

MERIDIANO 47

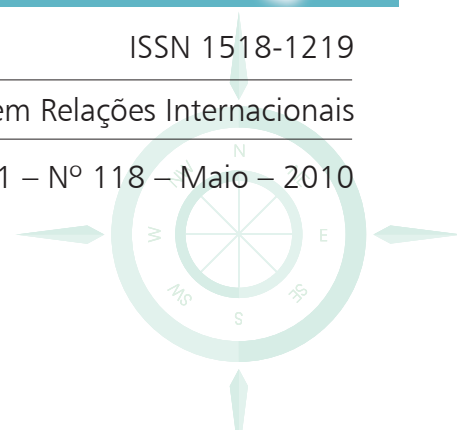


INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

Volume 11 – Nº 118 – Maio – 2010



SUMÁRIO

- 3 As relações do Brasil com o Irã e a questão nuclear
Brazil's relations with Iran and the nuclear issue
André Luiz Reis da Silva
- 6 The good multilateralists: Brazil and South Africa in the new area of multilateralism
Os bons multilateralistas: Brasil e África do Sul na nova área do multilateralismo
Ioannis Mantzikos
- 15 Multilateral Nuclear Approaches: Do they provide a credible solution to non-proliferation challenges posed by the expected global expansion of the nuclear power sector?
Abordagens Nucleares Multilaterais: Será que elas provêem uma solução credível aos desafios de não-proliferação atômica devidos à expansão do setor de energia nuclear?
Rodrigo P. Moreira Penna
- 23 Paradiplomacia y descentralización política: breve análisis sobre las contribuciones del Comité de las Regiones en la Unión Europea
Paradiplomacy and political decentralization: a brief analysis of the contributions from the Committee of the Regions in the European Union.
Vitor Stuart Gabriel de Pieri
- 27 Mudanças na economia mundial: perspectiva histórica de longo prazo
Changes in the world economy: a long-term historical perspective
Paulo Roberto de Almeida
- 30 Relações diplomáticas Brasil-Paraguai e o problema do crime organizado transfronteiriço
Diplomatic relations Brazil-Paraguay and the problem of cross-border organized crime
Ariane Cristine Roder Figueira
- Resenha**
- 33 How Enemies Become Friends
Antonio Lassance

Meridiano 47 é uma publicação bimensal em formato digital do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) dedicada a promover a reflexão, a pesquisa e o debate acadêmico sobre os temas da agenda internacional contemporânea.

© 2000-2010 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores e não traduz a opinião ou o endosso do IBRI.

Política Editorial

O *Boletim Meridiano 47* publica contribuições inéditas de professores e pesquisadores, na forma de artigos científicos focados em temas da atualidade internacional e estudos de áreas geográficas e resenhas de livros.

Editado pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, o *Boletim* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental e nem se filia a organizações ou movimentos partidários nacionais ou estrangeiros.

Meridiano 47 é uma publicação bimensal, publicada em formato digital. O *Boletim* publica trabalhos cuja temática se situe na grande área de Relações Internacionais, em que se compreende Política Internacional e Comparada, Direito Internacional, História das Relações Internacionais e da Política Exterior e Economia Política Internacional.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, em sistema de duplo cego (*blind review*). A publicação de contribuições será sempre amparada pelas recomendações do Conselho Editorial e pela análise dos pareceres produzidos.

Como contribuir

1. O *Boletim* publica artigos científicos e resenhas de livros;
2. Os artigos devem conter entre 20 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços) e as resenhas de livros devem conter cerca de 6 mil caracteres (espaços inclusive);
3. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
4. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;
5. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
6. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional;
7. No caso de resenhas de livros, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
8. As contribuições devem vir acompanhadas de:
 - a. 3 palavras-chave em português e 3 *key words* em inglês;
 - b. Título em inglês;
 - c. Resumo em português e *abstract* em inglês, ambos com até 50 palavras.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, com avaliação de pelo menos dois pareceristas, escolhidos entre os membros do Conselho Editorial ou da comunidade científica especializada, em sistema de duplo cego (*blind review*). Neste processo o anonimato dos autores e dos pareceristas é garantido.

O processo de análise editorial se estende por cerca de 15 (quinze) dias úteis e os artigos aprovados são imediatamente publicados no site do *Boletim* (<http://www.meridiano47.info>) e depois consolidados na edição em formato pdf, lançada até o final do mês subsequente.

As submissões se fazem por intermédio de formulário específico, acessível em <http://meridiano47.info/como-publicar/>.

Indexação

Os artigos publicados neste veículo estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais / Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services:

- Directory of Open Access Journals;
- Fuente Académica;
- Fuente Académica Premier;
- Academic Search Complete;
- Fonte Acadêmica;
- Informe Acadêmico (Cengage Gale Learning);
- Academic OneFile (Cengage Gale Learning);
- Ulrich's Periodicals Directory
- TOC Premier.

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: Carlos Eduardo Vidigal, Antônio Jorge Ramalho da Rocha

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

Expediente

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editor-adjunto: Virgílio Arraes

Conselho Editorial

Amine Ait-Chaalal (Université Catholique de Louvain, Bélgica), Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil), Andrés Malamud (Universidade de Lisboa, Portugal), Carlos Milani (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Cristina Soreanu Pecequilo (Universidade Estadual Paulista, Brasil), Eugênio Diniz (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil), Estevão Chaves de Rezende Martins (Universidade de Brasília, Brasil), Francisco Doratioto (Universidade de Brasília, Brasil), Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina), Jean Daudelin (Carleton University, Canadá), João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Lincoln Bizzozero (Universidad de la República, Uruguai), Marcelo Coutinho (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil), Marcelo de Almeida Medeiros (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil), Marcos Guedes de Oliveira (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Pio Penna Filho (Universidade de São Paulo, Brasil), Paulo Luiz Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Rafael Duarte Villa (Universidade de São Paulo, Brasil), Virgílio Caixeta Arraes (Universidade de Brasília, Brasil).

As relações do Brasil com o Irã e a questão nuclear

Brazil's relations with Iran and the nuclear issue

ANDRÉ LUIZ REIS DA SILVA*

Meridiano 47 vol. 11, n. 118, mai. 2010 [p. 3 a 5]

O Brasil e a diplomacia brasileira tiveram um grande sucesso nos últimos dias. Visto por muitos de forma cética, a interlocução do Brasil no caso do Programa Nuclear Iraniano teve bom resultado, embora provisório. O presidente Luis Inácio Lula da Silva intermediou, em Teerã, um acordo entre o presidente iraniano, Mahmoud Ahmadinejad, e o primeiro-ministro da Turquia, Tayyiq Erdogan. O acerto tem como base o envio de 1,2 mil quilos de urânio iraniano para a Turquia, que estocaria o material enquanto França e Rússia o enriqueceriam em 20% – tratamento insuficiente para o uso militar, mas suficiente para fins pacíficos.

Até então, Ahmadinejad se recusava a entregar o urânio sem ter a garantia de que o receberia de volta. Um acordo semelhante havia sido oferecido pela Agência internacional de Energia atômica em outubro de 2009, mas seria enriquecido na França ou Rússia. Os iranianos chegaram a aceitar, mas com a condição que o enriquecimento ocorresse em seu território. A Agência Internacional de Energia Atômica recusou. A mediação do Brasil e da Turquia, nesse sentido, foi fundamental para a intermediação deste acordo.

