

MERIDIANO 47



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

Nº 95
Junho – 2008

S U M Á R I O

- 2 Pequena lição de *Realpolitik*
Paulo Roberto de Almeida
- 5 Perspectivas para o restabelecimento do consenso político no Líbano: o peso real dos fatores regionais
Pablo P. Sampedro Romero
- 8 Banho-maria ou mudança? Eleição presidencial e a formação da política comercial dos EUA
Mark S. Langevin
- 11 A Ásia, os fenômenos naturais e como o Direito tangenciou a Moral no sistema internacional
Tiago Wolff Beckett
- 13 McCain: ruptura ou continuidade da gestão Bush?
Virgílio Arraes
- 15 Unasul: 'uma América do Sul unida mexerá com o tabuleiro do poder no mundo'. Será?
Wilson Tadashi Muraki Junior
- 18 Interesses nacionais não são "dados": as relações indo-paquistanesas sob o prisma do Construtivismo
Diogo Mamoru Ide
- 21 A Operação *Makavhoterapapi* e a limpeza política do Zimbábue
Evandro Farid Zago
- 25 O direito internacional dos povos indígenas: colisão multidimensional de direitos?
Felipe Kern Moreira
- 27 Os vínculos entre a política interna israelense e a resolução da "questão palestina"
Heitor Figueiredo Sobral Torres
- 31 Cúpulas América Latina-Caribe-União Européia (ALC-UE): elementos para a construção mais eficaz de uma agenda birregional
Marcos Paulo de Araújo Ribeiro
- 34 Testes Balísticos no Sul da Ásia, a relação Índia-Paquistão
Artur Andrade da Silva Machado
- 37 A Sérvia pós-Milošević: rumo incerto
Adalgisa Borzi Soares
- 40 Mianmar e sua contagem regressiva para uma suposta transição de regime
Heloíza Feltrin Bandeira
- 43 Referendos na Bolívia: separatismo ou contestação?
Isabele Villwock Bachtold

Cúpulas América Latina-Caribe-União Européia (ALC-UE): elementos para a construção mais eficaz de uma agenda birregional

MARCOS PAULO DE ARAÚJO RIBEIRO*

Mais uma cúpula, novamente a escassez de resultados. A V Cúpula América Latina-Caribe-União Européia, que reuniu na cidade de Lima nos dias 15 e 16 de Maio representantes de sessenta países, os quais somam mais de um bilhão de habitantes e respondem por um quarto do PIB mundial, não destoou da principal característica que uniu as quatro edições anteriores da iniciativa: a incapacidade de converter em resultados concretos uma agenda com alto potencial de cooperação. Nem mesmo os apelos do anfitrião Alan Garcia, que em seu discurso de abertura foi duro ao pedir a seus colegas que “não caia sobre nós a vergonha de não ter feito algo concreto”, surtiram efeito. Como seria possível, então, construir uma agenda birregional de forma mais eficaz? A resposta passa por diversos fatores, mas a superação da diplomacia de cúpulas é provavelmente o principal entre eles.

O encontro de Lima deu continuidade a uma iniciativa inaugurada pela Cúpula do Rio de Janeiro, realizada em junho de 1999. Marcada por objetivos ambiciosos, reunidos sob a idéia de uma “associação estratégica” entre as duas regiões, a Cúpula do Rio parecia ser o marco inicial da construção de uma agenda promissora. De fato, os princípios que unem as duas regiões sempre foram muito claros. A promoção da democracia, o estímulo ao desenvolvimento econômico e social e mesmo a ligação histórica e cultural entre a América Latina e a Europa serviam, já em 1999, de pano de fundo para as relações birregionais. A iniciativa, contudo, não conseguiu ir muito além disso, passando da retórica à prática. As Cúpulas de Madri (2002), de Guadalajara (2004) e

notadamente de Viena (2006), esta última considerada por muito analistas como a mais fracassada de todas elas, sempre deixaram a sensação de um vazio de resultados concretos. Certamente seria uma injustiça ignorarmos algumas decisões importantes e falarmos em “ausência de resultados”, mas o termo escassez é, sem dúvida, apropriado.

