COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2013):

After decades in which the history of this part of the world has been dominated by economic issues, we are beginning to see the re-emergence of geopolitical concerns (...) of nationalism (...) and the question is: can the diplomacy of the Asia-Pacific region handle these new pressures (...) the danger is 21st century Asia could begin to go the way of 20th century Europe.

What has happened to make the South China Sea object of such discord between Asian countries? We will begin this history from 1945.

At the end of the World War II, China, Indonesia, Malaysia, the Philippines and Vietnam rushed to occupy and claim the islands. With these claims, some tensions arose, but only in the 1990s were they high enough to complicate the pleas; access to oil and gas have become more important as global energy demand increased, and access to ocean products and fishing became even more significant (BUSZYNSKI, 2012).

These claims are divided between China and Vietnam requesting the entire area of the South China Sea and its islands; and Malaysia, the Philippines, Indonesia and Brunei demand-

ing parts of the Sea. Of course, legal principles are involved. The first one is based on the case of the islands of Palmas in 1928², invoking the principle of effective occupation; the second principle invoked is the UNCLOS, mainly on the matter of exclusive economic zones (EEZs)³ (BUSZYNSKI, 2012).

Both principles do not seem to help much in the case of China. Despite occupying the Paracels and part of the Spratly islands, the Chinese presence does not cover the totality of the territory on the South China Sea, which is its claim. Furthermore, the Chinese plea goes well over its EEZ, which makes it more difficult to gain traction on the argument (BUSZYNSKI, 2012).

Therefore, the appeal of China is based upon history. The country believes that current international law deprecates the ancestral heritage of China, that is why the country constantly applies diplomatic pressure to push for a change in international law or to gain some sort of new precedent which would support its ambitious claim (BUSZYNSKI, 2012).

If these factors were not enough, the South China Sea is at the present moment also the scene of a great power rivalry. With the expansion of its economy and naval military power, China has increased its physical presence in the region and now rivals with the United States of America for supremacy at its backyard (SWAINE, 2013; BUSZYNSKI, 2012).

2. For more information on the Islands of Palmas' case one can consult its sentence and records at the Reports of International Arbitral Awards: Islands of Palma case (Netherlands, USA) (UNITED NATIONS, 2006).

3. An EEZ is an extension of land taking up to 320 kilometers from a nation's shore. In this area the state has sovereign rights on the exploitation of resources, production of energy, installation of facilities, etc. (UNITED NATIONS, 1982).

The United States have more than mere hegemonic pride at stake. The Philippines, Taiwan, Japan and South Korea are its allies and would be jeopardized with a more powerful China. A possible standing-down of their powerful friend in the West could cause an undermining of the alliance, or, in a worst case scenario, a shift in allegiance from one or several of these countries (BUSZYNSKI, 2012; “US PRESSES...”, 2014).

This situation causes provocations from both superpowers⁴. The United States urges China to make its claims in conformity with international law (“US PRESSES...”, 2014). At the same time, Chinese Foreign Minister Wang Yi suggested that the United States should respect the historical background of the matter (“US URGED...”, 2014).

The East China Sea

Similarly, the East China Sea has its disputes as well as the South China Sea. Since the reestablishment of its diplomatic relations in 1972, China and Japan, two of the main powers in Asia, now live one of their most tense and dramatic moments because of the Diaoyu/Senkaku⁵ islands, recently renationalized by Japan (SILVA; LIMA, 2012). This renationalization was orchestrated by Tokyo’s right-wing governor Shintaro Ishihara, who bought the islands back from its private owner. This effort angered China and the tension over the territory boiled (MCCURRY, 2012).

4. The two aforementioned powers are China and the United States of America. For a better understanding of Powers, see Wight (2002). What the author defines as a Great Power is what we today call a superpower.

5. Diaoyu is the Chinese name of the Islands, whilst Senkaku is the Japanese name.

Further on, not only are the two Asian powers involved, but also Taiwan and the United States play a major role in the issue. This means that the theme of great power rivalry repeats itself in this region and with substantial force.

On the matter of the islands themselves, China also uses historical arguments to support its claims, affirming that the islands have been under Chinese jurisdiction since the Ming dynasty (1368-1644), serving as a stronghold against the invasions of Japanese pirates to its coast. Moreover, Chinese officials have often stated that later on, in the Qing dynasty (1644-1911), the islands were put under the jurisdiction of the Taiwan local government (SILVA; LIMA, 2012).

However, the claims of Japan also find traction. In 1885, the Japanese government started to investigate the situation of the islands and, when found uninhabited, claimed them for itself in 1895, right after the Sino-Japanese war, under the principle of *terra nullius*⁶ (SILVA; LIMA, 2012). Further problems include the end of the Second World War. In 1951, the Treaty of San Francisco was signed by forty-eight nations, including the United States and Japan. In this treaty there is no mention of the Senkaku Islands, which caused the tacit understanding that they would be part of the Okinawa prefecture. This breach in the agreement is still cause for rows over the legitimacy of the ownership of the islands and was not solved in the Okinawa Reversion Treaty (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2013).

In the 1970s, China and Japan normalized their relations, and in 1982 the UNCLOS was passed and became the main

6. It is a piece of land owned by no country or no private owner, basically, a no-men's land (MANN; BLUNDEN, 2010).

guideline for the law of the sea. However, the situation thickened with a passage of legislation by the Chinese government; in 1992, China passed the law on the Territorial Sea and the Contiguous Zone, claiming the entirety of the South China sea, affirming jurisdiction over it since the Xia Dynasty (B.C. 2070 – 1600) (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2013).

Recently, what rekindled the matter was the action from Japan to buy the islands back from its private owners. Three of the main islands belonged to businessman Kunioki Kurihara since 1972 (“HOW DIAOYU...”, 2012). With Japan’s renationalization of the islands, China renewed and amplified its claims. On November 23rd, 2013, China created an Air Defense Identification Zone (ADIZ), which covers most of the East China Sea. This decision was highly controversial and destabilizing, for the ADIZ included the Diaoyu/Senkaku islands (FALLOWS, 2013). This defense mechanism establishes that every aircraft that passes through the ADIZ must present a flight plan, indicate its nationality, etc. If these requisites are not met, the Chinese will have a tacit authorization of proceeding with the aircraft as it judges necessary (“CHINA...”, 2013).

This measure was taken by the Japanese government as a grave breach to its sovereignty, and, from this act forward, tensions only grew. There was a joint response by the United States, Japan and Korea, which refused to accept the Chinese ADIZ; American B-52 bombers flew over the Identification Zone, and Japan is now rethinking its pacifist constitution and strengthening its armed forces while Korea created its own ADIZ, including disputed territories as well (“US ACCUSES...”, 2013).

The question that we must ask now is: what are the interests in these little islands in the middle of the sea? The answer is that these are much more than mere uninhabited islands and chunks of rock. Firstly, they are in a very strategic location

(east of Taiwan and of the Chinese mainland and southwest of Okinawa, creating a very well positioned EEZ to its owner), very close to important shipping lanes. In second place, the islands would offer its controller very rich fishing grounds and potential oil and gas reserves. Finally, amid rising competition in the Asia-Pacific region, a strategic location like the Diaoyu/Senkaku islands would give the edge over the controlling superpower (“HOW UNINHABITED...”, 2014).

The United States have explicitly joined the fight, when affirming its commitment to Japan’s security, and stated that the security treaty between the two countries includes agreements on the islands (“HOW UNINHABITED...”, 2014). These recent developments send *mixed messages* to its observers. Whilst China has strived to reassure its peaceful intentions with the recent Defense White Paper (CHINA, 2012), the country has engaged into an unprecedented modernization of its Armed Forces (especially its navy) and has taken decisive actions to assure its sovereignty and primacy in the region.

Defense Diplomacy and Cooperation in Asia-Pacific

The Asian continent has been in turmoil, limiting the possibilities for cooperation in the region. However, the SLD has proven to be an effective forum to, at least, resolve concerns about the unilateral use of force and to provide a framework for cooperation on bilateral and multilateral manners (CAPIE; TAYLOR, 2010). In this sense, it is important that we exemplify some of the displays of cooperation in the region.

Asia-Pacific has come a long way into the sense of cooperation. ASEAN has played its part; the SLD has opened the lane for initiatives like the ADMM+, and defense diplomacy in Asia is no longer an oxymoron. Some authors see possibilities of Defense Diplomacy advancing in Southeast Asia (SINGH; TAN,

2011). We can see that by the growing process of diversification of international security after the Cold War.

Even though the military might still be a matter of great concern, we can also see the emergence of non-traditional concerns (food, climate, economics, environment and others)⁷. Further on, transnational and trans-boundary effects are more important now, and so there is a need for the birth of new security institutions which can provide the means for the discussion of international security. Finally, the role of the military has changed (SINGH; TAN, 2011), as it is shown in the recent Defense White Papers in Asia. There is a striving for the diversification of the use of armed forces, with China paying particular attention to that, at least regarding the discourse (AUSTRALIA, 2013; CHINA, 2012; JAPAN, 2013; KOREA, 2010).

Defense Diplomacy is a term which describes the cooperative use of military forces and their structures as an instrument of security and foreign policy (COTTEY; FORSTER 2004, *apud* REZENDE, 2013) and this concept has changed since the coming down of the Berlin Wall. In today's world it is not uncommon for two rival countries to cooperate militarily, as it is happening today with China's participation in the international 'Rim of the Pacific' (RIMPAC)⁸ naval exercise (PANDA, 2014).

7. This is seen by Waeber (1995) as a process of securitization.

8. The RIMPAC is a great scale maritime exercise involving twenty three nations (Australia, Brunei, Canada, Chile, Colombia, France, India, Indonesia, Japan, Malaysia, Mexico, Netherlands, New Zealand, Norway, People's Republic of China, Peru, the Republic of Korea, the Republic of the Philippines, Singapore, Thailand, Tonga, the United Kingdom and the United States), including China and Brunei who are participating for the first time (U.S. THIRD FLEET PUBLIC AFFAIRS, 2014).

Further on, RIMPAC will cause nations to interact and to create military interoperability and to increase the scarce military-to-military trust among participant nations, possibly reducing rivalry and bolstering cooperation, having as a stated goal: a unique training opportunity that helps participants foster and sustain the cooperative relationships that are critical to ensuring the safety of sea lanes and the security of the world's oceans (PANDA, 2014).

Moreover, China and Russia are set to engage into joint Naval Drills. This deepens military cooperation among two of the most important actors in the region and shows the strong ties between them (KECK, 2014). Of course this can be seen as an excluding bilateral cooperation between two of the strongest militaries in the region, however, the aforementioned RIMPAC comes to show that the region is ready for cooperative initiatives among armed forces.

Cottey and Forster (2004 *apud* REZENDE, 2013) state that rivals will cooperate and will call this process a *strategic engagement*, utilizing military cooperation with old or potential rivals. This is considered by the authors as a typical factor of the *New Defense Diplomacy*⁹. The authors claim that this kind of cooperation happens because it introduces transparency, constructs common interests, changes the mentality of the armed forces, and foments cooperation in other areas.

As we may see, glimpses of cooperation are seen in the Asia-Pacific region despite all the growing tensions. We can, in this way, understand why countries try to emphasize cooperation and build trust through their White Papers and why initiatives such as the SLD are so popular among policy-makers; they all help build an atmosphere of trust in which cooperation may flourish.

9. This term is used to describe Defense Diplomacy on the post-Cold War era.

Questions to be addressed

As it is, we have reached no conclusion and we do not intend to. This paper presented arguments that, solely, could portray the Asian continent as a warzone or as a peaceful region, however, when combined, these points of view represent what it has been for the past years: a contradiction.

As we have stated, the SLD is a very different forum, for it is a place not only for government officials, but also for scholars, representatives of defense companies and the IISS to contribute to the discussion of peace and security in Asia. Overall, the main questions for discussion are:

- 1) How can thorough guidelines on sovereignty, both aerial and maritime, be presented so that the question of the Diaoyu/Senkaku islands can be solved in order to end this period of tension in Asia?
- 2) How can the SLD foster bilateral accords on various themes and on one of the main happenings of the Dialogues, which is the conversation of state officials with representatives of defense industries with the goal of modernizing its national apparatus?
- 3) How can Ministers achieve consensus and progressive decisions towards a greater cooperation, in order to ensure peace and concord in the Asia-Pacific region?

