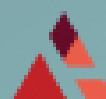


# BOLETIM NEAAPE

v.04 n.01 - abr. 2020



# BOLETIM NEAAPE

ISSN 2594-6935

O Boletim NEAAPE divulga análises sobre o processo decisório de política externa de distintos países, bem como sobre temas que integram as agendas de política exterior. A publicação tem periodicidade quadrimestral e é composta por editorial e textos dirigidos a leitores interessados em ter acesso rápido a informações de qualidade sobre temas contemporâneos.

A publicação é vinculada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP/UERJ).

É permitida a reprodução deste boletim e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## **Corpo Editorial**

### **Conselho Editorial**

Leticia Pinheiro

Maria Regina Soares de Lima

### **Editor Executivo**

Leandro Wolpert dos Santos

### **Editor Adjunto**

Kayo Moura da Silva

### **Editoria de Redação**

Amanda Silvestre da Silva

André Pimentel Ferreira Leão

Edgar Andrés Londoño Niño

Ghaio Nicodemos

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves

Juliana Pinto Lemos da Silva

Kayo Moura

Leandro Wolpert dos Santos

Leonardo Albarello Weber

Luã Braga de Oliveira

Thaís Jesinski Batista

## **Núcleo de Estudos Atores e Agendas de Política Externa**

neaape.com.br



**IESP. UERJ**

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Instituto de Estudos Sociais e Políticos  
Univesidade do Estado do Rio de Janeiro  
Rua da Matriz, 82 - Botafogo  
CEP: 22260-100  
Rio de Janeiro – RJ  
(21) 2266-8300

# SUMÁRIO

4

## **EDITORIAL**

Leticia Pinheiro

6

## **As mudanças na política externa boliviana no governo Áñez**

Thaís Jesinski Batista

15

## **A Política Externa Mexicana e o Posicionamento dos Grupos Políticos Domésticos (2018-2020)**

André Leão

25

## **Um balanço da política externa colombiana no governo Iván Duque**

Fabio Sánchez

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves

## Editorial

### Tempo de incertezas

---

**Leticia Pinheiro**

Coordenadora  
Neaape

4

Ainda que a temática da pandemia gerada pelo novo coronavírus não seja tratada nos artigos deste número do Boletim Neaape, sua menção neste editorial é quase uma obrigação. Ao ultrapassarmos 2,5 milhões de casos registrados em todo o globo, sendo cerca de 46 mil no Brasil até o momento, os números ilustram a dimensão da tragédia que enfrentamos hoje e com a qual, inevitavelmente, teremos que lidar nos meses pela frente. Não são poucas as lições que essa crise sanitária global vem nos dando diária e ininterruptamente. Dentre elas, a imprescindível confiança que devemos depositar na Ciência. Do ponto de vista político, a necessária admissão do papel do Estado como coordenador das políticas públicas talvez seja uma das lições mais importantes. Sem as políticas implementadas pelos Estados com vistas ao controle da disseminação do vírus Sars-Cov-2 responsável por desenvolver o surto de COVID-19, políticas estas que vão desde o confinamento da população em pequenas e principalmente em grandes cidades, como Milão, Madrid, Paris e Nova Iorque, passando pela construção de hospitais de campanha para tratamento dos doentes, pela produção em massa de Equipamentos de Proteção Individual (os EPIs), pelas medidas visando mitigar os impactos negativos já existentes e os que estão por vir a médio e longo prazo na economia global, enfim, sem que tudo isso fosse feito com a autoridade do Estado, estaríamos em situação ainda mais dramática do que nos encontramos hoje. Sabemos também que, junto com essas políticas, são também desenhadas pelos Estados ações que apontam para o monitoramento das vidas privadas, para a discriminação de imigrantes, para o controle da informação, para citar apenas algumas. Estamos, enfim, no meio de um cruzamento muito perigoso em que o fortalecimento do Estado e suas capacidades é simultaneamente uma defesa e um ataque aos cidadãos.

Mas esta pandemia também reforça nossa percepção de que, a despeito da centralidade do Estado e das questões de segurança, o conjunto de atores e de temas nas relações internacionais



contemporâneas é vasto e diversificado. Além disso, se o fim da Guerra Fria e a intensificação do processo de globalização já trouxera para nossa reflexão a fluidez das fronteiras entre o doméstico e o internacional, esta crise sanitária reforça a necessidade de novamente enfrentarmos as questões relacionadas à soberania, aos direitos humanos e às desigualdades em escala global. Não bastassem os efeitos desestabilizadores deste cenário distópico, alguns países sul americanos precisam enfrentar os novos desafios em meio às suas próprias crises políticas e reconfigurações ideológicas. Este é o caso da Bolívia, como nos mostra Thaís Jesinski Batista, em que, passado menos de um ano do afastamento de Evo Morales da presidência da República e a assunção de Jeanine Áñez, auto-proclamada presidente em exercício, o país ainda busca sua estabilidade política. Já o México, com uma trajetória mais institucionalizada e estável politicamente, se beneficia da atuação de atores domésticos na definição das iniciativas que vem sendo implementadas pelo país no plano do comércio internacional, direitos humanos e das suas relações com países da América do Sul, conforme análise de André Leão sobre a política externa do governo de AMLO. Este cenário nos faz acreditar numa condução menos traumática da questão sanitária em curso. Por fim, o balanço da política externa colombiana no governo de Iván Duque, de autoria de Fabio Sánchez em co-autoria com Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves, nos mostra que a agenda de segurança e defesa, e as relações com a vizinha Venezuela, ainda possuem destacada centralidade para o país. Nossa percepção é de que a ameaça sanitária será mais um vetor a permear esses dois temas para o país.

5

Enfim, nesses tempos de grande incerteza, resta-nos a esperança de que as lições da história nos farão rever os paradigmas que nos guiaram até aqui em favor de novas e melhores opções.

*Artigo recebido para publicação em: 20 abril de 2020.*

## As mudanças na política externa boliviana no governo Áñez

---

**Thaís Jesinski  
Batista**

*Pesquisadora  
NEAAPE*

### **Introdução**

Desde a eleição de Evo Morales para a presidência da Bolívia, em 2005, o país passou por profundas transformações. Morales foi o primeiro presidente indígena da Bolívia, país em que a maioria da população é de povos originários. Uma de suas principais ações foi a promulgação, em 2009, de uma nova constituição para o país. A Bolívia, naquele momento, deixou de ser uma República e passou a ser um Estado Plurinacional. Ademais, os recursos naturais do país foram declarados propriedade de todos os bolivianos, a serem administrados pelo Estado.

6

Morales foi eleito em um contexto regional de ascensão de governos de centro-esquerda e de esquerda. Com isso, a política externa da Bolívia durante seus governos foi marcada pela aproximação com os países da região e participação e apoio à criação de organismos como a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América - Tratado de Comércio do Povo (ALBA-TCP), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Ao fazer uma contraposição às políticas intervencionistas dos Estados Unidos, o governo de Morales se aproximou de países como Cuba e Venezuela. Com o fim desse ciclo de governos de centro-esquerda e de esquerda na América do Sul, Morales teve que se adaptar ao novo contexto regional. Ainda assim, manteve seu apoio ao governo de Maduro e buscou, junto com o Uruguai e o México, soluções negociadas para a crise venezuelana.

Com as eleições de outubro de 2019, o panorama político boliviano foi profundamente alterado. Após uma crise que se estendeu por quase um mês, Morales se exilou do país e a presidência boliviana foi assumida pela segunda vice-presidenta do Senado, Jeanine Áñez. A senadora, até então pouco conhecida internacionalmente, assumiu a responsabilidade de organizar novas eleições no país. Seu governo promoveu diversas alterações na



política externa boliviana, buscando reverter muitas das iniciativas do governo Morales. Esse artigo tem como objetivo, portanto, analisar as mudanças ocorridas na política externa da Bolívia após a ascensão de Áñez à presidência. O artigo é composto por essa introdução, uma seção em que se descreve o processo que levou Áñez à presidência, uma seção em que se analisa a nova política externa boliviana, e uma conclusão.

### **As eleições e a autoproclamação de Áñez: breve panorama da política doméstica boliviana**

No dia 20 de outubro de 2019, ocorreram as eleições presidenciais bolivianas, que tiveram como resultado a reeleição de Evo Morales, do *Movimiento al Socialismo* (MAS, na sigla em espanhol). Esse resultado foi imediatamente contestado pela oposição e pela Organização dos Estados Americanos (OEA), que denunciaram a existência de fraudes no processo de apuração dos votos. Após o encerramento da votação, o sistema de contagem rápida de votos, conhecido como *Transmisión de Resultados Electorales Preliminares* (TREP, na sigla em espanhol), foi interrompido quando a apuração estava em cerca de 80%. Nesse momento, ainda existia a possibilidade de ocorrer um segundo turno. No dia posterior, a contagem de votos foi retomada, e teve como resultado a vitória de Morales com 47,08% dos votos<sup>[1]</sup>.

Protestos tomaram as ruas de diversas cidades bolivianas, tanto de opositores que denunciavam fraudes no processo eleitoral, quanto de apoiadores de Morales, que defendiam o resultado das eleições e afirmavam que o movimento da oposição era golpista. No dia 31 de outubro, a OEA iniciou uma auditoria do pleito, com caráter vinculante. Os conflitos se intensificaram até que, no dia 2 de novembro, Luiz Fernando Camacho, líder do Comitê Cívico de Santa Cruz, escreveu uma carta de renúncia para Morales e deu 48 horas para que ele assinasse. A partir desse momento, as pressões contra o governo se intensificaram e policiais começaram a se amotinar. No dia 10 de novembro, a OEA divulgou o resultado parcial de sua auditoria, indicando irregularidades na apuração dos votos e recomendando novas eleições. Nesse dia, diversos atores da política boliviana se manifestaram pedindo a renúncia de Morales. Entre eles, Juan Carlos Huarachi, secretário executivo da *Central Obrera Boliviana* (COB, na sigla em espanhol), Williams Kaliman, comandante das Forças Armadas, e Yuri Calderón, comandante da polícia. No final do dia 10, Morales e o vice-presidente, Álvaro García Linera, renunciaram, atitude que foi seguida pela maior parte de seu governo.

Protestos denunciando um golpe de Estado eclodiram em *La Paz* e *El Alto*, e foram reprimidos de forma violenta pelas Forças Armadas. Concomitante a isso, membros do MAS foram ameaçados e perseguidos por grupos de oposição a Morales. Além dos membros do executivo, os presidentes da Câmara e do Senado, bem como o primeiro vice-presidente do Senado, também renunciaram. Com isso, no dia 12 de novembro de 2019, Jeanine Áñez, segunda vice-presidenta do Senado,

[1] Na Bolívia, o candidato que obtém mais de 45% dos votos, com uma diferença de mais de 10 pontos percentuais do segundo colocado, é eleito no primeiro turno. Nessa eleição, o segundo colocado, Carlos Mesa, obteve 36,51% dos votos.

autoproclamou presidenta interina da Bolívia, em uma sessão sem quórum suficiente, dada a ausência de grande parte dos parlamentares do MAS. Áñez é advogada e antes de entrar para a política, em 2006, foi apresentadora de TV. Ela pertence ao partido Demócratas, de oposição a Morales. Como afirma Closs (2019), o grupo que passou a governar o país, materializado nas pessoas de Camacho e Áñez, representa uma direita que, além de neoliberal, é mais violenta e mais conservadora do que aquela que até então disputava a presidência<sup>[2]</sup>.

No dia 20 de novembro de 2019, Áñez enviou ao Congresso um projeto de lei para convocar novas eleições no país. O projeto foi aprovado e no dia 19 de dezembro tomou posse o novo Tribunal Supremo Eleitoral (TSE), eleito pelo Congresso. O TSE, então, convocou eleições para o dia 3 de maio de 2020. No dia 24 de janeiro de 2020, Áñez anunciou que seria candidata a presidência nas próximas eleições. Anteriormente, Áñez havia dito que seria apenas uma presidenta de transição e não seria candidata no pleito que ocorreria em maio. Em pesquisa de intenção de votos divulgada no dia 16 de março de 2020, Áñez aparecia em terceiro lugar, com 16,5% das intenções. O candidato do MAS, Luis Arce, liderava a pesquisa com 33,3%, e era seguido por Carlos Mesa, com 18,3%<sup>[3]</sup>. Com o avanço da pandemia do novo coronavírus, no entanto, no dia 21 de março de 2020, foi anunciado o adiamento das eleições presidenciais<sup>[4]</sup>.

### **Nova política externa boliviana: a busca por relações “desideologizadas”**

8

No dia 13 de novembro de 2019, o gabinete de Áñez tomou posse. Para o Ministério das Relações Exteriores, foi escolhida Karen Longaric, professora e diplomata. Longaric sempre se posicionou de forma crítica quanto à política externa executada pelo governo Morales. Assim que assumiu a chancelaria, a nova ministra iniciou uma mudança radical no corpo diplomático boliviano, informando que quase todos os embaixadores designados pelo governo de Morales seriam afastados. Segundo Longaric, eles eram indicações políticas e não pertenciam à carreira diplomática. Além do afastamento dos ministros nomeados durante o governo de Morales, a nova chanceler também defendeu que, durante o governo transitório de Áñez, a Bolívia buscaria relações exteriores “desideologizadas”. Para Longaric, o governo de Morales executou uma política externa que tinha como

[2] Closs, Marília. Eleições, instabilidade e golpe na Bolívia: breve análise do mês que acelerou a crise política do país. Boletim OPSA. n. 4, p. 21-25, 2019. Disponível em: <[http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim\\_OPSA\\_2019\\_n4\\_out-dez-1-1.pdf](http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim_OPSA_2019_n4_out-dez-1-1.pdf)>. Acesso em: 08/04/2020.