Começou no início de maio, na sede da ONU, em Nova York, uma conferencia de revisão do Tratado de Não proliferação Nuclear (TNP). O principal objetivo do encontro é discutir o tema do controle sobre o desenvolvimento de pesquisa nuclear, para impedir que os países que detenham essa tecnologia possam construir armamentos. Esta conferencia de desarmamento conta com delegações dos 189 países signatários do Tratado de Não-Proliferação.

O TNP tem dois objetivos: diminuir, até eliminar, o arsenal nuclear das cinco potências atômicas oficiais (EUA, Grã-Bretanha, França, China e Rússia) e evitar que outros países usem a tecnologia nuclear para construir armamentos. Mas existem muitos interesses contraditórios nesta questão. As cinco potências atômicas oficiais não reduziram seus armamentos. Os EUA, mesmo que reduzisse, tem uma quantidade grande de armas. Mas estas cinco potências procuram constranger outros países que estão desenvolvendo tecnologia nuclear, mesmo alegando que é para fins pacíficos.

Nesse contexto, a redução dos arsenais nucleares de quem já possui armas é uma discussão que foi colocada em segundo plano. As grandes potências nucleares, sobretudo os Estados Unidos, impõem a agenda da não proliferação, que é evitar que outros países venham a ter a tecnologia. Além de Estados Unidos, Inglaterra, França, China e Rússia, a Índia e o Paquistão também tem armamentos nucleares e suspeita-se, até hoje não comprovado, que Israel e Coreia do Norte também possuam. Obviamente, esses países querem evitar que outros possam ter acesso a essa poderosa tecnologia.

Entretanto, não se pode evitar a difusão de uma tecnologia que é dual, que serve também para fins pacíficos, inclusive medicinais e de produção de energia. E é exatamente nesta questão que entram países como o Brasil. O Brasil tem um programa nuclear a várias décadas e recebe periodicamente visitas de inspeção da Agência Internacional de Energia Atômica, para verificar que nosso programa

* Professor Adjunto de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS e Pesquisador do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais – Nerint da mesma universidade, com apoio da FAPERGS e do CNPq. (reisdasilva@hotmail.com).

é realmente pacífico. Entretanto, o governo brasileiro vem reclamando que as inspeções são cada vez mais intrusivas, que beiram a espionagem industrial.

Já os EUA – o único país que já usou bombas nucleares, arrasando Hiroshima e Nagasaki – mantém seu programa em segredo, alegando questões de segurança, ao mesmo tempo que constrange outros países, como o Irã, a se submeter a severa vigilância. Basicamente, as potências oficialmente nuclearizadas querem diminuir o arsenal dos que já possuem, e evitar que novos venham a ter.

Por isso, o governo brasileiro vem argumentando que considera as propostas das grandes potências discriminatórias e que visam barrar o desenvolvimento nuclear dos outros países. Defende que o Oriente Médio, como a América do Sul, seja considerada área livre de armamentos nucleares, o que não interessa os EUA, pois tem Israel como seu aliado. Dessa forma, a exposição das contradições dos argumentos – sobretudo das potências nuclearizadas, como EUA – ajudem a construir um consenso em bases menos impositivas e mais equilibradas.

No ano passado (2009), em um intervalo de poucos dias, três representantes do Oriente Médio visitaram o Brasil. Além do presidente Ahmadinejad, ocorreram as visitas do presidente israelense, Shimon Peres, e a visita do presidente da Autoridade Nacional Palestina, Mahmoud Abbas. A visita quase que simultânea entre representantes de três países do Oriente Médio tinha como objetivo diminuir as repercussões negativas que cada uma em separado poderia causar no Brasil, especialmente no que tange as vindas dos presidentes de Israel e do Irã.

A visita de três autoridades do Oriente Médio em poucos dias de diferença mostra a posição que o Brasil vem alcançando nas relações internacionais, bem como que o País tem condições de se colocar como mediador nas questões do Oriente Médio. Certamente, a mais polêmica das visitas foi a do presidente do Irã. O polêmico presidente do Irã, que nega o Holocausto contra os judeus, não reconhece o Estado de Israel e defende a pesquisa nuclear do Irã, tem recebido diversas críticas internacionais. Não é necessário comentar que a questão interna iraniana não será resolvida pelo Brasil e sim pelos próprios

iranianos. Embora o presidente Lula tenha feito algumas críticas discretas ao governo do Irã, resta ao Brasil pensar sobre que benefícios pode retirar desse relacionamento.

As relações do Irã com a América do Sul tem se intensificado nos últimos anos, principalmente sob a presidência de Ahmadinejad. Entretanto, antes da eleição do líder iraniano, as relações entre Brasil e Irã já cresciam, tendo a Petrobras recebido autorização para explorar o petróleo da região em 2003. No ano seguinte, os dois países assinaram um memorando de entendimento que previa intensificação das comunicações e trocas comerciais entre os mesmos.

No âmbito energético, o Brasil tem procurado apoiar a pesquisa nuclear do Irã, cujo programa possui várias similitudes com o brasileiro, já que ambos objetivam fins pacíficos. O Brasil também faz restrições (como foi em 2004) às inspeções da Agencia Internacional de Energia Atômica (AIEA) nas instalações do Rio de Janeiro e defende que o Irã tem o direito de possuir um programa nuclear pacífico.

Além disso, o Brasil já é o oitavo exportador para o Irã, e inclui automóveis, alimentos, minérios e medicamentos. O fluxo de comércio entre os dois países é de 2 bilhões de dólares. É importante ressaltar que Ahmadinejad veio acompanhado, na visita de 2009, de 200 empresários iranianos, interessados no incremento de negócios com o Brasil.

O Irã, depois da Revolução Islâmica de 1979, tem realizado uma política anti-americana e fortemente pautada pela religião, embora formalmente mantenha instituições democráticas. Reformistas e conservadores mantêm um nível alto de enfrentamento no Irã, mas através da política. A vitória de Ahmadinejad na eleição presidencial de 2005, e sua reeleição em 2009, tem provocado um aumento nas tensões entre o Irã e os EUA, em especial no que se refere ao programa nuclear iraniano.

O governo do Irã afirma que suas pesquisas nucleares são para fins pacíficos, mas tanto os EUA como os outros países do Ocidente temem que as pesquisas nucleares sirvam para o desenvolvimento de armamentos. O Irã tem dificultado as inspeções de suas instalações de pesquisa, gerando dúvidas sobre a possibilidade de desenvolvimento de armas nucleares.

As características do país, com grande população, sua capacidade econômica, com expressiva produção de petróleo, bem como sua posição geopolítica e sua possível capacidade de influenciar os países da região, colocam o país como elemento chave para qualquer tentativa de controlar ou pacificar a região. Desde o governo Bush, que classificava o Irã no eixo do mal, já se trabalhava com a idéia de que seria importante a colaboração do Irã na pacificação da região, sobretudo o Iraque. O governo Obama, depois de dar sinais, no ano passado, de que retomaria o diálogo com o Irã, vem endurecendo sua política. Por outro lado, desde 2005, com a posse de Ahmadinejad, o Irã vem ampliando contatos com a América Latina, com diversos países, visando maior apoio internacional e diversificação de parcerias.

Nesse sentido, o Brasil, que vem buscando e afirmando um maior protagonismo internacional nos últimos anos, procura manter alguns canais de diálogo com o Irã, bem como outros países do Oriente Médio. Dentro desta estratégia, o presidente Lula visitou o Oriente Médio entre os dias 14 e 17 de março de 2010, realizando as inéditas visitas aos Estados de Israel, Jordânia e à Cisjordânia, esta controlada pela Autoridade Nacional Palestina (ANP).