REFERENCES

- AUSTRALIA. *2013 Defence White Paper*. Canberra: Ministry of Defence, 2013.
- BUSZYNSKI, L. *South China Sea: Oil, Maritime Claims and US-China Strategic Rivalry*. Washington: CSIS, 2012.
- BUZAN, B. "China in International Society: Is 'Peaceful Rise' Possible?" In: *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, 2010, 2010, pp. 5-36.
- CAPIE, D.; TAYLOR, B. "The Shangri-La Dialogue and the Institutionalization of Defence Diplomacy in Asia". In: *Social Science Research Network*, 2010. Available at: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1632862>. Accessed on: April 29th, 2014.
- "CHINA cria Zona de Defesa Aérea que Inclui Ilhas Disputadas com Japão". In: *Defesanet*. November 23rd, 2013. Available at: <<http://www.defesanet.com.br/china/noticia/13192/China-cria-zona-de-defesa-aerea-que-inclui-ilhas-disputadas-com-japao/>>. Accessed on: January 17th, 2014.
- CHINA. "Defense White Paper: The Diversified Employment of China's Armed Forces". In: *Xinhuanet*, April 16th, 2013. Available at: <http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-04/16/c_132312681.htm>. Accessed on: March 10th, 2014.
- COOTEY, A.; FORSTER, A. *Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance (IISS Adelphi Paper)*. London: Oxford University Press, 2004 *apud* REZENDE, L. *Sobe e Desce! Explicando a Cooperação em Defesa na América do Sul: uma teoria realista-ofensiva*. Thesis (Doctoral) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, 2013. Available at: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/88329/000906479.pdf?sequence=1>> Accessed on: January 15th, 2014.
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (CFR). "China's Maritime Disputes". In: *Council on Foreign Relations Official Website*. 2013. Available at: <[http://www.cfr.org/asia-and-pacific/chinas-maritime-disputes/p31345#/>](http://www.cfr.org/asia-and-pacific/chinas-maritime-disputes/p31345#/)>. Accessed on: May 3rd, 2014.
- EROTOKRITOU, C. "Sovereignty Over Airspace: International Law, Current Challenges, and Future Developments for Global Aviation". In: *Student Pulse – The International Student Journal*. Vol. 4, no. 05, 2012. Available at: <<http://www.studentpulse.com/articles/645/sovereignty-over-airspace-international-law-current-challenges-and-future-developments-for-global-aviation>>. Accessed on: May 8th, 2014.

- FALLOWS, J. "More on This Strange Chinese ADIZ: 'Sovereign Is as Sovereign Does'". In: *The Atlantic*. November 27th, 2013. Available at: <<http://www.theatlantic.com/china/archive/2013/11/more-on-this-strange-chinese-adiz-sovereign-is-as-sovereign-does/281890/>>. Accessed on: January 17th, 2014.
- GREEN, M. "A teachable moment for Pyongyang and Beijing?". In: *Shadow Government*, July 15th, 2010. Available at: <http://shadow.foreignpolicy.com/posts/2010/07/15/a_teachable_moment_for_pyongyang_and_beijing>. Accessed on: April 29th, 2014.
- HARDING, B. "Don't Underestimate the ADMM+". In: *cogitASIA – Blog of the Center for Strategic and International Studies Asia Program*. August 21st, 2013. Available at: <<http://cogitasia.com/dont-underestimate-the-admm/>>. Accessed on: April 29th, 2014.
- HOLMES, J. "China Abandons Small-Stick Diplomacy?". In: *The Diplomat*, May 10th, 2014. Available at: <<http://thediplomat.com/2014/05/china-abandons-small-stick-diplomacy/>>. Accessed on: May 11th, 2014.
- "HOW DIAOYU Islands fell into "private hands"?". In: *CNTV English*.. September 10th, 2012. Available at: <<http://english.cntv.cn/program/asiatoday/20120910/107455.shtml>>. Accessed on: May 8th, 2014.
- "HOW UNINHABITED islands soured China-Japan ties". In: *BBC News*. April 26th, 2014. Available at: <<http://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-11341139>>. Accessed on: May 8th, 2014.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). "About Shangri-La". In: *International Institute for Strategic Studies Official Website*, 2013 a. Available at: <<https://www.iiss.org/en/events/shangri-s-la-s-dialogue/about-shangri-la>>. Accessed on: May 20th, 2014.
- _____. "About Us". In: *International Institute for Strategic Studies Official Website*, 2013 b. Available at: <<https://www.iiss.org/en/about-s-us>>. Accessed on: May 20th, 2014.
- _____. "Press Release - IISS announces 8th Asian Security Summit". In: *Zawya*, April 16th, 2009. Available at: <<http://www.zawya.com/story/ZAWYA20090416062415/>>. Accessed on: April 29th, 2014.
- JAPAN. *2013 Defence White Paper*. Tokyo: Ministry of Defence, 2013.
- KECK, Z. "China, Russia Military Ties Deepen With Naval Drill in East China Sea". In: *The Diplomat*. May 9th, 2014 Available at: <<http://thediplomat.com/2014/05/china-russia-military-ties-deepen-with-naval-drill-in-east-china-sea/>>. Accessed on: May 11th, 2014.
- KOREA. *2010 Defence White Paper*. Seoul: Ministry of Defence, 2010.

- LEE, S. "The tenth Shangri-La dialogue". In: *East Asia Forum*. June 24th, 2011. Available at: <<http://www.eastasiaforum.org/2011/06/24/the-tenth-shangri-la-dialogue/>>. Accessed on: April 26th, 2014.
- LIM, K. "China says will not threaten anyone with modern military". In: *Reuters*. June 5th, 2011. Available at: <<http://www.reuters.com/article/2011/06/05/us-singapore-defence-idUSTRE75300920110605>>. Accessed on: April 25th, 2014.
- LIYAO, M. "Shangri-La Dialogue to Begin in Singapore". In: *The China Daily*. June 3rd, 2011. Available at: <http://www.chinadaily.com.cn/china/2011-06/03/content_12638121.htm>. Accessed on: May 15th, 2014.
- MANN, T; BLUNDEN, A. *Oxford Australian Law Dictionary*. Melbourne: Oxford University Press Australia & New Zealand, 2010.
- MCCURRY, J. "Tokyo's rightwing governor plans to buy disputed Senkaku Islands". In: *The Guardian*. November 14th, 2012. Available at: <<http://www.theguardian.com/world/2012/apr/19/tokyo-governor-senkaku-islands-china>>. Accessed on: May 29th, 2014.
- MEARSHEIMER, J. "The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia" In: *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, 2009, pp. 381-396.
- PANDA, A. "Chinese Navy Will Participate in RIMPAC Exercise for First Time". In: *The Diplomat*. May 15th, 2014. Available at: <<http://thediplomat.com/2014/05/chinese-navy-will-participate-in-rimpac-exercise-for-first-time/>>. Accessed on: May 20th, 2014.
- SILVA, J; LIMA, R. "Ilhas Diaoyu, uma histórica disputa". In: *Portal Vermelho*. November, 5th, 2012. Available at: <http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_secao=9&id_noticia=198113> Accessed on: October 30th, 2013.
- SINGH, B; TAN, S. "Introduction: Defence Diplomacy in Southeast Asia" In: SINGH, B; TAN, S (eds). *From Boots to Brogues: The rise of Defence Diplomacy in Southeast Asia*. RSIS Monograph No. 21, 2011.
- SWAINE, M. "China's Maritime Disputes in the East and South China Seas". In: *China-US Focus*. April 14th, 2013. Available at: <<http://www.chinausfocus.com/peace-security/chinas-maritime-disputes-in-the-east-and-south-china-seas/>>. Accessed on: May 3rd, 2014.
- TAYLOR, B. "The Shangri-La Dialogue: thriving but not surviving?" In: SINGH, B.; TAN, S (eds.). *From Boots to Brogues: The rise of Defence Diplomacy in Southeast Asia*. RSIS Monograph No. 21, 2011.
- UNITED NATIONS (UN). *United Nations Convention on the Law of the Sea*. December 10th, 1982. Available at: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf>. Accessed on: March 2nd, 2014.

- _____. *Reports of International Arbitral Awards – Island of Palmas case (Netherlands, USA)*. April 4th, 1928. United Nations Documents, 2006. Available at: <http://legal.un.org/riaa/cases/vol_II/829-871.pdf> Accessed on: May 13th, 2014.
- “US ACCUSES China of acting ‘irresponsible’ in stand-off at sea”. *RT News in English*. December 12th, 2013. Available at: <<http://rt.com/usa/us-accuses-china-stand-off-574/>>. Accessed on: January 17th, 2014.
- “US PRESSES Beijing over South China Sea dispute”. In: *BBC News*. February 6th, 2014. Available at: <<http://www.bbc.com/news/world-asia-china-26062033>>. Accessed on: May 3rd, 2014.
- U.S. THIRD FLEET PUBLIC AFFAIRS. “23 Nations to Participate in World’s Largest Maritime Exercise”. In: *America’s Navy*, May 5th, 2014. Available at: <http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=80804>. Accessed on: May 11th, 2014.
- “US URGED to respect China’s interests in East, South China sea”. In: *Xinhua English*. February 14th, 2014. Available at: <http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-02/14/c_133116311.htm>. Accessed on: May 3rd, 2014.
- VITUG, D. “Defense heads push for transparency”. In: *News Break Archives*. June 1st, 2009. Available at: <<http://archives.newsbreak-knowledge.ph/2009/06/01/defense-heads-push-for-transparency%E2%80%944marites-danguilan-vitug/>>. Accessed on: April 29th, 2014.
- WAEVER, O. “Securitization and Desecuritization”. In: LIPSCHUTZ, R (ed.). *On Security*. New York: Columbia University Press, 1995, pp. 46-86.
- WIGHT, Martin. *A política do poder*. Brasília: Editora UnB, 2002.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL A DEMARCAÇÃO DAS TERRAS QUILOMBOLAS NO BRASIL

Discussões acerca de sua constitucionalidade

Mirela Selleguim Mandri

O Supremo Tribunal Federal (STF) é um órgão que, apesar de estar revestido da publicidade dos seus atos, gera muitas questões em torno ao seu agir. Por isso, é importante elucidar dúvidas sobre o seu funcionamento, sua organização, suas competências e funções, as especificidades de seu regulamento interno, além de compreender o papel de cada ministro no âmbito do julgamento.

Após superada tal matéria, cumpre expor a problemática a respeito da constitucionalidade da demarcação das terras quilombolas, objeto central deste artigo, que está sendo discutida pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239, a qual tramita, atualmente, no STF.

Para que seja possível entender a polêmica acerca do tema, é necessário que seja feito um estudo histórico que compreenda a origem e particularidades da comunidade quilombola a fim de que essa questão seja abordada sob o ponto de vista jurídico.

Diante disso, é viável interpretar as opiniões e interesses das partes integrantes da demanda e, assim, estruturar o pensamento jurídico que constituirá a solução do caso. Conhecer o posicionamento de cada ministro também é inevitável, uma vez que os votos finais que serão elaborados devem ser condizentes com os seus perfis.

Por fim, requer-se que sejam considerados os direitos humanos, direitos fundamentais e princípios constitucionais envolvidos para atingir a máxima efetividade da simulação.

O Supremo Tribunal Federal (STF)

Organização e competências do STF

O STF é o órgão máximo do Poder Judiciário brasileiro e é conhecido como a “última instância” pela qual um processo será julgado. Sua função é a de, especialmente, zelar pelo cumprimento da Constituição Federal (CF/88), a fim de garantir os direitos e deveres nela instituídos. É formado por onze ministros, todos brasileiros natos, maiores de 35 e menores de 65 anos de idade, com notável saber jurídico e reputação ilibada, que são nomeados pelo(a) presidente(a) da República, após aprovação pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, isto é, 42 senadores, como descreve o artigo 101 da CF/88 (BRASIL, 1988).

A sua criação¹ se deu pelo Decreto n° 510 de 22 de junho de 1890, sob o advento da mudança do governo monárquico para a República. No âmbito do Poder Moderador, os julgamentos de última instância competiam ao imperador, situação que não pôde prosperar com a proclamação do novo regime. Assim, em

1. “O Supremo Tribunal Federal era composto por quinze juízes, nomeados pelo presidente da República, com posterior aprovação do Senado. (...) Após a Revolução de 1930, o Governo Provisório decidiu, pelo Decreto n.º 19.656, de 3 de fevereiro de 1931, reduzir o número de ministros para onze. (...) A Carta de 10 de novembro de 1937 restaurou o título ‘Supremo Tribunal Federal’, destinando-lhe os artigos 97 a 102. (...) Com a restauração da democracia, a Constituição ora vigente, promulgada em 5 de outubro de 1988, realçou expressamente a competência precípua do Supremo Tribunal Federal como guarda da Constituição, dedicando-lhe os artigos 101 a 103”. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2007).

substituição, surgiu o STF, que assumiu o papel de julgador de conflitos públicos e privados (BRASIL, 1890).

No que se refere às matérias de sua competência, verifica-se que o STF suporta a competência originária, disposta no Artigo 102, Inciso I, da CF/88, e a recursal extraordinária, prescrita nos Incisos II e III, do referido artigo. A competência recursal é aquela que determina o acionamento do STF por meio de recursos, sejam eles ordinários ou extraordinários, no intuito de analisar a lide, afastando qualquer afronta ao texto e princípios constitucionais. Com relação à competência originária, a qual merece destaque em razão do tema em pauta, nota-se a incidência do controle concentrado de constitucionalidade, a fim de garantir a prevalência e o respeito às regras fixadas pela CF/88 (BRASIL, 1988).

A Corte se organiza por meio de seu Regimento Interno (RISTF), o qual determina não só as competências dos ministros, bem como o processamento, conhecimento e arbitramento das demandas remetidas ao Tribunal. Em sede de julgamento, atenta-se para a presença de três figuras essenciais: o presidente do STF, o relator e o revisor (BRASIL, 2013).