[3] El Deber. Elecciones 2020: el MAS le saca un 15% de ventaja a Carlos Mesa, 16/03/2020. Disponível em: <[https://eldeber.com.bo/169559\\_encuesta-elecciones-2020-el-mas-le-saca-un-15-de-ventaja-a-carlos-mesa](https://eldeber.com.bo/169559_encuesta-elecciones-2020-el-mas-le-saca-un-15-de-ventaja-a-carlos-mesa)>. Acesso em: 10/04/2020.

[4] Estadão. Bolívia adia eleições presidenciais após decretar quarentena, 21/03/2020. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,bolivia-adia-eleicoes-presidenciais-apos-decretar-quarentena,70003243014>>. Acesso em: 16/04/2020.



objetivo promover o “socialismo do século XXI” e pautou as relações exteriores bolivianas seguindo uma ideologia de esquerda. Longaric defendia o fortalecimento das relações diplomáticas com todos os países, e, particularmente, com aqueles importantes para os setores produtivos da Bolívia<sup>[5]</sup>.

A nova chanceler agiu, portanto, para reverter grande parte das iniciativas de política externa do governo anterior. Quanto às organizações regionais, a ministra anunciou, no dia 15 de novembro de 2019, a saída da Bolívia da ALBA-TCP. Na ocasião, Longaric também declarou que estava em análise a saída do país da UNASUL. Já no dia 23 de dezembro de 2019, Longaric denunciou como irregular a convocação feita pelo México de uma reunião da CELAC para o dia 8 de janeiro de 2020. Segundo a ministra, o México não poderia convocar reuniões da CELAC pois isso seria responsabilidade do país que estivesse exercendo a presidência pro tempore da organização – que naquele momento era justamente a Bolívia. Além de anunciar que não compareceria à reunião, Longaric também afirmou que estava em avaliação a permanência da Bolívia na CELAC<sup>[6]</sup>.

Em relação ao Mercosul, a chanceler Longaric participou, no dia 5 de dezembro de 2019, da 55ª Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados, realizada na cidade de Bento Gonçalves, no Brasil. Na ocasião, Longaric defendeu que o processo de transição de poder que estava ocorrendo na Bolívia era legítimo, e negou a existência de um golpe de Estado. No dia 23 de janeiro de 2020, a chanceler viajou para Washington e participou de reunião da OEA, quando também negou a ocorrência de um golpe na Bolívia. Nessa reunião, Longaric anunciou o apoio da Bolívia à reeleição de Luis Almagro para o posto de Secretário Geral da organização<sup>[7]</sup>. Quanto à Organização das Nações Unidas (ONU), em 11 de dezembro de 2019, foi designado um novo embaixador. O indicado, Rubén Darío Cuéllar<sup>[8]</sup>, afirmou que sua missão seria defender, perante a comunidade internacional, a legitimidade do processo de transição de poder que estava ocorrendo na Bolívia, negando a existência de um golpe<sup>[9]</sup>.

[5] El Deber. Longaric: “El país busca relaciones exteriores desideologizadas”, 15/12/2019. Disponível em: <[https://eldeber.com.bo/159771\\_longaric-el-pais-busca-relaciones-exteriores-desideologizadas](https://eldeber.com.bo/159771_longaric-el-pais-busca-relaciones-exteriores-desideologizadas)>. Acesso em: 16/04/2020.

[6] Conjuntura Latitude Sul. Política externa boliviana sofre grandes alterações com governo de Añez, n. 12, dezembro/2019. Disponível em: <<http://latsul.org/wp-content/uploads/2020/03/Conjuntura-Latitude-Sul-Dez-de-2019.pdf>>. Acesso em: 20/04/2020.

[7] El Deber. Gobierno apoya la reelección de Almagro en la OEA y dice que ahora “Bolívia está en paz”, 23/01/2020. Disponível em: <[https://eldeber.com.bo/163663\\_gobierno-apoya-la-reeleccion-de-almagro-en-la-oea-y-dice-que-ahora-bolivia-esta-en-paz](https://eldeber.com.bo/163663_gobierno-apoya-la-reeleccion-de-almagro-en-la-oea-y-dice-que-ahora-bolivia-esta-en-paz)>. Acesso em: 16/04/2020.

[8] Rubén Darío Cuéllar é “embaixador em missão especial”, pois a confirmação de sua indicação depende da aprovação do Senado.

[9] Conjuntura Latitude Sul, op. cit.

Além das mudanças em relação à política multilateral da Bolívia, as relações bilaterais do país também foram profundamente alteradas no governo transitório de Áñez. Em novembro de 2019, foi nomeado um novo embaixador para os Estados Unidos, Walter Oscar Serrate Cuéllar<sup>[10]</sup>, depois de 11 anos sem esse tipo de representação. Em 2008, Morales expulsara da Bolívia o embaixador estadunidense, Philip Goldberg, declarando que ele estava conspirando contra a democracia no país. Em resposta, os Estados Unidos também expulsaram o embaixador boliviano. Desde então, as relações entre os dois países estavam sendo lideradas por encarregados de negócios. Além da indicação de um embaixador para os EUA, Longaric também anunciou a retomada das relações diplomáticas com Israel, que estavam rompidas desde 2009. Naquele ano, Morales rompeu relações com o país em resposta a ataques israelenses contra a Faixa de Gaza. Como forma de incentivar os negócios e o turismo com os EUA e com Israel, o governo de Áñez suspendeu a necessidade de vistos para cidadãos estadunidenses e israelenses entrarem na Bolívia<sup>[11]</sup>.

As relações com os Estados Unidos são uma prioridade na política externa executada pelo governo de Áñez. Isso é observado nas diversas viagens que membros de seu governo fizeram ao país, assim como a visita de membros do governo estadunidense à Bolívia. No dia 17 de dezembro de 2019, o Ministro de Governo da Bolívia, Arturo Murillo, se reuniu com funcionários da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês)<sup>[12]</sup>. Murillo afirmou que essa instituição deseja apoiar a Bolívia. Morales havia expulsado a USAID do país em 2013, acusando-a de ingerência em assuntos internos bolivianos. No dia 6 de janeiro de 2020, Donald Trump levantou restrições para o envio de assistência para a Bolívia. Já no dia 15 de janeiro, Áñez recebeu Mauricio Claver-Carone, Diretor de Assuntos do Hemisfério Ocidental do Conselho de Segurança Nacional dos EUA. Na reunião, Claver-Carone afirmou que os Estados Unidos estão dispostos a cooperar com o governo boliviano no combate à corrupção e ao narcotráfico<sup>[13]</sup>.

No dia 20 de janeiro de 2020, Longaric se reuniu com o Secretário de Estado dos EUA, Michael Pompeo, na III Conferência Ministerial Hemisférica de Combate ao Terrorismo, na Colômbia. Ao final do encontro, Pompeo declarou que os Estados Unidos esperam desenvolver vínculos mais estreitos com a Bolívia e apoiar o país na

[10] Walter Oscar Serrate Cuellar, assim como Rubén Darío Cuéllar, também é “embaixador em missão especial”, pela necessidade de aprovação do Senado para a confirmação de sua indicação.

[11] Conjuntura Latitude Sul, op.cit.

[12] Conjuntura Latitude Sul, op. cit.

[13] El Deber. EEUU ofrece cooperación en lucha contra la corrupción y el narcotráfico, 15/01/2020. Disponível em: <[https://eldeber.com.bo/162861\\_eeuu-ofrece-cooperacion-en-lucha-contra-la-corrupcion-y-el-narcotrafico](https://eldeber.com.bo/162861_eeuu-ofrece-cooperacion-en-lucha-contra-la-corrupcion-y-el-narcotrafico)>. Acesso em: 16/04/2020.

realização de eleições livres<sup>[14]</sup>. Um dia depois, o Subsecretário de Estado para Assuntos Políticos dos EUA, David Hale, visitou Áñez e afirmou que os Estados Unidos pretendem indicar um novo embaixador para a Bolívia<sup>[15]</sup>. Também em janeiro, Longaric viajou para Washington e se reuniu com Nathan Sales, Subsecretário de Estado dos EUA. Na reunião foram abordados temas de cooperação, tráfico e combate ao terrorismo<sup>[16]</sup>.

Enquanto as relações bilaterais com os Estados Unidos foram aprofundadas, o governo de Áñez rompeu relações com a Venezuela e com Cuba – dois países que eram grandes aliados do governo de Morales. Assim que tomou posse, Longaric declarou que todos os funcionários da embaixada venezuelana na Bolívia deveriam se retirar, pois eles estariam se envolvendo em assuntos internos do país. Nesse momento, o governo de Áñez reconheceu Juan Guaidó como presidente legítimo da Venezuela. Já no dia 22 de dezembro de 2019, foi anunciada a entrada da Bolívia no Grupo de Lima, criado em 2017 para pressionar o governo de Nicolás Maduro<sup>[17]</sup>. Além da Venezuela, o governo de Áñez também anunciou a suspensão das relações diplomáticas com Cuba, no dia 24 de janeiro de 2020, sob a justificativa de que o país caribenho estava agindo com uma hostilidade permanente contra o governo boliviano<sup>[18]</sup>.

Devido ao processo de exílio do ex-presidente Morales, as relações da Bolívia com México, Espanha e Argentina foram abaladas. O México foi o primeiro país a oferecer asilo ao ex-presidente, no dia 11 de novembro de 2019. Um dia depois, Morales chegou ao país após uma viagem conturbada<sup>[19]</sup>. O ex-presidente ficou no México até o dia 6 de dezembro, quando foi a Cuba para uma consulta médica. Já no dia 12 daquele mês Morales foi para a Argentina, logo após da posse de Alberto Fernández<sup>[20]</sup>. O ex-presidente boliviano solicitou refúgio,

[14] El Deber. EEUU Le manifiesta a Bolivia su interés de estrechar vínculos, 20/01/2020. Disponível em: <[https://eldeber.com.bo/163386\\_eeuu-le-manifiesta-a-bolivia-su-interes-de-estrechar-vinculos](https://eldeber.com.bo/163386_eeuu-le-manifiesta-a-bolivia-su-interes-de-estrechar-vinculos)>. Acesso em: 16/04/2020.

[15] El Deber. EEUU anuncia el envío de un embajador a Bolivia para restaurar las relaciones, 23/01/2020. Disponível em: <[https://eldeber.com.bo/163632\\_eeuu-anuncia-el-envio-de-un-embajador-a-bolivia-para-restaurar-las-relaciones](https://eldeber.com.bo/163632_eeuu-anuncia-el-envio-de-un-embajador-a-bolivia-para-restaurar-las-relaciones)>. Acesso em: 16/04/2020.

[16] La Razon. Washington: Longaric se reúne con Subsecretario de Estado de EEUU, 23/01/2020. Disponível em: <<https://fmbolivia.com.bo/washington-karen-longaric-se-reune-con-subsecretario-de-estado-de-eeuu-y-aborda-temas-de-interes-comun/>>. Acesso em: 16/04/2020.

[17] Conjuntura Latitude Sul, op. cit.

[18] El Deber. Bolivia decide ‘suspender’ sus relaciones diplomáticas con Cuba, 25/01/2020. Disponível em: <[https://eldeber.com.bo/163854\\_bolivia-decide-suspender-sus-relaciones-diplomaticas-con-cuba](https://eldeber.com.bo/163854_bolivia-decide-suspender-sus-relaciones-diplomaticas-con-cuba)>. Acesso em: 16/04/2020.

[19] El País. A odisseia de Evo Morales para viajar da Bolívia para o México: “Uma viagem pela política latino-americana”, 13/11/2019. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/12/internacional/1573569922\\_720137.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/12/internacional/1573569922_720137.html)>. Acesso em: 12/04/2020.

[20] Conjuntura Latitude Sul, op. cit.

pedido que foi atendido pelo governo argentino. Desde então, Morales vem atuando da Argentina e se manifestando sobre a política boliviana. O governo de Áñez já requisitou que o governo de Fernández repudie as falas de Morales. O governo argentino, no entanto, não reconhece a presidência de Áñez.

Além do asilo a Morales, o México também abrigou, em sua embaixada na Bolívia, membros do governo deposto. Em dezembro de 2019, as relações com a Bolívia pioraram, com a denúncia feita pelo México de que havia uma presença excessiva de segurança e vigilância no entorno da sua embaixada no país. O governo de Áñez afirmou que o aumento da segurança teria como objetivo proteger a embaixada, mas o vice-ministro de Segurança Cidadã, Wilson Santamaría, admitiu que aumento do efetivo também ocorreu para evitar que as pessoas ligadas a Morales que estavam na embaixada saíssem do local e fugissem do país. Também ocorreram atritos com a Espanha, por denúncias de que quatro homens encapuzados e possivelmente armados acompanharam dois diplomatas espanhóis em visita à embaixada mexicana na Bolívia. Essa operação teria como objetivo retirar os membros do governo de Morales que estavam lá. Em reação, Áñez expulsou a embaixadora do México, além da chefe de negócios e o cônsul da Espanha<sup>[21]</sup>. Apesar da tentativa de mediação da União Europeia, as relações com a Espanha só voltaram a se normalizar com a reunião, em março de 2020, entre membros da chancelaria espanhola e o encarregado de negócios da embaixada boliviana na Espanha<sup>[22]</sup>. O governo mexicano, por sua vez, afirmou que continuará dando asilo aos membros do governo de Morales que estão na sua embaixada e que não reconhece a presidência de Áñez.