A atuação do Brasil no Oriente Médio, apontado como possível novo mediador de conflitos na região, pode causar estranheza nos céticos sobre o poder no Brasil no sistema internacional. Mas o fato é que o Brasil abandonou a postura tímida dos anos 1990 para ocupar uma posição de destaque. Talvez o Oriente Médio esteja precisando menos solução militar e um pouco mais de negociação e diálogo, que

são as grandes habilidades da diplomacia brasileira. A intermediação exercida em parceria com a Turquia corrobora com esta estratégia. Mesmo que o Acordo não seja inteiramente cumprido, já que o Irã tem uma política pendular na questão dos acordos de não proliferação, o Brasil concedeu às partes o tempo da diplomacia, cada vez mais necessária nos tempos atuais.

Recebido em 18/05/2010

Aprovado em 19/05/2010

Resumo: Este artigo analisa a questão nuclear iraniana, em especial o recente acordo intermediado por Brasil e Turquia, no contexto da agenda de não-proliferação. Verifica as bases e os interesses do Brasil em intermediar uma solução pacífica para o caso. O resultado do acordo, embora provisório, concedeu as partes mais tempo para a diplomacia.

Abstract: This article examines the Iranian nuclear issue, especially the recent agreement intermediated by Brazil and Turkey in the context of non-proliferation agenda. Notes bases and Brazil's interests in intermediating a peaceful solution to the case. The result of the agreement, although provisionally, granted the parties more time for diplomacy

Palavras-chave: Política externa Brasileira; Irã; proliferação nuclear.

Key-words: Brazilian foreign policy; Iran ; nuclear non-proliferation.

The good multilateralists: Brazil and South Africa in the new area of multilateralism

Os bons multilateralistas: Brasil e África do Sul na nova área do multilateralismo

IOANNIS MANTZIKOS*

Meridiano 47 vol. 11, n. 118, mai. 2010 [p. 6 a 14]

Introduction

On the brink of a 'long second decade' in the twenty-first century, the major emerging economies of Brazil, Russia, India and China (BRICs) together with the 'Next-Eleven' 1 (N11)—as identified by Goldman Sachs (2007a; 2007b)—stand out as new nodes of influence in a multipolar world. African countries may be absent among the BRICs and limited among the N11 (Nigeria and Egypt—and not including South Africa), but the economic future of the continent appears increasingly bound to this global shift. Brazil and South Africa seem to possess a capacity to contribute to the production of international order and share a common belief in their entitlement for a more influential role in international affairs. In addition, both countries can be differentiated from other second-tier states and middle-sized powers. John Ikenberry has argued powerfully that one of the most important characteristics of the international system in the second half of the twentieth century was the emergence of a US-led order built around the institutional and multilateral structures created in the wake of the Second World War (the UN, GATT, the international financial institutions) and the extraordinarily dense set of transatlantic and trans-Pacific relations and alliance systems. Unlike Japan, South Korea, Canada, Australia and the major European countries (as a bloc and individually), they are not closely integrated in an alliance system with the United States. Many initiatives of the Lula administration are situated in the framework of

international trade negotiations and the search for deepening political coordination with emerging countries, namely India, South Africa, Russia and China. Most of these partnerships began taking shape towards the end of the Cardoso administration, but Lula gave a new emphasis to this aspect of Brazil's international agenda. South Africa's ambitions to play a leadership role in Africa, bolstered by its preponderance of economic power and recognised internationally political stature in the continent, have contributed to an unprecedented restructuring of the regional economic and political architecture. Employing techniques as varied as institution building and moral suasion, the post-apartheid government has promoted new regional structures and processes and, concurrently, a revivalist form of the pan-Africanist ideology. Coupled to South African capital, whose outreach into the continent has fuelled both growth and controversy, Pretoria has begun to reshape Africa's economic landscape and, to a certain extent, its political landscape. In spite of these achievements, it is clear that the ability of the South African government to act decisively in the name of African interests is more accepted in global settings like the G8 or WTO than is always the case within Africa.

This article will examine two of the world's emerging middle powers Brazil and South Africa, the rise and promulgation of their cooperative strategies to reform institutions such as the United Nations Security Council. The article tries to examine the instrumental nature of South African and Brazilian

* PhD Candidate of University of Peloponese, Greece (jmantzikos@gmail.com).

foreign policy within the framework of both countries' commitment to multilateralism and if this has been rising as part of a new form of shallow multilateralism or a regenerated regionalism of the South. Moreover, with regards to recent crises in Honduras and Zimbabwe, we will try to offer a critical evaluation of both countries global standing and their effort to promote democratic values in regional and sub-regional levels.

Changes in Global Governance and the emergence of Middle Powers

Recent changes in the international order are beginning to make inroads into theoretical debates. With them goes a rediscovery of the concept of power in international relations. Several analysts have downplayed insights of the institutionalist belief which leads into a progressive legalization of international relations and a constructivist emphasis on the discursive process of social learning, norm diffusion and the constitutive capacity of institutions as driving forces of constantly deepening multi-layered system of global governance.¹

Forman and Segaar underlined that there is a growing trend to perceive the international system as hierarchical by taking account of the ranging distribution of power in different issues.² As noted before, beyond the efforts to institutionalize reforms into the international organizations there are numerable attempts to change the way the international community does the world's business.³ The changing nature and function of the international institutions must be attributed at least to two major factors. One is the rise of powers such as China, India, Russia, Brazil and South Africa the countries

benefited more from globalization. The second factor is closely linked with the reluctance of the Northern developed countries to agree into adjustments of the international institutional architecture.

Middle power is a term used in the international relations theory in order to describe states that do not have great power status, but nevertheless, have international relations influence. Keohane defines middle powers as states whose leaders consider that they cannot act alone effectively but may be able to have a systemic impact in a small group of states or international institution.⁴ From the perspective of a materialist account of states and power set within the framework of the international system, middle powers are better understood to be committed multilateralists as means of overcoming their material deficiency in terms of structural power. Nevertheless, debates about that classification of states as middle power can obscure the category. Cooper has stated that middle power behaviour can be better described as that of a catalyst to promote global issues or a facilitator to build coalitions. Middle powers are engaged in followership and leadership behaviour in order to respond in relative changes to the status of hegemonic powers.⁵ However, the grouping of states as diverse as Brazil and Canada, or South Africa and Sweden together raises the issue of the usefulness of the middle-power concept and risks undermining the concept's analytical power. Many analysts have met problem in order to identify middle powers. Higgott and Nossal propose as a solution to identify middle powers by their foreign policy behaviour; that is, their proclivity for seeking multilateral solutions to international problems, for advocating compromise and for, in general, being part of the solution to problems at international level. David Black has

1 RULAND Jurgen, BECHLE Karsten (2010): Interregionalism without regions: IBSA as a form of shallow multilateralism (to be published), pp. 158.

2 FORMAN, S and SEGAAR, D. (2006): New Coalitions for Global Governance: the Changing Dynamics of Multilateralism, Global Governance Vol. 12, Number 2, 2003, pp 205-25.

3 Ibid.

4 KEOHANE, R and MARTIN, L. (1995): The Promise of Institutional Theory, in: International Security, Vol 19 Number 1, pp. 39-51.

5 COOPER, A, HIGGOTT, R & NOSSAL, K, (1993), Relocating Middle Powers: Australia and Canada World Order, Vancouver: University of British Columbia Press, pp. 24-25.

pointed to an unavoidably tautological element in the identification of middle powers; namely, that middle powers are identified by their foreign policy behaviour, which leads to the identification of similarities in the constitutive features of middle-power states, from whence the circle is completed by explaining middle-power foreign policy as shaped by these compositional features.

