

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de
Conjuntura em Relações
Internacionais

N^{os} 36/37

Julho – Agosto – 2003



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

S U M Á R I O

**A DOCTRINA RUMSFELD. NOVO
PARADIGMA DA GUERRA MODERNA?**

JOÃO FÁBIO BERTONHA

**EQUÍVOCOS ACERCA DO CONCEITO
DE INTERNACIONALIZAÇÃO DE
ESPAÇOS**

CLARITA COSTA MAIA

**VOCÊ JÁ TOSSIU HOJE? OS EFEITOS
DA PNEUMONIA ASIÁTICA**

PAULO ANTÔNIO PEREIRA PINTO

**A CONSTITUIÇÃO, O PARLAMENTO E
A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

UMBERTO CELLI JUNIOR

**COMÉRCIO INTERNACIONAL E
DESENVOLVIMENTO**

ROBERTO DI SENA JÚNIOR

O MAPA DA ESTRADA

CRISTINA SOREANU PECEQUILO

**IRAQUE: A DIFICULDADE DA
ESTABILIDADE POLÍTICA**

VIRGÍLIO CAIXETA ARRAES

A CÚPULA DE WASHINGTON

CRISTINA SOREANU PECEQUILO

**QUE ESPERA DE KIRCHNER
O BRASIL DE LULA?**

AMADO LUIZ CERVO

A Doutrina Rumsfeld. Novo paradigma da guerra moderna?

João Fábio Bertonha*

No seu brilhante livro “A History of Warfare” (London, Hutchinson, 1993), o historiador britânico John Keegan demonstra como a guerra, apesar de presente na sociedade humana desde sempre, não é nem de longe uma atividade imutável ou única. No decorrer dos séculos, as várias culturas humanas viram o combate de forma diferente e, nos momentos em que maneiras diferentes de pensar a guerra foram postas em choque, normalmente uma se revelou superior e derrotou a outra. Foi o que ocorreu, por exemplo, quando os gregos derrotaram os persas ou os espanhóis os astecas.

A guerra, com as suas funções, limites e rituais, tem sido pensada, portanto, de forma diferente no decorrer da História e as implicações disto no relacionamento entre as sociedades parece claro. Além disso, essas “filosofias de guerra” diferentes implicam em muito mais do que o simples combate, refletindo o próprio coração da sociedade em que estão inseridas.

Mesmo se nos restringirmos às táticas e técnicas dentro do campo de batalha, contudo, a guerra dificilmente poderia ser considerada algo estático, parado no tempo. Às vezes como resultado de inovações tecnológicas (como o cavalo, o arco composto e a pólvora) ou simplesmente de uma nova maneira de pensar, as inovações no campo tático são contínuas e mudam radicalmente o panorama dos campos de batalha. Da falange grega às divisões panzer nazistas, passando pelas legiões romanas e pelas fortalezas do Renascimento, a guerra é, no campo de batalha, uma infinita disputa entre tecnologias e doutrinas militares e, normalmente, quem demora a se adaptar à evolução das mesmas corre o risco de ser derrotado. A França de 1940 (lutando a Segunda Guerra Mundial com as armas e técnicas da Primeira) é um exemplo clássico disto.

Nesse artigo, gostaria de examinar as recentes intervenções americanas no Afeganistão e no Iraque, com vistas a verificar a hipótese de que estamos em um novo momento de mudança do paradigma militar, efetivado pelos

* Doutor em História Social pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), pesquisador associado do Centro de Estudos de Migrações Internacionais (CEMI) da mesma Universidade e Professor de História Contemporânea na Universidade Estadual de Maringá/PR.

americanos. Mudança de paradigma não na maneira de ver a guerra pelos Estados Unidos (que, em síntese, continua no mesmo modelo ocidental originário da tradição greco-romana, procurando eliminar o inimigo numa batalha decisiva e sem limitações), mas na sua operacionalização no campo de batalha.

Efetivamente, o pensamento tático americano tem mudado continuamente desde a ascensão dos Estados Unidos ao posto de superpotência no pós Segunda Guerra Mundial. Nessa guerra e nas anteriores, eles seguiram basicamente os padrões operacionais em uso por outros países ocidentais (adaptando, por exemplo, a doutrina das divisões blindadas alemãs ao seu Exército) e isso não se modificou substancialmente, a meu ver, nas décadas seguintes. Os americanos continuaram, no auge da Guerra Fria, a considerar que venceriam seus inimigos utilizando massas de aviões, tanques e soldados, como haviam feito antes.

Dois acontecimentos levaram os pensadores do Pentágono a repensarem seu pensamento. O primeiro foi a Guerra do Vietnã, que mostrou aos generais que um poder militar esmagador não funciona contra um inimigo que foge de um confronto decisivo e que nada pode ser pior do que uma intervenção contra um inimigo desse tipo e que se arrasta, com baixas e sem perspectivas de solução, por anos. A partir daí, ficou claro para os militares americanos que quaisquer intervenções no Terceiro Mundo só deveriam ser feitas com uma estratégia política clara, superioridade total para garantir uma vitória decisiva e retirada rápida. Também o sistema de recrutamento militar e várias mudanças tecnológicas surgiram desse conflito.

O segundo acontecimento foi a crescente clareza, nos anos 70, que um conflito com a União Soviética nos velhos termos seria inevitavelmente uma derrota, dada a imensa superioridade numérica dos soviéticos. Lutar nos termos deles seria suicídio. A partir daí, surgiu a idéia de uma doutrina militar, a "AirLand Battle", enfatizando coordenação de poder aéreo e terrestre, mobilidade e troca de informações em tempo real para superar o número superior soviético.

Conforme registrado em artigo anterior, publicado nesse mesmo espaço ("Aspectos militares da campanha americana no Iraque", in *Correio Internacional*, Brasília, março/2003), foi com essa doutrina e uma nova geração de armamentos que os americanos destruíram as forças armadas iraquianas durante a Primeira Guerra do Golfo. Ainda assim, a mudança de paradigma não foi completa, pois as fases aérea e terrestre da campanha foram separadas e uma concentração esmagadora de tropas e armas pesadas foi realizada para cumprir o plano.

Nos anos posteriores, com o colapso final da União Soviética, a pressão por mudanças ainda maiores cresceu. Começou-se a discutir, no Pentágono, a idéia de substituir massas de tanques e soldados por forças extremamente leves, equipadas com armas de tecnologia ainda mais sofisticada e maciço apoio aéreo, potencializado por sistemas de informação e aquisição de alvos aperfeiçoados e bombas inteligentes. Uma "mean lean machine", máquina enxuta e má, capaz de dar conta não apenas dos inimigos convencionais, como também de outros, como terroristas, desejosos de fazer uma "guerra assimétrica" contra os Estados Unidos.

No governo Bush, o secretário da Defesa Donald Rumsfeld é um ferrenho defensor dessa mudança e o Afeganistão foi seu primeiro teste. O país não foi invadido por centenas de milhares de homens com armamento pesado (o que seria repetir o erro dos soviéticos nos anos 80), mas por forças especiais levemente armadas que usavam sistemas especiais para chamar apoio aéreo devastador quando necessário. O regime Taleban efetivamente desabou no processo e Rumsfeld e sua linha de pensamento pareceram estar com a razão, mas a maior parte dos militares americanos hesitava em aderir a esta idéia e abandonar completamente os sistemas táticos anteriores.

A Segunda Guerra do Golfo revelou a força dessa tensão. Rumsfeld insistiu em invadir o Iraque com forças muito menores e mais leves do que os militares queriam. Para ele, a nova campanha devia ser uma guerra do Afeganistão em escala maior e

não uma Primeira Guerra do Golfo um pouco menor. Uma solução de meio termo foi adotada e a guerra foi vencida. A questão agora é verificar se, da avaliação dos resultados desse híbrido, voltaremos ao paradigma anterior aperfeiçoado pelas novas tecnologias ou se um novo paradigma triunfará, com o nome Rumsfeld no título.

Não sei, evidentemente, o que circula nos corredores do Pentágono, mas a minha avaliação do ocorrido é que a doutrina Rumsfeld está cheia de falhas. Sem dúvida, as alterações tecnológicas do armamento americano nos últimos anos são espantosas e mudarão a maneira de fazer a guerra. Mas não creio que chegaremos ao mundo imaginado pelo secretário de defesa dos Estados Unidos e baseio isto na minha análise das campanhas do Iraque e do Afeganistão.

Nesse último país, por exemplo, como os Estados Unidos teriam conseguido acabar com o regime taleban sem o concurso de aliados locais, como a “Aliança do Norte”? Eles poderiam ter enviado forças especiais e bombardeado o país por anos, mas o taleban poderia ter resistido se não houvesse inimigos locais para fazer o serviço pesado. Sem estes aliados, e se os americanos quisessem realmente derrubar o regime, tropas pesadas e numerosas teriam sido necessárias, com todos os desdobramentos negativos daí decorrentes. Ou seja, sem apoio local, os americanos não triunfariam apenas com tropas leves e altamente tecnológicas.

No Iraque, por sua vez, o colapso do regime de Saddam Hussein com certeza foi espantoso, ainda mais depois de um período de resistência inicial que surpreendeu. A tão temida guerra urbana também não ocorreu na intensidade esperada. Mas esses acontecimentos não foram decorrência, a meu ver, da aplicação da “Doutrina Rumsfeld”, mas da política.

Como já tinha indicado no meu outro artigo, citado, o regime estava praticamente podre por dentro, mantido pelo terror, e era difícil acreditar que ele pudesse se manter. Bastou uma pressão militar maciça, indicando que o regime tinha os dias contados, e, provavelmente, uma boa quantidade de subornos e acordos por baixo do pano, e a resistência desmoronou.

Curiosamente, contudo, a pressão militar que realmente funcionou como gatilho do processo não foi a dos bombardeios cirúrgicos da doutrina “Choque e Pavor” de Harlan Ullman e James Wade (completamente irrealista para quem conhece a história dos bombardeios aliados na Alemanha na Segunda Guerra ou alemães na Inglaterra em 1940, que produziram mais ódio e desejo de revanche do que medo e paralisia), mas a das colunas de M1s e Bradleys entrando em Bagdá. Do mesmo modo, o único momento de alento dos adeptos de Saddam foi quando as longas e levemente armadas linhas de suprimento americanas foram ameaçadas. Sem forças realmente pesadas para eliminar essas ameaças, talvez esse alento pudesse ter sido transformado em esperança e maior disposição de luta.

A meu ver, portanto, a “Doutrina Rumsfeld” com certeza é muito útil para lutar contra inimigos não convencionais, como terroristas, e, em certas condições, pode muito bem servir para eliminar Estados inimigos armados convencionalmente, se as condições políticas locais forem favoráveis. Mas, para conquistar Estados fortes e estáveis, as tropas pesadas ainda são necessárias e as velhas doutrinas militares continuam válidas. Resta esperar que nem velhas e nem novas doutrinas militares sejam utilizadas nos anos a seguir, o que, com a nova direita republicana no poder no coração do Império, talvez seja uma esperança vã.