Desde Viena, algumas novidades entraram na agenda birregional, ainda que não estejam diretamente ligadas ao mecanismo de cúpula. Dois marcos, ambos datados de 2007, foram especialmente significativos. Em primeiro lugar, a aprovação dada pelos ministros das relações exteriores dos países europeus ao mandato de negociação da União Européia com os países da América Central, objetivando a assinatura de um acordo comercial. Em segundo lugar, a criação, em novembro, da Assembléia Parlamentar Euro-Latino-Americana, órgão de consulta composto por representantes dos parlamentos dos dois lados do Atlântico. O ano passado, contudo, foi também marcado pelo “bate-boca” entre Hugo Chávez e o rei espanhol Juan Carlos, por ocasião da Cúpula Ibero-Americana, episódio que teve repercussões bastante negativas junto aos países europeus. Mais recentemente, a crise diplomática envolvendo a Colômbia, o Equador e a Venezuela, e troca de acusações entre Chávez e Ângela Merkel – o presidente venezuelano qualificou a chanceler alemã como “descendente política de Hitler”, em resposta à declaração feita por Merkel de que os países da América do Sul deveriam se afastar de Chávez – compuseram o cenário no qual a Cúpula seria realizada.

* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (marcospaulo.ribeiro@uol.com.br).

Não chega a ser surpreendente, em virtude dos antecedentes imediatos, que, às vésperas da Cúpula de Lima, não houvesse grandes expectativas sobre a reunião. Por esse motivo, é até mesmo difícil considerá-la um fracasso. Como falar em fracasso de algo do qual pouco se esperava? Com efeito, havia inclusive certo pessimismo, visto que a Cúpula poderia se tornar palco para novas declarações cruzadas. Nesse âmbito, em particular, o encontro de Lima pode ser considerado um verdadeiro sucesso. Mesmo os presidentes mais exaltados adotaram um discurso conciliador, com direito a troca de cumprimentos e de desculpas entre Chávez e Merkel. No campo dos resultados, contudo, as baixas expectativas se confirmaram. A documento final da Cúpula de Lima é pouco mais do que uma declaração de boas intenções, abundante em matéria de compromissos abstratos e vazio em questão de decisões concretas. A definição de dois grandes eixos temáticos para orientar os debates – um deles reunindo os temas de pobreza, desigualdade e exclusão social; o outro, temas de desenvolvimento sustentável, meio ambiente, mudança climática e energia – não se reverteu em maior clareza de objetivos. Os participantes se restringiram ao campo do consensual, evitando a adoção de posicionamentos mesmo sobre temas centrais, como energia e biocombustíveis. Abstiveram-se, por exemplo, de emitir qualquer opinião sobre a relação entre o aumento do preço dos alimentos e a produção de biocombustíveis, tema que divide profundamente até mesmo os líderes sul-americanos. Outros temas como migração, tráfico de drogas e combate à exclusão social tiveram o mesmo destino, salvo, talvez, pela adoção de um programa vago de metas sociais que devem ser alcançadas até 2020.

Houve apenas duas exceções que merecem destaque. A primeira, no domínio climático, foi a criação de um programa de cooperação birregional apelidado de “EUroCLIMA”, cujo objetivo, embora ainda definido sobre bases excessivamente imprecisas, é estimular o compartilhamento de conhecimento, reforçar o diálogo e promover maior coordenação entre as duas regiões no campo das ações de cunho ambiental. A segunda, provavelmente o mais importante resultado da Cúpula, não é propriamente um resultado, mas um projeto. Os representantes dos sessenta países participantes lançaram a idéia de criação de uma

fundação birregional, semelhante à instituição que a União Européia já mantém com países da Ásia. A fundação teria o propósito de estimular a cooperação e aumentar a sua visibilidade. Por enquanto, será formado apenas um grupo de trabalho com o objetivo de estudar a viabilidade da iniciativa.

A proposta de criação da fundação indica que mesmo os líderes dos países envolvidos parecem questionar a eficácia das cúpulas bianuais. Passados quase 10 anos desde a reunião do Rio, esse mecanismo não se mostrou capaz de construir uma agenda birregional sólida e estruturada. Nitidamente, a iniciativa ainda padece de baixa institucionalização e de pouca capacidade de instrumentalização dos temas discutidos. Não dispõe, por exemplo, de um secretariado permanente. As cúpulas, encontros de cunho essencialmente político, reúnem interesses demasiadamente diversificados e são separadas por intervalos de tempo excessivamente longos. Com efeitos limitados sobre a troca de informações, a percepção mútua de interesses e a criação de expectativas e de práticas de reciprocidade, a diplomacia de cúpula é, isoladamente, incapaz de gerar as condições de estímulo à cooperação previstas pelo liberal-institucionalismo, elencadas por autores como Kenneth Oye. Falta-lhe, sobretudo, maior continuidade, maior controle e maior simplicidade de negociação, deficiências que se revertem em baixa eficácia.