However, there seems to be a differentiation in the category of middle power states into classic middle powers and emerging middle powers. Traditional middle powers are stable social democracies, whereas democracy in emerging middle powers is often far from consolidated, and in many cases only recently established. Traditional middle powers *qua* middle powers came to prominence during the Cold War. The insecure positions of smaller states powerlessly caught in the standoff between the two superpowers resulted in a foreign policy highly concerned with military and political issues. On the other hand, in emerging middle powers democracy often stands superimposed onto a society with deep social cleavages, whether in terms of class in Brazil or ethnicity in South Africa the popular contestation of these cleavages having been placed largely beyond the scope of polyarchical democracy. Furthermore, democracy in some emerging middle powers often seems of a poorer quality than that found in traditional middle powers, considering, for example, commonplace human rights abuses in Nigeria, Malaysia and Turkey and one-party domination in countries like South Africa and Malaysia.

Emerging middle powers rose to assume their internationalist postures after the Cold War. The bygone insecurities of the Cold War meant the reduction of military and strategic concerns in foreign policy and a concomitant increased importance for economic matters. In addition, emerging middle powers are semi-peripheral, the middle-income status of emerging middle powers, coupled with great income inequality, suggests that elites in these states are very well integrated into the world economy, with the parallel existence of huge pockets of 'internal South'. Furthermore, Emerging middle powers are eager, and often leading, participants in

regional structures. In Africa, South Africa and Nigeria dominate their respective regions economically. In South America, Brazil has the largest economy and Argentina the most developed economy. South Africa's trade surplus within both the Southern African Development Community and in the wider African market compensates for its trade deficit with the rest of the world. Dictated by their semi-peripheral status, compared with the core position of traditional middle powers in the global economy, emerging middle powers favour greater reform to global economic rules and structures. However, the reform preferred by emerging middle powers is reformist and not fundamental, given that semi-peripheral economies still hold a competitive advantage over peripheral states, especially over those in their immediate geographical vicinity. In this regard, Brazil has embraced the sub regional project embodied in MERCOSUR, while resisting hemispheric integration for fear of its powerful position being usurped by the United States.

However, middle power internationalism is not strictly defined by complex of dominant values, social forces and institutions embedded in their own society complexes as well as state-societal abilities in terms of diplomatic capacity and skill. A way of contrasting the internationalism of these two groups of middle powers is viewing the emerging middle-power orientation as 'reformist', whereas that of the traditional middle powers is 'appeasing', as shaped by their different positions in the global political economy. Emerging middle powers, which assumed their middle-power roles largely in the aftermath of the Cold War, focus more strongly on their immediate regions than do traditional middle powers by, for example, assuming the lead in processes of regional integration, the same which cannot generally be said of traditional middle powers. In some cases, the hegemon even welcomes opposition from emerging middle powers, as the hegemon can later draw on this semblance of emerging middle-power independence to assist in legitimising the hegemonic project with regard to other issues. Ironically, by performing typical middle power tasks, emerging middle powers seek to construct an identity more removed from the regions

that give them their relative international visibility and influence. This tendency is noticeable in the example of South Africa and Brazil seeking debt relief for other Southern African and South American states, but not for themselves. A reason for this distance from other neighbouring states becomes apparent if one considers, for example, the negative effect the recent faltering of democracy and civil order in Zimbabwe has had on the South African currency, currency values often being determined more by perception than reality.

Towards the era of shallow multilateralism

Where institutions have become arenas for power struggles over norms, rules, decision making and membership issues balancing moves tend to dominate. This means that states form institutional alignments or coalitions in order to prevent other states from realizing their policy objectives. As power configurations are usually dynamic and change frequently, states are not much interested in investing in institutional strengthening.

Intergovernmental initiatives have developed over the past decades in response to a perceived lack of effectiveness of existing multilateral institutions, notably the United Nations in dealing with transnational and global problems. Shallow multilateralism is a form of multilateralism where only the institutional shell remains, but where the normative substance was lost.⁶ Hard law is declining towards soft law. A growing number of actors and the complexity of matters, become increasingly difficult to reach binding, precise and enforceable agreements. Soft law suits the interests of many actors in multilateral institutions as it keeps commitment low and thus allows for swift and opportunistic responses to changing power equations and new policy issues. Within this framework and institutional

environment the two partners of the IBSA (India-Brazil-South Africa) partnership have repeatedly declared their intention to transform globalization into a process with a human face. Their thrust for a socially more equitable process of globalization entails a vocal opposition against any neoliberal agendas, nevertheless, this article will not explore further the impact of this rising powers against established Western powers. While the IBSA partnership between India Brazil and South Africa fits well into the concept of shallow multilateralism, the exclusive Brazil-South Africa partnership can be depicted as a form of interregionalism.⁷ Interregionalism in a wider sense includes the continental dialogues between two regional powers representing a regional group (MERCOSUR and SADC) or without representing the group, given their status the regional powers can act as continental superpowers. However, why the Brazil South Africa cooperation is exclusive and why we did not include India in our analysis?

To begin with, after the 50th General Assembly of the United Nations in New York in 2003, where India, Brazil and South Africa deployed a wide range of activities to lend substance to the trilateral cooperation and soon after the Brazilian Summit Declaration in 2006, the Brazilian President Ignacio Luis da Silva "Lula" and his South African counterpart Thabo Mbeki reaffirmed their commitment to the promotion of peace, security and human rights. Second, Brazil and South Africa have common standpoints regarding non-proliferation and disarmament, quite the contrary India was the only one from the partnership who enriched its nuclear arsenal. In addition, Brazil and South Africa are interested in avoiding the extension of national crises in their regions as democratic stability is a precondition for the economic development for their regions.⁸ On the contrary to India-Pakistan hostility, Brazil and South Africa have not involved in armed conflicts and any regional dispute. Third, Brazil and

6 CUTS (2006) South-South Economic Cooperation: Exploring the IBSA Initiative, Advocacy Document, Jaipur, CUTS.

7 RULAND Jurgen, BECHLE Karsten (2010): Interregionalism without regions: IBSA as a form of shallow multilateralism (to be published), pp 158.

8 FLEMES, D (2007) Emerging Middle Powers, Soft Balancing Strategy: State and Perspectives of the IBSA Dialogue Forum, GIGA Working Papers No. 57, Hamburg: German Institute for Global and Area Studies.

South Africa view regional power bases in the form of integration schemes such as the South African Development Community and the African Union or MERCOSUR and the Union of South American Nations (UNISAR) as pivotal to their global ambitions.

The Interregional Partners

Brazil

Brazil's position of dominance in South America is a product of its geography, population and economic status as well as of its military capacity has shaped its sense of distinctiveness from the rest of the region.