Equívocos Acerca do Conceito de Internacionalização de Espaços

Clarita Costa Maia*

Na segunda quinzena do mês de julho deste ano, o ex-Chanceler e ex-Primeiro Ministro israelense Shimon Peres propôs a divisão da parte moderna de Jerusalém entre árabes e israelenses e a internacionalização da parte antiga da cidade, a qual seria colocada sob a administração da Organização das Nações Unidas (ONU). Resgatou, com isso, antiga idéia havida para muitos como fundamental para o estabelecimento definitivo da paz na região. A proposta, partida de líder político de Israel, tornou-se ainda mais significativa, haja vista que as resistências à internacionalização de Jerusalém têm origem, sobretudo, israelense, sob a alegação de que a cidade foi, por mais de 3.300 anos, a capital dos judeus.

Nada obstante os aparentes compromisso e desapego por parte do líder israelense, evidenciados na proposta, as manifestações de Peres perpetuam a ambigüidade em torno do conceito de internacionalização de espaços, eis que a proposta original das Nações Unidas para a Cidade era a de colocá-la sob sua tutela, condição em tudo divergente da primeira.

Diante da falta de maiores esclarecimentos por parte de Shimon Peres sobre os propósitos da atuação da ONU em Jerusalém, os quais, conforme veremos, modificam-lhe o caráter, bem como o *status* futuro da Cidade, abre-se a disputas a interpretação sobre o significado do termo “internacionalização”: se vulgata do sistema de tutela previsto pela Carta de São Francisco ou se correspondente à transformação do espaço em *res communis*.

A Resolução 181(II) da Assembléia Geral das Nações Unidas (de 29 de novembro de 1947), trazia a decisão de que a cidade fosse colocada sob a tutela das Nações Unidas, com base no Capítulo XII de sua

Carta, cujo art. 76 dispõe sobre os objetivos básicos do sistema de tutela:

- a) favorecer a paz e a segurança internacionais;
- b) fomentar o progresso político, econômico, social e educacional dos habitantes dos territórios tutelados e o **seu desenvolvimento progressivo para alcançar governo próprio ou independência**, como mais convenha às circunstâncias particulares de cada território e de seus habitantes e aos desejos livremente expressos dos povos interessados e como for previsto nos termos de cada acordo de tutela;
- c) estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião e favorecer o reconhecimento da interdependência de todos os povos; e
- d) assegurar igualdade de tratamento nos domínios social, econômico e comercial para todos os Membros das Nações Unidas e seus nacionais e, para estes últimos, igual tratamento na administração da justiça, sem prejuízo dos objetivos acima expostos e sob reserva das disposições do art. 80.

Ainda segundo a Carta das Nações Unidas, o sistema de tutela pode ser aplicado aos territórios que, *inter alia*, sejam voluntariamente colocados sob tal sistema pelos Estados responsáveis pela sua administração. Esta seria a única hipótese a permitir a submissão de Jerusalém à tutela da ONU, visto serem as demais as de que o território já se encontre sob mandato das Nações Unidas (caso das antigas colônias, já superado) e a de que o território tenha sido separado de Estados inimigos em consequência

* Consultora Legislativa do Senado Federal.

da Segunda Guerra Mundial (hipótese também já vencida).

O art. 79 determina que as condições da tutela, bem como qualquer alteração ou emenda, serão determinados por acordo entre os Estados diretamente interessados, incluindo, no caso de território sob mandato, a potência mandatária (conforme visto, usado para os casos pretéritos de ex-colônias imperiais).

Da leitura do artigo 83 da Carta depreende-se que a função precípua de administração do território sob tutela é do Conselho de Segurança, que poderá, a seu alvedrio, valer-se da ajuda de um Conselho de Tutela, a ser integrado pelos membros da ONU que administrem territórios tutelados.

Outras são as conseqüências jurídicas da internacionalização propriamente dita. Se o regime de tutela tem por escopo o desenvolvimento local, com vistas a criar governo próprio dos locais e independência, a internacionalização visa tornar o espaço, nas palavras do jurista Pierre-Marie Dupuy, insuscetível de apropriação nacional, do que decorre, de forma simétrica, a liberdade de utilização do espaço por todos os Estados. A finalidade da internacionalização de um espaço não é, portanto, seu desenvolvimento com vistas ao alcance de sua independência e de sua soberania, mas, ao contrário, tirar-lhe a soberania, conferindo-lhe *status* de *res communis*, ou bem comum. Na categoria de espaços internacionalizados figuram, na atualidade e tão-somente, o espaço exterior, o Alto Mar e o Fundo Marítimo, denominado Área.

Embora o próprio jurista francês admita com certo entusiasmo o nascimento da noção de humanidade como sujeito ativo do Direito Internacional, a pleitear a internacionalização de seus bens comuns, deve-se ter em mente que a origem desse movimento ocorreu nos anos 1960, quando o diálogo internacional estava centrado nas questões de desenvolvimento e nas disparidades existentes em termos de bem-estar entre os países. A internacionalização de bens serviu como forma de garantir aos pequenos Estados, subdesenvolvidos ou

em desenvolvimento, parte do quinhão de bens existentes no planeta e ainda não-explorados, os quais bem poderiam ter sido partilhados entre os grandes Estados, não fossem as bem-sucedidas negociações multilaterais, as quais culminaram, entre outros atos, na lapidar Convenção de Montego Bay.

O pleito pela internacionalização de bens comuns à humanidade é, portanto, fruto de um momento histórico, no qual os interesses estavam focados na partilha dos bens econômicos. Muito recentemente, a “internacionalização” ganhou outras conotações, como a de compartilhamento de bens culturais da humanidade, de bens biológicos e de bens naturais, o que é de todo temerário.

A proposta de Shimon Peres, ainda que distante daquela prevista pela Resolução 181, não deixa de ser legítima. Caso as partes em litígio venham a obter consenso em favor da internacionalização de Jerusalém, tal poderá dar-se sem mácula ao Direito Internacional. A situação difere quando o movimento pela internacionalização tem origem em partes outras que não as em conflito. É sabido que o equilíbrio das relações exteriores, desde a Paz de Westphalia, está fundado na igualdade jurídica e soberana dos Estados, o que perpassa pela soberania territorial. A internacionalização de um espaço com soberania original, mesmo que disputada por algumas partes, fere este preceito, considerado verdadeira “cláusula pétreia” do Direito Internacional. Como decorrência dele, não seria legítimo a terceiros partes pleitearem o compartilhamento de um território, quando este está em disputa por apenas um número limitado de Estados ou quando este já está sob o controle soberano de um Estado. A Resolução 181 admite como partes interessadas exclusivamente árabes e israelenses.

De certo, a soberania do Estado está hoje abrandada por diversos regulamentos internacionais a impor-lhe obrigações, como, por exemplo, a de observar e garantir a observância, dentro de seu território, dos direitos de proteção à pessoa humana. Todavia, mesmo essas normas não retiram do Estado o poder precípua da jurisdição interna, traduzido no

campo jurídico pelo princípio do esgotamento dos remédios internos, desenvolvido doutrinariamente por Antonio Augusto Cançado Trindade.

Conclui-se, portanto, que é obrigação da Comunidade Internacional respeitar a soberania dos Estados, garantindo-lhes apoio para a superação de seus problemas internos de transcendência internacional, sejam eles problemas atinentes à poluição e à mudança climática ou à biodiversidade, sejam eles conflitos armados. No caso em tela, o respeito à soberania se traduziria na tentativa de solução do diferendo entre árabes e israelenses pela administração e posse da cidade e não na retirada da posse da cidade pelas partes interessadas, trazendo outras partes para a partilha, no caso, os demais Estados, o que seria consequência da internacionalização de Jerusalém, ainda que a ONU fosse incumbida de sua administração.

A internacionalização de um espaço requer como fundamentação jurídica arguição de que pertence à humanidade, a qual poderá instituir, tal como o fez para a exploração dos fundos marinhos, relação de condomínio. No caso de Jerusalém, somente seria possível se levado a cabo sob o argumento de que a cidade é patrimônio histórico e cultural da humanidade.

O desenvolvimento do conceito de espaços internacionalizáveis é aparentemente preclaro e, muito

provavelmente, ovacionado por setores da sociedade que percebem nesta uma iniciativa tendente à solução de alguns dos grandes problemas que vitimam a humanidade. É de notar-se que os motivos políticos que lhe são subjacentes podem ser espúrios e as consequências dele advindas poderão ser nefastas.

Para o Brasil, os movimentos tendentes ao alargamento do conceito são particularmente perigosos, haja vista a intenção, ora colocada na categoria dos mitos e das lendas populares, ora colocada como ameaça real e iminente, sob acalorado debate, de internacionalização da Amazônia. Não é objetivo deste breve estudo provar o verdadeiro grau de risco da proposta, reiteradamente aventada por líderes de todas as nacionalidades, senão o de enquadrá-la, como hipótese que é, na discussão sobre as novas tendências do Direito Internacional Público.

Tem-se, por fim, que enquanto a primeira geração de debates acerca da internacionalização de bens tinha por finalidade minorar as discrepâncias econômicas existentes entre os Estados a partir da partilha de bens sobre os quais não recaía nenhuma reclamação ou soberania original, as novas gerações de debate sobre o tema abrem discussões de contornos indefinidos, com margens extremamente largas para a interpretação do que sejam os bens da humanidade.



Como publicar Artigos em Meridiano 47

O Boletim *Meridiano 47* resulta das contribuições de professores, pesquisadores, estudantes de pós-graduação e profissionais ligados à área, cuja produção intelectual se destine a refletir acerca de temas relevantes para a inserção internacional do Brasil. Os arquivos com artigos para o Boletim *Meridiano 47* devem conter até 90 linhas (ou 3 laudas) digitadas em Word 2000 (ou compatível), espaço 1,5, tipo 12, com extensão em torno de 5.500 caracteres. O artigo deve ser assinado, contendo o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional. Os arquivos devem ser enviados para editoria@relnet.com.br, indicando na linha *Assunto* "Contribuição para Meridiano 47".

Você já tossiu hoje? Os Efeitos da Pneumonia Asiática

Paulo Antônio Pereira Pinto*

“Você já comeu hoje”, era a pergunta que me endereçava diariamente – ao invés do “bom dia”, costumeiro a outras regiões do planeta – o porteiro chinês do prédio de nossa Embaixada em Cingapura, na elegante “Orchard Road”, no final da década de 1.980. Esse tipo de cumprimento matinal, feito por pessoas originárias do Sul da China, reflete longos e repetidos períodos de privações, catástrofes, guerras intermináveis e fenômenos da natureza que, com frequência assolam, há milênios, esta parte do mundo.