12

Por fim, outro ponto que merece destaque na análise da política externa do governo de Áñez é a relação com o Chile e a questão do acesso ao mar. Segundo Longaric, um dos principais desafios de sua gestão seria a questão do rio Silala. Em 2016, o Chile levou a questão à Corte Internacional de Justiça (CIJ), exigindo que o rio Silala fosse declarado um rio internacional. A Bolívia, por sua vez, afirma que o rio nasce no país e foi canalizado artificialmente para o território chileno. Em agosto de 2018, a Bolívia enviou à CIJ a resposta à demanda chilena. No dia 14 de fevereiro de 2020, no entanto, a chancelaria boliviana revelou que nesse documento se admitia que parte das águas do rio Silala fluíam de maneira natural para o Chile<sup>[23]</sup>. Em resposta,

[21] Conjuntura Latitude Sul. Tentativa de invasão à embaixada mexicana na Bolívia agrava tensão diplomática, n. 12, dezembro/2019. Disponível em: <<http://latsul.org/wp-content/uploads/2020/03/Conjuntura-Latitude-Sul-Dez-de-2019.pdf>>. Acesso em: 20/04/2020.

[22] El Deber. España llama a representante boliviano como primer paso para normalizar relaciones, 03/03/2020. Disponível em: <[https://eldeber.com.bo/168251\\_espana-llama-a-representante-boliviano-como-primer-paso-para-normalizar-relaciones](https://eldeber.com.bo/168251_espana-llama-a-representante-boliviano-como-primer-paso-para-normalizar-relaciones)>. Acesso em: 16/04/2020.

[23] El Deber. El Gobierno de Evo admitió que una parte del Silala fluye 'naturalmente' a Chile, 14/02/2020. Disponível em: <[https://eldeber.com.bo/166646\\_el-gobierno-de-evo-admitio-que-una-parte-del-silala-fluye-naturalmente-a-chile](https://eldeber.com.bo/166646_el-gobierno-de-evo-admitio-que-una-parte-del-silala-fluye-naturalmente-a-chile)>. Acesso em: 16/04/2020.

a bancada do MAS apresentou uma interpelação contra Longaric, acusando-a de traição à pátria. O presidente chileno, Sebastián Piñera, comemorou a declaração. A ação da chancelaria boliviana parece ter a intenção de danificar a imagem do governo de Morales, mas pode acabar prejudicando a Bolívia frente à demanda chilena quanto ao rio Silala.

No dia 23 de março de 2020, data que se comemora o “Dia do Mar” na Bolívia, Áñez declarou que uma nova estratégia marítima para o país, que buscava uma saída para o mar, seria anunciada quando a crise causada pelo novo coronavírus acabasse. Um dia depois, a chancelaria comunicou que formará uma comissão <sup>[24]</sup>de especialistas independentes para analisar e trazer propostas quanto à política externa boliviana para o Chile<sup>[25]</sup>.

### Conclusão

O processo que levou ao exílio de Morales e à conformação de um governo de transição na Bolívia, chefiado por Áñez, teve impactos na política externa da Bolívia. Apesar do governo de transição não ter sido eleito, Áñez e a chanceler Longaric atuaram de forma ativa para executar uma política externa que se opusesse àquela realizada no governo Morales. Com relação ao corpo diplomático boliviano, apenas dois embaixadores nomeados no governo anterior foram mantidos: no Peru e no Vaticano. Essas são as únicas representações no exterior que contam com a presença de embaixadores permanentes. As demais estão sendo chefiadas por encarregados de negócios, ministros conselheiros ou embaixadores em missão especial. Longaric decidiu afastar o restante dos embaixadores permanentes por considerar que a maioria dos embaixadores nomeados por Morales não tinham experiência diplomática e eram indicações políticas. A chanceler afirmou que o próximo governo selecionaria novos embaixadores.

Para além das modificações no corpo diplomático boliviano, o governo de Áñez também agiu para alterar a participação da Bolívia em organizações regionais. O governo anunciou a saída do país da ALBA-TCP, e analisa a permanência boliviana na UNASUL e na CELAC. Em organizações como o Mercosul, a OEA e a ONU, a política externa boliviana tem buscado defender a legitimidade do processo de transição política no país e negar a existência de um golpe de Estado. Quanto às relações bilaterais, a nova política externa boliviana buscou priorizar as relações com os Estados Unidos e romper relações com antigos aliados, como Cuba e Venezuela. Devido ao processo conturbado de exílio de Morales, as relações com Argentina e México foram abaladas e esses

[24] El Deber. Áñez anticipa que tras la crisis por el coronavirus anunciará la nueva estrategia marítima de Bolivia, 23/03/2020. Disponível em: <[https://eldeber.com.bo/170560\\_anez-anticipa-que-tras-la-crisis-por-el-coronavirus-anunciara-la-nueva-estrategia-maritima-de-bolivi](https://eldeber.com.bo/170560_anez-anticipa-que-tras-la-crisis-por-el-coronavirus-anunciara-la-nueva-estrategia-maritima-de-bolivi)>. Acesso em: 16/04/2020.

[25] El Deber. Cancillería conformará una comisión para que analice la política exterior de Bolivia con Chile, 24/03/2020. Disponível em: <[https://eldeber.com.bo/170741\\_cancilleria-conformara-una-comision-para-que-analice-la-politica-exterior-de-bolivia-con-chile](https://eldeber.com.bo/170741_cancilleria-conformara-una-comision-para-que-analice-la-politica-exterior-de-bolivia-con-chile)>. Acesso em: 16/04/2020.

governos não reconhecem a presidência de Áñez. Por fim, as ações de política externa do novo governo foram restringidas pela emergência da crise do novo coronavírus, que se propagou pela América do Sul no mês de março de 2020. Ainda assim, Áñez prometeu uma nova estratégia marítima para a Bolívia quando essa crise terminar.

*Artigo recebido para publicação em: 20 abril de 2020.*





# A Política Externa Mexicana e o Posicionamento dos Grupos Políticos Domésticos (2018-2020)

---

**André Leão**

Pesquisador  
NEAAPE

## Introdução

O multilateralismo tem sido um eixo crucial da política externado governo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). A diplomacia mexicana, comandada pelo Secretário de Relações Exteriores, Marcelo Ebrard, tem se empenhado em atuar em diversas frentes. O país busca um papel mais proeminente na Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da candidatura ao Conselho de Segurança e faz reivindicações na Organização dos Estados Americanos (OEA) e na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Além disso, costurou, juntamente com os governos dos EUA e do Canadá, um novo acordo de livre-comércio na América do Norte – chamado de T-MEC – que substituirá o antigo Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta, na sigla em inglês). No âmbito regional, realizou ações conjuntas com outros países – como é o caso do “Mecanismo de Montevideú” , em que se aliou ao Uruguai e mais países para encontrar uma solução pacífica para a questão da Venezuela, em contraposição ao grupo de Lima – e engajou-se na questão boliviana, após a saída de Evo Morales da presidência<sup>[1]</sup>.

Outro tema de política externa que tem recebido mais atenção do governo de AMLO são os direitos humanos. O governo mexicano tem atuado firmemente na denúncia de atos de discriminação racial e de ódio, sobretudo após o atentado que vitimou cidadãos mexicanos nos EUA, em El Paso, no estado do Texas. Além disso, os direitos das mulheres também têm tido um lugar especial na política externa mexicana, já que a Secretaria de Relações Exteriores anunciou a adoção de uma política externa feminista, um movimento de

---

[1] Exame. O que é o “Mecanismo de Montevideú” que quer dar fim à crise na Venezuela, 07/02/2019. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/mundo/o-que-e-o-mecanismo-de-montevideu-que-quer-dar-fim-a-crise-na-venezuela/>>. Acesso em: 10/04/2020.

vanguarda na América Latina e que busca promover a igualdade de gênero na estrutura organizacional da própria Secretaria.

O objetivo deste artigo é abordar, brevemente, as reações dos grupos de interesse domésticos a todas essas iniciativas de política externa do governo AMLO. Dessa forma, as seções estão estruturadas da seguinte forma: na primeira, aponta-se a ênfase do governo mexicano em finalizar o T-MEC, bem como o posicionamento das principais entidades empresariais ao modelo do acordo comercial. Na segunda, são exploradas as principais ações do México na América Latina, como a candidatura do país a membro-não permanente do Conselho de Segurança da ONU e o asilo de Evo Morales e como essas questões foram recebidas no âmbito político doméstico. Além disso, problematiza-se sucintamente as limitações da atuação conjunta com o Uruguai na crise da Venezuela. Finalmente, na terceira e última seção, observa-se a agenda de direitos humanos da política externa, com destaque para duas questões: os atentados de El Paso e o engajamento do Congresso Nacional; e os direitos das mulheres e da comunidade LBGT, a partir da adoção de uma política externa feminista e das pressões dos movimentos feministas e da decisão do governo de celebrar casamentos independentemente do gênero nos consulados mexicanos.

### **A Diplomacia Comercial: o caso do T-Mec**

16

O comércio internacional tem sido a principal plataforma de atuação da diplomacia mexicana. O governo de AMLO vinha trabalhando desde quando assumiu o poder, em 2018, para concretizar o T-MEC. O acordo foi assinado em 30 de novembro de 2018, mas dependia da aprovação do Senado, o que ocorreu em junho de 2019. Houve ampla votação favorável à aprovação do acordo. A contagem indicou 114 votos a favor, três abstenções e apenas cinco contrários<sup>[2]</sup>. A assinatura do tratado contou com grande entusiasmo do presidente AMLO, que celebrou a ratificação do acordo e afirmou que ele é benéfico à economia, já que transmite confiança aos investidores nacionais e estrangeiros e gera empregos<sup>[3]</sup>.

Apesar de a ratificação do acordo ter tido amplo apoio no Congresso, houve reações antagônicas de diferentes entidades representativas mexicanas. O Conselho Nacional Agropecuário (CNA) e a Confederação Autônoma de Trabalhadores e Empregados do México (Catem) elogiaram o acordo. Para o CNA, com a isenção de cotas e tarifas, ele promoverá maior fluxo comercial e beneficiará

[2] G1. México ratifica tratado de livre comércio com EUA e Canadá, 19/06/2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/06/19/mexico-ratifica-tratado-de-livre-comercio-com-eua-e-canada.ghtml>>. Acesso em: 12/04/2020

[3] Milenio. Aprobación del T-MEC da confianza a inversionistas: AMLO, 20/06/2019. Disponível em: <<https://www.milenio.com/negocios/amlo-ratificacion-del-t-mec-da-confianza-a-inversionistas>>. Acesso em: 12/04/2020



empresas agrícolas e consumidores<sup>[4]</sup>. A Catem destacou que o T-MEC, em conjunto com a reforma trabalhista aprovada no país, abre espaço para o fortalecimento das relações dos sindicatos mexicanos com o mundo<sup>[5]</sup>. Por outro lado, a Câmara Nacional de Transporte de Carga (Canacar) reagiu negativamente ao acordo<sup>[6]</sup>, salientando que as empresas nacionais serão prejudicadas, tendo em vista que o país concedeu unilateralmente aos EUA parte importante do mercado de transportes.

Aproximadamente seis meses depois de passar pelo Senado mexicano, em 10 de dezembro de 2019, foi anunciado que o acordo comercial entre Estados Unidos, México e Canadá foi sacramentado. Embora o acordo já tivesse sido apreciado no plenário do Senado em junho, estabeleceu-se um Protocolo que modificou o T-MEC e que foi assinado pelos três países no Palácio Nacional, na Cidade do México. Portanto, o tratado teve de passar por processo de revisão para poder ser ratificado<sup>[7]</sup>, o que ocorreu novamente com grande apoio, já que foram contabilizados 107 votos a favor e um contrário<sup>[8]</sup>. O interesse do Senado foi tão grande que o processo de votação foi concluído em apenas 24 horas. O Secretário de Relações Exteriores Ebrard e o Subsecretário Jesús Seade realizaram uma coletiva de imprensa no Ministério das Relações Exteriores para esclarecer detalhes sobre o novo tratado<sup>[9]</sup>. Ebrard especificou o escopo do protocolo de emenda e enfatizou o sucesso de uma estratégia mexicana de unidade liderada pelo presidente AMLO e apoiada pelo gabinete federal, pelo Senado e pelo setor privado.

[4] El Universal. Reforma laboral y T-MEC colocan a México a vanguardia sindical: CATEM, 21/06/2019. Disponível em: <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/reforma-laboral-y-t-mec-colocan-mexico-la-vanguardia-sindical-catem>>. Acesso em: 12/04/2020.

[5] Milenio. Aprobación de T-MEC estimulará crecimiento del campo mexicano: CNA, 20/06/2019. Disponível em: <<https://www.milenio.com/negocios/aprobacion-t-mec-estimulara-crecimiento-campo-mexicano-cna>>. Acesso em: 12/04/2020

[6] Milenio. T-MEC pone en riesgo al sector autotransporte mexicano, advierte Canacar, 20/06/2019. Disponível em: <<https://www.milenio.com/negocios/t-mec-pone-riesgo-sector-autotransporte-mexicano-advierte-canacar>>. Acesso em: 12/04/2020.