Brazilian foreign policy has involved historically around an axis of diplomacy which represents the relations within relatively equal states in South America. In order to overcome its relative weakness within the international system, Brazil has utilized multilateralism as means of enhancing its status as a global player. Our concern here is not a detailed analysis of Brazilian foreign policy but the substance and change that President Lula gave to its nature. Despite the fact that Lula government has adopted an orthodox macroeconomic recipe, quite one resembling the Cardoso policies, in the foreign affairs moved significantly towards a more autonomy-focused strategy.⁹ During President Lula's first government (2002–2006), these apparently contradictory objectives—a conservative economic agenda and an increasingly developmentalist foreign policy—were stretched to their limits, without amounting to a definitive break. The potential particularity of Brazilian foreign policy is what Marco Antonio Vieira called “pragmatic resilience”.¹⁰ In this concept Lula has utilized a new set of cooperative arrangements between Middle Power states, which pooled together their material and principal assets to achieve clear national interests. Brazil's commitment and active involvement in multilateral institutions has been constant since the end of the nineteenth century. Brazil sought to raise the profile of its activities in the

political realm and in trade negotiations, attempting to counter its conservative position through diplomatic activism in areas that the Cardoso did not insist upon. A more straightforward position backing UN system reform—especially the enlargement of the Security Council, to which Brazil placed its own candidacy—was also taken. The apparent changes in the Lula administration had some guidelines: 1) to contribute to the search for greater equilibrium and to attenuate unilateralism; 2) to strengthen bilateral and multilateral relations in order to increase the country's weight in political and economic negotiations on an international level; 3) to deepen relations so as to benefit from possibly greater economic, financial, technological and cultural exchanges. These guidelines implied precise emphases: 1) an intensification of relations with emerging countries such as India, China, Russia and South Africa; 2) an important role at the Doha Round of the WTO, as was the case in other international negotiations and campaigning for the reform of the UN Security Council, including a permanent seat for Brazil.

Over the past years the United Nations has faced increasing pressures for institutional reform and for democratization of its decision making process. After the end of the Cold War, Brazil supported the enforcement of multilateral institutions, particularly the expansion of the UN peacekeeping operations. Regarding the UN reinforcement, Brazil had pursued an agenda of three core principles involving around the strengthening of the multilateral norms, the need to reestablish the frontier between peacekeeping and peacemaking and the process of the decision making within the United Nations Security Council. The latter goal has been one of the key priorities of the Lula administration, who insisted on the need to give substance internationally to democratic values. Finally, Brazil has expressed its special concern at the definition of coercive actions under the Chapter VII and has strongly defended the principle of non interventionism and pacific resolution of disputes.

9 THE ECONOMIST (2009), November 14.

10 ALDEN, C and VIEIRA, M. A (2005): The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and trilateralism, in: Third World Quarterly 26, no.7, pp. 1077-1095.

Nevertheless, Lula's foreign policy making has been involved around a complex decision making process into which the Ministry of Foreign Affairs considers South America should be placed on top of the foreign policy agenda and on the other hand, the Lula team have been more active in interregional politics. Meanwhile Lula is supportive of the view that Brazil should expand its responsibility for the maintenance of political stability on South America through the promotion of stronger democratic norms and institutions.

Since 2003, Brazil has interfered in crises in Venezuela, Bolivia and Haiti. Whereas in the first two, Brazil seek to find a political viable solution, in Haiti led one of the most emergent UN peacekeeping operations (MINUSTAH). Lula's foreign policy, seeking to increase its international and regional status, has taken on a pre-eminent role in Haiti. Here the country has accepted the command of a UN Special Mission to establish peace in Haiti by sending a contingent of some 1200 soldiers. Even in this situation, we cannot identify an action that implies goal changes in relation to the country's traditional foreign policy, but there may be a change from the autonomy through- distance period. The sending of troops to Haiti is part of Brazil's tradition, taking into account the country's peacekeeping role back in 1956, under President Kubitschek, when it sent forces to Sinai, having followed through in Angola and other smaller countries (Yugoslavia and East Timor). The presence in Haiti, approved in 2003, is linked to the tradition of Brazilian diplomacy of co-operating in policies that seek to promote international (Sinai) or national (Angola) peace. In Venezuela, Brazil tried to settle the Chavez-opposition differences under a democratic framework and in Bolivia along with Argentina mediated the Losada-Menza talks. In Haiti, the MINUSTAH operation was involved around reforming Haitian national police, assisting the transitional government in disarmament and reintegration programmes. Moreover, Brazil has launched a Middle East Initiative and President Lula has visited Syria,

Lebanon, Libya and United Arab Emirates. In addition, within the IBSA framework, Brazil and its partners condemned the extensive use of force in the 2006 Summer War in Lebanon and the destruction of the country's infrastructure.

Finally and most recently, after the military coup in Honduras, the exiled President Manuel Zelaya seek asylum in the Brazilian embassy in Tegucigalpa. The Honduras coup touched a sensitive nerve in Brasilia, where given its long battled military rule, Lula was in mood to consider any ambiguity in that case. The de facto President Roberto Michelletti rejected the plan backed by the OAS (Organization of American States) and endorsed by Brazil under which Zelaya would serve the rest of its tenure until January.¹¹ Brasilia granted asylum to Zelaya which means that under the Vienna Convention, the Honduran ex President should abstain from any political declaration.

The Lula administration has been following in this case its doctrine of pragmatic resilience, having strongly support multilateral institutional solutions and abstaining from taking a concrete stance which could take off Brazil's image as a power broker.¹²

South Africa

South Africa is regarded as an emerging power, the key defining characteristic of which is the aspiration to play a dynamic and constructive role beyond its borders. In order to play that role, a secure domestic base, a sizable economic capability and a decent enabling environment is required. Although originally democratic socialist in orientation, the ANC shifted its policy upon taking office to embrace a neoliberal agenda that put emphasis on opening markets.

Given the lack of smaller governments of effective hard power and soft power resources in order to protect themselves from the detritus of civil wars, poverty, crime, smuggling, trafficking etc, South Africa, under Thabo Mbeki grew increasingly confident in its position as the dominant player in Southern Africa and wider African region.¹³ In addition, despite

11 *TIME MAGAZINE, Brazil Reluctantly Takes Key Role in Honduras Dispute*, September. 30, 2009

12 ARNSON, C. *Weak Institutions and the Honduras Crisis*, House Committee on Foreign Affairs, July 2009.

the combination of adverse circumstances both in southern African region and Africa which complicates Pretoria's attempt to foster a constructive role, South Africa is perceived as the hegemonic power in Africa by Western powers.

South African foreign policy under Thabo Mbeki had a central role in reconstructing the former Organization of African Unity into the African Union and the launch of the New Economic Policy for Africa's Development (NEPAD) which both initiatives helped underway for Africa's building of liberal governance.¹⁴ In theory NEPAD and AU symbolized a new African premise build on good governance, human rights and rejection of authoritarian norms. Supported by Nigerian President Olusegun Obasanjo, originally an Mbeki brainchild and product of the so-called African Renaissance, the NEPAD supported African solutions to Africa's problems. In reality however as we shall see, in the most enduring crisis in Southern Africa region in Zimbabwe, South Africa's policy have been contradicting. Mbeki's Zimbabwe policy must be seen its historical context.¹⁵ The country's foreign policy makers felt that South Africa has been humbled in its previous intervention attempts under Nelson Mandela. The Nigerian episode in 1995 regarding the condemnation of the Ogoni in Niger Delta and the intra-SADC acrimony in Democratic Republic of Congo in 1998, where South Africa sought a diplomatic solution to the problem and Namibia, Zimbabwe and Angola assisted Laurent Kabila. Within this context Mbeki viewed the Zimbabwe crisis as regional problem and his professed willingness to mediate the crisis rather than overtly to condemn Robert Mugabe was a part of a mindset of presenting South Africa as a regional hegemon. Nonetheless, the view which was held widely was that South Africa is a hegemonic power with the means to influence outcomes in Zimbabwe and elsewhere wider in the region. On

the other hand many commentators have argued, stating that South Africa's view as a hegemonic power was exaggerated. According to Newman and Evans a hegemon's ability to lead is derived as much from what it stands for as how it seeks to achieve its goals.¹⁶ With regards to the South African foreign policy under Mbeki, this has created a fundamental contradiction on the one hand South Africa seemed to promoting multilateral institutions as well as its role in the formation of NEPAD and AU, while on the other hand many felt that the policy towards Zimbabwe should more outspoken.