Certamente, a partir do momento em que vem sendo superada a crise atual da SARS – conforme ficou conhecida a pneumonia asiática – as pessoas não passarão a cumprimentar-se dizendo “você já tossiu hoje?”

Isto porque, mesmo considerando que, até o dia 20 de junho corrente, morreram mais de 800 pessoas e cerca de 8.500 foram contaminadas pelo vírus da SARS, a Organização Mundial da Saúde tem divulgado que esta primeira moléstia do novo milênio demonstrou ser, ainda, menos mortífera do que outras pragas que assolaram a Ásia, nos últimos séculos.

Assim, a tuberculose mata mais pessoas, diariamente, do que a pneumonia asiática e a malária causa número muito maior de vítimas. Em termos de mortandade, a SARS não está incluída, sequer, entre as 10 principais doenças mais contagiosas na Ásia.

Ao contrário de outras moléstias regionais, como a tuberculose e a malária, que se tornaram crônicas em áreas remotas, onde habitam populações marginalizadas, a SARS demonstrou, contudo,

representar perigo iminente, devido à facilidade com que é carregada, por exemplo, por passageiros de aviões, demonstrando ter potencial de transmissão internacional rápida.

Dessa forma, apesar de ter afetado número reduzido de pessoas – quando se pensa que quase metade da humanidade vive na Ásia – a SARS causou o pior desastre econômico, nos últimos 30 anos.

Em Taiwan, por exemplo, foi muito discutida a possibilidade de efeitos negativos nos cerca de US 100 bilhões que empresas locais têm investidos na China. A perda de credibilidade chinesa, no controle da moléstia, chegou-se a especular, contribuiria para decisões no sentido da transferência de capitais para o Sudeste Asiático.

Para os empresários, no entanto, a remoção de suas fábricas para outros locais é decisão muito difícil de ser tomada. As companhias taiwanesas que lá investiram o fizeram não apenas em função do vasto mercado chinês e inesgotável oferta de mão-de-obra barata, mas também pelo extensa cadeia de insumos que foi instalada, no outro lado do estreito, que se tornou indispensável para a produção eficiente de seus bens.

A posição da China, como base manufatureira é, portanto, muito difícil de ser substituída, segundo a opinião dos principais dirigentes das grandes fábricas de computadores e componentes eletrônicos em Taiwan. As estatísticas divulgadas pelo Governo chinês, ademais, continuam a revelar perspectivas de crescimento anual sustentável de cerca de 9%. Caso

* Diplomata de carreira e já serviu por mais de treze anos na região da Ásia-Pacífico, sucessivamente, em Pequim, Kuala Lumpur, Cingapura e Manila, em missões permanentes, e Xangai e Jacarta, provisoriamente. Em setembro de 1994 foi o coordenador da primeira missão acadêmica brasileira que visitou Cingapura, Pequim e Hong Kong. Atualmente é o Diretor do Escritório Comercial do Brasil em Taipé, Taiwan. As opiniões expressas neste artigo não expressam os pontos de vista do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

os dirigentes da RPC consigam, realmente, manter a SARS sob controle, não existem, em Taipé, dúvidas quanto ao fato de que a economia chinesa continuará a atrair investimentos diretos.

Se no patamar econômico, as coisas parecem ser mais claras, a SARS tornou, no entanto, meio turva a visão que se tem, no momento, das dimensões política e social.

Logo no início da crise, em maio de 2.003, incansáveis nos esforços de demonstração de que, ao contrário do que acontece no outro lado do estreito, em Taiwan existe liberdade de expressão, os formosinos, uma vez tomados pelo pânico com que a doença fortaleceu-se, colocaram em quarentena centenas de pessoas no Hospital Hoping – entre médicos, enfermeiras, pacientes de outros males, doentes da SARS e simples visitantes – e transformaram seu martírio em verdadeiro circo.

Assim, ao invés do antigo remédio que recomenda repouso para a cura de qualquer moléstia, foi prescrita uma série de manifestações permanentes em frente ao referido hospital, incluindo rezas de diferentes religiões e seitas e espetáculos diversos de músicos, dançarinos e acrobatas. Políticos revezaram-se, discursando com alto-falantes. Não havia, em suma, descanso para os que se encontravam confinados havia dias.

Não faltaram, a propósito, reflexões sobre a oportunidade oferecida pela moléstia, para a revelação do gosto chinês por manter más notícias em segredo. Em Taiwan, a transparência permitiu, no entanto, vislumbrar outros aspectos, também negativos. Por um lado, ficou desmonstrada falta de solidariedade e dedicação do serviço público no atendimento aos doentes, por outro, houve indícios de sérias lacunas na capacidade das lideranças

formosinas, quando foi necessário enfrentar este perigo comum.

A pneumonia, no entanto, não constituiu motivo para que cessássemos nossas atividades de promoção comercial. “Stop SARS” foi a bebida vencedora do concurso para a escolha da melhor combinação local da cachaça, que encerrou, no dia 30.04, o mês de promoção do produto brasileiro em Taiwan, que incluiu, também, a divulgação em pontos de vendas diretas ao consumidor.

A mistura mais votada recebeu ervas chinesas medicinais e foi servida quente. Competiu entre vinte finalistas, em Taipé. Na condição de jurado, tive que provar dezenas de conquistéis.

Ao apelidar a mistura vencedora com referência à pneumonia asiática, não pude me furtar de lembrar que o vírus que nos assolava se chama “corona”. Ao contrário daquela bebida, conforme estava sendo atestado pela mistura da cachaça com ervas medicinais, a nossa faria bem à saúde.

A receita vencedora está sendo, agora, divulgada ao público. Não ficou claro, ainda, se o produto será vendido em bares ou farmácias.

Os dois meses de tensões maiores que temos vivido, desde que se configurou a necessidade de combater a moléstia, trouxeram enormes inconvenientes, desde o uso da máscara ao receio de ser colocado sob quarentena, conforme ocorreu com milhares de pessoas. O rosto coberto, ademais, escondeu o sorriso, que é o traço característico dos habitantes da região e um dos elementos mais estimulantes para os estrangeiros que vivemos aqui.

Entre os poucos confortos trazido pela pneumonia, cabe registrar que, para contornar as filas, em frente, por exemplo, dos caixas eletrônicos, bastava uma boa tossidela – todos deixavam você passar.



A Constituição, o Parlamento e a Política Externa Brasileira

Umberto Celli Junior*

No Brasil, questões relativas à política externa foram durante muito tempo percebidas como secundárias nas preocupações públicas ou privadas. A crescente inserção do país no contexto de uma economia globalizada responsável pela redução do espaço do governo para adoção de políticas públicas (e.g., política industrial) tem despertado, ainda que tardiamente, a atenção de autoridades, de políticos, do empresariado e, em menor escala, da sociedade civil, para a importância das negociações comerciais internacionais em curso. Temas como a participação do Brasil na OMC, no Mercosul, na Alca e nas negociações para a formação de um acordo de livre comércio com a União Européia têm sido objeto de freqüentes debates nas Universidades, nos centros de estudos especializados e em algumas entidades laborais e patronais, com ampla cobertura da imprensa¹. Em 2002, durante a campanha para as eleições presidenciais, os quatro candidatos mais importantes incluíram em seus programas propostas para uma atuação do Brasil nas negociações comerciais regionais e multilaterais, fato que comprova, para usar a expressão de Celso Lafer, uma diluição entre tópicos e assuntos de natureza interna e externa *"intensificada pelo movimento centrípeta da lógica da globalização"*².

Apesar disso, o Parlamento brasileiro tem tido tradicionalmente pouca atuação nas discussões envolvendo tais negociações comerciais internacionais e na formulação da política externa brasileira, limitando-se apenas a aprovar ou rejeitar *"in totum"*

tratados e atos internacionais. Nos fóruns ou mesas de negociações bilaterais, regionais ou multilaterais *"a presença de parlamentares se resume, quase sempre, à condição de observadores"*³. Note-se que a Constituição de 1988, fiel à tradição republicana do país, buscou assegurar um equilíbrio nas atribuições do Parlamento e do Executivo no campo das relações internacionais. Nos termos do artigo 84, compete privativamente ao Executivo, na figura do Presidente da República, *"manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos"* (inciso VII) e *"celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional"* (inciso VIII) (grifamos). Já o artigo 49, inciso I, atribui competência exclusiva ao Parlamento para *"resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional"*.

Segundo observa Lúcio Alcântara, esse papel inexpressivo do Parlamento em assuntos de crucial importância para os destinos do país – em que pesem os poderes que lhe foram outorgados pelos artigos da Constituição citados, acima, – deve-se a *"óbvias razões de ordem prática"*, pois *"não seria possível a um país aprovar emendas a um tratado internacional negociado em âmbito multilateral"*. Com efeito, diz ele, *"tal prática, se adotada por todos os Estados contratantes, haveria de gerar um completo caos na convivência internacional, tornando impossível, do ponto de vista prático, qualquer previsibilidade"*

* Professor de Direito Internacional da Universidade de São Paulo.

¹ Exemplo da grande cobertura da imprensa é a manchete principal do Jornal Folha de São Paulo de 13 de setembro de 2003 acerca das negociações na 5ª Conferência Ministerial da OMC: "Brasil vira alvo de críticas na OMC".

² Celso Lafer, *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*, São Paulo, Perspectiva, 2001, p. 17.

³ Editorial do Jornal Gazeta Mercantil, de 11 de agosto de 2003, intitulado "Diretrizes para as negociações externas", p. A-3.

quanto à ratificação ou modificação de textos acordados ao longo de inúmeras reuniões e muitas vezes difíceis negociações”⁴.