[7] Embora tenha havido o anúncio da concretização do acordo entre os três países, restava ainda a sua aprovação nos Congressos de Estados Unidos e do Canadá, o que foi realizado, respectivamente, em janeiro e março de 2020.

[8] El Universal. Por gran mayoría, Senado aprueba modificaciones al T-MEC; va al Ejecutivo, 12/12/2019. Disponível em: <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/por-gran-mayoria-senado-aprueba-modificaciones-al-t-mec-va-al-ejecutivo>>. Acesso em: 12/04/2020.

[9] Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Canciller Ebrard y subsecretario Seade presentan detalles del Protocolo Modificatorio del T-MEC (Comunicado n.443), 10/12/2019. Disponível em: <<https://www.gob.mx/sre/prensa/canciller-ebard-y-subsecretario-seade-presentan-detalles-del-protocolo-modificatorio-del-t-mec?idiom=es>>. Acesso em: 12/04/2020.

Para que o T-MEC pudesse ser concretizado, o México teve de realizar reformas domésticas, como no setor trabalhista, por exemplo. Representantes do Executivo estadunidense enviaram o T-MEC ao Congresso com a inclusão de um dispositivo para designar cinco inspetores trabalhistas a fim de verificar a implementação adequada da reforma no México. Entretanto, isso foi rechaçado por Seade, que afirmou que o governo mexicano não foi consultado<sup>[10]</sup>.

Além do breve desentendimento com os Estados Unidos, assim como na aprovação de junho de 2019, houve discordâncias com o setor empresarial mexicano na ratificação do Protocolo de modificação do tratado. O líder da Confederação Patronal da República Mexicana (Coparmex), Gustavo de Hoyos, criticou a atuação do governo na concretização do T-MEC, afirmando que não houve consenso com os setores produtivos nacionais e alegando que os empresários foram marginalizados na última etapa de negociação do acordo. Hoyos ainda chamou o governo de mal negociador, e Ebrard respondeu dizendo que há uma divergência ideológica e política impossível de resolver entre o governo e a entidade<sup>[11]</sup>.

### **A Atuação da Política Externa na América Latina**

Na América Latina, o México tem tentado exercer algum tipo de liderança, ao buscar um papel mais ativo na solução de conflitos – na Bolívia e na Venezuela – e ao se apresentar como representante regional no Conselho de Segurança da ONU. A candidatura mexicana à condição de membro não-permanente do Conselho para o período de 2020-2021<sup>[12]</sup> foi exaltada por AMLO e pelo embaixador mexicano na ONU, Juan Ramón de la Fuente, que anunciaram que o país recebeu o apoio de todas as 33 nações que compõem o Grupo América Latina e Caribe (Grulac). O presidente AMLO agradeceu a confiança dos embaixadores, chanceleres, presidentes e chefes de Estado latino-americanos e caribenhos na candidatura mexicana<sup>[13]</sup>.

[10] El Universal. México rechaza inspectores laborales de EU en reforma laboral: Seade, 14/12/2019. Disponível em: <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/seade-mexico-rechaza-inspectores-laborales-de-eu-en-reforma-laboral>>. Acesso em: 12/04/2020.

[11] Infobae. “Diferencias ideológicas imposibles de resolver”: la respuesta de Ebrard ante el malestar del sector empresarial por la firma del T-MEC, 11/12/2019. Disponível em: <<https://www.infobae.com/america/mexico/2019/12/11/diferencias-ideologicas-imposibles-de-resolver-la-respuesta-de-ebard-ante-el-malestar-del-sector-empresarial-por-la-firma-del-t-mec/>>. Acesso em: 12/04/2020.

[12] El Universal. México recibe aval de América Latina para ser candidato al consejo de seguridad de la ONU, 22/07/2019. Disponível em: <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/mexico-recibe-aval-de-america-latina-para-ser-candidato-al-consejo-de-seguridad-de-la-onu>>. Acesso em: 10/04/2020.

[13] Milenio. México, candidato al Consejo de Seguridad de la ONU, 22/07/2019. Disponível em: <<https://www.milenio.com/politica/amlo-mexico-candidato-consejo-seguridad-onu>>. Acesso em: 12/04/2020.

No âmbito doméstico, o Congresso mexicano também manifestou apoio unânime à candidatura<sup>[14]</sup>. O presidente do Senado, Matí Batres Guadarrama, entregou um documento ao embaixador contendo cinco pontos favoráveis ao ingresso do México no Conselho de Segurança. Por sua vez, o presidente da Câmara dos Deputados, Porfirio Muñoz Ledo, disse que a possível entrada do México no órgão da ONU oferece vantagens à política exterior do país. De la Fuente destacou que o respaldo do Congresso fortaleceu sua interlocução na ONU e que, desde sua nomeação como embaixador, comprometeu-se a manter diálogo com os membros do Parlamento.

Na América do Sul, o México envolveu-se diretamente em questões sensíveis na Bolívia e na Venezuela. Em relação à Bolívia, o México concedeu asilo político ao ex-presidente boliviano Evo Morales. Na embaixada mexicana em *La Paz*, a chancelaria asilou ex-integrantes do governo de Morales, o que não foi bem aceito pelo novo governo boliviano, comandado interinamente por Jeanine Áñez. Nesse sentido, a Secretaria de Relações Exteriores do México emitiu três comunicados oficiais. O primeiro<sup>[15]</sup> expressou sua preocupação pelo não cumprimento da Convenção de Viena, julgando haver uma presença excessiva de pessoal dos serviços de inteligência e segurança bolivianos que vigiavam tanto a residência da então embaixadora mexicana, María Teresa Mercado, como a embaixada mexicana. No segundo<sup>[16]</sup> comunicado, a chancelaria voltou a criticar o cerco à sua representação em *La Paz* realizado por agentes de segurança bolivianos, que tentavam impedir o livre trânsito da embaixadora e dos funcionários. No terceiro e último comunicado<sup>[17]</sup>, a Secretaria seguiu denunciando a intimidação pela qual passava o pessoal diplomático e defendeu o direito ao asilo dos ex-integrantes do governo de Morales. Por esses motivos, a chancelaria instruiu a embaixadora que regressasse ao México, para garantir sua segurança.

[14] El Universal. Congreso apoya candidatura de México en ONU, 24/07/2019. Disponível em: <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/congreso-apoya-candidatura-de-mexico-en-onu>>. Acesso em: 10/04/2020.

[15] Secretaría de Relaciones Exteriores de México. México expresa su preocupación por la falta de cumplimiento a la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (Comunicado n.458), 23/12/2019. Disponível em: <<https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-expresa-su-preocupacion-por-la-falta-de-cumplimiento-a-la-convencion-de-viena-sobre-relaciones-diplomaticas?idiom=es>>. Acesso em: 12/04/2020.

[16] Secretaría de Relaciones Exteriores de México. México protesta por el asedio policial en sus recintos diplomáticos en Bolivia (Comunicado n. 459), 24/12/2019. Disponível em: <<https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-protesta-por-el-asedio-policial-en-sus-recintos-diplomaticos-en-bolivia?state=published>>. Acesso em: 12/04/2020.

[17] Secretaría de Relaciones Exteriores de México. México denuncia la permanencia del asedio policial y refrenda su compromiso con la figura del asilo diplomático (Comunicado n.460), 25/12/2019. Disponível em: <<https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-denuncia-la-permanencia-del-asedio-policial-y-refrenda-su-compromiso-con-la-figura-del-asilo-diplomatico?idiom=es>>. Acesso em: 12/04/2020.

A decisão do governo mexicano de oferecer asilo a Morales gerou controvérsias também no âmbito doméstico. Setores do empresariado, membros da oposição ao governo e alguns intelectuais e jornalistas posicionaram-se contrariamente à decisão da administração de AMLO. Hoyos, presidente da Coparmex, classificou a decisão do governo como questionável, enquanto Marko Cortés, presidente do Partido *Acción Nacional* (PAN), criticou-a de forma contundente. Alguns analistas viram a decisão como uma demonstração de oportunismo político, e alguns intelectuais afirmaram que o governo não deveria asilar Morales pelo fato de ele ter desejado se perpetuar no poder<sup>[18]</sup>.

Em relação à Venezuela, o México e o Uruguai adotaram posição conjunta na busca por uma solução para a crise política do país. No fim de janeiro de 2019, a chancelaria mexicana divulgou nota oficial<sup>[19]</sup> propondo um novo processo de negociação para a resolução da crise, clamando aos atores envolvidos que encontrassem uma solução pacífica e democrática para a situação venezuelana. Desse modo, os governos dos dois países organizaram uma conferência internacional em Montevideu para estabelecer um mecanismo de diálogo, calcado na neutralidade e no princípio da não-intervenção, a fim de restaurar a estabilidade política da Venezuela. Entretanto, a estratégia do México e do Uruguai encontrou limitações devido à atuação do Grupo de Lima, formado com o mesmo objetivo de resolver a crise venezuelana, mas composto por países abertamente contrários ao governo de Nicolás Maduro. Um exemplo da restrição encontrada pelo México e pelo Uruguai foi a realização de uma conferência sobre crise humanitária pela oposição venezuelana, que não convidou os embaixadores de ambos os países<sup>[20]</sup>. A justificativa oficial foi a de que foram convidados apenas os países que reconhecem Juan Guaidó como presidente interino da Venezuela.

20

### **A Prioridade do Tema dos Direitos Humanos**

O atentado ocorrido em agosto de 2019 nos EUA que causou a morte de oito mexicanos alçou a questão dos direitos humanos a uma posição mais central na política exterior mexicana. A Secretaria de Relações Exteriores emitiu um comunicado oficial condenando o

[18] BBC Mundo. Renuncia de Evo Morales: la controversia que llega a México con el asilo al expresidente de Bolivia, 13/11/2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50400168>>. Acesso em: 12/04/2020.

[19] Secretaría de Relaciones Exteriores de México. México y Uruguay invitan a conferencia internacional sobre la situación en Venezuela (Comunicado n.016), 30/01/2019. Disponível em: <<https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-uruguay-invitan-a-conferencia-internacional-sobre-la-situacion-en-venezuela>>. Acesso em: 12/04/2020.

[20] República. Oposición venezolana no invitó a Uruguay ni México a conferencia sobre crisis humanitaria, 17/02/2019. Disponível em: <<https://www.republica.com.uy/oposicion-venezolana-no-invito-a-uruguay-ni-mexico-a-conferencia-sobre-crisis-humanitaria-id696777/>>. Acesso em: 12/04/2020.

ataque e chamando-o de “terrorista”<sup>[21]</sup>. A principal medida tomada pela chancelaria para proteger as comunidades mexicanas que vivem nos EUA foi apresentar um projeto de declaração no Conselho Permanente da OEA para condenar o atentado<sup>[22]</sup>. A representante do México nessa instituição, Luz Elena Baños Rivas, afirmou que o teor da declaração assinala o compromisso dos Estados-membros da OEA em adotar todas as medidas necessárias para combater todas as formas de discriminação, intolerância e xenofobia, bem como investigar e processar os responsáveis pelos atentados.

A solicitação do governo mexicano na OEA foi respaldada pela oposição no Senado<sup>[23]</sup>. Os parlamentares destacaram que o ataque teve como origem o discurso de ódio de alguns setores da sociedade estadunidense e que a OEA não poderia permanecer indiferente ao tema. Desse modo, o Conselho Permanente da OEA aprovou<sup>[24]</sup>, de maneira unânime, a petição do México de fazer uma declaração, e essa decisão foi celebrada pelo chanceler Ebrard.

Na UNESCO, o governo manteve essa linha de atuação. Na Assembleia Geral realizada em novembro de 2019, o México propôs uma resolução<sup>[25]</sup> contra toda forma de discriminação racial e intolerância porque entende que a UNESCO é uma instância importante para lidar com a agenda antidiscriminatória. No âmbito doméstico, o Senado também tem respaldado a agenda de direitos humanos da política externa mexicana, tendo em vista que aprovou duas convenções interamericanas<sup>[26]</sup> da OEA e que tratam dessa agenda.

[21] Secretaría de Relaciones Exteriores de México. México considera el ataque en El Paso un acto de terrorismo contra mexicanos en Estados Unidos (Comunicado n.256), 04/08/2019. Disponível em: <<https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-considera-el-ataque-en-el-paso-un-acto-de-terrorismo-contra-mexicanos-en-estados-unidos?idiom=es>>. Acesso em: 10/04/2020.

[22] El Universal. México no acepta que sus nacionales sean perseguidos: representación en la OEA, 27/08/2019. Disponível em: <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/mexico-no-accepta-que-sus-nacionales-sean-perseguidos-representacion-en-la-oea>>. Acesso em: 10/04/2020.

[23] El Universal. Oposición respalda solicitud de la SRE ante la OEA por masacre en El Paso, 27/08/2019. Disponível em: <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/oposicion-respalda-solicitud-de-la-sre-ante-la-oea-por-masacre-en-el-paso>>. Acesso em: 10/04/2020.

[24] El Universal. México agradece respaldo de la OEA a la condena por ataque terrorista en El Paso, 28/08/2019. Disponível em: <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/mexico-agradece-respaldo-de-la-oea-la-condena-por-ataque-terrorista-en-el-paso>>. Acesso em: 10/04/2020.

