

PARCEIROS ESTRATÉGICOS PARA A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL

RICARDO DATHEIN

organizador

AS AMÉRICAS

VOLUME I

ANDRÉ MOREIRA CUNHA

EDUARDO MALDONADO FILHO

GUSTAVO MEIRA CARNEIRO

HELENA LOBATO DA JORNADA

MARCO AURÉLIO CHAVES CEPIK

PAULO GILBERTO FAGUNDES VISENTINI

PEDRO DOS SANTOS DE BORBA

Panamá

Segurança, Política Externa e Relações com o Brasil

Marco Cepik

*Helena Jornada**

Pedro Borba

I Contexto Político e Desafios de Segurança

A República do Panamá possui 3,4 milhões de habitantes distribuídos em nove províncias – Bocas del Toro, Chiriquí, Coclé, Colón, Darién, Herrera, Los Santos, Panamá e Veraguas – e cinco comarcas – Emberá, Kuna Yala, Ngöbe-Buglé, Kuna de Madugandí e Kuna de Wargandí.

Tanto a história política como a geografia econômica do país estão profundamente marcadas pela construção do canal do Panamá, finalizado em 1914, que liga os oceanos Pacífico e Atlântico. Em virtude dessa posição estratégica, o Panamá conseguiu desenvolver uma economia de maturidade superior à média regional, essencialmente baseada no setor de serviços (77% do Produto Interno Bruto - PIB);¹ no entanto, o país permanece fraco politicamente nas questões hemisféricas, estando muito vulnerável ao posicionamento político da Colômbia, do México e principalmente dos Estados Unidos. Pode-se atribuir a essa fragilidade externa o fato de o Panamá não ter conseguido, desde sua independência da Colômbia, consolidar instituições soberanas e estáveis. A debilidade institucional da república panamenha é acompanhada de um elevado déficit étnico-social, isto é, uma herança colonial de segregação da população indígena, negra e mestiça em detrimento da elite branca, que corresponde somente a 8% do total do país.

* A autora é membro do Serviço Exterior Brasileiro desde 02/07/2010. Este trabalho foi produzido antes dessa data e quaisquer opiniões nele expressas são de caráter pessoal e não refletem aquelas do Ministério das Relações Exteriores ou do Governo brasileiro.

¹ Ver: CARNEIRO, Gustavo Meira. “Panamá: desempenho econômico recente, comércio internacional e perspectivas”, Porto Alegre, dez. 2009. Nota técnica produzida no âmbito do convênio Apex-UFRGS.

O Panamá possui uma proporção muito significativa de seu território (30%) ocupado por reservas de proteção ambiental.

A região do istmo do Panamá começou a ganhar relevância continental com a construção, entre 1850 e 1855, da Ferrovia Panamá, que ligava Colón (na costa leste) a Cidade do Panamá (na costa oeste). Essa conexão, de 76 quilômetros, seria intensamente utilizada até a abertura do canal, sendo crucial para o abastecimento dos colonos na costa oeste dos Estados Unidos (EUA). A construção do canal interoceânico seria inicialmente um projeto francês, mas a falta de resultados após duas décadas de investimento público e privado obrigaria a venda da concessão aos Estados Unidos em 1901-1902. A ascensão de Theodore Roosevelt à presidência dos EUA foi vital para o desenlace da questão.

Apoiando militarmente a insurgência panamenha, os Estados Unidos conseguiram a separação entre Colômbia e Panamá em 1903, obtendo do último, através do acordo Hay-Bunau Varilla, o controle direto sobre a zona do canal antes mesmo da aprovação da Carta Constitucional do novo Estado. A primeira questão a se notar é a de que a afirmação da identidade nacional panamenha se dá com base em sua burguesia comercial, diretamente interessada no canal, e não encontra oposição de setores vinculados ao antigo regime, como ocorreu na maior parte dos países latino-americanos. A segunda questão é a prematura formação, dadas as particularidades históricas da afirmação nacional, de um forte sentimento antiestadunidense no Panamá, alimentado pela presença extraterritorial norte-americana.

A correlação de forças estabelecida com a independência só se abalaria na década de 1960, quando se avoluma a contestação contra a aliança das elites panamenhas com os Estados Unidos, que então propunham um acordo de cedência de dependências militares no Panamá por tempo indeterminado. Associada a uma condição social precária, a inquietação culmina no golpe de Estado perpetrado pela Guarda Nacional em outubro de 1968, que depõe o presidente Arias Madrid e empossa Omar Torrijos.