Nos Estados Unidos, ao contrário, o Parlamento, no exercício de suas competências constitucionais, tem tido atuação destacada no que tange as negociações comerciais internacionais do país. Na forma do artigo I, Seção VIII, cláusula (3), da Constituição daquele país, cabe ao Congresso regular “o comércio com as nações estrangeiras...”. Contudo, por construção jurisprudencial da Suprema Corte, passou a ser admitida a delegação dessa competência ao Presidente da República por meio do *fast track* (via rápida) atualmente denominada *Trade Promotion Authority* (TPA). Trata-se de mecanismo pelo qual o Congresso concede ao Poder Executivo, por um período limitado, poderes para negociar acordos comerciais com países ou blocos, os quais não podem ser modificados pelo Congresso⁵. A Câmara e o Senado podem aprovar ou rejeitar tais acordos, mas devem fazê-lo sem emendas. A TPA constitui, assim, um mandato (que, aliás, foi negado repetidamente ao Presidente Clinton) por meio do qual o Congresso especifica os interesses a serem defendidos pelo Poder Executivo e delimita o campo de atuação da equipe negociadora. Ao balizar a atuação do Poder Executivo nas negociações internacionais, a TPA, além de conferir-lhes maior legitimidade, proporciona maior segurança quanto à aprovação do acordo comercial pelo Congresso, contornando, em princípio, o problema causado pela ausência de “previsibilidade” a que se refere Lúcio Alcântara. Consoante o “Guia sobre a TPA”, preparado pelo Conselho de Negócios Brasil-Estados Unidos, da Câmara de Comércio Americana no Brasil, a “TPA é necessária porque permite que os países que negociam com os Estados Unidos tenham confiança

de que um acordo alcançado com a administração não será modificado pelo Congresso. Portanto, a maioria dos países se recusa negociar acordos de comércio com os EUA sem a garantia que a TPA provê. Isto significa que a aprovação da TPA é essencial para assegurar progressos nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e na Organização Mundial de Comércio (OMC)”⁶.

De fato, a TPA aprovada pelo Congresso dos Estados Unidos em agosto de 2002 é uma lei extensa e detalhada, que define os objetivos a serem perseguidos pelo Executivo nas negociações da OMC, da ALCA e outras. Estabelece também rigorosos mecanismos de monitoramento dos negociadores pelo Congresso, isto é, limites ao que pode ser concedido nas negociações. A TPA impede, dentre outros, que o Executivo negocie acordos que possam resultar em alterações da legislação antidumping dos Estados Unidos, um dos principais instrumentos protecionistas daquele país. Ademais, negociações relacionadas a uma série de “produtos sensíveis” (inclusive agrícolas) não poderão ser realizadas⁷.

No Brasil, a utilização do comércio internacional como instrumento básico do desenvolvimento econômico e social do país é também imperativa. Por isso, não pode o Parlamento continuar a ter uma posição passiva diante de acordos internacionais que irão definir os rumos e os destinos do país. A exemplo do que ocorre nos Estados Unidos com a TPA, é preciso que o Congresso também disponha de instrumentos que lhe permitam efetivamente respaldar a participação do governo brasileiro em negociações comerciais multilaterais, regionais ou bilaterais. É necessário, enfim, que o Congresso possa “exercer com pleno conhecimento de causa a prerrogativa que lhe confere o Artigo 84, inciso VIII, da Constituição de referendar, ou não, os acordos celebrados”. É exatamente isso o

⁴ Lúcio Alcântara, “Os parlamentos e as relações internacionais”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 44 (1), 2001, p. 14.

⁵ Além dos Estados Unidos, muitos outros países desenvolvidos utilizam esse mecanismo.

⁶ Conforme “Insider’s Guide to Trade Promotion Authority”, Brazil-U.S. Business Council, São Paulo, abril 2002, p. 4.

⁷ Embora não se pretenda neste espaço analisar o mérito da TPA, é importante registrar que ela contraria flagrantemente interesses fundamentais das exportações brasileiras, principalmente ao limitar a possibilidade de serem revistos subsídios agrícolas e ao impedir alterações na legislação antidumping que tanto tem afetado as vendas de produtos manufaturados para os Estados Unidos, como os produtos siderúrgicos. O que se verifica é que a “previsibilidade” assegurada pela TPA poderá ser um entrave às negociações com outros países.

que diz a Justificativa do Projeto de Lei nº 189, de 2003, de autoria do senador paulista Eduardo Matarazzo Suplicy, o qual, se aprovado, marcará uma sensível mudança no papel do Congresso Nacional em relação à política externa brasileira.

Embora bem menos detalhado que a TPA, o Projeto de Lei nº 189/2003 tem por finalidade definir “os objetivos, métodos e modalidades da participação do governo brasileiro em negociações comerciais multilaterais, regionais ou bilaterais”, ou seja, visa a criar um instrumento de pressão, nos moldes da TPA, que dará respaldo ao governo brasileiro nas negociações comerciais internacionais⁸. Como enfatizado em sua Justificativa, colocará “os negociadores e o próprio Poder Executivo ao abrigo de constrangimentos e pressões indevidas por parte de outros parceiros nas negociações”. O referendo de que trata o artigo 84, inciso VIII, da Constituição, passará a depender, em matéria de acordos comerciais, do estrito atendimento do disposto no “mandato negociador” e desde que sejam criadas condições que permitam atingir, dentre outros, os seguintes objetivos típicos de políticas públicas: (i) expandir de forma significativa mercados externos para a colocação de bens, a prestação de serviços, inclusive através da presença de pessoas físicas, e a realização de investimentos brasileiros; (ii) ampliar substancialmente a capacidade dos setores produtivos do país para gerar empregos; e (iii) possibilitar, mediante o crescimento dinâmico das exportações, a adoção de uma política de importação de insumos, bens de capital e tecnologia necessários, em níveis compatíveis com a manutenção de altas taxas de crescimento da economia.

O Projeto de Lei nº 189/2003 estabelece, ademais, que a atuação brasileira em negociações comerciais internacionais deverá ter como resultados imediatos uma definição clara do escopo de cada processo negociador, como a ALCA, a OMC e o acordo Mercosul e União Européia. Os temas sistêmicos de relevância especial para países em desenvolvimento como o Brasil, tais como propriedade intelectual

relacionada com o comércio, investimentos e, eventualmente, compras governamentais, deverão ser mantidos no contexto da OMC⁹. De qualquer modo, deverá ser preservado “o exercício soberano da competência do Poder Legislativo brasileiro para aprovar legislação específica em matéria comercial e de desenvolvimento agrícola, industrial e de serviços, bem como do Poder Executivo para adotar políticas correspondentes”. As restrições atualmente contidas em acordos da OMC, tais como o “Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio” (TRIMs), o “Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio” (TRIPs), bem assim o “Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias”, que reduzem significativamente o espaço do governo para adoção de políticas públicas, bem ilustram a importância desse dispositivo do Projeto de Lei nº 189/2003.

Por fim, em sintonia com o espírito da Constituição Federal, ao permitir que o Congresso possa exercer com pleno conhecimento de causa a prerrogativa que lhe confere o artigo 84, inciso VIII, prevê o Projeto de Lei nº 189/2003 que:

“O Congresso Nacional, através de suas Comissões competentes e de missões especialmente designadas para esse fim, acompanhará de perto o andamento das negociações comerciais e, de acordo com os dispositivos regimentais, avaliará seus resultados parciais e finais, inclusive através da convocação de membros do Poder Executivo e de Audiências com especialistas e representantes de setores da economia diretamente interessados nas negociações, de modo a facilitar a tomada da decisão no art. 2º retro. A avaliação aqui estipulada far-se-á obrigatoriamente antes da firma de quaisquer acordos, ainda que setoriais, que finalizem negociações”.

A introdução no Brasil de um mecanismo similar ao da TPA é medida que deve ser apoiada, pois resgata, em definitivo, o papel que o Parlamento deve ter em matéria de política externa.

⁸ Ver a respeito Editorial do Jornal Gazeta Mercantil, de 11 de agosto de 2003, p. A-3.

⁹ Essa posição, aliás, já foi manifestada pelo Brasil nas negociações em curso para a formação da ALCA.

Comércio Internacional e Desenvolvimento

Roberto Di Sena Júnior*

O tema comércio internacional sempre despertou o entusiasmo de estudiosos no Brasil. A bibliografia nacional em matéria de comércio internacional é relativamente vasta e, atualmente, encontram-se com facilidade bons livros e artigos em português sobre o tema.

Protecionismo, neo-protecionismo, barreiras técnicas e fitossanitárias, exigências ambientais e trabalhistas, drawback, dumping, subsídios, salvaguardas e outras expressões tornaram-se comuns no vocabulário daqueles que se dedicam ao estudo do comércio internacional. Foram-se os tempos em que essas expressões não significavam nada para os formuladores da política comercial brasileira. Hoje, elas não só significam, como têm sido objeto de estudos específicos, produzidos não apenas por universidades e institutos de pesquisa, mas também pelo próprio governo, especialmente pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

Inúmeros estudos têm sido produzidos em defesa de uma maior integração do Brasil à economia mundial. Via de regra, eles fazem referência ao enorme potencial da economia brasileira e à limitada participação dos produtos nacionais nas exportações mundiais, que respondem por apenas 0,8% do total segundo o último Relatório Anual da OMC. Sem sombra de dúvida, é importante que o Brasil discuta e combata as barreiras tarifárias e não-tarifárias que restringem indevidamente as exportações nacionais, mas também é importante discutir como melhor distribuir a riqueza gerada pelo comércio internacional.

As teorias econômicas afirmam e demonstram através de inúmeros modelos que mais comércio é melhor que menos comércio. É fato comum os livros

de economia internacional listarem os benefícios do livre comércio, dentre os quais destacam-se: melhor alocação de mão-de-obra e capital, aumento de produtividade, redução dos custos de produção, ganhos de escala, dentre vários outros. Entretanto, as teorias possuem limitações que devem ser ponderadas pelos formuladores de políticas a fim de adaptá-las à realidade local de cada país.

Que o comércio internacional gera riqueza isso é certo, porém, tem sido negligenciada no Brasil a discussão sobre “para quem” essa riqueza é gerada, ou melhor, quais os segmentos da sociedade que dela se beneficiam. No século XIX, Stuart Mill já ponderava que “é apenas nos países atrasados do mundo que o aumento da produção é ainda um objetivo importante; nos mais avançados, o que é economicamente necessário é uma melhor distribuição”.

Ao transcrever esse trecho da obra “Princípios de Economia Política”, não estamos defendendo que o Brasil deixe de estimular a produção e a expansão do volume de exportações. Isso é de suma importância; contudo, tão importante quanto a própria produção e exportação, é a distribuição da riqueza gerada por todo esse processo. Não é à toa que os descontentes da globalização reúnem-se periodicamente para protestar e esbravejar improperios contra o FMI, a OMC, o Banco Mundial e outros organismos internacionais. Eles acreditam que a abertura comercial, aspecto mais visível da globalização, tem contribuído para o aumento das disparidades sociais e para o alargamento do abismo existente entre ricos e pobres.

Discutir a relação entre comércio e desenvolvimento é de vital importância, principalmente para um país como o Brasil, que apesar de ser fortemente competitivo em vários setores (agricultura

* Professor de Direito Internacional (UNIVALI/SC).

e siderurgia, por exemplo), ainda ostenta elevados índices de desigualdade social e modestos índices de desenvolvimento humano (65º lugar de acordo com o último relatório da PNUD).