O cargo de presidente é determinado pelos outros membros do STF, assim como o do vice-presidente, que atualmente são ocupados pelo ministro Joaquim Barbosa e o ministro Ricardo Lewandowski, respectivamente. As atribuições do presidente estão dispostas no Artigo 13 do RISTF e, dentre elas, estão:

Art. 13. São atribuições do presidente:

I – velar pelas prerrogativas do Tribunal;(...)

II – representá-lo perante os demais poderes e autoridades;(...)

III – dirigir-lhe os trabalhos e presidir-lhe as sessões plenárias, cumprindo e fazendo cumprir este Regimento;(...)

V – despachar:

a) antes da distribuição, o pedido de assistência judiciária; (...)

VI¹ – executar e fazer cumprir os seus despachos, suas decisões monocráticas, suas resoluções, suas ordens e os acórdãos transitados em julgado e por ele relatados, bem como as deliberações do Tribunal tomadas em sessão administrativa e outras de interesse institucional, facultada a delegação de atribuições para a prática de atos processuais não decisórios; [1. Atualizado com a introdução da Emenda Regimental 41/2010. (...)]

VII – decidir questões de ordem ou submetê-las ao Tribunal quando entender necessário; (...)
(BRASIL, 2013, p.16).

O relator de um processo sob julgamento é o ministro sorteado, a quem foi distribuído o feito (art. 66 do RISTF). É a autoridade competente para conduzir o processo no Tribunal, como prescrevem os Artigos 21 e 22 do RISTF, além de suas demais funções:

Art. 21. São atribuições do relator:

I – ordenar e dirigir o processo; (...)

II¹ – executar e fazer cumprir os seus despachos, suas decisões monocráticas, suas ordens e seus acórdãos transitados em julgado, bem como determinar às autoridades judiciárias e administrativas providências relativas ao andamento e à instrução dos processos de sua competência, facultada a delegação de atri-

buições para a prática de atos processuais não decisórios a outros Tribunais e a juízos de primeiro grau de jurisdição; (...)

III – submeter ao Plenário, à Turma, ou aos Presidentes, conforme a competência, questões de ordem para o bom andamento dos processos; (...)

Art. 22. O Relator submeterá o feito ao julgamento do Plenário, quando houver relevante arguição de inconstitucionalidade ainda não decidida (BRASIL, 2013, pp. 23 a 29).

Por sua vez, o revisor é o ministro que tem a função de confirmar, corrigir ou completar o relatório feito pelo ministro relator. De acordo com o Artigo 24 do RISTF, “será revisor o ministro que se seguir ao relator na ordem decrescente de antiguidade”. (BRASIL, 2013, p.30). O encargo do revisor está expresso no artigo 25, do RISFT:

Art. 25. Compete ao revisor: (...)

I – sugerir ao relator medidas ordinatórias do processo que tenham sido omitidas; (...)

II – confirmar, completar ou retificar o relatório; (...)

III – pedir dia para julgamento dos feitos nos quais estiver habilitado a proferir voto

(BRASIL, 2013, pp. 30-1).

Ainda em matéria de julgamento, vale lembrar que o processo pode ser julgado pelo Plenário (sessão de que os onze ministros participam) ou por uma das duas Turmas da Corte (formadas por cinco ministros cada uma e sem a participação do presidente). Uma vez concluído o julgamento pelo colegia-

do, há a elaboração do acórdão contendo os votos e a deliberação final dada à demanda, juntamente com a ementa, que é a síntese da decisão. Essa tarefa caberá ao relator, caso tenha sido o seu voto o que conduziu à decisão final, ou ao primeiro ministro que divergiu do relator, cuja tese se mostrou vencedora, ou seja, seguida pelos demais ministros.

Controle de constitucionalidade e ADI

Conforme já exposto, o STF tem competência originária, que se expressa pelo controle concentrado de constitucionalidade. Diante disso, cumpre explicitar que, consoante a doutrina dominante, a Carta Magna brasileira é classificada como rígida. Por esse motivo, todas as outras leis devem ser derivadas da Lei Maior, em observância ao princípio da soberania e supremacia da CF/88.

A fim de que esse princípio seja atendido, incumbe aos três poderes² (Poder Judiciário, Poder Legislativo e Poder Executivo) a fiscalização do ordenamento jurídico, por meio do controle de constitucionalidade, o qual verifica a compatibilidade ou adequação de uma norma infraconstitucional frente à Lei Maior, isto é, tal como um exame comparativo entre um ato legislativo ou normativo e o direito posto pela CF/88 (LENZA, 2011).

Nesta seara, o Brasil adota dois sistemas de controle: o difuso e o concentrado. O controle difuso é realizado a partir de um caso concreto, no qual há um pedido (interesse) realizado

2. Cumpre esclarecer que o controle de constitucionalidade pode ser realizado de diversas maneiras. Refere-se, neste artigo, ao controle de constitucionalidade exclusivo do Poder Judiciário, qual seja, a análise e julgamento das ações diretas. O controle feito pelo Poder Legislativo e o Poder Executivo é distinto daquele, porém tem o mesmo objetivo: a proteção da Constituição.

ao Poder Judiciário (demanda comum) que é baseado em uma inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, o que quer dizer que essa inconstitucionalidade será a causa de pedir da ação. Dessa forma, entende-se que, no controle difuso, uma vez declarada a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo, a sentença terá efeitos *inter partes* (entre as partes participantes do processo) e *ex tunc* (retroatividade da decisão, isto é, a lei ou ato normativo em questão serão considerados nulos).

Por outro lado, o controle concentrado, que está obrigatoriamente vinculado ao STF (Artigo 102, Inciso I, da CF), acontece por meio das ações diretas que têm como único objetivo questionar, em tese, a constitucionalidade de lei ou ato normativo. Nesses casos, não se discutem interesses subjetivos, visto que não há partes envolvidas no processo. Assim, a natureza do controle concentrado é objetiva, pois o questionamento não se origina de um caso concreto, mas de uma análise de compatibilidade entre o objeto da ação e a CF/88. Por isso, as decisões serão dotadas de efeitos *erga omnes* (oponível contra todos) e *ex nunc* (a inconstitucionalidade dos dispositivos será considerada a partir da data de promulgação do acórdão).

A inquirição acerca da constitucionalidade inicia-se pelo ajuizamento de uma das quatro modalidades de ação direta existentes no direito brasileiro. São elas: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO). Neste artigo, será dada ênfase à ADI, por se tratar da ação que enseja a problemática a ser discutida.

Como já abordado anteriormente, a ADI é uma ação que busca declarar a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo. O procedimento para a sua interposição está delimita-

do no Artigo 103, §1º e §3º, da CF, Artigos 169 a 178 do RISTF, bem como na Lei 9.868/99, que dispõe sobre o processo e julgamento da referida ação perante o STF.

Como se pode observar, no direito brasileiro, ainda que o Poder Executivo e o Poder Legislativo devam zelar pelo respeito e cumprimento dos termos da Constituição Federal, é o Poder Judiciário quem detém a potestade e a obrigação de levar a cabo o controle de constitucionalidade, tanto ante um caso concreto, como na discussão de temas abstratamente considerados.

Histórico do direito às terras quilombolas

O termo “quilombo” data do período colonial (1500 a 1822) e imperial (1822 a 1889). Eram assim chamados os locais onde os escravos se refugiavam com o objetivo de se proteger dos senhores de engenho. Dessa forma, o referido termo trazia a ideia de resistência contra a perseguição e punição dos escravos fugidos.

No final do século XVIII e início do XIX, a aristocracia agrária brasileira se desestruturou, devido à perda do poder de repressão dos senhores sobre os escravos e a conseqüente falta de mão de obra. Como resultado, houve a saída dos senhores de engenho das áreas rurais, fato que ensejou a ocupação do território abandonado por negros e indígenas. Houve, então, a formação de comunidades, com uma cultura de produção autônoma e que garantia o acesso de todos os seus integrantes aos recursos naturais. Além disso, impediam a divisão da terra em lotes individuais, o que preservava assim o uso comum do território (“TERRAS...”, 2003).

A partir de então, formou-se a sociedade quilombola, que passou a compor uma cultura própria, com relação à religião, formas de produção e organização interna. Esse cenário é entendido como o fenômeno do aquilombamento, concebido como uma autonomia produtiva e como uma identidade característica das terras que foram abandonadas.

No ano de 1988, como resultado dos movimentos sociais, a CF passou a garantir os direitos territoriais às comunidades remanescentes de quilombos. Sob o advento da CF/88, a palavra “quilombo” assumiu novo significado, o qual está intimamente vinculado às comunidades negras rurais que buscam, hoje, o reconhecimento de seus territórios, bem como manter e reproduzir o seu modo de vida e que, da mesma maneira, lutam por sua autonomia e pela manutenção de suas terras contra invasões de particulares, empresas e do próprio Estado.

O Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)³ é o dispositivo constitucional que garante às referidas comunidades o reconhecimento da propriedade definitiva das terras onde habitam. Diante disso, os procedimentos para a identificação e titulação das terras quilombolas são orientados por legislação federal e por legislações estaduais (BRASIL, 1988).

Na esfera federal, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) é o órgão responsável por titular os territórios de quilombo, seguindo os procedimentos estabelecidos no Decreto Federal nº 4.887 de 2003, essencialmente (BRASIL, 2003).

O referido decreto regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos (BRASIL, 2003).

Nesse tocante, o tema em pauta versa sobre a ADI 3.239, que, hoje, tramita perante o STF e questiona a constitucionalidade do Decreto 4.887/03. A referida ação foi proposta no

3. “Art. 68 ADCT - Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (BRASIL, 1988).

ano de 2004, pelo então Partido da Frente Liberal (PFL), atual Partido Democratas (DEM), e justificou o pedido de inconstitucionalidade em duas matérias: formal e meritória (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2004).

Alegou o partido, em âmbito formal (legislativo), que o Decreto invade esfera reservada à Lei, e sua função é a de, somente, executar o disposto em Lei, ou seja, a existência e validade de um decreto estão vinculadas às da lei formal. Assim, o Decreto 4.887/03 estaria em desacordo com o Artigo 84, Inciso IV, da CF⁴, o qual estabelece a finalidade desse instrumento normativo.

O segundo argumento usado para justificar a inconstitucionalidade é que o referido decreto cuida das desapropriações e expropriações, matéria que é competência exclusiva do INCRA e não do Estado diretamente. Ao criar, então, nova modalidade de desapropriação, o prescrito no decreto não pode prosperar devido ao vício de inconstitucionalidade.

Em âmbito material, o DEM arguiu que o dispositivo em questão tem, como único fator indicativo para a titulação de terras, a auto-determinação da comunidade como “quilombo-la”. Quer dizer, não foi estabelecido um critério objetivo que assegurasse a propriedade àqueles que têm direito legítimo.

Apontou também que, sobre as citadas terras, incidem títulos de domínio particular não invalidados por nulidade, prescrição ou comício, os quais tornaram-se ineficazes pela desapropriação. Ainda com relação ao conteúdo, alegou-se que o decreto trata de forma ampla sobre as terras sujeitas à desapropriação,

4. “Art. 84 – Compete privativamente ao presidente da República: IV - sancionar, promulgar e fazer publicar leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução” (BRASIL, 1988 b).

fato que deve ser minuciosamente determinado e expresso em lei, devido à possibilidade de violação da propriedade de terceiro (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2004).

Opiniões e consequências sobre o julgamento da ADI 3.239

Em 18 de abril de 2012, foi realizada a primeira audiência referente ao caso, oportunidade em que ocorreram as sustentações orais que defenderam tanto a constitucionalidade como a inconstitucionalidade da ADI. Nessa mesma ocasião, o então ministro relator, ministro Cesar Peluso, proferiu seu voto, o qual foi favorável à procedência da ADI, portanto, à inconstitucionalidade do decreto. A sessão foi suspensa devido ao pedido de vistas processuais, realizado pela ministra Rosa Weber, e está aguardando julgamento até o momento.

Defesa pela inconstitucionalidade do Decreto 4.887/03

Verifica-se que os principais interessados na declaração de inconstitucionalidade do decreto são os proprietários de terras. Porém, além destes, alguns legitimados apresentaram seu posicionamento pleiteando o mesmo resultado.

O Estado de Santa Catarina, que tem legitimidade para agir, tendo em vista que a ação versa sobre direito difuso, pediu pela procedência da ADI, nestes termos:

Alega que os dispositivos de Decreto em questionamento violam o princípio do devido processo legal para a apuração dos fatos, inovam a ordem jurídica, pois criam novos direitos e estabelecem privilégios a um determinado grupo em detrimento de outras. Ofende, portanto, o princípio da separação dos poderes, o direito à propriedade e o princípio da

legalidade por criar nova forma de desapropriação (CORRÊA, 2009).

No mesmo sentido foi o pedido da Confederação da Agricultura e Pecuária (CNA). A parte em destaque defende que é necessária lei específica que estabeleça os ditames acerca da desapropriação, *in verbis*:

Ademais, afirma que o Decreto 4.887/03 não regulamenta as Leis 7.668/88 e 9.649/98, já que estas apenas firmam competências, ou a Convenção 169 da OIT por ser superveniente ao Decreto e porque sua recomendação já teria sido atendida pelo artigo 68 do ADCT.