[25] Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Avanza en la UNESCO iniciativa mexicana contra el odio y la discriminación racial (Comunicado n.375), 23/10/2019. Disponível em: <<https://www.gob.mx/sre/prensa/avanza-en-la-unesco-iniciativa-mexicana-contra-el-odio-y-la-discriminacion-racial>>. Acesso em: 12/04/2020.

[26] Secretaría de Relaciones Exteriores de México. México se adhiere y ratifica convenciones contra la discriminación (Comunicado n.356), 11/10/2019. Disponível em: <<https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-se-adhiere-y-ratifica-convenciones-contra-la-discriminacion?idiom=es>>. Acesso em: 12/04/2020.



Outra agenda importante no campo dos direitos humanos é a defesa dos direitos da comunidade LGBT mexicana no mundo. Em maio de 2019, o Secretário Ebrard assinou uma carta oficial instruindo o chefe da Secretaria para a América do Norte, Jesus Seade Kuri, a realizar ajustes nos procedimentos consulares de modo que todas as pessoas, independentemente do sexo, possam se casar em escritórios consulares do México em todo o mundo<sup>[27]</sup>. Em mensagem dirigida à imprensa<sup>[28]</sup>, o chanceler Ebrard destacou que essa decisão significa que o governo está comprometido em garantir os direitos humanos a todos os cidadãos, respeitando a identidade das pessoas para que ninguém seja estigmatizado por causa de sua raça, gênero, religião ou orientação sexual.

Finalmente, ainda dentro da agenda de direitos humanos, a política externa mexicana busca formas inovadoras de promover a igualdade de gênero. Em uma iniciativa sem precedentes na América Latina, em 9 de janeiro de 2020, no marco da XXXI Reunião Anual de Embaixadores e Cônsules, a Secretaria de Relações Exteriores anunciou, por meio de um comunicado oficial<sup>[29]</sup>, a adoção de uma política externa feminista, unindo-se a França, Canadá, Noruega e Suécia, países que já haviam seguido esse caminho. A agenda feminista na política exterior mexicana está ancorada em um conjunto de princípios que buscam impulsionar as ações governamentais com o intuito de reduzir as desigualdades de gênero. Os principais objetivos dessa política são aumentar a visibilidade da contribuição das mulheres para a política externa e para as ações globais do país, além de construir uma estrutura na Secretaria que tenha paridade de gênero, seja livre de violência e segura para todas as mulheres<sup>[30]</sup>. Outras ações específicas incluem a apresentação de um Manual de Princípios de Política Externa e a adesão da chancelaria ao movimento *HeforShe*<sup>[31]</sup>.

Apesar de o corpo diplomático ser composto por 56% de mulheres, a visibilidade delas ainda é baixa. Dessa forma, no Senado,

[27] Excelsior. Instruye Ebrard a consulados garantizar el matrimonio gay, 16/05/2019. Disponível em: <<https://www.excelsior.com.mx/nacional/instruye-ebard-a-consulados-garantizar-el-matrimonio-gay/1313412>>. Acesso em: 09/04/2020.

[28] Secretaría de Relaciones Exteriores de México. La Secretaría de Relaciones Exteriores moderniza sus procedimientos consulares en favor de la comunidad LGBTTTIQ (Comunicado n.134), 16/05/2019. Disponível em: <<https://www.gob.mx/sre/prensa/la-secretaria-de-relaciones-exteriores-moderniza-sus-procedimientos-consulares-en-favor-de-la-comunidad-lgbtqq?idiom=es>>. Acesso em: 09/04/2020.

[29] Secretaría de Relaciones Exteriores de México. México anuncia la adopción de su Política Exterior Feminista (Comunicado n.015), 09/01/2020. Disponível em: <<https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-anuncia-la-adopcion-de-su-politica-externa-feminista?idiom=es>> Acesso em: 09/04/2020.

[30] El Universal. 2020, año de las mujeres, 18/01/2020. Disponível em: <<https://www.eluniversal.com.mx/opinion/leticia-bonifaz-alfonzo/2020-ano-de-las-mujeres>>. Acesso em: 09/04/2020.

[31] O movimento HeforShe é um esforço global criado pela ONU Mulheres para promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres.

o bloco governista – capitaneado pelo Movimento de Regeneração Nacional (Morena) – anunciou que a designação de embaixadores, embaixadoras e cônsules será baseada na paridade de gênero. Além disso, como afirmam Piscopo e Hinojosa (2020), a implementação de uma política externa feminista pode aumentar a participação das mulheres em missões humanitárias e vincular o recebimento de recursos provindos de fundos para o desenvolvimento a programas domésticos que beneficiem as mulheres<sup>[32]</sup>.

Por fim, é importante ressaltar que a adoção de uma política externa feminista não se trata de iniciativa apenas da Secretaria de Relações Exteriores. Ela está diretamente associada às crescentes pressões da sociedade mexicana. A taxa de feminicídio no México é alta, e os movimentos feministas têm tido um papel fundamental, realizando protestos e pressionando o governo a tomar medidas mais eficazes para conter a violência contra as mulheres e promover políticas de igualdade de gênero<sup>[33]</sup>.

### Considerações Finais

As ações tomadas em diversos espaços multilaterais, como na ONU, OEA e UNESCO, e no âmbito da América Latina, são as principais marcas da política externa do governo AMLO. Há uma intenção clara de buscar respaldo institucional para as decisões tomadas pela chancelaria mexicana e, paralelamente, de investir em arranjos distintos – como no caso do Mecanismo de Montevideu e na questão boliviana – com o intuito de estar mais presente na região.

Em relação aos principais temas de atuação da política externa, destacam-se o comércio e os direitos humanos. A busca pela aprovação do T-MEC representa um elemento central da diplomacia comercial mexicana. Um aspecto muito importante que deve ser destacado é a participação de diversos setores da sociedade na formação da agenda comercial da política externa. Embora existam discordâncias entre a visão do governo e de certas entidades, a participação delas evidencia um caráter mais plural e democrático da política exterior. Além disso, deve ser salientada também a boa relação entre o Executivo e o Legislativo, já que o Congresso tem tido um papel fundamental para a diplomacia, tendo endossado as principais ações da chancelaria tanto no âmbito do comércio quando na agenda de direitos humanos.

Deve-se ressaltar que uma participação cada vez maior da sociedade, sobretudo dos movimentos feministas, pressiona o governo a levar a agenda de direitos humanos mais a sério. Dessa forma, a ênfase da chancelaria na proteção das comunidades mexicanas no

[32] PISCOPO, Jennifer M.; HINOJOSA, Magda. Más mujeres en la política exterior mexicana, 07/03/2020. Disponível em: <<https://www.milenio.com/opinion/jennifer-piscopo-magda-hinojosa/columna-jennifer-piscopo-magda-hinojosa/mas-mujeres-en-la-politica-exterior-mexicana>>. Acesso em: 20/04/2020.

[33] El País. Feminismo finca raíces na política da América Latina, 08/03/2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2020-03-08/feminismo-finca-raizes-na-politica-da-america-latina.html>>. Acesso em: 20/04/2020.

exterior e a promoção da igualdade de gênero também contribui para que haja um processo de pluralização da política externa, sobretudo a partir de mudanças na estrutura administrativa da Secretaria de Relações Exteriores. Tanto a adoção de uma política externa feminista quanto a promoção dos direitos das comunidades LGBT promoverão transformações significativas na burocracia da Secretaria, modificando o modo de atuação dos consulados e conferindo maior protagonismo às mulheres e a outros gêneros.

De modo geral, o aspecto mais marcante da política externa mexicana tem sido uma participação social significativa na sua formulação. As pressões de diversos grupos de interesse domésticos, como o Congresso Nacional, as entidades empresariais, a opinião pública e os movimentos feministas, têm impactado a definição da agenda de política externa nos principais tópicos observados neste artigo: comércio, direitos humanos e uma presença mais pujante do México na América Latina.

*Artigo recebido para publicação em: 21 de abril de 2020.*





## Um balanço da política externa colombiana no governo Iván Duque

---

### **Fabio Sánchez**      **Introdução**

*Professor  
Titular Escola  
de Política  
e Relações  
Internacionais  
Universidad  
Sergio Arboleda  
(Colômbia)*

**Fernanda  
Cristina  
Nanci Izidro  
Gonçalves**

*Coordenadora  
e Pesquisadora  
do NEAAPE*

Em 7 de agosto de 2018, Iván Duque assumiu a presidência da Colômbia, marcando o retorno do partido Centro Democrático ao poder. Ao assumir o cargo, o novo presidente defendeu a adoção de uma política externa construtiva, multilateral e global, que projetasse o país como um estabilizador regional e um exportador de boas práticas em matéria de segurança e paz.

Duque herdou a política externa de Juan Manuel Santos (2010-2018), do Partido Social da Unidade Nacional (Partido da U), líder do qual seu principal padrinho político, o ex-presidente Álvaro Uribe (2002-2010), era grande opositor. Diferentemente de Uribe, Santos incentivou o estabelecimento de uma agenda externa mais diversificada e menos focada em segurança, apesar da relevância do tema. Reconheceu que existia no país um conflito armado (e não uma ameaça terrorista como seu antecessor) e buscou assegurar o compromisso das Forças Armadas com o Direito Internacional Humanitário, como forma de criar uma base para os futuros diálogos de paz com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc). Na seara regional, adotou postura mais cooperativa, buscando aprofundar as relações do país com os vizinhos e reestabelecer as relações com a Venezuela e o Equador, comprometidas desde o governo de Uribe. Também direcionou seus esforços, sobretudo em seu segundo mandato (2014-2018), para a promoção da diplomacia para a paz, buscando – com sucesso – apoio internacional para o acordo com a guerrilha mais antiga do país e do mundo (1964).

O acordo de paz, implementado com as Farc a partir de dezembro de 2016, trouxe boas perspectivas para a Colômbia e para

---

suas relações regionais, devolvendo ao convívio sul-americano um vizinho importante e com grande potencial econômico. Porém, a vitória de Duque nas eleições presidenciais de 2018 suscitou alguns questionamentos sobre possíveis mudanças no compromisso acordado com as Farc e nas relações exteriores do país, visto o histórico de securitização da agenda externa do governo colombiano com Uribe (2002-2010).

Considerando os quase dois anos de mandato de Iván Duque, este artigo busca apontar quais são os vetores que delinearão a política externa da Colômbia durante a primeira fase de seu governo (2018-2020). Busca-se demonstrar que a política externa do presidente Duque oscilou entre a internacionalização da agenda de segurança e defesa e a busca por diversificação da agenda, com ênfase no tratamento de temas como meio ambiente e migração e no fortalecimento das relações políticas e comerciais por meio da diplomacia presidencial. O artigo identifica, por meio de exemplos, os principais temas que integraram a agenda da política externa de Duque e apresenta as fragilidades que persistem no serviço exterior colombiano, a *Cancillería*, durante sua gestão.

### **A agenda de segurança e defesa**

Na primeira conferência de imprensa do então chanceler do governo Duque, Carlos Holmes Trujillo, em agosto de 2018, foram divulgadas as bases da política externa colombiana: “diplomacia para a legalidade, empreendedorismo e equidade”, formalizadas no Plano Nacional de Desenvolvimento (2018-2022). Como expresso no documento, a agenda do governo Duque se concentra em 7 questões: (i) liderar a agenda regional e internacional para responder aos principais problemas do mundo, identificados como drogas, ausência de democracia e terrorismo; (ii) projetar os interesses da Colômbia no cenário internacional de maneira responsável e proativa; (iii) fortalecer legalmente a paz; (iv) dinamizar a inserção da Colômbia na economia global; (v) responder à nova dinâmica migratória do país, destacando o caso venezuelano; (vi) resolver os principais problemas enfrentados pela população localizada na fronteira; (vii) ser uma referência cultural, ambiental, educacional e turística por meio dos recursos incluídos no *soft power*<sup>[2]</sup>.

De acordo com o governo, entre os principais problemas que afetam as relações internacionais, estão a ausência de democracia em regimes políticos e as relações destescom grupos vinculados ao narcotráfico e às atividades armadas. Esse problema traduziu-se nas relações bilaterais com a Venezuela, uma vez que o governo colombiano é crítico a Nicolás Maduro, o qual acusa de ser um líder autoritário e manter relações com grupos armados da Colômbia, como membros do Exército de Libertação

[2] Plan Nacional de Desarrollo (2018-2019). Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación, 2018.

Nacional (ELN) e dissidentes das Farc. Assim, o atual presidente se encarregou de liderar um cerco diplomático ao país vizinho, fazendo uso de diferentes canais institucionais, como o Grupo de Lima e a Organização dos Estados Americanos (OEA). Ademais, recorreu a diferentes meios, como à diplomacia cultural, ao sediar um evento (*Venezuela Aid Live*) na região de fronteira, com vistas a promover ajuda humanitária e trazer visibilidade internacional para a situação venezuelana em 2019.