Nesse contexto, é importante destacar a responsabilidade da próxima Conferência Ministerial da OMC, que será realizada em Cancun, entre 10 e 14 de setembro próximo. Essa reunião servirá como um “*mid-term review*” da Agenda de Desenvolvimento Doha, lançada em novembro de 2001. É importante atentar para o fato de que a palavra “desenvolvimento” não foi utilizada inadvertidamente pela OMC. Com isso, quer-se evidenciar o compromisso da organização para com o desenvolvimento sócio-econômico dos países mais pobres, utilizando para tanto o comércio internacional como ferramenta-chave nesse processo.

O êxito da Conferência Ministerial de Cancun impulsionará o crescimento econômico global através de uma maior liberalização das trocas comerciais e de investimentos, bem como dos benefícios econômicos decorrentes do reforço das regras da OMC. Todavia,

é igualmente importante que seja assegurada a plena integração dos países em desenvolvimento ao sistema multilateral de comércio.

Para que todos os países possam auferir benefícios do comércio global, há que se melhorar o acesso ao mercado para produtos agrícolas, produtos industriais e serviços. Ademais, a expansão do comércio deverá abranger não só as trocas comerciais entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, mas também o “comércio sul-sul”.

Essa crescente abertura dos mercados deverá ter lugar no contexto de regras acordadas em nível multilateral, notadamente nos domínios da concorrência e dos investimentos, dos mercados públicos e da facilitação das trocas comerciais. As negociações comerciais deverão igualmente ter em conta as necessidades específicas e os diferentes níveis de desenvolvimento dos membros da OMC, prevendo assim a flexibilidade necessária. Todos estão cientes da tarefa hercúlea que aguarda os líderes mundiais em Cancun. Importa agora envidar esforços para realizá-la, isto é, colocar o comércio a serviço de todos.



O que é o IBRI

O *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI*, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de ampliar o debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção do Brasil no mundo. Fundado em 1954, no Rio de Janeiro, e transferido para Brasília, em 1993, o *IBRI* desempenha, desde as suas origens, importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão, promovendo atividades de formação e atualização e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI*.

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: José Flávio Sombra Saraiva

Diretoria: Antônio Carlos Lessa, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, João Paulo Peixoto

Para conhecer as atividades do IBRI, visite a homepage em <http://www.ibri-rbpi.org.br>

O Mapa da Estrada

Cristina Soreanu Pecequilo*

A reconstrução política e econômica do Iraque, ao lado da deposição do governo autoritário de Saddam Hussein e o combate à disseminação de armas de destruição de massa, foram algumas das justificativas apresentadas pelos EUA para a condução de suas operações militares no Oriente Médio¹. Adicionalmente, foi colocado que o sucesso dos esforços no Iraque seria apenas um primeiro passo em direção a uma nova arquitetura regional, estando aí incluída a retomada e conclusão do processo de paz Israel/Palestina. Dentre os objetivos deste processo, no médio prazo teríamos a consolidação de um Estado Palestino autônomo e democrático, estabelecendo uma relação de convivência e tolerância mútua entre os dois povos. Para alcançar esta agenda, desde Dezembro de 2002, EUA, União Européia, Rússia e Nações Unidas (o Quarteto) elaboraram um novo cronograma de ações a ser cumprido, havendo o lançamento mais concreto das propostas em Junho de 2003 em uma reunião entre o Presidente Bush e os representantes de Israel e Palestina, somando-se visitas posteriores do Secretário de Estado Collin Powell e da Assessora de Segurança Nacional Condoleezza Rice à região.

Tal lançamento, seguiu-se ao encerramento das principais operações militares no Iraque e a validação pelo CS da ONU do projeto de transição local sob o comando britânico e americano e o anúncio do reposicionamento das tropas locais dos EUA, retirando-se da Arábia Saudita. Apesar dos inúmeros problemas que permanecem no Iraque, aparentemente não mais existiram obstáculos para a paz e, mais importante, os EUA retomavam sua iniciativa política local, essencial para o sucesso de

qualquer nova negociação. Além disso, contribuíam para a retomada do processo o aprofundamento das dificuldades econômicas e políticas de Israel e palestinos que somente tem se agravado desde o início desde Segunda Intifada em Setembro de 2000, limitando a sua margem de manobra. Ambas as estratégias parecem esgotar-se uma vez que a deterioração da situação local devido ao espiral de violência estabelecido tem levado mais a um contexto de auto-destruição mútua do que a um caminho racional ou fortalecimento de qualquer uma das partes.

No caso de Ariel Sharon, provou-se que o endurecimento militar e a ocupação de territórios palestinos não impediu, como reavivou, atividades terroristas dos grupos radicais. Mesmo a anunciada, e iniciada, construção do muro que viria a separar Israel dos bolsões palestinos, tem um efeito paradoxal uma vez que formaliza a separação territorial entre Palestina e Israel, uma das bases essenciais para o estabelecimento de um Estado soberano. Enquanto isso, do lado palestino, a substituição de Yasser Arafat como interlocutor preferencial pelo moderado Mahmoud Abbas (ou Abu Mazen) aparentemente também favoreceu o processo de negociação uma vez que, segundo a posição americana, Arafat não possuía um real compromisso com a paz. Não devemos nos esquecer, neste sentido, que Arafat desde os atentados de 11/09 foi colocado pela administração americana como um possível inimigo uma vez que suas posturas não estariam sendo suficientemente fortes e claras na condenação do terrorismo internacional.

Ao lado disso, Arafat e o embrião de um auto-governo na Autoridade Nacional Palestina (ANP) já

* Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), Professora de Relações Internacionais (UNIBERO) e Pesquisadora Associada NERINT/UFRGS.

¹ As tendências e dificuldades do Oriente Médio já foram abordadas em artigos anteriores desta coluna como “Uma Terra de Extremos” e “Muros Sobre as Verdades”.

havam tido sua imagem e funcionalidade (estabelecidas lentamente desde Oslo) destruídas pelas operações militares prévias de Israel. Mazen, neste sentido, como Primeiro Ministro não somente se converte em um interlocutor viável e confiável, mas alguém que retomaria a instauração da ANP (e do futuro Estado palestino) dentro dos parâmetros indicados pelo ocidente, em especial dos EUA, de um governo livre e democrático. Desta forma, a estratégia de mudança de regime iniciada no Iraque, poderia ter continuidade em outros países do Oriente Médio, existindo a oportunidade histórica de criação do Estado palestino pela presidência republicana. Teoricamente, além da transformação da orientação da liderança palestina, isto também seria favorecido pela nova presença americana local e pelas pressões das demais nações árabes em direção a uma solução pacífica. Do lado árabe, estas pressões nasceriam do mesmo tipo de esgotamento político e econômico enfrentado por israelenses e palestinos, como mais realisticamente, da iniciativa política americana, emitindo sinais para seus parceiros e inimigos no Oriente Médio (dentre estes podemos mencionar Egito, Jordânia, Síria) que o novo plano é uma das prioridades da presidência, associado a suas atividades no Iraque.

Especificamente, o novo processo de paz no Oriente Médio, denominado de Mapa da Estrada², tem como objetivo final a criação de um Estado palestino autônomo, soberano e viável até 2005, por meio de concessões recíprocas que permitam a construção e consolidação de uma paz abrangente. Três fases estão previstas para a realização desta agenda:

Fase I – Janeiro a Junho 2003- término imediato da violência e o estabelecimento do compromisso mútuo de busca da paz, permitindo a normalização da vida de israelenses e palestinos. Palestinos comprometem-se com o fim dos ataques terroristas a Israel, com a realização de reformas políticas e elaboração de uma nova constituição para a ANP e restauração das instituições nacionais. Além disso, os

palestinos comprometem-se com o reconhecimento inequívoco do direito de Israel existir em segurança e com um cessar fogo incondicional.

Do lado de Israel, o governo efetivaria a retirada dos territórios ocupados a partir de 2000 e a reversão da colonização ilegal judaica em áreas palestinas. Adicionalmente, inclui-se o reconhecimento de Israel do direito á existência de um Estado palestino e o fornecimento de ajuda para a sua viabilização política. Tal ajuda, além disso, poderia vir da Liga Árabe e dos membros do Quarteto uma vez que os palestinos de fato denunciasses o terrorismo radical de suas facções e renunciasses definitivamente a seu uso.

Fase II – Junho a Dezembro de 2003- cumpridas as exigências anteriores, o principal alvo é o estabelecimento de um Estado palestino ainda que com fronteiras provisórias e atributos de soberania. Dependendo dos desenvolvimentos deste Estado provisório, avaliando-se sua estabilidade e as condições mútuas de acordo político (do contexto geral do processo de paz), o Quarteto tem como opção a convocação de eleições nesta entidade política palestina ou de uma conferência internacional de paz (ou de ambos). Estabelecimento da garantia do reconhecimento do novo estado palestino pela ONU

Fase III – Janeiro 2004 a 2005- resolução de problemas finais para a consolidação do Estado palestino e de todos os problemas remanescentes por meio da realização de uma segunda conferência internacional de paz em 2004. Nesta Conferência seriam discutidos, além da consolidação final do Estado palestino e suas instituições em 2005, tópicos relativos ao retorno dos refugiados palestinos a Israel, o status de Jerusalem e das colônias judaicas. Por fim, resolvidos os dilemas específicos Israel/Palestina, os demais países árabes deveriam normalizar relações com Israel

Tomando como base este cronograma, e o conteúdo do acordo em comparação com os anteriores, podemos perceber, pelo menos no que se

² O termo em inglês é *Road Map*. Além da tradução Mapa da Estrada que aqui utilizamos, também podem ser encontrados as seguintes variantes para se definir ao processo: Mapa da Rota e Mapa do Caminho. Para os discursos oficiais ver www.state.gov

refere a este segundo ponto que todos os temas tradicionais do processo de paz encontram-se presentes: colônias judaicas, refugiados palestinos, convivência mútua de dois Estados, reconhecimento de soberania. Ou seja, o Mapa da Estrada não inclui nenhum elemento novo de negociação para o processo de paz e, mais importante, nenhuma resposta diferente para o seu encaminhamento que não dependa essencialmente das ações da tríade, Israel, Palestina e EUA. Tais atores, como em outras oportunidades, desempenham papéis similares, havendo uma elevada dependência da postura americana. Na hipótese de um arrefecimento do interesse americano na questão ou mesmo de uma mudança de postura, retomando o padrão inicial de republicano de um envolvimento mais direto de assessores do que da Casa Blanca, a tendência é que o processo mais uma vez perca o seu momento. Por outro lado, alguns analistas sugerem que este momento poderia ser mantido localmente por palestinos e israelenses uma vez que sua situação, como indicamos, tem se deteriorado rapidamente, em especial em Israel, Estado antes conhecido por sua prosperidade econômica, avanços tecnológicos e estabilidade política.