Por fim, ressaltar que admitir a constitucionalidade do Decreto 4.887/03 seria admitir que direitos de terceiros fossem violados e conceder o direito a pessoas às quais o artigo 68 não se destina (CORRÊA, 2009).

Seguindo a mesma vertente, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) também se manifestou no pleito. A legitimada suscita o princípio da proporcionalidade e razoabilidade a fim de que se estabeleça um equilíbrio entre o direito à terra dos quilombolas e o direito à propriedade privada, uma vez que ambos são determinados pela CF/88. Conforme a peticionária:

Ademais, indica que retirar as terras de uma indústria para entregá-las a uma minoria causaria desemprego e o não desenvolvimento da região. Desse modo, haveria também afronta ao princípio da isonomia (...). Alega

que o critério de autodefinição permite que pessoa que não estivesse ocupando a área se declare remanescente e seja contemplado com o título da terra. Por fim, estabelece que o Decreto 4.887/03 não passa no critério da exigibilidade ou necessidade, já que há meios menos gravosos para atingir ao fim constitucional e a desapropriação de terras produtivas é um meio extremamente gravoso (CORRÊA, 2009).

Igualmente, defendem o mesmo posicionamento a Associação Brasileira de Celulose e Papel (BRACELPA) e a Sociedade Rural Brasileira (SRB).

Defesa pela constitucionalidade do Decreto 4.887/03

A Procuradoria Geral da República (PGR), bem como a Advocacia Geral da União (AGU) se manifestaram pela improcedência da ADI. Nesse sentido, defendem que não cabe a alegação de inconstitucionalidade formal, visto que os Artigos 215 e 216 da CF/88 e 68 do ADCT são regulamentados em primeiro grau pelas Leis 7.668/88 e 9.649/88 e somente em segundo grau pelo Decreto 4.887/03. (BRASIL, 1988 a; BRASIL, 1988 b).

Dessa forma,

Anota também que o Decreto 5.051/04, que ratificou a Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, adota o mesmo critério do Decreto 4.887/03.

Em relação ao argumento de inconstitucionalidade do Decreto devido à instituição de uma propriedade coletiva quilombola, deve-se observar que o artigo 68 do ADCT instituiu

um novo instituto jurídico (propriedade especial quilombola) que deve ser compreendido com as suas especificidades.

Uma vez que o artigo 68 do ADCT pretende a conservação das comunidades quilombolas (cultural, social, histórica, biológica etc.) o reconhecimento de sua propriedade só faz sentido enquanto respeitar sua cultura e, portanto, de maneira coletiva. Disso decorre a necessidade de adoção do critério da autoatribuição. O que se pretende é a preservação da comunidade, da etnia e não de pessoas individualmente consideradas. Devido a isso, o título das terras é coletivo, formando um regime de condomínio – pro indiviso (CORRÊA, 2009).

Destaque-se que:

O elemento étnico é intimamente ligado ao elemento territorial. A preservação das comunidades se deu em contraste com diversas forças externas, que muitas vezes acarretaram a expulsão dos quilombolas de suas terras. Desse modo, a desapropriação corresponde a um resgate da expropriação sofrida pelos quilombolas. É possível que nas terras reconhecidas como quilombolas incidam títulos legítimos de propriedade particular, casos em que será possível a desapropriação em benefícios das comunidades quilombolas. Não adiantaria conceder títulos de propriedades de terras nas quais não houvesse con-

dição de desenvolvimento das comunidades, tornando o artigo 68 do ADCT mera garantia simbólica (CORRÊA, 2009).

O Centro de Assessoria Jurídica Popular Mariana Criola e Koinonia Presença Ecumênica e Serviço (CAJPMC) trouxe ao caso considerações importantes a respeito dos futuros resultados que a improcedência da ADI pode trazer. Conforme a instituição referida:

Indica que o deferimento da Adin teria por consequência a violação de princípios e direitos constitucionais relacionados ao patrimônio histórico e cultural. Aborda que o Artigo 68 do ADCT tem por objetivo a reparação histórica aos cidadãos negros. A história deixou como herança focos de resistência à condição escrava e esses grupos sobrevivem até hoje mantendo suas formas tradicionais, porém sem serviços essenciais como água, luz, tratamento de esgoto, entre outros, ou ameaçados por grileiros de terras e milícias.

A definição de quilombo trazida pelo Decreto 4.887/03 foi objeto de fartas discussões da Associação Brasileira de Antropologia antes de sua promulgação. O atual decreto trouxe avanços em relação ao decreto anterior. O critério de autodefinição está embasado na Convenção 169 da OIT, ratificada pelo Brasil em 2002, que tem status de norma materialmente constitucional ou, ao menos, de norma infraconstitucional (CORRÊA, 2009).

Do mesmo modo, o INCRA, o Estado do Paraná, o Instituto Pro Bono, a Conectas Direitos Humanos, a Sociedade Brasileira de Direito Público, o Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos (COHRE), o Centro de Justiça Global, o Instituto Sócio Ambiental (ISA), o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (POLIS), a Terra de Direitos, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará (FETAGRI) e o Estado do Pará, a Associação dos Quilombos Unidos do Barro Preto e Indaiá, Associação dos Moradores Quilombolas de Santana – Quilombo de Santana e Coordenação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas de Mato Grosso do Sul também pleiteiam a improcedência da ADI.

Posicionamento dos ministros sobre a ADI 3.239

Ministro Cesar Peluso/ministro Teori Zavascki - relator

A ADI 3.239 foi sorteada ao ministro Cesar Peluso em 25 de junho de 2004, tendo sido ele nomeado como relator. Em 18 de abril de 2012, foi realizada a primeira audiência referente ao caso, oportunidade em que o ministro relator também ocupava o cargo de presidente do STF. Contudo, em setembro de 2012, o ministro completou 70 anos de idade, fato que resultou na sua aposentadoria compulsória e, também, na sua saída do STF. Dessa forma, foi necessário que o ministro fosse substituído⁵.

5. Conforme dispõe o art. 38 do RISTF: “Art. 38. O relator é substituído: (...) IV – em caso de aposentadoria, renúncia ou morte: a) pelo ministro nomeado para a sua vaga; b) pelo ministro que tiver proferido o primeiro voto vencedor, acompanhando o do relator, para lavrar ou assinar os acórdãos dos julgamentos anteriores à abertura da vaga; c) pela mesma forma da letra b deste inciso e enquanto não empossado o novo ministro, para assinar a carta de sentença e admitir recurso”. (BRASIL, 2013, p. 35).

O ministro Teori Zavascki, atualmente, ocupa o lugar deixado pelo ex-ministro e, por força do Artigo 38, Inciso IV, Alínea “a” do RISTF, é o relator da ADI dos quilombolas.

Diante desse cenário, será feita análise do perfil do novo ministro.

A discricão é a sua característica mais marcante. Muitos apontam uma inclinação à postura “garantista”, cuja tendência é a análise em observância aos princípios básicos da CF/88, com a preservação de garantias e direitos individuais e o respeito à harmonia e independência entre os três poderes (DE FREITAS, 2012).

Cumprе esclarecer que o ex-ministro Cesar Peluso foi o único do Plenário a proferir o voto referente a demanda. Por esse motivo, o ministro sucessor (Teori Zavascki) não mais votará quando o julgamento do referido processo for retomado. Na época, o seu pronunciamento foi pelo deferimento da ADI, isto é, pela inconstitucionalidade do Decreto 4887/03.

Ministro Joaquim Barbosa – atual presidente do STF

O ministro é conhecido pela sua perspectiva moralista ao interpretar o texto constitucional. Destaca-se a sua atuação, em especial, no processo sobre terras indígenas, em que suspendeu duas ordens judiciais de reintegração de posse de propriedade invadida por índios, devolvendo-lhes o território (“URGENTE...”, 2014).

Ainda, verifica-se que é o único ministro abertamente favorável à legalização do aborto, fato que reforça que as decisões dele são inclinadas à defesa dos direitos humanos fundamentais, à moral e à ética, aplicando cada um desses conceitos caso a caso, sendo, inclusive, criticado por alguns doutrinadores, por não seguir as regras processuais de direito em detrimento da busca pela justiça⁶. (MESQUITA, 2009).

Ministro Ricardo Lewandowski – atual vice-presidente do STF

O ministro apresenta essencialmente o perfil “garantista”, que se observa pela fundamentação de seus votos, que remete aos princípios básicos da Constituição. Esse posicionamento ganhou maior clareza com o julgamento do caso “Mensalão”, em que seu voto foi pela absolvição dos réus, pois considerou a insuficiência de evidências que provam o tipo legal estabelecido no Código Penal (BRASIL, 1940).

Destaca-se a sua conduta no julgamento do caso das terras indígenas, em que votou pela constitucionalidade da demarcação contínua, em respeito ao texto constitucional que determina a garantia dos direitos dos indígenas (ARAÚJO, 2012 a).

Ministro Luís Roberto Barroso - revisor

O ministro é titulado como progressista e democrático, devido aos seus votos cujo tema está ligado a relações sociais e direitos individuais. Votou em defesa da realização de pesquisas em células-tronco, bem como pela igualdade no casamento civil homossexual.

Além disso, é possível observar que o ministro tem perfil diplomático e conciliador, afastando-se da rigidez tradicionalista. É defensor da proibição do nepotismo no Poder Judiciário, isto é, o ministro acredita que o Poder Legislativo tem um papel importante e, portanto, deve ser mais atuante, representativo perante a sociedade, auferindo-lhe, assim, maior credibilidade (HAIDAR, 2013).

6. Cabe ressaltar que o ministro Joaquim Barbosa integrará o STF até o final de junho de 2014, devido ao seu pedido de aposentadoria. Devido a esse fato, o ministro Ricardo Lewandowski assumirá o cargo de presidente do STF e será indicado pela presidenta da República um jurista para compor o quadro de ministros do STF, em virtude da aposentadoria anunciada.

Ademais, o ministro é reconhecido por ser um profissional técnico⁷, o que se observa em livros publicados sobre a doutrina de direito constitucional. Da mesma forma, verifica-se sua atuação em áreas de defesa dos direitos humanos, majoritariamente no que diz respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Ministra Cármen Lúcia

A característica mais marcante da ministra é a sua discrição, evitando o protagonismo excessivo; mesmo assim, apresenta segurança nos votos que profere. Tem perfil contemporâneo e é mais voltada à análise dos problemas e participações sociais, a qual exige a adoção da moralidade. Contudo, mostra-se rigorosa com relação às normas procedimentais.

Esse fato é claro no seu voto apresentado no caso da Lei da Anistia, em 2010, no qual foi contra a revisão da referida lei sob a justificativa de que tal revisão promoveria o fenômeno da insegurança jurídica (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2008).

7. Corroborando o exposto, conforme o ministro mencionado: “a doutrina constitucional contemporânea tem explorado duas ideias que merecem registro: a de capacidades institucionais e a de efeitos sistêmicos. *Capacidade institucional* envolve a determinação de qual poder está mais habilitado a produzir a melhor decisão em determinada matéria. Temas envolvendo aspectos técnicos ou científicos de grande complexidade podem não ter no juiz de direito o árbitro mais qualificado, por falta de informação ou conhecimento específico. Formalmente, os membros do Poder Judiciário sempre conservarão a sua competência para o pronunciamento definitivo. Mas, em situações como as descritas, normalmente deverão eles prestigiar as manifestações do Legislativo ou do Executivo, cedendo o passo para juízos discricionários dotados de razoabilidade. Em questões como demarcação de terras indígenas ou transposição de rios, em que tenha havido estudos técnicos e científicos adequados, a questão da capacidade institucional deve ser sopesada de maneira criteriosa” (BARROSO, 2010)

Apesar de sua perspectiva moralista, a ministra se manifestou favorável à possibilidade da interrupção da gravidez de fetos anencéfalos.

No caso mais atual sobre terras indígenas, seus votos foram a favor da nulidade dos títulos de terra dados aos proprietários privados. Contudo, foi rígida considerando que, no pedido da ação, havia títulos de propriedade que estavam localizados fora da área da reserva. Quanto a esses títulos, resolveu pela extinção do processo (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012).

Ministro Celso de Mello

A posição adotada pelo ministro Celso de Mello tem sido constante durante os anos em que está no Tribunal. Autor de *Constituição Federal Anotada*, publicado em 1984 (anterior à CF/88, vigente), demonstra, em seu livro, fortes críticas ao caráter autoritário da CF de 1967, ao federalismo mitigado e ao excesso de poderes do Poder Executivo em relação ao Legislativo. De acordo com o ministro, o ideal seria que a Constituição fosse sintética, que definisse os limites da atuação dos três poderes e que proclamasse e resguardasse os direitos fundamentais (DE MELLO, 2008 *apud* ARAÚJO, 2011 a).