The crisis in Zimbabwe after the elections of 2008, where the Movement for Democratic Change (MDC) disputed the outcome and charged the Zimbabwe African National Union-Patriotic Front (ZANU-PF) for making an electoral fraud using violence. The SADC couched the crisis as a political battle between Pan-Africanism and neocolonialism, nevertheless, adopted a more partisan posture as the election crisis of 2008 unfolded. However, from many points of view the SADC remains loyal to the ZANU-PF and failed to condemn overtly Robert Mugabe for unleashing an orchestrated campaign of violence or the electoral irregularities.¹⁷ The SADC has ignored its own verdict of observer mission and soon after the negotiating deadlock of the power sharing talks conducted under the SADC framework; it supported a solution under which the ZANU-PF retained control of central security ministries.¹⁸

In his approach to Zimbabwe crisis, Mbeki was guided by South Africa's own experience in conflict resolution and mediation and his doctrine of "helping Africans duplicate South Africa's model of power-sharing and reconciliation". In trying to export the South African model in Zimbabwe, Mbeki overlooked the peculiar nature of the country, with Zimbabwe being the world's fastest shrinking economy between

13 DOWDEN R. (2005) We've got to talk to Mugabe, *The Times*, 16 May.

14 SPENCE, J. E. (2009) 'Point Man' on Zimbabwe: South Africa's Role in the Crisis', *The Round Table*, 95: 384, 191-199.

15 HAMILL, J and HOFFMAN, J (2009) 'Quiet Diplomacy' or Appeasement? South African Policy towards Zimbabwe', *The Round Table*, 98: 402, 373-384.

16 EVANS, G. and NEWMAN, J. (1995) *Dictionary of International Relations*, London: Penguin, pp. 221.

17 *The Daily Telegraph* (2002) Mbeki attacks 'racist' Blair, 9 March.

18 *THE ECONOMIST* (2009) Zimbabwe: a unity government, at last, 14 February.

2002 and 2004, ridden by poverty and inflation. In addition, the Zimbabwe state retained the monopoly of state power and its leaders the loyalty of armed forces, failing to label the country as a rogue state or into the obvious categories of statehood. Moreover, there was little chance in seeing Robert Mugabe in the mould of a de Clerk who recognized that the system existed had entered a *cul- de- sac* from which there must have been a decisive break.¹⁹ Mbeki adopted a kind of multilateralism that assumed that there must be some kind of common ground between the MDC and ZANU-PF, but this seems until now to be rather a dogmatic perversion and a panacea.

The difficulty with this strategy of so called quiet diplomacy, was that Mbeki trying to stay in line with African colleagues, hostile to intervention strategies, risks disillusioning Western liberals who argued that this kind of solidarity between Mbeki and Mugabe profoundly harms South Africa's profile as multilateralist, dedicated to the international institutions and human rights champion. Moreover, Mbeki's failure to condemn authoritarianism in Zimbabwe discredited its own initiatives and made them appear hypocritical exercises in window dressing.

Critical views on the legitimacy of multilateralism

Critical commentators note that small and medium sized states seek to enhance their international standing by assuming the role of mediators. Thus, it can be said that mediating saves them from having to take sides when pressed to do so in a conflict. In addition, Cooper states that the capacity of middle powers to increase their global influence and acceptance through the employment of their specific capabilities (Niche Diplomacy). Touval and Zartman note that mediation by medium sized states appears often to have been motivated by the desire to enhance their influence and prestige. For instance, Brazil to lead the UN Mission in Haiti in order to enhance its chances to become a permanent UNSC, while South Africa participated with 1500 troops each in the peace

missions of DRC and Burundi.

From this perspective middle powers such as Brazil and South Africa could be attributed as functional leaders which are actually a specification of leadership in certain areas. Thus, while regional leadership is more focused on comparative high military and economic capabilities, functional leadership requires expertise in a specific issue or area.

On the other hand, neorealists consider international institutions to be merely puppets of the superpowers. From their perspective a multipolar system can be the result of the emergence of regional unipolarities against the superpower. Therefore, despite the fact that Brazil and South Africa enjoy increasing regional influence they are still located in the periphery of the current world system. Neoliberal institutionalism ascribes only limited importance to institutions in view of the tendencies to change within the international relations. Brazil and South Africa use global governance institutions and summits to build new coalitions to pursue common interests. They use international organizations as platforms to challenge the legitimacy of the present international order and to change the existing dominant norms.

Nevertheless, the proliferation of the kind of partnerships like IBSA or bilateral arrangements in the context of Brazil-South Africa relationship has rendered the international architecture increasingly complex and unrepresentative, and raises questions regarding their legitimacy. Most of these state-to-state arrangements seem to have no mechanisms of accountability or to keep any public records of their meetings and discussions. Another criticism as fomented by Forman and Segaar concerns the so-called "forum-shopping" of these countries that can pick the mechanisms that fit better their individual political agenda.

Conclusion and Perspectives

Brazil along with South Africa has been explicit in its intention to assume new responsibilities regarding regional security, the defense of democracy and the

19 The Daily Telegraph (2008) Robert Mugabe says "only God" can remove him, 21 June.

consolidation in the regional integrations schemes. For Brazil as discussed above one of its main motivations has been the reform of the UN system, especially the reform of the Security Council. On the other hand South Africa has not been so vocal in promoting a larger UNSC. When it comes to the reform of the UN Brazil has invited South Africa to join the group of the countries lobbying for a permanent UNSC membership. However, South Africa had to abide by the AU guidelines preventing it from fielding its candidacy.

It's evident though that the promotion of Brazil of closer South-South coalitions and especially with African Nations marks a turn in Brazilian foreign policy with regards to its intention to (re)build up the country's African identity. However, the scramble for a concrete South-South cooperation could be at least a costly venture for Brazil partly due to the fact that the country must assume the consequences of collective action.

Furthermore, on the one hand, Brazil's intellectual circles do not value military deterrence as a source of international prestige while on the other it will become more difficult for Brazil to sustain his position if it wishes to expand its responsibilities in regional and world security. The South African foreign policy under Mbeki has been highlighted a disjuncture between rhetoric and reality. South Africa's global reputation has been tarnished by the Zimbabwe episodes. Pretoria's global standing has suffered by its inability to act as a guarantor of democratic values within its own neighborhood. It remains to be seen the future of South Africa's foreign policy under Jacob Zuma and how his going to handle all these foreign policy dilemmas. President Zuma has proved notably pragmatic caretaker of South Africa's foreign policy and he has respected the country's commitment to democratic institutions.

However, the future of South Africa's foreign affairs seems less clear, like Thabo Mbeki, Jacob Zuma aims to strengthen the African prestige and to keep the warm relations with the United States. Unlike, Mbeki, Zuma has been more vocal in his position regarding Zimbabwe and the human rights violations. Brazil face major challenges ahead, the Lula administration came to office strongly committed

to the idea of change in the domestic front and it raised high expectations in terms of what it could achieve through multilateral institutions. Finally, the expectations are raised for the future of the Brazil's Presidential politics since President Lula has identified Dilma Rouseff his chief of staff as his preferred successor for the forthcoming elections.