Em termos de cronograma, como mencionamos, o Mapa já vinha sendo trabalhado desde Dezembro de 2002 apesar de seu lançamento na mídia somente ter ocorrido com força em Junho de 2003. Tomando este referencial como base, estaríamos, no caso, entrando agora em sua Fase II. Todavia, a posição de ambos os lados tem sido, novamente, ambígua. Israel, simultaneamente aos compromissos estabelecidos, estando aí incluídos a retirada de tropas de Gaza e de algumas colônias judaicas (durante as quais o exército teve de enfrentar fortes protestos e politicamente a reprimenda dos partidos ortodoxos), manteve operações de prisão e assassinato dos líderes dos grupos terroristas radicais como Jihad Islâmica e Hamas. Por outro lado, estes grupos, e também a Brigada dos Mártires de Aksa, parecem estar inclinados a declarar trégua nos atentados, o que não garante a eliminação de atos isolados de facções menores.

Assim, estamos diante de progressos e retrocessos, reproduzindo momentos anteriores de negociação na região, que não nos permitem afirmar com certeza que em 2005 teremos, de fato, um Estado palestino ou se, até Dezembro de 2003, no mínimo uma estabilidade real.

Mais uma vez, portanto, o Oriente Médio, e seus principais focos de tensão parecem caminhar em direção à paz. Contudo, a cada dia, a estrada parece que se torna mais longa e cheia de obstáculos, uma vez que um dos desafios centrais parece não estar sendo cumprido: o da mudança de percepção de que a tolerância é a alternativa à destruição conjunta. Talvez isto ocorra mais pelo esgotamento do que pela conscientização como mencionamos, pois os moderados de ambos os lados parecem ainda não ter retomado a linha de frente da iniciativa política. Da mesma forma, não é possível prever qualquer sucesso sem um envolvimento real dos EUA, sustentado tanto em sua força como em seu poder de persuasão e convencimento, algo que nem sempre é utilizado pelos republicanos.

Igualmente, não podemos nos esquecer que os EUA enfrentam outros problemas no mundo, passando pela Coreia do Norte e a permanência das tensões com a Europa, que expande-se para o leste, discute sua política externa e de segurança comum e busca a elaboração de sua constituição. Além disso, é necessário lembrar que o Estado Palestino é apenas um dos objetivos americanos no processo de reconstrução do Oriente Médio, dentro do qual o Iraque continua instável e uma "vitória" de fácil contestação quando se fala em um regime reconstruído. Enquanto isso, o Irã parece enfrentar diversas turbulências internas que alguns analistas chamam de revolução democrática modernizadora contra os conservadores e outros encaram como um risco de retrocesso. Mais do que nunca, e talvez como sempre na história, as antigas civilizações disseminam a riqueza de suas contradições e revelam, gradualmente, que apesar de hegemônicos, novos povos pouco conhecem seus dilemas e avanços e, quem sabe, até a si mesmos.



Iraque: a dificuldade da estabilidade política

Virgílio Caixeta Arraes*

Há alguns meses atrás, o Presidente George Bush comunicou o início da II Guerra do Golfo, com vistas a extrair do poder o grupo do ditador Sadam Hussein, em face da ameaça que representaria para a segurança do mundo – a posse de armas de destruição em massa –, por não respeitar “(...) convenções de guerra ou regras de moralidade”¹. Cerca de 5 semanas mais tarde, o conflito militar seria declarado encerrado e iniciar-se-ia a segunda fase: a gestão administrativa do Iraque, reduzido a um protetorado norte-americano, a ser governado por um general da reserva, indicado pelo Ministro da Defesa Rumsfeld, sem a supervisão da Organização das Nações Unidas. Assim, os Estados Unidos reservavam para si as decisões mais importantes – gerenciamentos dos recursos petrolíferos e hídricos, instauração do regime político, contratos para restabelecer a infraestrutura do país etc –, deixando questões de somenos importância para uma eventual futura negociação com outras potências, que não apoiaram a ação militar, de cunho preventivo.

Entretanto, em pouco tempo, o General Jay Garner seria substituído no topo da hierarquia pelo diplomata Paul Bremer. Entraria no proscênio também a ONU, que enviaria um dos seus funcionários mais prestigiados, Sérgio Vieira de Mello, com a experiência de êxito no Timor Leste, para auxiliar tanto o governo americano como o conselho de governo iraquiano. Com isto, à primeira vista, apaziguar-se-iam os primeiros sentimentos de desconfiança e hostilidade da população iraquiana, à medida que se alargaria a participação internacional e diminuir-se-ia o aspecto militar da ocupação.

Todavia, diferentemente do Afeganistão, onde o comando da gestão administrativa foi logo

entregue aos opositores do antigo governo talibã – principalmente os da Aliança do Norte –, restaram aos norte-americanos o planejamento e gestão da questão energética do país, ou seja, a construção e manutenção de um gasoduto, que partiria do Turcomenistão para chegar até o Paquistão, minimizando a importância geográfica do Irã. Assim, o governo atual encarrega-se de enfrentar militarmente a resistência talibã, operante a partir da fronteira com o Paquistão, reduzindo as perdas humanas para as forças armadas americanas, apesar de inúmeras bases lá instaladas, e, conseqüentemente, o desgaste político perante a sua opinião pública.

Deste modo, esperar-se-ia o mesmo *modus operandi* no Iraque, em que logo os Estados Unidos transfeririam a gestão administrativa rotineira aos grupos contrários ao Partido Baath, que cuidariam de reorganizar o país politicamente, proporcionando-lhe uma moldura ocidental, ou seja, a instalação de instituições democráticas, ao menos, *pro forma*. Todavia, até o momento, isto está longe de acontecer, gerando um abatimento político e econômico para os Estados Unidos e psicológico para as tropas mantidas lá, porque, de fato, o país assumiu a administração do Iraque, tendo de providenciar ampla assistência, incluindo forças policiais, a uma população sofrida e impaciente com anos de ditadura, sanções da comunidade internacional e três grandes conflitos em uma década e meia.

Por que então duas formas de procedimento no pós guerra, se a ação militar teve êxito aparente, ao expelir do poder central os grupos dominantes?

Duas hipóteses que se entrelaçariam: a identidade territorial afegã, embora marcada por inúmeros grupos étnicos e religiosos, é mais consolidada

* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

¹ <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/iraq/20030319-17.html>

que a iraquiana, porque sua população por várias gerações defrontou-se com persas, britânicos e russos, de modo que o país, apesar da diversidade, manteve certa integridade territorial, diferentemente do Iraque, nascido por meio da queda do Império Otomano, fruto dos debates do pós I Guerra Mundial e, portanto, com uma identidade política mais tênue, em face tanto da divisão religiosa que marca a população do país como da novel constituição territorial.

A segunda referir-se-ia aos seus recursos naturais: petróleo², primeiramente, que comporia a segunda reserva do mundo, apenas atrás da Arábia Saudita, e, portanto, de vital interesse para a economia norte-americana e ocidental. A sua plena disponibilidade facultaria ao Estados Unidos diminuir a importância estratégica da Arábia Saudita e equilibrar os preços a longo prazo. Segundo, os recursos hídricos, que providenciam ao Iraque um posto de primeiro plano regionalmente, com vistas à agricultura e instalação de indústrias.

Deste modo, a hipótese de uma fragmentação do país, fosse por motivos religiosos – xiitas (60% da população, incluindo parte dos curdos) versus sunitas –, fosse por motivos étnicos – a criação de um Estado curdo, que poderia abranger quase um 1/5 da atual população iraquiana – geraria turbulências graves no xadrez geopolítico, auferindo ganhos possíveis para o Irã – um dos componentes do Eixo do Mal da política externa norte-americana – e perdas possíveis para a Turquia – uma de suas mais ferrenhas aliadas, mesmo com o recente arrufo, por causa do uso de bases militares do país na guerra.

Por conseguinte, uma das grandes preocupações da administração pós-protetorado foi a formação de um conselho, de início mais consultivo que operador,

que abrigaria vozes políticas, religiosas e étnicas abafadas pela gestão do Partido Baath, a que pertencia Sadam Hussein, que chegara ao poder em 1968. Deste modo, aplacavam-se, aparentemente, os temores de uma secessão política/territorial do país. Com isto, abafar-se-iam tentativas de os xiitas assumirem o poder e instalarem um regime teocrático, inspirado no Irã.

Na consolidação de um novo quadro, há a instalação de bases militares em pontos estratégicos do país, como nas fronteiras com a Síria e Jordânia e na própria capital Bagdá. Tal medida permitiria diminuir efetivos na Turquia e, notadamente, na Arábia Saudita, justificados pela ameaça que o Iraque representava após a invasão do Coveite, em 1991, e isolar ainda mais o Irã, em função dos pontos já instalados no Afeganistão. Deste modo, reforçar-se-ia o acesso às reservas energéticas.

Se, em um plano mundial, a queda da União Soviética possibilitou o surgimento de fusões e fissões de países em seu território original e em suas áreas de influência mais próximas, é possível que a unidade do Iraque tenha sido mantida em função da ditadura secularizada do Partido Baath, conduzida, posteriormente, com mão de ferro por Sadam Hussein. Com a queda de seu regime, há a possibilidade de que situações políticas/territoriais específicas, que foram suspensas por eventos regionais ou mesmo mundiais, como a Guerra Fria, por exemplo, despertem impetuosamente, de forma que os Estados Unidos podem auferir ganhos econômicos advindos dos recursos energéticos do Iraque em escala inferior à que esperavam, em virtude de, paradoxalmente, terem de manter a união do país, utilizando também a força, com custos materiais e humanos mais altos do que os anteriormente indicados.

² Consoante o Porta-Voz do Ministério da Fazenda da Bélgica, Wally Struys, o Iraque possuiria 74 campos petrolíferos descobertos, mas com modestos 15 em operação e somente 125 das 526 plataformas em uso. www.estadao.com.br/agestado/noticias/2003/abr/02/93.htm

A Cúpula de Washington

Cristina Soreanu Pecequilo*

No último mês de Junho, os presidentes de Brasil e EUA encontraram-se rapidamente em Washington, acompanhados por uma série de ministros. Tal encontro, já o segundo entre Lula e Bush, foi considerado como um sucesso pelas diplomacias de ambos os países, atingindo os objetivos esperados. Dentre estes objetivos encontravam-se a retomada de um clima positivo no relacionamento bilateral e o estabelecimento de um compromisso mútuo para levar adiante as negociações da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas). Existe, neste sentido, um entrelaçamento entre a qualidade da agenda e a ALCA. Afinal, a despeito de sua centralidade, a ALCA é apenas um dos temas do conjunto do relacionamento bilateral e as prioridades da política externa brasileira, aplicando-se o mesmo raciocínio sobre o seu lugar na visão dos EUA.