Mediante análise dos seus julgados, pode-se dizer que o ministro adota o caráter moralista para a interpretação da CF/88, apoia-se ao pensamento jurídico voltado à Jurisprudência dos Valores⁸, defendendo, inclusive, uma postura mais ativista do Judiciário perante o Poder Executivo, no intuito de fazer com que os valores constitucionais sejam assegurados. Segundo ele, “O direito à saúde e o direito à vida são bens, são valores essenciais que devem ser preservados pela autoridade pública.” (DE MELLO, 2008 *apud* ARAÚJO, 2011 a).

Ministro Dias Toffoli

Baseando-se no julgamento sobre as terras indígenas, cumpre observar que o ministro participou do caso como representante da Advocacia Geral da União, em que é notável a sua inclinação ao caráter “garantista” e conservador no que se refere à interpretação da CF/88. Sendo assim, convém destacar que, diante do referido caso, o ministro defendeu que cabe ao Judiciário somente a análise da legalidade do procedimento de demarcação (ARAÚJO, 2011 b).

Outro exemplo de sua recorrente postura rígida se reflete no caso acerca das cotas raciais em universidades, no qual ele defende a medida, fundamentando-a no princípio da igualdade, uma vez que está expressa na CF/88. Do mesmo modo, sua atuação no caso da Lei da Ficha Limpa, já como ministro do STF, confirma a presença de uma interpretação restritiva ao disposto na norma constitucional.

Ministro Gilmar Mendes

Cumpre destacar, de início, que o ministro foi o relator do caso das terras indígenas. A solução para o referido caso, tra-

8. Conforme a doutrina, “(...) a jurisprudência dos valores é o movimento impulsionado a partir da atividade exercida pelo tribunal constitucional que retoma o protagonismo judicial no cenário alemão, cujo objetivo era romper com o modelo jurídico vigente a época do nazismo e, paralelamente, legitimar as decisões tomadas com base na Constituição outorgada, em 1949, pelos aliados. (...). Para tanto, a jurisprudência dos valores, que também ficou conhecida como jurisprudência dos tribunais, inspirou-se na jurisprudência dos interesses – que se afastara da ciência jurídica e do primado da lógica, consagrando os valores inerentes à vida – e lançou suas bases em uma interpretação construída a partir de critérios supraleais de valoração que devem orientar a atividade jurisdicional” (TRINDADE; DE MORAIS, 2011, pp. 145-6).

zida pelo ministro, teve inspiração em uma semelhante utilizada pela Suprema Corte dos Estados Unidos (no caso *Brown v. Board of Education of Topeka*⁹), a qual determina que órgãos do Estado sejam encarregados de garantir o cumprimento da decisão judicial tomada pela instância superior, havendo, portanto, uma cooperação entre os poderes (ARAÚJO, 2013 a).

Em outros julgamentos, nota-se que o ministro tem característica pragmática, isto é, sua pretensão é a análise do caso concreto, baseando-se em fatos científicos. Esse perfil é contrário ao pensamento dogmático e formalista, o qual se remete às fontes tradicionais do direito. A postura pragmatista está muito mais ligada aos fatos do que ao direito e seus respectivos fundamentos. O ministro se baseia em sistematizar argumentos jurídicos cujo objetivo seja possibilitar a efetiva resolução do problema, utilizando-se do direito como uma ferramenta e não como uma “moldura” (MENDES, 2007).

Ministro Luiz Fux

Antes de ser ministro no STF, era ministro no STJ, e proferiu decisões que refletem a visão constitucionalista do direito,

9. Com relação ao caso americano que serviu como inspiração para o ministro tomar a sua decisão, cumpre explicar: “*Although the Declaration of Independence stated that “All men are created equal,” due to the institution of slavery, this statement was not to be grounded in law in the United States until after the Civil War (and, arguably, not completely fulfilled for many years thereafter). (...) Finally, the Fifteenth Amendment (1870) further strengthened the legal rights of newly freed slaves by prohibiting states from denying anyone the right to vote due to race. (...) The case that came to be known as Brown v. Board of Education was actually the name given to five separate cases that were heard by the U.S. Supreme Court concerning the issue of segregation in public schools. (...)*” (“HISTORY...”, 2014).

considerado legalista. Observa-se a defesa do ministro à CF/88, pois ele considera as normas constitucionais cogentes e eficazes, não havendo necessidade de regulamentações infra-constitucionais (ARAÚJO, 2013 b).

O ministro, ainda, tem conhecimento notório na área de processo civil, inclinando-se pela realização da justiça em detrimento do direito. Defende que não há mais a possibilidade de ser um operador de Direito aplicando somente a lei pura. (ARAÚJO, 2013 b).

Ministro Marco Aurélio Mello

O primeiro fato acerca do eminente ministro é que ele é o relator do caso que discute o aborto de fetos anencéfalos, no qual concedeu liminar que permitia às gestantes que realizassem previamente o parto, uma vez diagnosticada a anencefalia.

Contudo, merece ênfase o seu posicionamento no que tange ao julgamento das terras indígenas, no qual o voto foi a favor anulação do processo de demarcação das terras da reserva indígena (ARAÚJO, 2013 c).

Verifica-se que, em alguns julgados, o ministro adota um perfil próximo ao moralista e, em outros, mostra-se extremamente rígido ao texto constitucional. Ademais, é contra o ativismo do Judiciário, esclarecendo que o as funções do Poder Judiciário e as do Poder Legislativo não se confundem, sendo aquele responsável somente pela interpretação do que dispõe a norma expressa, fato que caracteriza posição conservadora e defensora do texto constitucional posto.

Ministra Rosa Weber

Sua indicação para o STF afluou debates sobre o seu perfil progressista. A ministra acredita que todo juiz deve pensar nos efeitos sociais de sua decisão sobre a sociedade, demonstrando,

assim, sua vertente humanista. O posicionamento marcante pode ser verificado pela aplicação dos princípios inerentes à CF/88.

Por exemplo, no caso do aborto de anencefálico, a ministra defende a dignidade da pessoa humana da mulher, bem como sua liberdade de escolha pelo aborto. No caso da constitucionalidade das cotas raciais em universidades públicas, a ministra defendeu o princípio da igualdade, declarando que “Se a quantidade de brancos e negros fosse equilibrada, poderia se dizer que o fator cor não é relevante” (ARAÚJO, 2012 b).

Questões a serem debatidas

Diante de toda a problemática exposta, espera-se que o debate a respeito da ADI 3.239 cuide dos principais pontos alegados em petição inicial pelo DEM, a fim que se atinja um consenso acerca da constitucionalidade do Decreto 4.887/03, para que, ao final, seja confeccionado o acórdão, o qual será formado pelos votos prolatados pelos ministros.

Em outras palavras, é essencial que se discuta o aspecto formal da demanda, concluindo se o decreto invade ou não a esfera reservada à lei e se esse aspecto é suficiente para a ulatimação da demanda.

Necessário, também, que seja analisado o conteúdo histórico que há por trás da questão da demarcação das terras quilombolas, levando-se em consideração os direitos e garantias fundamentais.

Vale lembrar que os direitos humanos que envolvem o caso em tela estão determinados na CF/88 como, também, em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Um exemplo é a Carta das Nações Unidas (ONU), que foi ratificada pelo Brasil e que estabelece o direito à auto-determinação dos povos, tema que é questionado na ADI (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). Nesse cenário, cabe discutir a eficácia

e influência, bem como a constitucionalidade, dessas normas internacionais para a resolução do caso.

Deve-se considerar, igualmente, o interesse dos proprietários de terras, bem como o direito à propriedade privada, que se encontra, também, como preceito fundamental na CF/88 e as consequências que a decisão da referida ADI pode gerar.

Vale lembrar que as concepções de proporcionalidade e razoabilidade, dignidade da pessoa humana e segurança jurídica devem sempre estar presentes nas discussões, no intuito de conferir maior similitude com a sessão do STF.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, M. M. “Celso de Mello”. In: *Democracia, Justiça e Controle Público*. 01 de junho de 2011 a. Disponível em: <<http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3/node/293>>. Acesso em: 26.maio.2014.
- _____. “Gilmar Mendes”. In: *Democracia, Justiça e Controle Público*. 25 de abril de 2013 a. Disponível em: <<http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3/node/854>>. Acesso em: 27.maio.2014.
- _____. “José Antônio Dias Toffoli”. In: *Democracia, Justiça e Controle Público*. 9 de janeiro de 2011 b. Disponível em: <<http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3/node/370>>. Acesso em: 27.maio.2014.
- _____. “Luiz Fux”. In: *Democracia, Justiça e Controle Público*. 26 de março de 2013 b. Disponível em: <<http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3/node/784>>. Acesso em: 27.maio.2014.
- _____. “Marco Aurélio”. In: *Democracia, Justiça e Controle Público*. 25 de abril de 2013 c. Disponível em: <<http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3/node/864>>. Acesso em: 27.maio.2014.
- _____. “Ricardo Lewandowski”. In: *Democracia, Justiça e Controle Público*. 18 de abril de 2012 a. Disponível em: <<http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3/node/522>>. Acesso em: 26.maio.2014.
- _____. “Rosa Maria Weber”. In: *Democracia, Justiça e Controle Público*. 9 de agosto de 2012 b. Disponível em: <<http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3/node/573>>. Acesso em: 27.maio.2014.
- BARROSO, L. R. “Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática”. In: *Revista da EMARF – Cadernos Temáticos*, dezembro de 2010.
- BRASIL. *Constituição Federal*, 1988. *Vade Mecum*. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.
- _____. “Decreto nº. 510, de 22 de junho de 1890”. In: *Coleção de Leis do Brasil – 1890*. v.1, fasc. VI, p. 1387. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-511-23-junho-1890-518227-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 29.maio.2014.
- _____. *Decreto nº. 4.887*, de 20 de novembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm>. Acesso em: 29.maio.2014.
- _____. *Decreto – Lei nº. 2.848*, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em: 29.maio.2014.

- _____. *Lei nº 7.668*, de 22 de agosto de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7668.htm>. Acesso em: 29.maio.2014.
- _____. *Lei nº 9.649*, de 27 de maio de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19649cons.htm>. Acesso em: 29.maio.2014.
- _____. Supremo Tribunal Federal (STF). *Regimento Interno*: [atualizado até dezembro de 2013] – consolidado e atualizado até maio de 2002 por Eugênia Vitória Ribas. Brasília: STF, 2013.
- CORRÊA, L. A. *Comunidades quilombolas no judiciário brasileiro*: análise comparativa da jurisprudência. Monografia. Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP. São Paulo, 2009.
- DE FREITAS, V.P. “A indicação de Teori Zavascki para ministro do STF”. In: *Consultor Jurídico*. 30 de setembro de 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-set-30/segunda-leitura-indicacao-teori-zavascki-ministro-stf>>. Acesso em: 25.maio.2014.
- “HISTORY of Brown v. Board of education”. In: *United States Court*. 2014. Disponível em: <<http://www.uscourts.gov/educational-resources/get-involved/federal-court-activities/brown-board-education-re-enactment/history.aspx>>. Acesso em: 30.maio.2014.
- HAIDAR, R. “As ideias de Luís Roberto Barroso, novo ministro do Supremo”. In: *Os Constitucionalistas*. 24 de maio de 2013. Disponível em: <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/as-ideias-de-luis-roberto-barroso-novo-ministro-do-supremo>>. Acesso em: 27.maio.2014.
- LENZA, P. *Direito Constitucional Esquematizado*. 15ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MENDES, G. “Suspensão de suspensão de Segurança n. 3.154-6”. In: *Supremo Tribunal Federal*. 28 de março de 2007.
- MESQUITA, J. “Joaquim Benedito Barbosa Gomes”. In: *Biografias*. 18 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://www.biografia.inf.br/biografias-ministros-supremo-tribunal-federal-joaquim-benedito-barbosa-gomes-juristas.html>>. Acesso em: 26.maio.2014.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Carta das Nações Unidas de 26 de junho de 1945*. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/Cartada-ONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em: 06.jun.2014.
- Supremo Tribunal Federal (STF). “Histórico”. In: *Secretaria de Documentação*. 18 de setembro de 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfHistoric>>. Acesso em: 27.maio.2014.

- _____. “Notícias STF”. In: *Secretaria de Documentação*. 02 de maio de 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=206457>>. Acesso em: 27.maio.2014.
- _____. “Processos”. In: *ADI, ADC, ADO e ADPF*. ADI 3239. Acompanhamento processual. 25 de junho de 2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=3239&processo=3239>>. Acesso em: 29.maio.2014.
- _____. “Processos”. In: *ADI, ADC, ADO e ADPF*. ADPF 153. Acompanhamento processual. 21 de outubro de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&s1=153&processo=153>>. Acesso em: 29.maio.2014.
- “TERRAS de quilombo: uma dívida histórica”. Direção de Murilo Santos. Coordenação de Rosenita Santos. Maranhão: Associação Brasileira de Antropologia (ABA), 2003. DVD (45 min).
- TRINDADE, A. K.; DE MORAIS, F. S. “Ativismo Judicial: As experiências norte-americana, alemã e brasileira”. In: *Revista da Faculdade de Direito-UFPR*. Curitiba: n. 53, 2011, pp. 137-164. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/direito/article/viewFile/30764/19872>>. Acesso em: 27.maio.2014.
- “URGENTE - Joaquim Barbosa ignora condicionantes e autoriza invasão de propriedades em ampliação de terra indígena”. In: *Questão Indígena*. 19 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.questaoindigena.org/2014/03/urgente-joaquim-barbosa-ignora.html>>. Acesso em: 26.maio.2014.