Recebido em 14/04/2010
Aprovado em 01/05/2010

Resumo: This article will examine two of the world's emerging middle powers Brazil and South Africa, the rise and promulgation of their cooperative strategies to reform institutions such as the United Nations Security Council. The article tries to examine the instrumental nature of South African and Brazilian foreign policy within the framework of both countries' commitment to multilateralism and if this has been rising as part of a new form of shallow multilateralism or a regenerated regionalism of the South. Moreover, with regards to recent crises in Honduras and Zimbabwe, we will try to offer a critical evaluation of both countries global standing and their effort to promote democratic values in regional and sub-regional levels.

Abstract: This article will examine two of the world's emerging middle powers Brazil and South Africa, the rise and promulgation of their cooperative strategies to reform institutions such as the United Nations Security Council. The article tries to examine the instrumental nature of South African and Brazilian foreign policy within the framework of both countries' commitment to multilateralism and if this has been rising as part of a new form of shallow multilateralism or a regenerated regionalism of the South. Moreover, with regards to recent crises in Honduras and Zimbabwe, we will try to offer a critical evaluation of both countries global standing and their effort to promote democratic values in regional and sub-regional levels.

Palavras-chave: Brasil; África do Sul; Multilateralismo; Ordem Mundial; Cooperação Sul-Sul

Key words: Brazil; South Africa; Multilateralism; World Order; South-South Cooperation

Multilateral Nuclear Approaches: Do they provide a credible solution to non-proliferation challenges posed by the expected global expansion of the nuclear power sector?

Abordagens Nucleares Multilaterais: Será que elas provêm uma solução credível aos desafios de não-proliferação atômica devidos à expansão do setor de energia nuclear?

RODRIGO P. MOREIRA PENNA*

Meridiano 47 vol. 11, n. 118, mai. 2010 [p. 15 a 22]

The former Director-General of the International Atomic Energy Agency – Mohamed ElBaradei – once stated that the dissemination of sensitive parts of the nuclear fuel cycle is the *Achilles' heel* of the nuclear non-proliferation regime.¹ The vulnerability of the regime lies on the fine line between nuclear power plants and nuclear weapons. Both use the same raw materials. The fuel cycle behind peaceful uses can be diverted to feed military purposes.² At each stage of the cycle (otherwise, the production of fresh fuel, uranium enrichment, plutonium reprocessing and the ultimate disposal of nuclear waste) there is a breach where fissile material used for electricity can be diverted to build a warhead. This is behind the ambiguity between peaceful and military ends, where a “commercial fuel-making facility represents a latent nuclear bomb”.³ Therefore, the *Achilles' heel* of non-proliferation is the *dual-use* of nuclear materials. The dilemma is to maintain effective oversight over global fuel-cycles, whilst recognizing the right of countries to develop their own nuclear capacity.

Such oversight has been challenging already, but its prospects for the future might reserve even more daunting results. Considering the expected global

expansion of the nuclear power sector in the next few decades, the vulnerability of the non-proliferation regime tends to be more exposed. Safeguards and export control mechanisms are currently strained and have proven to have limited effectiveness against clandestine programmes – as the cases of North Korea, Iran and Libya demonstrate. Even more rigorous inspections established by IAEA's Additional Protocol face logistical constraints. Besides, the Protocol itself was ratified in less than half of IAEA member-States and still fails to be a strong international instrument.⁴ Hence, as Deutch argues, “there is the widespread concern that, even with such measures, proliferation risks will not be reduced to acceptable levels in face of substantial global growth in nuclear fuel-cycle deployment”.⁵

In order to strengthen the non-proliferation regime, there are renewed calls for establishing additional mechanisms such as *Multilateral Nuclear Approaches* (MNAs). Its concept involves multinational arrangements to control centres for the enrichment and reprocessing of nuclear fuel.⁶ In practice, MNAs can offer a variety of alternatives, ranging from multilateral assurances of fuel supply, joint owner-

* Mestre em ‘Conflito, Segurança e Desenvolvimento’ pela Universidade de Londres e Coordenador de Cooperação Internacional do Superior Tribunal de Justiça – STJ (rodrigo.penna@kcl.ac.uk).

1 IAEA, 2005, p.17

2 Wolfsthal, 2004a, p.2

3 Ferguson, 2007, p.16

4 ‘Status of Additional Protocols’, http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/sg_protocol.html, 07 Apr.2009.

5 Deutch et al., 2005, p.68

6 Wilson, 1979, p.252

ship of nuclear facilities, as well as comprehensive arrangements dividing global suppliers and costumers of nuclear fuel.⁷ However, despite the existence of concrete multinational arrangements so far, they face critical limitations to meet non-proliferation challenges. The current expansion of the nuclear power sector further strains the effectiveness of MNAs, and thus, their own credibility.

This article maintains that these limitations are particularly true regarding *comprehensive* MNAs – such as establishing closed groups of nuclear suppliers and proposals for fuel leasing (or ‘cradle-to-grave’ arrangements). By contrasting their benefits and limitations, this article concludes that comprehensive MNAs have restricted feasibility, thus lacking the necessary effectiveness against the risks associated with the global expansion of nuclear power. Instead, simpler, regional, multilayered and non-discriminatory arrangements could offer a more credible non-proliferation recourse in addition to existing mechanisms. This discussion proceeds in three parts. First, this article identifies the main proliferation risks associated with the expansion of the nuclear energy market. Second, comprehensive MNAs are assessed in light of their benefits and limitations to curb proliferation risks. And finally, the third part concludes on the lack of credibility of comprehensive MNAs vis-à-vis the non-proliferation regime and the global expansion of nuclear power.

Nuclear Energy Expansion: What are the challenges?

This decade has been witnessing a rebirth of nuclear energy. After the late 1970s, there was a sharp drop in the commissioning of nuclear power plants

(NPPs) as a negative response towards the accidents at Three Mile Island and Chernobyl. The political blow against nuclear energy influenced the U.S. not to order any new reactor for almost three decades since the late 1970s⁸. With the exception of France, Western Europe turned its back on nuclear power – most notably Italy, Sweden and Germany.⁹ Hence, it is not surprising to find that “about three quarters of all reactors in operation today are over 20 years old”.¹⁰ As of the end of 2007, “439 nuclear reactors were operating in 30 countries, corresponding to 14% of the global electricity generation”.¹¹ Nevertheless, according to the IAEA, at least 44 new NPPs are under construction, 64 have been commissioned and 158 have been proposed to meet long-term energy demands.¹² These numbers, even if in high projections, show a reversal of the downward trend of NPP commissioning.