Mesmo tendo declarado em oportunidades anteriores que o século XXI seria o “Século das Américas” a presidência Bush tem dedicado pouco tempo e atenção ao hemisfério. Na nova estratégia de segurança nacional, as Américas são mencionadas brevemente. Os EUA declaram sua preocupação com a instabilidade local gerada por riscos transnacionais, essencialmente o narcoterrorismo na Colômbia, sugerindo a possibilidade de uma intervenção preventiva. Destaca-se ainda a importância das parcerias flexíveis com vários países, Chile, México e Brasil e da ALCA como fonte de prosperidade, estabilidade e democracia. O mesmo tratamento é dado a outras iniciativas e negociações comerciais, subordinadas à segurança e ao poder militar. Tal situação, como abordado em outras oportunidades, limita as perspectivas americanas, “contaminando”

intercâmbios, incluindo a agenda do relacionamento com o Brasil¹.

Avaliando mais especificamente esta agenda, apesar de um “bom começo” entre Lula e Bush, Brasil e EUA enfrentaram nos últimos meses uma série de desacordos. Ainda que estes não tenham atingido níveis extremos como nos anos 1980, eles foram importantes o bastante para indicar a necessidade desta segunda reunião. Um dos primeiros desentendimentos ocorreu com relação à Venezuela e a iniciativa brasileira de concertação da crise por meio da criação do Grupo de Amigos da Venezuela. Esta iniciativa foi criticada pelos EUA uma vez que representava um auxílio a Hugo Chavez, tradicional problema da administração Bush, e uma movimentação de liderança regional brasileira. Outro problema foi a discussão em torno do caráter das FARC’s como grupo terrorista ou guerrilheiro entre Colômbia, EUA e o Brasil, e a eventual possibilidade do governo brasileiro colocar-se como mediador de negociações entre o Executivo colombiano e as FARC’s.

Porém, o maior desacordo ocorreu com relação à guerra do Iraque. O Brasil, assim como França, Alemanha, Rússia, defendeu uma solução multilateral negociada através das Nações Unidas e seu Conselho de Segurança. A oposição à ação americana foi aberta como destas demais nações, gerando um crescente mal-estar. Declarações não-oficiais, e até oficiais, do governo americano indicavam um clima negativo, sinalizando a decepção da presidência republicana. Indicava-se, ainda, que a participação de empresas brasileiras em licitações para a reconstrução do Iraque seria avaliada, mas não necessariamente considerada uma vez que o país, como outros, não havia tomado

* Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), Professora de Relações Internacionais (UNIBERO) e Pesquisadora Associada NERINT/UFRGS.

¹ NSS/NSC, 2002

parte da coalizão da vontade². Depois do término da guerra, contudo, a posição americana foi sendo modificada, permitindo uma ampliação da ação de outras nações na região, assim como das Nações Unidas. No caso da ONU, o comando do processo ficou a cargo do diplomata brasileiro Sérgio Vieira de Mello.

Esta mudança, como analisamos anteriormente, deu-se mais por necessidades práticas, visando a obtenção de uma resolução do CS para a retomada das exportações de petróleo, do que por uma alteração de percepção³. Inclusive, nova crise entre os EUA, a ONU e seus parceiros parece se aproximar centrada no Tribunal Penal Internacional. Conforme decisão de seu governo, os EUA não farão parte do TPI e recusam-se a aceitar sua legitimidade, exigindo o estabelecimento de acordos em separado com outros países que o apoiaram para que americanos sejam isentos de processos. Os países com os quais os EUA não fizeram acordos, e que não são membros da OTAN ou de alianças especiais, terão ajuda militar suspensa. Nesta lista, encontram-se o Brasil e a Colômbia (o que paradoxalmente prejudica uma das prioridades de Bush, a intervenção militar contra o narcoterrorismo).

Diante destas tensões relativas, é natural que exista preocupação com a ALCA uma vez que Brasil e EUA estão dividindo entre 2003 e 2005 a co-presidência das negociações e representam, na prática, os vértices principais do acordo. Sem uma real colaboração e funcionalidade do bilateralismo brasileiro/americano, a ALCA dificilmente cumprirá seu cronograma. Esta situação pode ser percebida desde o lançamento do projeto prosseguindo até a última Reunião Ministerial de 2002 em Quito quando os dois países assumiram, como mencionamos, a co-presidência. Este fato foi o mais importante da

reunião, uma vez que seus outros resultados não ofereceram novidades, estando condicionados à transição de governo Brasil e à atenção americana no Iraque: a reafirmação de 2005 para o término das negociações, estabelecendo-se Janeiro como o prazo ideal para o fim dos debates e Dezembro para a entrada em vigor do bloco, e o compromisso de compatibilização entre a ALCA e as discussões da Organização Mundial do Comércio (OMC). Na reunião de Junho, estes dois propósitos foram, mais uma vez, retomados e recuperados sem alterações de cronograma ou de conteúdo.

Em Fevereiro, os EUA haviam lançado uma nova proposta para a ALCA em uma tentativa de acelerar as negociações, oferecendo algumas concessões comerciais que poderiam representar esta alteração. Tal proposta estipulava uma redução em 65% das tarifas de exportação para produtos industriais e de 56% para produtos agrícolas, estabelecendo quatro zonas de desgravação tarifária diferentes na América Latina: Caribe, América Central, Região Andina e Mercosul. Tópicos referentes a barreiras não-tarifárias (fitossanitárias, ambientais, trabalhistas), subsídios à produção e exportação (agricultura principalmente) e medidas protecionistas dirigidas a setores específicos como o do aço de baixa competitividade externa encontravam-se na lista de sensíveis e de exceções. Inexistiam também propostas de ajuda ou compensações. Assim, as concessões não afetavam praticamente nenhum setor no qual se confrontavam as políticas comerciais brasileira e americana, supondo a manutenção de um tratamento diferenciado para bens, setores e países. Dentre os produtos em disputa na pauta Brasil/EUA, e que não entraram na lista, estão: açúcar, carne bovina e suína, frango, suco de laranja, soja, aço e produtos

² O relacionamento Brasil/Iraque foi um dos principais de nossa diplomacia no Oriente Médio, já tendo sido bastante criticado pelos EUA. Comércio de petróleo e bens industriais como carros, acordos de armamentos convencionais e tecnologias sensíveis, obras de infraestrutura foram alguns dos setores de parceria mais avançada. Para maiores detalhes sobre este relacionamento e os restantes do Brasil no Oriente Médio sugere-se a leitura de *A política externa do regime militar brasileiro* de Paulo Fagundes Vizentini, Ed. UFRGS.

³ Ver o artigo anterior de Conexão América, “A reconstrução”

siderúrgicos. Além disso, não eram contemplados avanços sobre serviços, investimentos e propriedade intelectual. Como destaca Marcelo de Paiva Abreu, “Há coincidência entre a lista de “sensíveis” dos EUA e a lista dos produtos em que o Brasil é mais competitivo.”⁴

Apesar disso, mesmo no Brasil, alguns setores definiram este pacote como um marco, uma vez que demonstrava que, pelo menos, os EUA estariam dispostos a conversar. Contudo, esta é uma visão exacerbada do escopo deste pacote uma vez que supõe que ele seria apenas um primeiro passo para uma abertura real de mercados, sinalizando fatores positivos. Igualmente, é uma avaliação equivocada de seus alvos, estabelecidos como demonstração de boa vontade e progressos. Estas suposições caminhariam em sentido similar às estabelecidas pelo Brasil e outros países em desenvolvimento no encerramento da Rodada Uruguai no GATT quando promessas de ajuste foram tomadas como base para concessão de benefícios. Entre 1994/1995, os mercados para bens industriais foram abertos, visando a futura negociação de agrícolas. Entretanto, até hoje, 2003, nada aconteceu e as negociações destes temas na OMC continuam sendo barradas pelo protecionismo europeu, americano e japonês.

Na prática, a separação das Américas em quatro zonas, e o favorecimento de algumas em detrimento de outras, indica a utilização de uma tática americana conhecida: dividir para conquistar, provocando o isolamento do Brasil e seus parceiros em negociações. Tal isolamento, como no passado, poderia levar a acusações de que o Brasil estaria obstruindo a ALCA uma vez que não estaria demonstrando disposição em acompanhar o processo, prejudicando o restante da América Latina. A separação indica a preferência americana pela bilateralização e não multilateralização das negociações, algo que não é visto com simpatia quando colocado por outros, como a idéia das conversas 4+1 entre Mercosul e ALCA. Da mesma forma, as ações americanas não indicaram uma alteração nos mecanismos do *Trade Promotion Authority* (TPA) de Bush, essencial para o encaminhamento dos debates, mantendo-se a estrutura prévia: ainda que a Casa Branca detenha o mandato especial, assuntos de interesse nacional podem ser revistos pelo Legislativo, o que deixa as decisões em aberto e sujeitas a alterações.

Por seu lado, o Brasil parece inclinado, apesar das pressões americanas e até latino-americanas, a não abrir mão de sua pauta de interesses na ALCA, considerando o projeto complementar a suas outras

⁴ ABREU, Marcelo de Paiva. “ALCA a preço vil”, OESP, 17/02/2003

Sobre Meridiano 47

O *Boletim Meridiano 47* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental nem se filia a organizações ou movimentos partidários. *Meridiano 47* é uma publicação digital, distribuído exclusivamente em *ReINet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais* (www.relnet.com.br), iniciativa da qual o IBRI foi o primeiro parceiro de conteúdo. Para ler o formato digital, distribuído em formato PDF (*Portable Document Format*) e que pode ser livremente reproduzido, é necessário ter instalado em seu computador o software *Adobe Acrobat Reader*, versão 3.0 ou superior, que é descarregado gratuitamente em <http://www.adobe.com.br/>.

© 2000-2002 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores.

iniciativas de política externa. Aqui, entramos adicionalmente na avaliação geral da diplomacia da atual presidência que busca uma nova inserção internacional para o país, retomando a tradição multilateral que, segundo alguns analistas, esteve em segundo plano durante a maior parte do governo de Fernando Henrique Cardoso⁵. Apesar de manter o discurso nesta tradição, sugere-se que a inclinação bilateral anterior foi mais significativa, havendo uma adesão ao neoliberalismo. Ao longo das duas administrações isto teria sido relativizado, culminando, em 2000/2001, em uma mudança de foco.

Tal mudança, que hoje é a base da política externa de Lula, refere-se aos projetos de integração sul-americana lançados por FHC durante a Cúpula de Brasília em 2000 e que foram retomados na IIRSA (Integração da Infraestrutura da América do Sul) e em acordos regionais e bilaterais do Mercosul com outros países e blocos sul-americanos. Globalmente, a presidência reaviva o multilateralismo por meio da busca de coalizões com países similares destacando-se a recente iniciativa do G3, a ser composto por Brasil, África do Sul e Índia. Adicionalmente, a diplomacia trafega, ao lado do Executivo que tem em Lula seu porta voz, entre o 1º e 3º Mundo, podendo gerar uma nova agenda de preocupações internacionais caracterizada por temas sociais. Porém, é de fato na América do Sul que se encontram as maiores ações da presidência e que, naturalmente, chocam-se com os projetos hemisféricos americanos.