THE UNITED STATES SPECIAL OPERATIONS COMMAND AND THE QUESTION OF SYRIA

Matheus Augusto Soares

The beginning of the effervescent manifestations in Syria against Assad's regime in 2011 was followed by the government's strong repression, causing the death of many Syrians. The situation rapidly escalated and right afterwards a hostile environment of civil war was established in the country. Themes regarding violations of human rights, migration of refugees to neighbouring countries, usage of chemical weapons against civilians and the overflow of the issue to a regional level threaten the interests of the United States of America (USA) and its allies.

Taking into consideration that several meetings at the United Nations Security Council have failed to solve the problem, the United States Special Operations Command (USSOCOM) was summoned by the American government in order to attempt to solve this aggravating problem while benefiting the United States' and its allies' interests.

In order to discuss this issue through the perspective of USSOCOM, this article will be divided into the following four parts: the origins, development and functions of USSOCOM; the background scenario of Syria; a brief description of the representatives of USSOCOM; and the relevant questions to be addressed.

USSOCOM: Origins, Development and Functions

Isolationism has been a doctrine followed by the USA since the adoption of the Declaration of Independence on the 4th of July of 1776, having, however, its inflexion point during the World War II with the shifting of its foreign policy towards an interventionist approach. In December 1946, the Unified Command Plan (UCP) was approved by President Truman, establishing seven unified commands divided by their respective areas of responsibility and mission assignments. UCP started its mandate with a centralized direction managed by the Department of Defense (DoD) (COLE *et al.*, 2003).

There are three landmarks in the UCP history that are of paramount importance for further understanding the advent of USSOCOM. The first essential development arranged by the Congress was the National Security Act of 1947, which created the US Air Force, the Central Intelligence Agency (CIA), and the office of the Secretary of Defense and the Unified Combatant Command (UCC) system. This act not only reaffirmed the American military presence across the world, but also enabled the Joint Chiefs of Staff (JCS)¹ to prepare military strategic plans and to establish unified commands in strategic areas (UNITED STATES OF AMERICA, 1947).

A second important moment occurred with the DoD Reorganization Act of 1958, which was amended by the National Security Act of 1947 during the presidency of Eisenhower (FEICKERT, 2013). This Act strengthened the UCP, interconnecting it with the Army, Air and Naval forces in a

1. The JCS is composed by the Chiefs of Staff of the Army, Air Force, Naval Operations and the Commander in Chief. It “shall act as the principal military advisers to the President and the Secretary of Defense” (UNITED STATES OF AMERICA, 1947, p. 12).

more effective way. It also created the Combatant Commands (COCOMs) (UNITED STATES OF AMERICA, 1958). The new amendment structured the hierarchy of power regarding military operation, conferring the President appropriate responsibility to act among the Secretary of Defense and the JCS for the establishment of COCOMs missions. “Henceforth, the chain of command would run from the President to the Secretary of Defense to the unified and specified commands” (COLE *et al.*, 2003, p. 26).

In the 1980s, USA faced great tragedies and failures of multi-service missions, such as the Operation Eagle Claw, the Operation in Beirut and the Special Operation in Grenada (FEICKERT, 2013). During these operations, there were notorious technical problems, such as hydraulic problems or helicopters being caught in sand clouds. Also, there were innumerable casualties, limited sources of intelligence, with an additional “lack of interoperable communications [which] exacerbated systemic lack of command and control” (COLE, 1997, p. 67). These problems alarmed the DoD and questioned the effectiveness of the American military structure regarding special operations. Due to the continuity of failures during special operations, the DoD, along with Congress, assumed as of primary importance the creation of a new COCOM, dedicated to special operations.

The negotiations started in 1984 and the Goldwater-Nichols DoD Reorganization Act of 1986 finally addressed this issue, imposing changes on the balance of power between geographic and functional commands, expanding the power of the Chairman of JCS and giving combatant commanders more effective ways to dialogue with Congress and with DoD. The Act also created the USSOCOM, led by a four-star military in charge (FEICKERT, 2013).

Nowadays, there are nine COCOMs² subordinated to the President and the Secretary of Defense, of which six are geographic commands and the other three are functional commands, being USSOCOM a functional one. The role of USSOCOM is to provide special operation forces to safeguard United States' interests, developing special operation strategies – mainly covert and clandestine missions – and acting on unconventional and irregular engagements such as special reconnaissance, counter-terrorism, foreign internal defense, psychological warfare, civil affairs, and counter-narcotics operations (FEICKERT, 2013).

USSOCOM works collaboratively with other subordinated commands, such as the United States Army Special Operations Command (USASOC), the Naval Special Warfare Command (NAVSPEC WARCOM) and others. These subcomponents of USSOCOM have the authority to act independently in other missions, but when needed they are called upon to work together. USSOCOM is also known for constantly working with inter-agencies, for instance, with institutions like the Central Intelligence Agency (CIA) or MOSSAD (The Israel Secret Intelligence Service) (FEICKERT, 2013).

Since its creation, USSOCOM has participated in several operations, such as Operation Earnest Will, Operation Enduring Freedom, Operation Iraqi Freedom, among others. The subordinated subcomponents of USSOCOM have also been enrolled

2. The COCOMs currently active are: Functional COCOMs - US Special Operations Command (USSOCOM), US Strategic Command (USSTRATCOM), US Transportation Command (USTRANSCOM). Geographic COCOMs - US Africa Command (USAAFRICOM), US Central Command (USCENTCOM), US European Command (USEUCOM), US Northern Command (USNORTHCOM), US Pacific Command (USPACOM), US Southern Command (USSOUTHCOM) (FEICKERT, 2013).

in important missions, for instance NAVSPEC WARCOM and USASOC took part in accomplished Operation Neptune Spear, which led to the death of Osama Bin Laden (BERGER III, 2012).

Psychological Operations (PsyOps)

Guaranteeing military preponderance was always a primary goal for the majority of countries worldwide. Undoubtedly, the following components are of supreme importance for the success of war: weaponry, advanced technology, good training, logistics etc. However, one of the instruments that stood out, showing its unquestionable importance in war, is the *psychological warfare*, engaged by Psychological Operations (PsyOps) (ROUSE, 2012).

PsyOps are military operations with the ultimate objective of influencing civilians from a specific location, rendering them vulnerable enough to be shaped according to the interest of the State responsible for the PsyOp (ROUSE, 2012). In addition, the personnel involved in the PsyOp has the role of comprehending what the most sensitive and effective motivations of the target population are, and this knowledge will enable PsyOp to influence it and, subsequently, shape it according to the national interests (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, 2007).

The means used by PsyOps to try to win the hearts and minds of the target-population are through communication, such as television, radio, flyers, newspapers, books, magazines, music, posters or political speeches. Nevertheless, none of these means can be properly applied without the main element of a PsyOp: *information* (ROUSE, 2012). In a PsyOp, the influence that soldiers must adhere to towards a target-population has clear correlation to their specificities on language, culture, beliefs, appearance etc. (WOLFE, 2011).

The most effective ways of influencing masses are via vision (images) and audio (words), the two biggest weapons of PsyOps (ROUSE, 2012). Masses do not act consciously neither rationally, always having its aptitudes driven to a mediocre level. Meanwhile, images with an artistic touch have the power of either storming or calming the “collective soul”, and words tend to foment a sentiment of hope that exists inside the individuals’ unconsciousness. Thereby, the power of words – written or spoken – should evoke people’s sentiments and wake the sensation of solution and future prospection to the masses (BON, 2008).

The substantial importance of PsyOps during wars can be greatly explained by the rise of irregular complex wars³ – for example terrorism, guerrilla warfare, uprisings – which can be defined as conflicts that happen between a legitimate Army and hostile organizational groups (LEAL, 2012). With that in mind, it is understandable that a PsyOp *per se* cannot win an irregular complex warfare; but time has shown that these irregular warfares also cannot thrive without the involvement of the psychological element.

Covert Operations (CoveOps)

Covert Operations have always been a vivid possibility in USA foreign policy strategies since its revolutionary war of independence. However, after the WWII, with the advent of CIA and America’s foreign policy shift from isolationism to a new interventionist position, CoveOps have increased blatantly. A vast list of CoveOps can be accounted for here, such as:

3. “What differs the irregular war from the conventional war is the emphasis regarding the use of irregular and other indirect forces, unconventional methods and means to subvert, wear out and tire the enemy” (LEAL, 2012, p. 1 – own translation).

(...) efforts to influence outcome of elections in Western European countries during the early cold war, the 1953 overthrow of Mohammed Mossadegh in Iran, the 1963 attempt to assassinate Fidel Castro in Cuba, the 1965 propaganda campaign to overthrow the Sukarno government in Indonesia (ISENBERG, 1989, p. 1).

The two most recent covert actions undertaken by the USA are the presence of CIA around Afghanistan and Operation Neptune Spear, which was the raid of Marines that killed Osama Bin Laden in Pakistan (BERGER III, 2012).

Covert Action was defined, under federal law, in 1991, as an amendment of the National Security Act of 1947. According to the amendment, Covert Action is:

(...) an activity or activities of the United States Government to influence political, economic, or military conditions abroad, where it is intended that the role of the United States Government will not be apparent or acknowledged publicly (UNITED STATES OF AMERICA, 1991, s. 503).

Hence, what can be inferred by this definition is that CovertOps are legally legitimated by the USA Government, and can be translated as a tool of power with means of influencing countries abroad for the pursuit of national interests. Equally important, CovertOps can also be considered a third option of power, when the exercises of soft power (diplomacy, economic sanctions etc.) or hard power (military force)

are not advantageous or convenient for that specific momentum (GROSS, 2009).

One common mistake that must be highlighted is the frequent and erroneous tendency to confuse a CoveOp with a Clandestine Operation. In fact, both operations carry alongside elements of stealthiness and secrecy; however, according to the DoD Dictionary of Military and Associated Terms, “a covert operation differs from a clandestine operation in that emphasis is placed on concealment of identity of sponsor rather than on concealment of the operation” (DEPARTMENT OF DEFENSE, 2014, p. 38). So, while in a clandestine operation the entire operation itself is hidden and secret, a CoveOp has the concealment of the country supporting this specific operation, not the whole operation *per se* (GROSS, 2009). For instance, if a CoveOp manages to assassinate a scientist, the assassination does not have to be hidden, only its organization or the country behind the operation.

CoveOps can be divided into three sections: propaganda, paramilitary operations and political plans. Propaganda and political plans have increasingly been a preoccupation transferred to PsyOps, which encompasses in its activities the dissemination of propaganda to influence a target-population, the result of an election or to guarantee the infiltration of government officials. In the course of time, PsyOps have been structured alongside with CoveOps, consequently, paramilitary actions, “the most extreme form of a covert action” (ISENBERG, 1989, p. 1), have become the focus of CoveOps, including in its responsibilities the “ability to raise, train, arm, and direct a covert paramilitary force to support some broader USA national security objective” (WIANT, 2012, p. 60).

Regarding the bureaucratic process of architecting CoveOps, section 503 of the National Security Act imposes specific requirement in order to legitimate them under the law:

- *The President must determine that the covert action is necessary to support identifiable foreign policy objectives of the United States.*
- *A finding must specify all government agencies involved and whether any third party will be involved.*
- *A finding may not authorize any action intended to influence United States political processes, public opinion, policies, or media.*
- *A finding may not authorize any action which violates the Constitution of the United States or any statutes of the United States (ERWIN, 2013, p. 6; UNITED STATES OF AMERICA, 1991, s. 503).*

Ergo, in order to manage the completion of a CoveOp, the aforementioned requirements ought to be followed, especially regarding the respect of government hierarchy, the USA Constitution and the USA Foreign Policy objectives.

Syria: Background Scenario (updated until April 2nd, 2013)

Under the control of France for nearly twenty-six years, Syria achieved its official status as an independent republic in 1946. Undoubtedly, the Syrian political life from its independence to the decade of 1960s was critically unstable, with more than twenty different cabinets, five constitutions, five *coup d'états* and great involvement in regional conflicts. After several government changes, the Ba'ath party, through the support of military forces, architected a *coup d'état* in 1963 and seized power in Syria. A problematic, however, would emerge inside Ba'ath Party, dividing the ruling government in two: the civilian faction – the *progressives* – and the military faction – the *nationalists*.

In 1970, Hafez Assad, Ministry of Defence representing the nationalists, managed a *coup d'état* and entitled himself as Prime Minister, and one year later he became President – still representing the Ba'ath party – to the day of his death in 2000 (FEDERAL RESEARCH DIVISION, 2004). But his death did not stop the family Assad from ruling Syria, and by this means the position of President was inherited by his son Bashar Al' Assad, whose loyal forces still guarantee his survival in power nowadays (STANTON, 2012).

During the authoritarian presence of Assad's family in the Syrian government, many accusations regarding the abuse of human rights against the population were, and still are, being raised, most of them concerning lack of freedom of expression, of religion, of peaceful protest and the progressive advent of political repression. Due to the firm hands of the Assad's government management, many protests started to arise throughout Syria, putting most of the population in a stand against the current government (STANTON, 2012).