O cerco diplomático iniciou-se em abril de 2019, quando o Conselho Permanente da OEA aceitou a nomeação de Gustavo Tarre, representante de Juan Gaidó (autoproclamado presidente da Venezuela) como representante da Assembleia Nacional Venezuelana na organização, em uma sessão extraordinária convocada pela Colômbia em nome de Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Peru<sup>[3]</sup>. Apesar da rejeição de alguns Estados-Membros da OEA, os esforços da Colômbia para promover o cerco diplomático a Maduro continuaram ao longo do tempo. Em setembro, o então Ministro das Relações Exteriores, Carlos Holmes Trujillo, apresentou ao Conselho Permanente da OEA a intervenção intitulada “Informações sobre os desafios do terrorismo às drogas para instituições democráticas”<sup>[4]</sup>, na qual destacou os vínculos entre o governo de Maduro e as atividades de narcotráfico promovidas por grupos guerrilheiros colombianos alojados na Venezuela, representando uma ameaça à paz e à segurança regionais<sup>[5]</sup>. Esta intervenção destacou a relação entre o regime venezuelano e as atividades ilegais de grupos irregulares colombianos, impactando na aprovação da convocação do órgão de consulta do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR).

O Conselho Consultivo do TIAR se reuniu em setembro, em Nova Iorque, para tomar ações concretas contra a situação na Venezuela. Através da Resolução 1/19, os países membros do TIAR decidiram identificar os indivíduos do governo de Maduro envolvidos em lavagem de dinheiro, tráfico de drogas, terrorismo, crime organizado transnacional, corrupção e violações de direitos humanos<sup>[6]</sup>. Com esse resultado, o cerco diplomático deu um

[3] OEA. Nota de la Misión Permanente de Colombia, en representación de las Misiones Permanentes de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Paraguay, Perú y Colombia, mediante la que solicita que se convoque una Sesión Extraordinaria del Consejo Permanente para las 12:0. CP/doc.5499/19. Washington D.C.: OEA. 2019.

[4] OEA. Proyecto de Orden del Día. CP/OD-2245/19. Washington D.C.: OEA. 2019.

[5] MRE. Intervención del Canciller Carlos Holmes Trujillo en el Consejo Permanente de la OEA. 09/11/2019. Disponível em: <<https://www.cancilleria.gov.co/en/intervencion-canciller-holmes-trujillo-consejo-permanente-oea>>. Acesso em: 14/04/2020.

[6] Órgano de Consulta del TIAR. Resolución de la Trigésima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores actuando como Órgano de Consulta en Aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). RC.30/RES. 1/19. New York, 2019.

passo adiante, embora a Colômbia tenha encontrado dificuldades em chegar a um consenso que permitisse coordenar ações que incluíssem toda a região.

Ainda em setembro, Duque expôs esta questão em seu discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas. Na ocasião, o presidente afirmou que possuía um dossiê que comprovava o vínculo do governo de Maduro com membros do ELN e com dissidentes das Farc. Tal documento – intitulado “Ameaças a democracia, segurança e paz regional” – foi entregue formalmente para os secretários gerais das Nações Unidas e da OEA e suscitou grande polêmica<sup>[7]</sup>.

A mídia colombiana destacou que ao menos três fotos apresentadas no dossiê não se referiam às datas e aos fatos reportados, bem como criticou as fontes utilizadas, o que impactou a credibilidade da denúncia perante a comunidade internacional. Rapidamente, o governo de Duque respondeu às críticas. O Exército, instituição responsável pela elaboração do documento, confirmou que algumas fotos estavam erradas, mas que não invalidavam suas denúncias e que foram inseridas no dossiê como forma de ilustrar os ilícitos. O então ministro da defesa, Guillermo Botero, se desculpou publicamente pelos dados errados, porém defendeu as provas apresentadas junto ao chanceler Carlos Holmes Trujillo e aos membros da cúpula militar e de polícia, argumentando que o governo apresentaria uma versão atualizada do dossiê, corrigindo os erros<sup>[8]</sup>.

28

O governo de Maduro respondeu às acusações, afirmando que não tolera grupos armados em seu território, criticando as informações falsas apresentadas pelo governo colombiano. Por sua vez, o governo estadunidense manifestou-se a favor das denúncias feitas pelo presidente Duque. Da mesma forma, a OEA destacou que o apoio ao narcotráfico e ao terrorismo em outro país constituem crimes contra a paz<sup>[9]</sup>.

As pressões ao governo venezuelano também foram canalizadas por meio do Grupo de Lima<sup>[10]</sup>, onde o governo de Duque uniu esforços com outros países do continente para formular uma posição comum para lidar com a crise no país vizinho. O resultado foi o isolamento do governo de Maduro e uma série de declarações em que os países que participam deste grupo

---

[7] Conjuntura Latitude Sul, n. 9, setembro/2019. Disponível em: <[http://latsul.org/wp-content/uploads/2019/10/ConjunturaLATSUL\\_setembro\\_2019.pdf](http://latsul.org/wp-content/uploads/2019/10/ConjunturaLATSUL_setembro_2019.pdf)>. Acesso em: 14/04/2020.

[8] Conjuntura Latitude Sul, op. cit.

[9] Conjuntura Latitude Sul, op. cit.

[10] O Grupo de Lima foi formado em agosto de 2017, na cidade de Lima, Peru, durante encontro dos países americanos para discutir a crise venezuelana. O grupo é atualmente formado por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguai, Peru, Guiana, Santa Lúcia e México.

reiteram e reforçam apoio a Guaidó e à Assembleia Nacional como autoridades legítimas e denunciam Maduro por meio de testemunhos de migrantes e refugiados venezuelanos sobre violações de direitos humanos no país. Nas declarações do grupo também são destacados os vínculos do governo venezuelano com grupos armados à margem da lei e com organizações terroristas, indicando uma ameaça à estabilidade da região<sup>[11]</sup>. Como se pode notar, a luta contra o narcotráfico e os grupos armados ilegais são temas que caracterizam a securitização da política externa colombiana e, conseqüentemente, das relações diplomáticas com a Venezuela.

Outro tema que integra a política externa de Duque na área de segurança/defesa diz respeito à relação bilateral com a Nicarágua e à disputa da região pelo Arquipélago de San Andrés. Em novembro de 2012, a Corte Internacional de Justiça em Haia proferiu uma sentença favorável à Nicarágua, que estabeleceu a perda de uma grande extensão de mar territorial (90 mil km<sup>2</sup>) da Colômbia. Desde então, o governo colombiano não aceita a decisão e defende a necessidade de assinar um novo tratado que redefina as fronteiras bilateralmente, apresentando suas demandas contra o país. A defesa colombiana é liderada por Carlos Gustavo Arrieta, um renomado jurista colombiano, que apresentou objeções preliminares à Corte Internacional de Justiça em relação aos dois novos processos legais impostos pela Nicarágua em 2018. Como resultado, a Corte excluiu algumas das reivindicações da Nicarágua, especialmente as supostas violações do Direito Internacional, a ameaça do uso da força pelo Estado colombiano e o estabelecimento de um regime provisório de direitos e obrigações na área em disputa. Contudo, o processo continua em aberto<sup>[12]</sup>.

Uma questão central que perpassa a agenda de política externa do país é a implementação do acordo de paz com as Farc, monitorado por uma missão de verificação das Nações Unidas no país. Apesar de sua postura crítica ao acordo durante a campanha presidencial, Duque vem se esforçando – sobretudo no campo retórico – para mostrar-se alinhado ao objetivo de construir a paz na Colômbia, a partir de uma nova abordagem chamada “Paz com Legalidade”<sup>[13]</sup>.

[11] Ver por exemplo Declaração do Grupo de Lima. Brasília, 8 de novembro de 2019. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21071-declaracao-do-grupo-de-lima-brasilia-8-de-novembro-de-2019>>. Acesso em: 14/04/2020.

[12] El Tiempo ¿En qué va la disputa entre Colombia y Nicaragua por San Andrés? 19/02/2019. Disponível em: <<https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/en-que-va-la-disputa-entre-colombia-y-nicaragua-por-san-andres-328488>>. Acesso em: 14/04/2020.

[13] Paz com Legalidad, Presidência da República (2018-2022). Disponível em: <<http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/PAZ%20CON%20LEGALIDAD.pdf>>. Acesso em: 14/04/2020.

*A Colômbia persiste na construção de uma cultura de legalidade, na qual, reconhecendo nossas diferenças, optamos pela coexistência; em que o estado de direito é construído como o casamento indissolúvel entre justiça e segurança. [...] Hoje posso garantir que a Paz com Legalidade avança. Atualmente, existem 29 projetos produtivos coletivos que vinculam 1.934 pessoas que o arriscaram para uma nova vida e, no total, mais de 13.000 colombianos continuam seu processo de reincorporação<sup>[14]</sup> (tradução nossa).*

Possivelmente em resposta à pressão internacional e devido ao seu novo papel como presidente da Comissão de Construção da Paz das Nações Unidas, o presidente colombiano adotou um tom mais conciliatório em relação à implementação do processo de paz. Na discussão conduzida pelo Conselho de Relações Exteriores, ele sustentou que era um erro dividir a população em torno da paz: “Estou convencido de que foi um erro, um erro histórico e monumental, na Colômbia, dividir a população entre amigos e inimigos da paz, por razões políticas”<sup>[15]</sup>. Após um período de tensão do seu governo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH) – em função da divulgação de um informe sobre a situação dos defensores dos direitos humanos no país<sup>[16]</sup> – Duque se reuniu com o Secretário-Geral, Antonio Guterres, e anunciou um acordo marco entre as partes até 2023, centrado na paz com legalidade, nos cuidados com a população migrante venezuelana e na implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável no país<sup>[17]</sup>.

Contudo, apesar de o governo colombiano mostrar-se empenhado na construção da paz por meio da política de Paz

30

[14] Presidencia de Colombia. Llegó el momento de pasar de los discursos a las acciones, y Colombia está actuando, 25/09/2019. Disponível em: <<https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/LLEGO-EL-MOMENTO-DE-PASAR-DE-LOS-DISCURSOS-A-LAS-ACCIONES-Y-COLOMBIA-ESTA-ACTUANDO-190925.aspx>>. Acesso em: 14/04/2020.

[15] Presidencia de Colombia. ‘Yo estoy convencido de que fue un error histórico, monumental, en Colombia, dividir a la población entre amigos y enemigos de la paz’: Presidente Duque. 27/09/2019. Disponível em: <<https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/estoy-convencido-fue-un-error-historico-monumental-Colombia-dividir-a-poblacion-entre-amigos-y-enemigos-190927.aspx>>. Acesso em: 14/04/2020.

[16] A ONU alertou que as violações aos direitos humanos voltaram a aumentar no país, incluindo 36 massacres, e expressou preocupação com o uso do Exército para reprimir os protestos sociais, recomendando uma reforma no Esquadrão Móvel Antimotins (ESMAD). Segundo Bachelet, o ACNUDH identificou mais de 130 assassinatos de ativistas. A divulgação do documento gerou duras críticas do governo colombiano, que não aprovou os dados apresentados e suas recomendações. O presidente Iván Duque lamentou o que chamou de desconhecimento dos avanços na implementação do processo de paz e argumentou que o relatório envolvia assuntos internos, sendo uma intromissão na soberania colombiana. A atual chanceler, Claudia Blum, destacou que algumas considerações do informe não refletem objetividade, mas opiniões políticas do relator.

[17] El Tiempo. Listo acuerdo de marco de trabajo entre Colombia y las Naciones Unidas, 09/03/2020. Disponível em: <<https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/ivan-duque-suscribio-acuerdo-de-cooperacion-con-la-onu-470684>>. Acesso em: 22/04/2020.



com Legalidade, as Farc (organizadas em um partido político denominado Força Alternativa Revolucionária do Comum) criticam a política, argumentando que promove uma simplificação do acordo de paz e que busca instrumentalizar e adaptar o acordado aos propósitos políticos do atual governo. Ademais, afirmam que a implementação do processo passa por um período crítico e que o governo oculta dados para melhorar os resultados. Destacam, ainda, a necessidade de lidar com temas estruturais que foram adiados e/ou deixados em segundo plano na agenda, como a Reforma Rural e a transformação da abordagem política contra as drogas ilícitas, solicitando à Missão das Nações Unidas mais atenção à implementação do acordo e neutralidade<sup>[18]</sup>.

Um tema associado à implementação do acordo de paz com as Farc – cultivos ilícitos – suscitou duras críticas de Donald Trump à gestão do presidente colombiano, uma vez que relatórios indicaram um nível recorde das plantações de coca no país (169.000 hectares em 2018). O governo de Duque ficou preocupado com a possibilidade de ser “descertificado” pelos EUA como parceiro na guerra às drogas, perdendo importante ajuda econômica e de combate às ameaças dos grupos armados ilegais e narcotraficantes. O presidente anunciou desde o início de sua gestão uma modificação na estratégia de luta contra as drogas em relação ao governo de Santos – para quem o problema deveria ser tratado como um assunto de direitos humanos e de saúde pública –, endurecendo a posição ao favorecer a erradicação forçada de plantações e cogitar a possibilidade de retomar fumigações aéreas com glifosato (posição apoiada pelos EUA). Embora a certificação colombiana tenha sido mantida no governo de Trump, o tema suscitou tensões na relação bilateral, apesar de que em outro âmbito importante das relações entre os países – a crise venezuelana – os governos cooperaram, coordenando posições em prol de isolarem o governo de Maduro<sup>[19]</sup>.