A ditadura militar de Torrijos, marcada pelo populismo e pelo nacionalismo, buscou enfrentar os sérios problemas sociais que se acumulavam no país, como o analfabetismo, a falta de saúde pública, a exclusão das populações indígenas e a desigualdade de renda. Seus sucessos foram moderados, mas inéditos na história do país. Por outro lado, a democracia formal foi extinta com a abolição dos partidos políticos em 1972. Além disso, Torrijos obteve concessões importantes em relação à soberania panamenha na gestão do canal, garantindo a plena autonomia em relação aos Estados Unidos a partir do ano 2000. Com a morte de Torrijos (1981) e a ascensão do general Manuel Noriega ao comando da Guarda Nacional (1983), os militares endureceriam politicamente, dominariam a política formalmente exercida pelos civis e se afastariam de sua agenda social, iniciando, também,

a reaproximação com os Estados Unidos. Apesar de sua vinculação com o narcotráfico colombiano, o regime de Noriega foi um aliado privilegiado dos EUA na região, operando como um ponto estratégico para o apoio aos contras nicaraguenses durante boa parte da década de 1980. As relações com os Estados Unidos começariam a estremecer em 1985, quando Noriega não apoia a invasão da Nicarágua, complicando-se em 1987, quando os EUA suspendem a ajuda econômica e aplicam sanções contra o Panamá. Em 1988, Noriega é formalmente indiciado por um tribunal norte-americano, sob acusações ligadas ao narcotráfico. Esse seria o contexto que levaria à intervenção estadunidense no Panamá (operação Causa Justa), em dezembro de 1989, que destituiria o general Noriega.

Mesmo com a saída de Noriega, o risco representado pelo narcotráfico tem se elevado no Panamá, que acabou sofrendo com o transbordamento do conflito colombiano. A desestruturação dos grupos narcotraficantes na Colômbia esteve associada a uma transição das linhas logísticas, que fez com que as linhas aéreas fossem substituídas por rotas por mar e por terra; nessa situação, a quantidade de droga circulando no Panamá aumentou, assim como o número de pessoas envolvidas. Ainda que o narcotráfico afigure-se como uma questão prioritária para a segurança panamenha, a situação é considerada hoje sob controle. Recentemente, México, Colômbia, Panamá e Guatemala deliberaram estratégias conjuntas para conter o tráfico de drogas na região.

Ademais, o Panamá também sofre o risco de intervenções externas como ocorreram amiúde na história do país. A ingerência norte-americana para garantir o controle do canal é uma possibilidade existente, mas resfriada pelas boas relações bilaterais. Dois momentos emblemáticos da normalização das relações entre Panamá e Estados Unidos foram a transferência da sede do Comando Sul (Southcom) do território panamenho para a Flórida (em 1997) e a cerimônia de passagem da soberania plena do canal, segundo os acordos Torrijos-Carter (assinados em 1977), para as autoridades panamenhas (em 1999).

No entanto, a questão do narcotráfico (entendendo-a aqui como lógica de “guerra às drogas”) está também intimamente relacionada à probabilidade de ingerência externa no Panamá, uma vez que o combate aos “cartéis da droga” tradicionalmente vem cruzando fronteiras. Em paralelo, o receio em relação ao terrorismo tem sido o mote para uma série de exercícios conjuntos, realizada no Panamá (chamada “Panamax”), após o 11 de setembro de 2001, envolvendo múltiplos países do continente e algumas potências extracontinentais, como a França.

Em 2009, os eleitores panamenhos foram às urnas e fortaleceram a direita, elegendo com ampla vantagem o empresário Ricardo Martinelli contra Balbina Herrera, candidata do Partido Revolucionário Democrático.

co (PRD), de centro-esquerda. Desde 2004, o PRD governava sob a liderança de Martín Torrijos, filho do famoso Omar Torrijos. Os vínculos passados de Herrera com o regime de Noriega comprometeram sua candidatura, enquanto Martinelli fortaleceu-se com base na pretensa superação da disputa direita-esquerda e na promessa de projetos de modernização social.