The Arab Spring protests, that started in Tunisia and spread across the Middle East and Northeast of Africa, were reactions against dictatorships, political corruption, rise of unemployment, poverty and violation of human rights (RAFIZADEH, 2012). The spirit of protesting reverberated in Syria in March 2011, with the peaceful protest of a group of teenagers that were imprisoned for writing political criticism graffiti. This fact fomented manifestations that were restrained, which caused the death of dozens of Syrians by the police. Afterwards, the protests escalated rapidly, and so did the repressions managed by the government, that also suspended the communication and electricity as a way of halting demonstrations. When the situation hit a very alarming scenario, Assad tried to adopt measures to soften the manifestations, such as salary increases or the

regulation of the law for peaceful protest guaranteed in the Syrian Constitution. The manifestations, however, had already escalated to a huge proportion throughout the country and they did not stop, culminating in a hostile environment of civil war (“SYRIA...”, 2014).

Internal Political Framework

Since the rise of protests, the political framework in Syria has become clearly fragmented. As mentioned, one of the political forces is the Ba’ath Party, ruled by Assad, his loyal forces and his allies from the Syrian Alawite minority. Assad’s opposition, on the other hand, is far more complex, with the presence of several different political parties.

The Syrian political dissidents exiled in Istanbul, Turkey were the first to organize themselves against the Ba’ath Party. They created the Syrian National Council (SNC) in October 2011 with the main goal of gathering different scattered opposition groups to overthrow Assad’s government and establish a “democratic, pluralistic, and civil state” (O’BAGY, 2012, p. 10). The SNC has already forged effective alliances with seven coalitions, among them the Damascus Declaration and the Muslim Brotherhood. Given the fact that most of the members in the high hierarchy of SNC that were exiled during the political repression of Hafez Assad (1970-2000) are well-educated men with a bias towards the West, it becomes easy for Western states to maintain a strict dialogue and partnership with SNC. For instance, the organization already has offices in several States, providing rapid information to allies such as USA, France and Egypt. Henceforth, SNC has become a credited organization before the eyes of the international community. In the April 2012 Friends of Syria Summit, attended by seventy countries, the SNC was recognized “as the main opposition

interlocutor with the international community” (O’BAGY, 2012, p. 9). However, there are still important problems hampering the advance of SNC, for instance, the difficulty of consolidating a strong alliance with the National Coordination Committee (NCC) and the Free Syrian Army (FSA). Furthermore, what has been pushing SNC away from great internal and external credibility is the lack of significant engagement with local armed opposition groups (O’BAGY, 2012).

The NCC, established in Damascus in June 2011, is an opposition force with a moderated bias. NCC has been actively managing dialogues with Assad’s government, with a stand against any type of foreign intervention and praising for a reform in the political system rather than a dramatic change, which, according to the conservative organization, would only escalate the violence (O’BAGY, 2012). NCC understands the importance of FSA in protecting the Syrian population, but is against the usage of weapons for a revolution, what creates an obstacle for a strong alliance of NCC-FSA (“SYRIA CRISIS...”, 2013). According to a NCC member, “the slogan ‘the overthrow of the regime’ is unpractical, unrealistic, and useless” (O’BAGY, 2012, p. 20).

The Free Syrian Army, an armed political opposition, has been active since June 2011. The organization has emerged from local armed activists known as grassroots forces, whose expansion and coordination during the conflicts enabled the establishment of the FSA, considered the main armed group in Syria today. The central objective of the FSA is to overthrow Bashar Al’ Assad through the use of force (O’BAGY, 2013). The contingent of the organization is also composed of former Syrian soldiers that defected from Assad’s Syrian Army to join the opposition forces; by July 2012, 100,000 had already defected from the Army to join FSA (MONITOR, 2012).

Given the relatively fading that NCC and SNC have showed due to particular problems (for instance, the difficulty of forging an alliance with FSA), a new and strong organization emerged in Doha, Qatar, in November 2012: the National Coalition of Syrian Revolution and Opposition Forces, also known as Syrian Opposition Coalition (SOC). The ideals and structure of SOC is similar to SNC. SOC tries to gather opposition groups from across the country and also relies on the international community for aid. The groundbreaking factor that turned SOC into a new legitimate representative of Syrian people before international community eyes is its good relationship with the Free Syrian Army and the Supreme Military Council (REBHY, 2012).

The last, but not least, opposition force is the grassroots movement, which is mainly composed by Syrians from fifteen to thirty-five years of age from poor classes and with little political and social rights. In fact, these

(...) young activists tend to be non-ideological in the traditional political sense and are simply motivated by a desire for freedom, dignity and basic human rights, unlike most members of the SNC and NCC, who are associated with ideological political parties (O'BAGY, 2012, p. 21).

Moreover, these “youthful demonstrators” organize themselves locally and regionally, throughout the structure of revolutionary councils. The grassroots opposition has clearly shown maturity since the beginning of the protests, organizing and coordinating demonstrations, humanitarian aid for the population, armed operations and providing constant information via media networks. Different local leaders are already trying

to work together in order to create a national grassroots basis, but that remains a challenge for the movement. The Syrian Revolution General Commission (SRGC) is, nowadays, the largest grassroots faction in combat, representing 70% of the local revolutionary councils (O'BAGY, 2012).

Hence, the complexity of the divergent forces within Syria is patent. The fragmented political and military scenario inside the country pervades the simple idea of a civil war between Assad and the opposition. Therefore, in order to take precise measures on how to manage this crisis, a deep knowledge of the different opposition groups and its *modus operandi* is undoubtedly essential.

International Scenario

By the end of 2012, the number of deaths from the civil war in Syria reached 40,000, in which 3,000 were government soldiers and the others were rebels or civilians. The problematic, however, extends to the gradual destruction of Syria *per se*, and the regional spillover of the conflicts ("OVER...", 2012). For instance, the precariousness of the living standards of the population in Damascus is notorious, where, statistically, 10 people have to sleep in the same room and another 2,5 million are displaced inside Syria; also, there is lack of food and basic products for more than 6 million Syrians in need ("ANALYSIS...", 2012; SHERLOCK, 2012).

Due to this chaotic situation, the migratory flow has intensified since November, and according to the United Nations Refugee Office, more than 400,000 refugees have already fled from Syria, most of them seeking safety in neighboring countries like Lebanon, Turkey, Jordan, Iraq and others ("OVER...", 2012). Notwithstanding the difficulty of refugees to have access to basic products, food and water, they also have to handle the

defensive position that neighboring countries have been taking towards them. Countries like Turkey and Iraq have been preventing the massive entrance of refugees inside their respective territories⁴, what can generate conflicts. Additionally, it must be noted that half of these refugees, besides living in precarious conditions, are children below the age of 17 (UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2014).

Armed conflicts are already spilling over the borders of Syrian neighbors, and they have called the attention of the international community. On November 3rd, 2012, Syrian tanks entered the Golan Heights – an Israeli territory – engaging shots towards a military post in Israel. In the following week, despite the fact that no Israeli were injured, Israel reacted by firing retaliation shots against Syrian forces across the Golan Heights. Prime Minister Binyamin Netanyahu warned Syria that Israel is “closely monitoring what is happening along our border with Syria and we are ready for any development” (SHERWOOD, 2012, p. 1). A same episode occurred along Syria-Turkey borders on October 3rd, when Turkish people were killed in their town of Akcakale and, in response, Turkey retaliated with fires against Syrian soldiers (“SYRIA WAR...”, 2014).

In the international scenario, more than seventy countries helped to create, in February 2012, the group Friends of Syria, in order to intensify sanctions against Assad’s regime (BAR’EL, 2012). Turkey and Israel both put themselves against Assad’s government and try to align their interests with the USA’s, while

4. Despite Turkey’s defensive position towards Refugees’ entrance, it is the country with the highest number of refugees, reaching 114,000 (“OVER...”, 2012).

the United Kingdom, representing the European Union, gives full support to the Americans. Qatar, Saudi Arabia and Egypt are also providing material help for opposition forces in Syria and political help for the Western countries in international *fora*. On the other hand, there is an important help for Assad coming from Russia, what is also a concern for the USA (“SYRIA WAR...”, 2014).

Russia is considered the top customer on arms export to Syria, with a trade sum of billions of dollars. Hezbollah’s forces from Lebanon and Iraq are important allies of Syria, helping Bashar Al’ Assad at the battlefield (“SYRIA WAR...”, 2014). Also, Iran has been providing Assad’s forces with military equipment, training, diesel and oil and billions in financial assistance (RABBANI, 2013).

We ought to bear in mind, as well, that many attempts at solving the problem were developed in the United Nations Security Council (UNSC), all of them without expressive results. The first important draft resolution (S/2011/612) of the UNSC regarding the alarming situation of Syria was designed on October 3rd, 2011, expressing that:

[The Security Council] Strongly condemns the continued grave and systematic human rights violations and the use of force against civilians by the Syrian authorities, and expresses profound regret at the deaths of thousands of people including women and children (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011, p. 2).

The draft resolution, however, was not approved due to China’s and Russia’s veto, alleging that the document could give premises to future military intervention (“CHINA...”, 2011).

Once again, in February 4th, 2012, a draft resolution condemning the government of Bashar Al' Assad of human rights violation and mass carnage was vetoed by the votes of Russia and China, against 13 votes in favor (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2012 a).

Another attempt of progress regarding the topic was forged in the Security Council presidential statement on March 21st, 2012, expressing “gravest concern at the deteriorating situation in Syria” and supporting “the initial six-point proposal submitted to the Syrian authorities [by Kofi Annan]”, however with no effective results in Syria (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2012 b, p. 1).

Notoriously, the UNSC did not show any active participation in the conflict, mainly because of the Sino-Russian political alliance that was formed inside the Council, vetoing any attempt of intervention in Syria. In addition, the North Atlantic Treaty Organization (NATO) preferred to keep distance from the Syrian civil war; on June 24th, 2012, Turkey invoked Article 4 of the NATO Charter⁵ and called upon member states from the organization to assemble and discuss the Syrian shooting towards Turkey's fighter jets. In response, Secretary-General Anders Fogh Rasmussen stated that NATO will not consider military action, but will remain seized in the matter and will put forward “all necessary plans in place to protect and defend Turkey if necessary” (GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, 2012, p. 36).

5. The Article 4 of NATO states: “The Parties will consult together whenever, in the opinion of any of them, the territorial integrity, political independence or security of any of the Parties is threatened” (NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, 1949, p. 1).

Henceforth, it is clear how the international political gateways (such as the UNSC and NATO), that could direct and legitimate the USA and its allies into a more active presence in Syria, have been blocked or avoided. Therefore, a unilateral covert action by USSOCOM may be the best option so far, as long as the American government does not call on international attention and lose legitimacy towards the conflict.

USA Foreign Policy and Chemical Weapons

USA foreign policy goals towards the conflicts in Syria focus on ending the civil war with the overthrowing of Assad's family. The protection of the Kurdish and Christian minorities is also a primary preoccupation for the country. Furthermore, given the fact that religious radicalism represents a threat, the settlement of a new government in Syria should be based on the following pillars: democracy, non-sectarianism, political pluralism and guarantee of human rights (ABRAMS, 2011).

For this means, American government has been following two grand strategies to remove Assad from power. Firstly, by granting support to the moderate opposition, by working closely with its allies that are neighbors to Syria (Israel, Egypt, Saudi Arabia) and with the UN; and giving nonlethal and financial assistance to the coalitions against Assad. As the US Ambassador to Syria Robert S. Ford has stated:

Our nonlethal support of a moderate armed opposition is therefore vital, and is a point that General Idris of the Supreme Military Council has made to me repeatedly (...) More broadly, since the start of the conflict, we have provided over 250 million (dollars) in nonlethal assistance to the coalition and a range of lo-

cal councils, grassroot groups, to help preserve institutions of governance in places where the Syrian regime has withdrawn (UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, 2013, p. 1).

This first great strategy provided, at first, full support towards SNC, whose objectives are similar to the USA, seeking to establish a democratic, pluralistic, and civil state. Obama's administration, however, also seeks the help of local and regional militias that the SNC did not manage to forge an alliance with, mainly the FSA. On one hand, USA-SNC relations are fading, while the Capitol has been providing new opposition movements, such as the SOC, along with FSA and the grassroots (mainly SRGC). On the other hand, NCC is not an option for the USA, because of its close relation with Assad (O'BAGY, 2012).

The second great American strategy is a political settlement, bearing in mind that the new government transition has to be democratic and nonsectarian, without any of Assad's influence. Equally important, it is in the USA interest that the new government ought to construct a good and prosper relationship with Western countries and America's allies from the Middle East (ABRAMS, 2011).

Despite all of that, America's foreign policy regarding Syria seems to be changing towards a more aggressive position. What draws attention to the USA and explains the adoption of a fiercer foreign policy is Assad's supposedly use of chemical weapons against civilians. Earlier in August 2012, during a press conference in the White House, President Barack Obama said:

I have, at this point, not ordered military engagement in the situation. But the point that you made about chemical and biological

weapons is critical. That's an issue that doesn't just concern Syria; it concerns our close allies in the region, including Israel. It concerns us. We cannot have a situation where chemical or biological weapons are falling into the hands of the wrong people (OBAMA, 2012, p. 1).