Como resultado da constante busca do governo de Duque por promover maior aproximação aos EUA durante a gestão Trump, em maio de 2019, o Congresso e a Administração Presidencial dos EUA aprovaram um total de US\$ 457,2 milhões em recursos de cooperação para o ano de 2020, US\$ 39 milhões a mais do que em 2019, contando com apoio bipartidário dos Estados Unidos<sup>[20]</sup>. Nesse sentido, observa-se um fortalecimento do tradicional alinhamento do país com o parceiro norte-americano e um retorno

[18] El Espectador. “La Paz con Legalidad del Gobierno no implementa el Acuerdo de La Habana”: FARC, 09/01/2020. Disponível em: <<https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/la-paz-con-legalidad-del-gobierno-no-implementa-el-acuerdo-de-la-habana-farc-articulo-899125>>. Acesso em: 14/04/2020.

[19] El País. El Gobierno de Trump certifica a Colombia en la lucha antidrogas. 2019. Disponível em: <[https://elpais.com/internacional/2019/08/09/colombia/1565371192\\_931462.html](https://elpais.com/internacional/2019/08/09/colombia/1565371192_931462.html)>. Acesso em: 14/04/2020.

[20] MRE. Memorias al Congreso 2018-2019. Disponível em: <[https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/memorias\\_al\\_congreso\\_2018-2019\\_1.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/memorias_al_congreso_2018-2019_1.pdf)>. Acesso em: 14/04/2020.

à narcotização das relações diplomáticas, aspecto que havia sido modificado no governo de Juan Manuel Santos.

Com relação às negociações de paz com o Exército de Libertação Nacional (ELN), guerrilha que permanece ativa na Colômbia, o diálogo que ocorria em Havana está suspenso desde janeiro de 2019, quando o grupo foi responsável por um atentado à Escola de Polícia General Santander. Em resposta, o presidente Duque iniciou uma ofensiva diplomática contra o ELN, pedindo ao governo cubano que extraditasse para a Colômbia os líderes do grupo, que atuavam como negociadores no suspenso acordo de paz. O governo colombiano, que já havia interrompido o cessar fogo bilateral com a guerrilha com a posse do presidente, afirmou que só haverá retorno ao diálogo quando o grupo libertar os sequestrados e cessar os atos terroristas. Os governos de Cuba e Noruega, ativamente envolvidos nas tentativas de negociação entre governo e guerrilha, buscaram mediar a crise, porém sem sucesso.

### **Tentativas de diversificação da agenda**

Como é possível notar, entre os temas prioritários que o chanceler Carlos Holmes Trujillo indicou no início da gestão de Duque, destacam-se a dinamização dos laços econômicos, a migração, a projeção dos interesses de forma proativa e a busca por exercer o *soft power*. No plano prático, o governo colombiano buscou adotar uma política externa mais ativa, seja no cerco diplomático à Venezuela, apresentado na seção anterior, seja por meio do exercício da diplomacia presidencial.

No mês de janeiro de 2019, em meio ao aprofundamento da crise venezuelana, frente à paralisa da Unasul e à incapacidade de uma resposta da OEA para solucionar tal situação, o presidente colombiano, junto com o presidente chileno, Sebastián Piñera, propôs a criação de uma nova organização regional, chamada Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL). Assim, em março de 2019, os presidentes de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru assinaram a declaração que cria o organismo (Declaração Presidencial sobre Renovação e Fortalecimento da Integração da América do Sul). A ideia é que este organismo funcione como uma plataforma sul-americana para coordenar políticas públicas e defender os princípios da democracia, as instituições e a economia de mercado<sup>[21]</sup>.

Nesse sentido, o governo de Duque se aproveitou do novo momento político na América do Sul – marcado pela convergência de visões à direita do espectro político – e da incapacidade das instituições vigentes solucionarem a crise venezuelana, para se lançar como um interlocutor ativo e possível líder de uma

[21] Conjuntura Latitude Sul, n. 1/2, janeiro-fevereiro/2019. Disponível em: <<http://latsul.org/wp-content/uploads/2019/03/Conjuntura-Latitude-Sul-janfev-2019.pdf>>. Acesso em: 14/04/2020.



instituição que congregaria os países que possuem governos com agendas mais conservadoras, substituindo a Unasul e o conceito de integração existente até então.

A respeito da Unasul, em abril de 2018, junto com outros vizinhos (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Peru), o país já havia suspenso sua participação nas reuniões do órgão, devido às divergências com a Bolívia (que ocupa a presidência pro-tempore do bloco) e com a Venezuela, o que implicou na impossibilidade de tomada de decisão na organização, uma vez que é necessário o consenso<sup>[22]</sup>. Logo após a posse do presidente Iván Duque, em agosto do mesmo ano, em momento de paralisia da organização, a Colômbia anunciou sua saída.

Contudo, se o objetivo do governo é desenvolver uma política proativa e exercer o *soft power*, isso implica para a Colômbia investir na construção de uma nova identidade regional, que aproxime o país da região, afastando a imagem de Estado pária e associado à política externa dos EUA (que tradicionalmente predomina no imaginário dos vizinhos). A construção de uma nova identidade e de uma possível liderança ou projeção de *soft power* certamente demandará muito mais do que a criação de uma nova instituição regional que possui baixa institucionalidade para seus membros.

Outro tema que sobressai na agenda de política externa nos primeiros anos do mandato de Duque é a intensa migração venezuelana. Os países compartilham uma extensa fronteira e a Colômbia é o país que mais recebeu imigrantes até o momento<sup>[23]</sup>. A migração venezuelana é um fenômeno novo no país e gerou pressões em vários setores, como segurança, saúde, emprego e educação. Em resposta a esse fenômeno, o governo de Duque realizou ações como a emissão de uma abrangente política de atendimento aos migrantes venezuelanos pelo Conselho Nacional de Política Econômica e Social (CONPES), a reemissão de documentos de permanência e mobilidade de fronteiras, o processamento da Lei de Políticas de Imigração e a concessão de nacionalidade para crianças venezuelanas em risco de apatridia.

[22] Conjuntura Latitude Sul, n. 4, abril/2018. Disponível em: <<http://latsul.org/wp-content/uploads/2018/05/Conjuntura-Latitude-Sul-n.4-Abril-2018.pdf>>. Acesso em: 14/04/2020.

[23] Quase 1.400.000 migrantes venezuelanos entraram em território colombiano, de acordo com dados de junho de 2019. Em 2017, foram 550.399 imigrantes, enquanto em 2015 eram 48.714. Os outros destinos na região são Argentina (2°), Equador (3°), Chile (4°), Peru (5°) e Uruguai (6°). Dados disponíveis em: Migración Colombia. Más de un Millón Cuatrocientos Mil Venezolanos se Encuentran Radicados en el País, 16/09/2019. Disponível em: <<https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/198-agosto-2019/mas-de-un-millon-cuatrocientos-mil-venezolanos-se-encuentran-radicados-en-el-pais-director-de-migracion-colombia>>. Acesso em: 14/04/2020. Organização Internacional para as Migrações. Tendencias Migratorias Nacionales en América del Sur, 2018. Disponível em: <<https://robuenosaires.iom.int/>>. Acesso em: 14/04/2020.

De uma maneira ou de outra, o governo buscou diminuir os efeitos negativos e melhorar as oportunidades de migração dos vizinhos venezuelanos.

Por sua vez, o Ministério das Relações Exteriores está processando o Projeto de Lei 036 de 2019, no qual é estabelecida a Política Integral de Migração da Colômbia, com a qual pretende unificar os regulamentos atuais e dispersos sobre o assunto. Nesse projeto, são contemplados os direitos e as obrigações de estrangeiros na Colômbia e colombianos no exterior, modificações no Sistema Nacional de Migrações e nas infrações às regulamentações migratórias, entre outros aspectos<sup>[24]</sup>.

No plano multilateral, a Colômbia instou a comunidade internacional a elevar a resposta à crise migratória a um nível global. Juntamente com o presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Colômbia está promovendo a criação de um fundo multilateral para lidar com a migração. No âmbito da OEA, o governo promove a iniciativa para que os países latino-americanos adotem o status de proteção temporária, o que permitiria a vários deles absorver o alto fluxo migratório proveniente da Venezuela<sup>[25]</sup>.

Um aspecto que chamou atenção na política externa de Duque em pouco tempo foi sua ativa diplomacia presidencial, expressa no número de viagens realizadas ao exterior (em seu primeiro ano de mandato já havia se ausentado do cargo 10 vezes). O tema é controverso, dadas as dificuldades econômicas e a situação política e social do país. Suas viagens foram bastante divulgadas pela imprensa colombiana, que cobriu a intensa agenda diplomática do presidente. Um encontro importante foi com o Papa Francisco no Vaticano, em outubro de 2018. Na visita, o Papa – que teve papel importante nas negociações de paz entre o governo e as Farc – pediu para que Duque continuasse os esforços para pôr fim ao conflito armado, buscando superar as divisões que caracterizam o momento político no país<sup>[26]</sup>.

No mesmo mês, o presidente se reuniu em Bruxelas com o secretário geral da Organização do Tratado do Atlântico Norte

[24] Proyecto de Ley 036 de 2019 por medio del cual se establece la Política Integral Migratoria del Estado Colombiano, 2019. Disponível em: <<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2019-2020/article/36-por-medio-de-la-cual-se-establece-la-politica-integral-migratoria-del-estado-colombiano>>. Acesso em: 14/04/2020.

[25] Presidencia de Colombia. Respuesta a crisis migratoria de Venezuela debe ser global, dijo Presidente Duque en Nueva York, 23/09/2018. Disponível em: <<https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/180923-Respuesta-a-crisis-migratoria-de-Venezuela-debe-ser-global-dijo-Presidente-Duque-en-Nueva-York.aspx>>. Acesso em: 14/04/2020.

[26] Conjuntura Latitude Sul, n. 10, outubro/2018. Disponível em: <<http://latsul.org/wp-content/uploads/2016/06/Conjuntura-Latitude-Sul-n.10-Outubro-2018-v2.pdf>>. Acesso em: 14/04/2020.

(Otan), Jens Stoltenberg, para tratar de temas como cooperação em cibersegurança e ciberdefesa. Ao final do encontro, Duque disse que a Colômbia se sentia orgulhosa de ser um sócio global da Otan e que poderia compartilhar experiências em matéria de desativação de minas terrestres com outras nações, após a conclusão do processo de certificação do país pela Organização. Ainda em Bruxelas, o presidente colombiano se encontrou com o presidente da Comissão Europeia, que reconheceu a importância econômica da Colômbia para a União Europeia. O objetivo de Duque neste encontro foi estreitar as relações comerciais com o bloco, buscando atrair mais investimentos. O presidente também buscou garantir, em seu encontro com a Alta Representante da organização para Assuntos Exteriores e Política de Segurança, o financiamento da implementação do acordo de paz, obtendo a confirmação do apoio de cerca de 100 milhões de euros. Duque aproveitou sua visita para tratar da crise migratória venezuelana como um problema global, buscando o compromisso da União Europeia com a ajuda humanitária e com a pressão internacional contra o governo de Maduro<sup>[27]</sup>.

Em viagem internacional a França em novembro de 2018, o governante também firmou um Memorando de Entendimento com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que busca promover apoio ao país em sua luta contra a corrupção e assessoramento para a formulação de políticas públicas em educação e saúde. Entre outras importantes viagens, Duque foi a China em agosto de 2019, onde, além de buscar uma aproximação política, procurou aprofundar as relações econômicas, buscando a abertura do mercado chinês para produtos colombianos e atração de investimentos em infraestrutura e energia<sup>[28]</sup>. Nesse sentido, as viagens internacionais de Duque buscaram promover uma maior inserção do país na economia mundial, por meio da abertura dos mercados às exportações nacionais e atração de investimentos e empréstimos, fortalecendo e diversificando as relações comerciais.

Não se pode perder de vista os encontros de Duque com Donald Trump, que se inserem no tradicional vetor da diplomacia colombiana: as relações bilaterais com os EUA. Os encontros tiveram como temas principais a luta contra as drogas, a cooperação em segurança e a crise venezuelana. A primeira reunião entre os presidentes ocorreu no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2018. Posteriormente, o Vice-Presidente Mike Pence realizou uma reunião com Duque em Bogotá, durante reunião do Grupo Lima em fevereiro de 2019. Duque fez nova visita oficial aos EUA em março de 2019 e se

[27] Conjuntura Latitude Sul, op. cit.

[28] BBC. A audaciosa aliança da China com a Colômbia, a 'melhor amiga' dos EUA na América Latina, 27/08/2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-49482110>>. Acesso em: 14/04/2020.

reuniu com Trump, além de alguns congressistas republicanos e democratas, empresários e altos funcionário do governo. O Secretário de Estado dos Estados Unidos, Mike Pompeo, também se reuniu com Duque em visitas ao país<sup>[29]</sup>.

Outro aspecto importante da atual agenda diplomática colombiana – e que se alinha com seu objetivo de ser mais ativo nas relações internacionais – foi a tentativa de tornar o país sede de alguns dos eventos mais importantes da região. Destacaram-se, neste sentido, alguns diálogos de alto nível como: a XI Reunião do Grupo Lima, a 49ª Assembleia Geral da OEA e a primeira Cúpula Ministerial Colômbia-Caricom.