II Política Externa

Em linhas gerais, a política externa panamenha tem tido como referência a reconstrução da confiança internacional em relação ao país, buscando superar o legado de Manuel Noriega. Além disso, o Panamá tem como objetivo correlato à sua política externa a consolidação de uma economia formal estruturada, capaz de gerar emprego e renda endogenamente. Para tal, a visão de serviço exterior está em muito ligada à diplomacia econômica, isto é, à promoção de exportações, à atração de investimentos estrangeiros e à venda de serviços internacionais (essencialmente ligados ao usufruto do canal). Em 2009, o Panamá retornou à “lista negra” da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em relação à confiabilidade do mercado financeiro, evidenciando uma situação em que, como frequentemente acontece, a promoção de confiança internacional está imbricada à diplomacia econômica.

As relações prioritárias do Panamá são com os Estados Unidos, tendo evoluído positivamente desde o golpe contra Noriega em 1989. Em 2007, o parlamento panamenho aprovou o Tratado de Livre-Comércio assinado entre os dois países no ano anterior; não obstante, a aprovação no legislativo estadunidense está sendo fortemente condicionada a evidências de controle da lavagem de dinheiro nas finanças panamenhas. Os Estados Unidos correspondem a 40% das exportações e 30% das importações do Panamá, sendo o principal parceiro comercial da república centro-americana.

Ademais, a inserção do narcotráfico na agenda de segurança do Panamá fortaleceu suas relações bilaterais com a Colômbia e com o México, países há muito tempo comprometidos com a erradicação e interdição de drogas ilegais. Ao contrário dos EUA, esses vizinhos não representam interesses comerciais vitais para o Panamá, o que acaba por limitar a parceria com eles. Situação semelhante ocorre com o Mercado Comum do Sul (Mercosul), assediado diplomaticamente pelo Panamá, em 2006, com a visita de comitiva do Ministério de Comércio e Indústria; apesar do potencial político da adesão, o comércio bilateral entre Mercosul e Panamá era ínfimo, o que esfriou as negociações.

O elemento comercial tem favorecido o diálogo do Panamá com várias potências extrarregionais, a saber, europeias (em especial Espanha,

Grã-Bretanha e França) e asiáticas (China e Japão). Essa diplomacia está fundamentalmente ligada ao uso do canal e ao setor de serviços relacionados ao trânsito interoceânico, sendo inadequado afirmar, a partir desse interesse pontual, que o Panamá projeta sua diplomacia nesses continentes.

No governo de Martín Torrijos (2004-2009), uma preocupação ainda importante em relação à chancelaria era a profissionalização do serviço exterior, garantindo certa capacidade de formulação independente de políticas contra o patrimonialismo dos grupos econômicos dominantes. O ponto mais claro da política externa de Martinelli, eleito em 2009, foi o alinhamento incondicional aos Estados Unidos (defendendo o Tratado de Livre-Comércio), posição que não tem sofrido oposição da candidata derrotada (Balbina Herrera) ou dos membros do governo anterior.

III Relações Bilaterais Panamá-Brasil²

A aproximação diplomática entre Brasil e Panamá só daria sinais de progresso com a política externa universalista levada a cabo pelos militares a partir do governo Geisel (1974-1979). Ainda assim, as relações seriam pontuais nesse período, tendo o acordo bilateral de cooperação técnica e científica de 1981 como único momento de destaque.

O alinhamento constante do Panamá à política externa norte-americana (acentuado com a ascensão de Noriega em 1983) dificultava o diálogo com a chancelaria brasileira, cujo intento era exatamente questionar a hegemonia continental em favor de um arranjo político mais equilibrado. Ademais, o canal do Panamá não era considerado ponto vital para o comércio internacional brasileiro, ao passo que os Estados Unidos, no governo Reagan (1981-1988), reiterando a tradição política do país, definiram a região como “estratégica” no contexto de sua nova Guerra Fria. O esforço de Reagan por conter uma suposta penetração cubano-soviética na América Central, ao enfatizar a cooperação bilateral com seus pequenos países, acabava por esvaziar os fóruns multilaterais onde potências médias, como o Brasil, pudessem ter alguma interlocução com os centro-americanos.

Com o fim do regime militar no Brasil, a cooperação internacional entre Brasil e Panamá teve como referência o Grupo do Rio, instituído em 1986 a partir da fusão do Grupo de Contadora (México, Colômbia, Pana-

²A dimensão comercial das relações bilaterais é tratada em CARNEIRO, Gustavo Meira. “Panamá: desempenho econômico recente, comércio internacional e perspectivas”, Porto Alegre, dez. 2009. Nota técnica produzida no âmbito do convênio Apex-UFRGS.

má e Venezuela) com o Grupo de Apoio (Argentina, Brasil, Peru e Uruguai). Grosso modo, a iniciativa buscava viabilizar canais endógenos para a resolução das crises políticas latino-americanas, a fim de potencializar, por meio da coesão e da autonomia, a atuação internacional da região. A abordagem dos Grupos de Crise, que apostava na concertação em lugar da institucionalização, obteve resultados limitados, em especial se avaliados pela óptica das relações bilaterais entre Brasil e Panamá.