The first allegation concerning Syria's government involvement in chemical attacks against the opposition came from The Secretary General of the UN, Ban Ki-Moon, in March 2013, when he decided to "conduct a United Nations investigation on the possible use of chemical weapons in Syria" alongside with the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW) (UNITED NATIONS, 2014).

In addition to the pressure put over Obama's administration to take further actions regarding Syrian management of chemical weapons, there is also pressure coming from USA's Middle East allies, Turkey and Israel, demanding a more responsive action from the Capitol, for the guarantee of the region's security (SHERWOOD, 2012).

Representatives of USSOCOM

Admiral William H. McRaven, Commander of USSOCOM - runs the meeting as the Chair, while helping to develop special operation strategies focusing on safeguarding USA's interests.

Major General Mark A. Clark, Commander of Marine Corps Special Operations (MARSOC) - is in charge of providing Marine forces to act on austere and uncertain environments.

Lieutenant General Charles T. Cleveland, Commander of United States Army Special Operations (USASOC) - is responsible for managing the special operations of the United States Army.

Rear Admiral Sean Pybus, Commander of Naval Special Warfare Command SEAL's (NAVSPEC WARCOM) - provides maritime expertise on special operations.

Lieutenant General Joseph L Votel, Commander of the Joint Special Operations (JSOC) - conducts special operations exercises and training, and ensures the interoperability among forces.

Lieutenant General Eric E. Fiel, Commander of Air Force Special Operations (AFSOC) - provides responsive airpower during special operations.

Major General Ken Tovo, Commander of Theater Special Operations – Central (SOCCENT) - is responsible for geographical special operations active in the Central Region (Middle East and Central Asian Region).

Konrad Trautman, Director of J-2 (Intelligence Directorate) - centralizes all the information inside and outside the meeting.

Major General Douglas Anson, Director of J-3 (Operations Directorate) - is the only representative permitted to send Operation Orders to the Command Secretariat (Dais).

Chuck Hagel, Secretary of Defense - has the role of giving defense advice to the President, and representing him in any meeting.

Lieutenant General Flora D. Darpino, Judge Advocate General (JAG) of the US Army - provides advice, ranging from personal problems regarding military issues to national problems.

Colonel Reginald J. Bostick, Commander of the 4th Military Information Support Group (MISG) - deals with information operations, with deep knowledge of Psychological Operations.

John O. Brennan, Director of the Central Intelligence Agency (CIA) - gathers information, focusing on guaranteeing national security and protecting USA interests.

Tamir Pardo, Director of The Israel Secret Intelligence Service (MOSSAD) - provides information from the Middle East and tries to guarantee Israelite interests.

Hakan Fidan, Undersecretary of the Turkey National Intelligence Organization (MIT) - provides regional information, identifies internal and external threats and represents the Turkish interests.

Ken Myers, Director of the Defense Threat Reduction Agency (DTRA) - is responsible for dealing with information of all types of chemical, biological, radiological and nuclear weapons.

Relevant questions to be addressed

Hereafter, USA's actions towards Syria's situation may show a tendency to choose a more active and present role in this civil war. However, the unresolved problems in Syria are developing in a rapid pace, distancing America from their goal of bringing back stability to the region in a way that benefits themselves and their allies' interests.

By these means, USSOCOM was called upon American Government today, April 2nd, 2013, in order to find solutions to the following themes: American political influence in the region, the threat of an extremist religious party ruling Syria, the use of chemical weapons, the escalation of the humanitarian crisis and, consequently, the expressive migratory flow to neighboring countries. USSOCOM should manage all these problems aforementioned, in an attempt to solve the following issues:

- 1) How can PsyOp give support and help the effectiveness of the CoveOp?
- 2) What reaction can be expected from the Syrian population and the international community?
- 3) How to guarantee the long-term interest of USA and its allies in the region?
- 4) What are the turnouts that a CoveOp and a PsyOp can generate afterwards?

REFERENCES

- ABRAMS, E. *American Options in Syria*: Policy Innovation Memorandum No. 9. New York: Council on Foreign Relations, 2011.
- “ANALYSIS: Worrying Signs for Food Security in Syria”. In: *IRIN News*, Feb. 21st, 2012. Available at: <<http://www.irinnews.org/fr/report/94914/analysis-worrying-signs-for-food-security-in-syria>>. Accessed on: March 30th, 2014.
- BAR’EL, Z. “‘Friends of Syria’ Conference in Turkey Ends with List of Declarations, Few Concrete Decisions”. In: *Haaretz News*, Apr. 1st, 2012. Available at: <<http://www.haaretz.com/news/middle-east/friends-of-syria-conference-in-turkey-ends-with-list-of-declarations-few-concrete-decisions-1.421990>>. Accessed on: March 20th, 2014.
- BERGER III, B. “Covert Action: Title 10, Title 50, and the Chain of Command”. In: *Joint Force Quarterly*. Issue 67, 4th quarter of 2012, pp. 32-39. Available at: <http://www.ndu.edu/press/lib/pdf/jfq-67/JFQ-67_32-39_Berger.pdf>. Accessed on: April 20th, 2014.
- BON, G. *Psicologia das Multidões*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2008.
- “CHINA and Russia Veto UN Resolution Condemning Syria”. In: *BBC News Middle East*, Oct. 5th, 2011. Available at: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-15177114>>. Accessed on: March 20th, 2014.
- COLE, H. *Operation Urgent Fury: The Planning and Execution of Joint Operations in Grenada (12 October – 2 November 1983)*. Washington: Joint History Office, 1997.
- COLE, H; POOLE, S; SCHNABEL, F; WATSON, J; WEBB, J. *The History of the Unified Command Plan: 1946-1999*. Washington: Joint History Office, 2003.
- DEPARTMENT OF DEFENSE. *Dictionary of Military and Associated Terms*. Joint Publication, 2014. Available at: <http://www.dtic.mil/doctrine/dod_dictionary/>. Accessed on: March 25th, 2014.
- ERWIN, C. *Covert Action: Legislative Background and Possible Policy Questions*. In: Congressional Research Service. Washington: CRS Report for Congress, 2013.
- FEDERAL RESEARCH DIVISION. *Syria: A Country of Study*. Washington: Kesinger Publishing, 2004.
- FEICKERT, A. *The Unified Command Plan and Combatant Commands: Background and Issues for Congress*. In: Congressional Research Service. Washington: BiblioGov, 2013.

- GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. *Timeline of the International Response to the Situation in Syria*. Nova York: Ralph Bunche Institute for International Studies, 2012.
- GROSS, C. *Different Worlds: Unacknowledged Special Operations and Covert Action*. Philadelphia: Strategy Research Project, 2009.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. "Complex Irregular Warfare – the Psychological Component". In: *Journal Military Balance*. Great Britain: Taylor & Francis, 2007.
- ISENBERG, D. *The Pitfalls of US Covert Operations*. Cato Institute Policy Analysis, 1989.
- LEAL, F. "A Guerra Irregular – A Conspiração do Silêncio no século XXI?". In: *Revista Militar*, May. 2012. Available at: <<http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=671>>. Accessed on: March 20th, 2014.
- MONITOR, A. "Over 100,000 Defected from Syrian Army, Report". In: *YaLibnan News*, Jul. 10th, 2012. Available at: <<http://www.yalibnan.com/2012/07/10/over-100000-defected-from-syrian-army-report/>>. Accessed on: March 20th, 2014.
- NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. *NATO Charter*, 1949.
- O'BAGY, E. *Middle East Security Report 4: Syria's Political Opposition*. Washington: Institute for the Study of War, 2012.
- _____. *Middle East Security Report 9: The Free Syrian Army*. Washington: Institute for the Study of War, 2013.
- OBAMA, B. *Remarks by the President to the White House Press Corps*. In: James S. Brady Press Briefing Room, August 20th, 2012. Available at: <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/08/20/remarks-president-white-house-press-corps>>. Accessed on: April 10th, 2014.
- "OVER 37,000 have died in Syria's Civil War, opposition group says". In: *CNN News*, Nov. 16th, 2012. Available at: <<http://edition.cnn.com/2012/11/15/world/meast/syria-civil-war/>>. Accessed on: March 20th, 2014.
- RABBANI, T. *Enablers of the Syrian Conflict: How Targeting Third Parties Can Slow the Atrocities in Syria*. New York: Human Rights First, 2013.
- RAFIZADEH, M. "A Specific Interpretation of the Arab Spring". In: *International Harvard Review*, Apr. 2012.
- REBHY, A. "Syrian Opposition Groups Reach Unity Deal". In: *The Seattle Times*, 11 Nov. 2012. Available at: <http://seattletimes.com/html/nation-world/2019659507_apmlsyriaopposition.html>. Accessed on: March 30th, 2014.

- ROUSE, E. *Psychological Operations/Warfare*. In: Psy Warrior, 2012. Available at: <<http://www.psywarrior.com/psychist.html>>. Accessed on: November 15th, 2014.
- SHERLOCK, R. "2.5 Million Displaced In Syria Crisis". In: *The Telegraph*, Nov. 13th, 2012. Available at: <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/9675532/2.5-million-displaced-in-Syria-crisis.html>>. Accessed on: March 20th, 2014.
- SHERWOOD, H. "Israel Fires Warning Shots Into Syria as Violence Escalates in Gaza". In: *The Guardian*, Nov. 11th, 2012. Available at: <<http://www.theguardian.com/world/2012/nov/11/israeli-troops-syria-violence-gaza>>. Accessed on: March 27th, 2014.
- STANTON, H. *Genocide and Mass Atrocities Alert: Syria*. Virginia: Genocide Watch, 2012.
- "SYRIA Crisis: Guide to Armed and Political Opposition". *BBC News Middle East*, Oct. 17th, 2013. Available at: <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-15798218>>. Accessed on: March 20th, 2014.
- "SYRIA War Fast Facts". *CNN News*, Feb. 24th, 2014. Available at: <<http://edition.cnn.com/2013/08/27/world/meast/syria-civil-war-fast-facts/>>. Accessed on: March 15th, 2014.
- UNITED NATIONS. *Ban Ki-Moon – Press encounter on Syria Government Request*. United Nations Web TV, March 21st, 2014. Available at: <<http://webtv.un.org/topics-issues/un-secretary-general/watch/ban-ki-moon-press-encounter-on-syrian-government-request/2241903792001#full-text>>. Accessed on: April 10th, 2014.
- UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Syria Regional Refugee Response: Inter-agency Information Sharing Portal*. Regional overview, 2014.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Draft Resolution 612 (S/2011/612)*, 2011. Available at: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/{65BFCF9B-6D274E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9}/SyriaS2011612.pdf>>. Accessed on: June 3rd, 2014.
- _____. *Summary record of 6710th meeting (S/PV. 6710)*, 2012 a. Available at: <[http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/{65BFCF9B-6D274E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9}/Syria SPV 6710.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/{65BFCF9B-6D274E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9}/Syria%20SPV%206710.pdf)>. Accessed on: June 3rd, 2014.
- _____. *Presidential Statement (S/PRST/2012/6)*, 2012 b. Available at: <<http://daccess-ods.un.org/TMP/7929900.8846283.html>>. Accessed on: June 3rd, 2014.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. *U.S. Towards Syria*. Opening Statement Before the Senate Foreign Relations Committee, Oct 31st, 2013.

Available at: <<http://www.state.gov/p/nea/rls/rm/216163.htm>>. Accessed on: March 30th, 2014.

UNITED STATES OF AMERICA. *Department of Defense Reorganization Act of 1958*. Washington: Public Law 85-599, 1958.

_____. *National Security Act of 1947*. Washington: Public Law 253, 80th Congress; Chapter 343, 1st Session; S. 758, 1947.

_____. *National Security Act of 1947*. Washington: Public Law 253, 80th Congress; Chapter 343, S. 501, 1991.

WIANT, A. *A Guide to the Teaching about Covert Action*. Virginia: Journal of U.S. Intelligence Studies, Fall 2012.

WOLFE, A. *Military Influence Tactics: Lessons learned in Iraq and Afghanistan*. Oregon: University of Oregon Graduate School, 2011.

Formato: 16 x 23 cm
Mancha: 11,0 x 16,5 cm
Tipologia: Garamond
Papel: Polen Soft 80g/m²
Impresso pela Gráfica Prol

“Globalização e regionalismo” é uma coletânea de artigos, escritos em sua totalidade pelos alunos da FACAMP, com a função de orientar o estudo dos participantes do FACAMP Model United Nations – a simulação de organizações e gabinetes internacionais das Faculdades de Campinas. Sob a orientação cuidadosa dos professores da FACAMP, os autores discorrem acerca de temas contemporâneos e históricos relacionados ao mundo globalizado, tendo as regiões como ponto de partida. “Globalização e regionalismo” apresenta a importância dos arranjos cooperativos regionais para a solução dos problemas globais, e atende também aos leitores interessados em aprofundar o seu conhecimento sobre os temas internacionais contemporâneos.