A IIRSA está organizada em torno de três eixos: interoceânico, andino e Mercosul/Chile. Como suas prioridades encontram-se definidos investimentos em infraestrutura de transporte e energia pela América do Sul para incrementar a logística regional e permitir um melhor e mais racional aproveitamento de recursos e espaços, fortalecendo a projeção de poder externa do bloco. Em termos comerciais, o relançamento do Mercosul, as negociações com os

andinos e o Chile são alguns dos principais pontos, somando-se a ALCA, a UE e a OMC. Esta postura é claramente expressa em declarações do Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim e de Secretários como Samuel Pinheiro Guimarães, revelando-se na presente reestruturação do Itamaraty, abrindo espaço para a Subsecretaria Geral da América do Sul e o reforço das embaixadas na região.⁶ O Brasil busca uma ampla agenda multilateral, na qual a ALCA e os EUA são parceiros fundamentais, mas, como indicamos, não os únicos.

Diante desta situação, da reunião de Washington e do cronograma de negociações da ALCA, temos observado uma certa tomada de posições de diversos setores no Brasil. Somada à postura do governo, podemos identificar alguns grupos de moderados e radicais. Do lado radical temos as duas posições pró e contra: a contra nega qualquer possibilidade de ALCA, enquanto a pró alerta para o perigo de ficarmos de fora do maior bloco comercial do planeta. Neste campo incluem-se os que consideraram a proposta de Fevereiro um excelente sinal e o projeto essencial para a definitiva correção de rumos da economia brasileira (clichês como “perder o jogo” e “fazer a lição de casa” são bastante comuns nesta argumentação). No campo moderado temos os que compartilham as visões da diplomacia de que é necessário negociar a ALCA, mas sem pressa (ou ilusões) e com a busca de reciprocidade nas concessões e acordos, não encarando o processo como inevitável, pois “...nas negociações á frente o Brasil não deve perder de vista seu maior trunfo. O mercado hemisférico que mais interessa aos EUA é o mercado do Mercosul (...) a ALCA, incluindo o Brasil, só parece possível com uma substancial melhora das propostas dos EUA.” (ABREU, op. cit). Neste quadro, também podemos incluir os que rejeitam a ALCA com base na ausência de mudanças na prática americana, destacando-se Helio Jaguaribe⁷.

⁵ CERVO e BUENO, *História da Política Exterior do Brasil*, Ed. UnB, 2002.

⁶ Artigos selecionados de Resenha Econômica RELNET, 2003, periódicos Gazeta Mercantil, Correio Braziliense e Valor Econômico.

⁷ JAGUARIBE, Helio. “Por que rejeitar a ALCA?”. Resenha Econômica, RELNET, clipping *Folha de São Paulo*, 2003

Para os EUA, hoje, tanto o Brasil como as Américas são secundárias em relação á agenda de segurança. Esta é uma situação normal do relacionamento hemisférico, havendo, da parte americana, uma oscilação ao longo dos anos em torno de propostas cooperativas e iniciativas intervencionistas. Se agora é a questão do terrorismo que baliza ações, na Guerra Fria era o comunismo, mantendo-se o continente em compasso de espera e

em situação de mercado de reserva. As posturas americanas definiram-se, e parecem continuar se definindo, mais por um padrão reativo ás incursões européias, á autonomia brasileira ou a suas crises econômicas, do que por uma preocupação original com o hemisfério. E, mais fortes do que nunca, as lembranças de Monroe e do século XIX, permanecem neste Terceiro Milênio.



Assine a Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI

Assinatura Anual (2 Edições)

Brasil: R\$ 30,00

Exterior: US\$ 30,00

Envie o cupom de assinatura e a forma de pagamento escolhida (cheque ou cópia de depósito bancário) para:

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI

Caixa Postal 4400 – 70919-970 – Brasília-DF – Brasil – Telefax: (55 61) 307 1655

E-mail: ibri@unb.br <http://www.ibri-rbpi.org.br>

Cupom de Assinatura:

Nome: _____

Instituição: _____

CPF: _____

Endereço: _____

Bairro: _____ CEP: _____ Cidade: _____ UF: _____

Tel.: () _____ Fax.: () _____

País: _____ E-mail: _____

Período de assinatura: () 1 ano () 2 anos () 3 anos () 4 anos () 5 anos

Envie junto com este cupom depósito bancário no valor da(s) assinatura(s) em favor do **IBRI – Instituto Brasileiro de Relações Internacionais**, efetuado na conta 437552-1, agência 3603-X, Banco do Brasil.

Que espera de Kirchner o Brasil de Lula?

Amado Luiz Cervo*

As relações entre o Brasil e a Argentina são relações em eixo, segundo o conceito de Moniz Bandeira, grande especialista no estudo das relações bilaterais. Essas relações desempenham na América do Sul papel similar ao eixo franco-alemão para a estabilidade e o êxito da União Européia.

As expectativas criadas no Brasil acerca do governo Néstor Kirchner nos conduzem ao exame de três questões: como reparar efeitos nocivos dos governos dos anos 1990; como reforçar as novas linhas de ação externa; como fortalecer o eixo Brasil-Argentina?

Não ocorreu no Brasil, na mesma intensidade, por circunstâncias fortuitas, o colapso que se abateu sobre a Argentina em 2001. Tanto Menem quanto Cardoso haviam encaminhado a falência das nações. Sacrificaram a autonomia das políticas exteriores, erigindo a subserviência como método decisório. O efeito foi o aprofundamento de dependências externas estruturais.

Brasil e Argentina, nos anos 1990, agravaram sua dependência financeira e erigiram-se em grandes esmoleiros internacionais, condição em que ainda se mantêm. Seus dirigentes humilharam o empresariado nacional, dando preferência aos negócios estrangeiros no controle das economias. Interromperam um ciclo de conquistas tecnológicas de sessenta anos. Menem avançou mais que Cardoso pelo caminho da destruição do patrimônio nacional, diga-se a bem da verdade.

Brasil e Argentina esterilizaram a essa época os conceitos de interesse nacional e de projeto nacional de desenvolvimento. Embarcaram na ilusão de um multilateralismo kantiano, feito a seu juízo de regras justas, transparentes e respeitadas por todos, a globalização benéfica.

Lula e Kirchner vieram para mudar. Ambos expõem a seus povos outra proposta de inserção internacional.

Em primeiro lugar, recuperaram a autonomia decisória em matéria de relações internacionais, sem o que nada de benéfico se alcança. Em segundo lugar, definiram novas linhas de força para a política exterior, próximas dos interesses de ambos os países. Brasil e Argentina têm muito a oferecer um ao outro, para realização de bons resultados externos.

O Brasil de Lula espera da Argentina o contributo de sua colaboração em quatro pontos concretos:

- 1) O primeiro e maior escopo da política exterior de Lula consiste em atenuar aquelas dependências estruturais a que nos referimos: financeira, empresarial e tecnológica. Isso se fará pelo reforço do núcleo central da economia nacional, para o qual muito pode contribuir o processo de integração regional.
- 2) O segundo maior escopo da política exterior de Lula consiste em erguer uma unidade política, econômica e de segurança da América do Sul, precisamente porque o fortalecimento do núcleo de poder passa pela boa gerência das relações com a vizinhança. Sem o engajamento concreto, político e econômico, de Brasil e Argentina, esse núcleo de matriz regional, nunca existirá.
- 3) O terceiro maior escopo da política exterior de Lula consiste em trazer para o mundo real o multilateralismo utópico da fase anterior e negociar interesses compartilhados entre ricos e pobres no comércio, nos fluxos de capital, na questão do meio ambiente, dos direitos humanos e da segurança internacional. Acionando-se o eixo Brasil-Argentina nessa esfera do multilateralismo, as chances serão maiores.

* Professor Titular de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

4) O quarto maior escopo da política exterior de Lula consiste em reforçar o Mercosul, superando as fragilidades que o bloco evidenciou em seus doze anos de vida. Nesse sentido, requer-se a colaboração entre Brasil e Argentina em sete pontos: a) a convergência de suas políticas exteriores; b) a coordenação de políticas macroeconômicas; c) a eliminação de medidas unilaterais no comércio bilateral; d) o combate coordenado das desigualdades internas e entre as nações; e) a articulação das políticas cambiais e monetárias; f) a administração da solidariedade em momentos de crise; g) a criação de instituições comunitárias.

Os estilos de conduta em política exterior sempre foram peculiares a Brasil e Argentina. O primeiro, mais cauteloso e calculista, o segundo mais surpreendente e ousado. Não há porque apagar essas peculiaridades de estilo, porém cuidar para que não se sobreponham aos vetores da ação. Ao enfrentar a potência hegemônica ou as estruturas hegemônicas, responsáveis pela distribuição desigual dos ganhos nas relações internacionais, Celso Amorim, cultivando o estilo brasileiro, prefere montar consensos pela via da articulação, enquanto Roberto Lavagna prefere bater de frente. São estilos diferentes de uma

mesma estratégia: manter autonomia decisória que zele pela realização de nossos interesses, pelo sucesso de nossos empresários, pelo bem-estar de nossos trabalhadores e consumidores.

Que espera o Brasil de Lula da Argentina de Kirchner? Podemos reter três idéias a tal respeito.

A política exterior que tivemos durante as eras Menem e Cardoso seja enviada para o arquivo histórico. Era feita de subserviência aos comandos do centro capitalista, de destruição do moderno sistema produtivo e de serviços construído em décadas de esforços de nossas nações. Impelia, ademais, nossas sociedades de regresso à infância do setor primário. Essa política exterior não nos convém a título algum. A política exterior que temos, de recuperação da autonomia decisória em termos de inserção internacional, de reconstrução de um núcleo central robusto das economias nacionais por meio da expansão regional e de criação de condições de inserção interdependente e não assimétrica no mundo da globalização, deve ser mantida. A política exterior que necessitamos, enfim, conduz Brasil e Argentina a aprofundarem suas relações em eixo, dependendo um do outro quanto fortalecendo a ação externa um de outro.



Meridiano 47

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Editor: Antônio Carlos Lessa

Conselho Editorial: Alcides Costa Vaz, Amado Luiz Cervo, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Estevão R. Martins, Francisco Doratioto, José Flávio S. Saraiva, João Paulo Peixoto, Argemiro Procópio Filho, Virgílio Caixeta Arraes.

Diagramação e edit. eletrônica: Samuel Tabosa de Castro – samueltabosa@ig.com.br