A operação Causa Justa – por meio da qual os Estados Unidos destituíram Noriega em 1989 – foi unanimemente condenada pelos países latino-americanos, inclusive pelo Brasil. No entanto, a posição brasileira não advinha de uma aproximação específica à nação invadida, mas muito mais de uma discordância em relação à política de força da nação invasora, tal qual o Itamaraty postulava em relação à invasão de Granada em 1983.

A década de 2000 revitalizou as iniciativas bilaterais entre Brasil e Panamá, registrando um número inédito de documentos diplomáticos, cobrindo uma série de temas até então inexplorados pelos dois países. Entre uma série de acordos e memorandos sobre questões específicas, vale destacar o Acordo contra o Crime Organizado, assinado em 2001 e ratificado em 2005, que prevê o intercâmbio de informações, a cooperação técnica (*know-how*) na matéria e ações policiais coordenadas contra as atividades ilícitas transnacionais. Esse acordo foi acompanhado de um memorando de intenções concernente ao controle da lavagem de dinheiro, que, contudo, nunca foi levado adiante. Vale lembrar que o Panamá historicamente tem sido referenciado como um “paraíso fiscal”, isto é, um ambiente financeiro em que a fraca regulamentação favorece a inserção de dinheiro oriundo de atividades ilícitas.

Nesse quadro, a diplomacia do governo Lula insere dois temas na agenda bilateral: o apoio técnico para projetos sociais e a questão dos biocombustíveis. O primeiro elemento se desdobra em uma série de convênios e memorandos de cooperação técnica para o desenvolvimento de iniciativas como o combate à hantavirose, o banco de leite humano, o controle da dengue e a luta contra a fome. O segundo ponto foi lançado em 2005, com um protocolo de intenções a respeito da produção e do uso do etanol combustível, que gerou, em 2007, um memorando para a constituição de uma força-tarefa na área de biocombustíveis.

Essa tendência pode ser complementada com as iniciativas na esfera multilateral, entre as quais merece destaque a Cúpula da América Latina e do Caribe (dezembro de 2008), iniciativa pioneira das diplomacias latino-americanas. Com o objetivo de trabalhar uma agenda própria para a região, os mandatários de todos os países latino-americanos aprovaram resoluções acerca do bloqueio a Cuba, das Malvinas, da crise boliviana, da crise financeira mundial e também um comunicado específico sobre

o Panamá. Neste, solicitava-se “à Comissão Europeia que continue outorgando ao Panamá os benefícios do regime especial de estímulo para o desenvolvimento sustentável e a governabilidade (SGP+) para o período 2009–2011, a fim de não afetar o fluxo comercial existente e os postos de trabalho”. Ainda que seja uma medida pontual, resoluções dessa natureza tendem a reforçar a confiança dos líderes panamenhos em relação às articulações latino-americanas, o que é uma inversão notável se o histórico atrelamento do país à América anglo-saxã for considerado.

Pode-se afirmar, portanto, que a década de 2000 (final do segundo mandato FHC e dois mandatos Lula) aprofundou o caráter político das relações entre Brasil e Panamá, superando o distanciamento dos anos 1980 e o economicismo dos anos 1990, tentando englobar certos pontos da agenda global de política externa brasileira – como os biocombustíveis – com questões que são particularmente agudas na realidade panamenha – como o crime transnacional. Ainda assim, é precipitado supor que as relações entre Panamá e Brasil estão maduras ou que estejam sedimentadas em uma parceria estável. Seria razoável afirmar que a cooperação bilateral não encontra paralelo ao presente na história diplomática dos dois países; isso, no entanto, não invalida o fato de que o Panamá permanece como um parceiro marginal nas diretrizes mundiais da política externa brasileira.

Referências

FARIAS, D. B. L. Brasil e o CARICOM. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 43, n. 1, p. 43-68, 2000.

Sites consultados

Brasil. Ministério das Relações Exteriores: <www.mre.gov.br>

Comtrade: <www.comtrade.com>

The Economist: <www.economist.com>