O projeto de uma fundação birregional pode, assim, ser interpretado como uma resposta a essas três deficiências, uma vez que constitui um mecanismo de maior institucionalização do diálogo birregional. Ela serviria como instrumento permanente de contato entre os países europeus, latino-americanos e caribenhos, evitando que a cooperação só seja efetivamente lembrada a cada dois anos e promovendo o estabelecimento de certas normas e padrões de relacionamento. Poderia, inclusive, estimular maior participação de atores não-estatais, a exemplo de comunidades epistêmicas, expandindo a cooperação para além da fronteira intergovernamental. Contribuiria, ainda, para o monitoramento das decisões tomadas em cada cúpula, aumentando a transparência dos compromissos e as expectativas de que eles serão cumpridos. Por fim, uma fundação seria capaz de facilitar as negociações, viabilizando estratégias de

decomposição temática dos assuntos tratados e de redução do número de participantes, sem, contudo, abandonar o *issue linkage*, isto é, a interpenetração existente entre os diversos temas tratados, elemento que pode ser útil para o jogo de barganha entre os negociadores.

Nesse ponto, um passo essencial seria a conversão de temas-chave em instrumentos de estruturação da cooperação em âmbitos mais amplos. Em outras palavras, temas como energia, biocombustíveis, imigração e investimentos, nos quais é mais nítida a complementariedade de interesses entre, de um lado, a União Europeia e, de outro, a América Latina e o Caribe, poderiam servir como eixo para o relacionamento birregional em temas mais abstratos, como o combate à pobreza. Essa estratégia já foi, em parte, ensaiada em torno da idéia de “coesão social”, a qual, no entanto, mostrou-se vaga demais para atuar como elemento estruturante.

Nesse mesmo sentido, a estratégia de negociação bilateral ou sub-regional pode atuar de forma complementar no processo de construção e de consolidação da agenda birregional. Ela tem o mérito de reduzir o número de atores e de facilitar o compartilhamento de interesses. Uma vez que essas negociações se restringem a campos mais específicos, notadamente econômicos e comerciais, elas não entram diretamente em conflito com as negociações birregionais de âmbito mais amplo, cujo objetivos são mais ambiciosos e mais gerais. Ao contrário, na medida em que contribuem para a maior aproximação entre as duas regiões, elas podem facilitar a implementação da agenda que envolve todos os 60 países. Embora as reuniões paralelas com representantes da Comunidade Andina e do Mercosul, realizadas durante a Cúpula de Lima, também não tenham resultado em nenhuma decisão significativa, houve clara manifestação por parte da União Europeia em favor de maior flexibilidade e maior estímulo a essa modalidade complementar de negociação. Acordos com a Comunidade Andina e com os países da América Central são esperados até 2009, enquanto as negociações com Mercosul ainda parecem continuar mais difíceis e mais dependentes dos resultados da Rodada de Doha. Por sua vez, o próprio Brasil seria um potencial candidato para um

acordo bilateral à semelhança daqueles já firmados pela UE com o México e o Chile.

As perspectivas sobre o adensamento da agenda birregional dependem, ainda, de uma maior estabilidade política e institucional na América Latina e no Caribe, tema antigo e recorrente nos discursos dos líderes europeus. A necessidade de segurança jurídica, por exemplo, foi invocada em diversos momentos no encontro de Lima. Na América do Sul, as decisões controversas de Chávez, as instabilidades na Bolívia e episódios como o conflito diplomático envolvendo os vizinhos andinos comprometem o engajamento desses e dos demais países nas negociações, já que reduzem a sua disposição para assumir novos compromissos e ameaçam a certeza de que aqueles já firmados serão cumpridos. Além disso, o enfraquecimento dos discursos provocadores, os quais, mesmo isolados, desgastam a imagem de uma região perante a outra, e o maior compartilhamento de interesses – Venezuela, Bolívia e Peru, por exemplo, adotam posturas contrárias às do Brasil no tema dos biocombustíveis – tornariam as negociações menos complexas. As perspectivas de avanço nesse âmbito são, no entanto, menos otimistas. Nem mesmo a UNASUL, que já nasce oficialmente sem secretário-geral e com a recusa de um país-membro a assumir a sua presidência rotativa, parece capaz de conferir maior integração ao mosaico de interesses e de vertentes políticas por que é composto o sub-continente sul-americano.

A evolução da agenda birregional rumo à Espanha – onde será realizada, em 2010, a próxima cúpula – depende, portanto, do encaminhamento dado a esses três fatores. O avanço das negociações sub-regionais e bilaterais, o aprofundamento da estabilização política e institucional da América Latina e do Caribe e, principalmente, a superação da diplomacia de cúpulas por meio de mecanismos de cooperação contínua e estruturada – possivelmente via criação de uma fundação birregional – são elementos essenciais para que essa agenda, de indubitável potencial de complementariedade, converta-se em resultados concretos. Progressos sobretudo em dois desses fatores, o primeiro e o último, podem ser alcançados nos próximos anos, mas não se deve esperar nenhum milagre da agenda birregional até 2010.