A XI Reunião de Ministros das Relações Exteriores do Grupo Lima foi realizada em Bogotá em fevereiro de 2019, com a presença dos ministros das Relações Exteriores dos governos da Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Guatemala, Panamá, Honduras, Paraguai, Peru e Venezuela; os vice-presidentes dos Estados Unidos, Mike Pence, e do Brasil, Hamilton Mourão; e com os presidentes da Colômbia, Guatemala e Panamá. Durante esse evento, o Grupo de Lima fez uma declaração em apoio à transição democrática da Venezuela e à reconstrução social, política e econômica. É necessário destacar que os Estados Membros decidiram solicitar ao Tribunal Penal Internacional (TPI) que investigasse as violações dos direitos humanos e a prática de crimes contra a humanidade que ocorrem sob o governo de Nicolás Maduro<sup>[30]</sup>.

36

Em Medellín, a 49ª Assembleia Geral da OEA, denominada “Inovando para fortalecer o multilateralismo hemisférico”, proposta pela Missão Colombiana à organização, ocorreu em junho de 2019. Entre os tópicos discutidos durante a cúpula estavam: a crise venezuelana, o problema da migração, a situação na Nicarágua, os direitos humanos na Colômbia, o fortalecimento da democracia e a promoção da segurança hemisférica<sup>[31]</sup>.

Já a cidade de Cartagena sediou a Primeira Cúpula Ministerial Colômbia-Caricom (Comunidade do Caribe) em julho de 2019, com o objetivo de fortalecer os laços diplomáticos e comerciais com os países que compõem essa comunidade. Entre os temas de interesse comum estão comércio, cultura, meio ambiente,

[29] MRE. Memorias al Congreso 2018-2019. Disponível em: <[https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/memorias\\_al\\_congreso\\_2018-2019\\_1.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/memorias_al_congreso_2018-2019_1.pdf)>. Acesso em: 14/04/2020.

[30] MRE. Declaración del Grupo de Lima en apoyo al proceso de transición democrática y la reconstrucción de Venezuela, 25/02/2019. Disponível em: <<https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaracion-grupo-lima-apoyo-proceso-transicion-democratica-reconstruccion-venezuela>>. Acesso em: 15/04/2020.

[31] OEA. Declaraciones y Resoluciones aprobadas por la Asamblea General en el Cuadragésimo Noveno Período Ordinario de Sesiones. AG/doc.5682/19. Medellín: OEA. 2019.

tráfico de drogas e tráfico de pessoas. Vale ressaltar que neste encontro questões relacionadas à democracia na Venezuela não foram abordadas.

Frente aos incêndios na Amazônia e levando em conta a importância dessa área no sistema climático global, a Colômbia liderou a Cúpula Presidencial para a Amazônia em Letícia em setembro de 2019, buscando exercer um papel de destaque na região ao tentar liderar o tratamento deste tema. O objetivo desta reunião foi proporcionar um espaço para o diálogo entre os países que compõem a Amazônia para discutir a proteção e o uso sustentável da região, enfatizando os direitos soberanos sobre o território e o uso dos recursos naturais. Como resultado, sete países assinaram o Pacto de Letícia para a Amazônia, um instrumento com 16 ações que busca promover a cooperação em torno da conservação e do desenvolvimento sustentável da Amazônia, incluindo Colômbia, Peru, Equador, Bolívia, Brasil, Suriname e Guiana<sup>[32]</sup>. Assim, o presidente Duque se uniu aos apelos da comunidade internacional para a proteção ao meio ambiente e, principalmente, para tomar as medidas apropriadas para enfrentar as mudanças climáticas. Em âmbito doméstico, declarou o meio ambiente como um ativo estratégico da política de segurança nacional e se comprometeu com a meta de plantar 180 milhões de árvores até 2022<sup>[33]</sup>. Estes esforços se inserem nos objetivos do governo de projetar o país na área de meio ambiente a nível internacional.

### **Serviço exterior colombiano: a permanência das fragilidades**

O MRE colombiano possui uma trajetória institucional distinta de sua congênere brasileira, sendo marcado por uma tradição clientelista, pelo baixo grau de profissionalismo dos diplomatas e pelo seu protagonismo reduzido na formulação da política exterior. Embora a instituição diplomática seja uma das mais antigas do Estado colombiano, não se consolidou até os dias atuais como coordenadora da política exterior do país e não assumiu integralmente a função a qual está destinada, dividindo seu campo de atuação com outros atores, sem ter força e legitimidade institucional para formular e implementar uma política externa coerente. Associa-se a isso a partidarização e o clientelismo como características do sistema político colombiano,

[32] MRE. Siete países suscriben el pacto de Leticia por la Amazonía, 06/09/2019. Disponível em: <<https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/siete-paises-suscriben-pacto-leticia-amazonia>>. Acesso em: 14/04/2020.

[33] Presidencia de Colombia. Intervención del Presidente Iván Duque en la Cumbre sobre el Cambio Climático en Naciones Unidas, 23/09/2019. Disponível em: <<https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Intervencion-del-Presidente-Ivan-Duque-en-la-Cumbre-sobre-el-Cambio-Climatico-en-Naciones-Unidas-190923.aspx>>. Acesso em: 14/04/2020.



que se tornaram intrínsecas ao funcionamento da Chancelaria<sup>[34]</sup>.

Mesmo com inúmeras tentativas de estabelecer reformas e um sistema meritocrático na corporação diplomática, predominam – ainda hoje – dificuldades para operacionalizar as reformas e profissionalizar a corporação. Apesar das tentativas de melhorar o serviço exterior, o Decreto Lei 274 de 2000 estabelece, no artigo 6º, parágrafo 1º, que o cargo de embaixador e cônsul será nomeado e destituído livremente pelo presidente da República. O Tribunal Constitucional declarou em 2001 que pelo menos 20% dos embaixadores colombianos devem ser diplomatas, contudo isso deixou uma ampla margem para o partido da situação cumprir os compromissos assumidos na campanha eleitoral, enfraquecendo o serviço de relações exteriores colombiano ao permitir um grande número de indicações políticas de pessoas que não possuem preparação ou perfil para assumir cargos no exterior<sup>[35]</sup>.

Desde o início do governo Duque, algumas nomeações suscitaram críticas, como Francisco Santos (vice-presidente de Uribe) em Washington, Alejandro Ordoñez (ex procurador de Uribe e Santos 2009-2016) na OEA, Guillermo Fernandez de Soto nas Nações Unidas (embaixador nos Países Baixos durante o governo Uribe), Viviane Morales (que renunciou à corrida presidencial e se somou à campanha de Duque) na França e Ana Milena Muñoz (esposa do ex-presidente César Gaviria) no Egito<sup>[36]</sup>. No início da gestão de Duque, o chanceler indicado, Carlos Holmes Trujillo, que não é funcionário de carreira, havia declarado que trabalharia em prol da profissionalização da carreira, uma demanda antiga da Associação Diplomática e do Sindicato vinculado ao MRE colombiano. Trujillo buscou nomear funcionários da Chancelaria para ocupar altos cargos diretivos, como os de Vice-Ministro das Relações Exteriores, Secretário Geral e Chefe de Gabinete. Mas, durante sua gestão, permaneceu com baixo percentual o número de embaixadores da Colômbia que são diplomatas (pouco mais de 30%) servindo no exterior<sup>[37]</sup>.

[34] Gonçalves, Fernanda Cristina Nanci Izidro. Trajetória institucional e autonomia decisória: um estudo comparado das organizações diplomáticas e militares e da articulação entre política externa e de defesa no Brasil e na Colômbia. 2019. 299f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IESP/UERJ, Rio de Janeiro.

[35] Presidencia de Colombia. Decreto 274 de 2000 por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular, 2000. Disponível em: <[https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_col\\_dec\\_274\\_sp.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_col_dec_274_sp.pdf)>. Acesso em: 22/04/2020.

[36] Semana. ‘Revolcón’ diplomático: se van los santistas, llegan los duquistas, 11/04/2018. Disponível em: <<https://www.semana.com/Item/ArticleAsync/589052>>. Acesso em: 17/04/2020.

[37] MRE. Nombramientos en Ministerio de Relaciones Exteriores han sido acordes a la ley y a las normas: Canciller Holmes Trujillo en debate en el Congreso, 02/10/2019. Disponível em: <<https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/2019-10-02/22347>>. Acesso em: 14/04/2020.

A chegada de Trujillo – aliado do uribismo – ao Ministério de Relações Exteriores (MRE) fortaleceu o tratamento do tema da segurança na agenda externa. O chanceler conduziu a securitização da crise venezuelana, liderando o cerco diplomático a Maduro, e as denúncias nas instituições internacionais dos vínculos do governo venezuelano com grupos armados ilegais e narcotraficantes, além de ter buscado maior aproximação com os EUA. Não é coincidência que após a crise que se instaurou no Ministério da Defesa<sup>[38]</sup>, resultando na saída de Guillermo Botero, Trujillo tenha assumido o posto de novo ministro. Essa mudança de cargo contrasta com o período de gestão de Santos, em que María Ángela Holguín se manteve como Chanceler durante seus dois mandatos (2010-2018), garantindo certa continuidade e dotando a instituição de um maior grau de institucionalidade, frente a períodos anteriores em que uma característica era a rotatividade de Ministros assumindo a função.

Em seu lugar, Claudia Blum – ex-senadora (1991-2006) e embaixadora do país nas Nações Unidas (2006-2010) durante o governo de Uribe – assumiu o comando da Chancelaria. Duque indicou quais seriam suas prioridades na pasta: manter em funcionamento o Grupo de Lima e a estratégia de pressão ao governo de Maduro e defender a Colômbia na disputa com a Nicarágua sobre o Arquipélago de San Andrés. Antes de assumir o posto, a atual chanceler teve conversas privadas divulgadas na mídia em que, junto ao embaixador colombiano nos EUA, Francisco Santos, criticava a política externa de Trujillo<sup>[39]</sup>.

39

Até o momento, entretanto, não houve mudança na condução da política exterior colombiana e os esforços de profissionalização da carreira continuam caminhando a passos lentos. Persistem, assim, os tradicionais problemas que impactam negativamente o serviço exterior colombiano e a representação dos interesses e posições do país a nível internacional.

### Conclusão

A política externa conduzida pelo presidente Duque é marcada pela internacionalização da agenda de segurança e defesa e pela busca por diversificar a agenda externa com temas econômicos, ambientais, migratórios. Como apresentado, a crise venezuelana é um dos temas centrais da política externa colombiana, estando no cerne dos debates do país em fóruns multilaterais, mobilizando grande esforço diplomático devido aos

[38] Sua renúncia foi anunciada em novembro de 2019 após oposição ao governo de Duque o acusar no Senado de ser conivente com execuções extrajudiciais e de ocultar a morte de oito menores de idade em um bombardeio contra dissidentes da extinta Farc em agosto do mesmo ano.

[39] El Espectador. Claudia Blum se posesiona como la nueva canciller de Colombia, 27/11/2019. Disponível em: <<https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/claudia-blum-se-posesiona-como-la-nueva-canciller-de-colombia-articulo-893220>>. Acesso em: 14/04/2020.

laços identificados de dissidências das Farc, de membros do ELN e de outros grupos armados com o governo de Maduro. No âmbito regional e global, o país denunciou as irregularidades do regime vizinho e as possíveis ameaças à estabilidade e à paz regional, obtendo resultados modestos no âmbito da OEA e da ONU.

A securitização da agenda externa se deu também com o reforço da política de combate às drogas, alinhada aos EUA e a ideia de retomar uma posição mais dura frente aos cultivos ilícitos. Contudo, no que tange à construção da paz no país, a pressão internacional existente sobre o tema levou o governo a moderar seu discurso. Em paralelo, Duque não poupou esforços, inclusive por meio da diplomacia presidencial, para diversificar as questões que integram as relações internacionais do país, buscando tornar a Colômbia uma referência na área ambiental e um país com laços comerciais mais fortalecidos e diversificados, além de mais ativo nas discussões e foros regionais. Mesmo com esse esforço, persistem os tradicionais problemas no serviço exterior colombiano, que prejudicam a representação e projeção internacional dos interesses nacionais.

Assim, os vetores clássicos da política externa – a estratégia antidrogas fracassada sob a supervisão de Washington e as fraquezas do serviço exterior– continuam a marcar a inserção internacional do país. Mais promissor seria focar nas vantagens que diversos parceiros oferecem na seara externa na área econômica, comercial e de cooperação em inúmeras áreas de políticas públicas, como meio ambiente. Nesses âmbitos, o país conseguiria buscar fatores que potencializassem uma diferenciada inserção internacional, aprimorando sua estratégia de política externa, que poderia ser a de um estabilizador regional – se trabalhasse em prol da promoção de uma saída negociada para a crise na Venezuela e se consolidasse a paz a nível doméstico –, sem repetir opções e caminhos com resultados já conhecidos em sua história diplomática.

*Artigo recebido para publicação em: 22 de abril de 2020*





O NEAAPE reúne pesquisadoras e pesquisadores dedicados a compreender o processo decisório e os temas que integram as agendas de política externa por meio de estudos e análises sobre distintos países, seja de forma individual ou sob uma perspectiva comparada. O NEAAPE também produz textos, mapas, infográficos, tabelas e entrevistas que ilustram e problematizam este campo de pesquisa e reflexão. Criado em 2016, o Núcleo dá continuidade às pesquisas realizadas no âmbito da extinta Rede de Agendas e Atores de Política Externa que foi responsável, com apoio do CNPq, por avançar a reflexão sobre a política externa como uma política pública.



# NEAAPE

Núcleo de Estudos  
Atores e Agendas de Política Externa