Besides the growth in the number of reactors, more countries are adopting nuclear energy capability for the first time. New NPPs were announced in Turkey, Indonesia, Vietnam,¹³ and over 43 countries have formally expressed their interest to participate in IAEA technical cooperation projects for the introduction of nuclear power.¹⁴ Moreover, several other countries – including Argentina, Australia, Brazil, South Africa and Ukraine – are advancing their indigenous enrichment capability as a way to master the nuclear fuel-cycle in a commercial scale.¹⁵

Some explanations are offered to understand the possible drivers behind the expansion of the nuclear power sector and how such expansion could either favour or hinder multilateral nuclear approaches. Grimston suggests that any energy supply must meet at least four criteria: *security and reliability; low costs; manageable environmental impact; and social and*

7 AIEA, 2005, p.37

8 Braun, 2006, p.630

9 Grimston, 2005, p.13

10 IAEA, 2008, p.9

11 Id., p.1

12 IAEA, PRIS Database.

13 Braun, op.cit, p.631

14 IAEA, 2008, p.21

15 Ferguson, 2007, p.23

political acceptability. Compared to other sources, nuclear energy hardly managed to meet those criteria in the last decades of the 20th century. As mentioned before, two nuclear accidents affected social and political acceptability of NPPs, besides the popular perception on their environmental damage. In terms of costs, fossil fuels (particularly oil and natural gas) were more competitive due to low prices and to the discovery of new reserves. Therefore, in terms of *energy security*, the world of the 1990s faced a period of comfort even in face of a declining share of nuclear power in the global energy mix.¹⁶

The upsurge of nuclear power in the later years could be explained by how such variables have changed in light of Grimston's criteria. In terms of environmental impact, popular perception has focused more on global warming. Ironically, nuclear power has emerged as the apparent *solution* to the burning of fossil fuels, thus giving an alternative to countries – such as Canada – to meet carbon emission targets under the Kyoto Protocol.¹⁷ Moreover, relative costs and reliability of NPPs have changed. The volatility of oil and gas prices in the later years contributed to a degree of uncertainty. Dependency on Middle-Eastern and Russian reserves has proven to be politically costly and unreliable. Renewable sources, on their turn, have not managed to keep up with growing energy demands. Wind farming is intermittent and is facing declining cost-effectiveness and investment – as revealed by the withdrawal of Royal Dutch Shell and E.ON from major projects on the grounds of low profitability. These examples are some of the factors prompting nuclear energy to regain the centre of global energy security in the 21st century.

In contrast, it is true that there are counterarguments downsizing such *nuclear panacea*. Uranium

prices have shown volatility as well (as much as 1,350% between 2000 and 2007).¹⁸ Costs of key construction materials in nuclear reactors have risen considerably.¹⁹ The economic recession in the next years, although temporary, could have medium-term effects on commissioning new reactors. Nevertheless, the magnitude of new NPP commissioning – as expressed before – suggests the maintenance of the upward trend, even if in lower projections.

Hence, higher demands for nuclear reactors, nuclear fuel and human expertise in such field provide an extra strain on non-proliferation concerns. Squassoni suggests that the “expansion of nuclear power could have cascading effects on the nuclear non-proliferation regime (...); on the practical side, additional facilities will mean additional safeguards by IAEA inspectors”.²⁰ As Ferguson maintains, the IAEA is already “strapped for funds to pay for inspectors and near-real-time surveillance capabilities for all the current nuclear facilities”.²¹ Therefore, “as nuclear energy demand rises, the budget of the IAEA would have to match the rise to increase the probability of detecting diversion of weapons-usable nuclear materials.”²² An overstretched IAEA has called for alternative mechanisms to limit the processing of weapon-usable material “by agreeing to restrict these operations exclusively to facilities under multinational control”.²³ Nevertheless, the feasibility of MNAs – particularly those preaching a global division of fuel-cycle countries *versus* non-fuel-cycle countries – might prove to be limited to curb proliferation risks.

Comprehensive MNAs: are they credible at all?

In order to succeed, any multilateral arrangement in the nuclear domain has to reach equilibrium

16 Grimston, 2005, p.14

17 Deutch et al, 2005, p.66

18 Ux Consulting Company, <http://www.uxc.com/>, 7 Apr.2009

19 IAEA, 2008, p.29

20 Squassoni, 2007, p.6

21 Ferguson, 2007, p.18

22 Ibidem.

23 ElBaradei, *The Economist*, 16 Oct.2003

between *Assurance of Supply* and *Assurance of Non-Proliferation*.²⁴ On one hand, costumers must be assured that nuclear fuel will be available and reliable, without being disrupted on economical or – mainly – on political grounds. This is particularly relevant in terms of *energy security*, as countries must be assured that long-term domestic demands for electricity will be met. On the other hand, suppliers and the IAEA must be assured that peaceful uses of nuclear energy are not diverted to military purposes.

Safeguards and export controls have been some of the viable non-proliferation mechanisms so far. However, although they can reduce risks and slow-down the transfer of technology, those tools “cannot prevent a state building-up the competence to design and construct its own facilities.”²⁵ Furthermore, as Wolfsthal argues, inspectors cannot be everywhere at every time and “even under the safeguards, the possession of large stocks of highly enriched uranium and separated plutonium is permitted under the NPT.”²⁶ Agreeing with those critiques, a case can be made that safeguards and export controls are not enough.

At first sight, MNAs could be an additional non-proliferation mechanism in order to fill in the breaches and flaws of safeguards and export controls. By putting the nuclear fuel-cycle under international/multinational control, the non-proliferation regime could enjoy several benefits. As the number of national sites is reduced in favour of multinational facilities or multilateral arrangements, more frequent inspections are possible; overall security is raised; environmental procedures can be enhanced; cost-benefit is increased due to new economies of scale. More importantly, MNAs are confidence-building measures that override the polemic issuing from domestic fuel-cycle capacities.

Based on these apparent benefits, comprehensive MNAs have been suggested in order to curb proliferation risks. This is the case of the *Global Nuclear Energy Partnership* (GNEP) and the closed group of nuclear suppliers, otherwise known as the *Six-State Assurance of Supply* (involving the U.S., France, Germany, Russia, UK, and the Netherlands). The first MNA is a multilateral arrangement for fuel leasing, where suppliers provide nuclear fuel and are responsible to buy it back for disposal or reprocessing. In fact, the GNEP offers a front-end and back-end outsourcing of the fuel-cycle on behalf of non-fuel-cycle countries.²⁷ The second MNA involves the multilateral assurance from a closed group of six states, where a constant fuel supply is assured by at least one of the parties.²⁸ From the point of view of suppliers, these mechanisms would ensure that no sensitive technology is transferred, thus avoiding the *dual-use* of fissile materials and improving the non-proliferation regime. However, from the point of view of costumers, there is a *catch*: the condition of both comprehensive MNAs is that costumers promise not to develop any indigenous fuel-cycle capacity and to buy nuclear fuel exclusively from such suppliers. As Squassoni cleverly mentions, “the devil is in the details”.²⁹ Costumer countries have discounted such mechanisms “as the ‘haves’ still trying to block out the ‘have nots’”.³⁰ Arguably, such MNAs are in line with the traditional vision of technology denial. Also, there are increasing concerns of legitimizing a “nuclear cartel”³¹ using non-proliferation as pretext under an eye-catching multilateral umbrella.

A case can be made that comprehensive MNAs struggle to be viable because of the “increasing unwillingness of many non-nuclear-weapon states to accept additional restrictions to their right to peaceful nuclear technology under the NPT.”³² Article IV guarantees the

24 See IAEA, 2005, pp.13-14

25 Wilson, 1979, p.252

26 Wolfsthal, 2004a, p.2

27 Lindemeyer, 2009, p.80

28 Decker & Michel-Kerjan, 2007, p.30

29 Squassoni, 2007, p.5

30 Decker & Michel-Kerjan, 2007, p.30

31 Meier, 2006, p.43

32 Rauf & Simpson, 2004, p.4

inalienable right of countries to the production and use of nuclear energy for peaceful purpose, including the possibility of having a domestic fuel-cycle capacity under IAEA safeguards. Despite recent attempts to reinterpret the practical extent of such rights, the fact is that Article IV “was specifically crafted to preclude any attempt to reinterpret the NPT so as to inhibit a country’s right to peaceful nuclear technologies, as long as the technology is not used for nuclear weapons.”³³ Therefore, several countries feel that MNAs as such could lead to loss of sovereignty, fuel dependency and increasing technological asymmetry in the nuclear industry. These factors threaten the calculations made by costumer countries regarding their *own* energy security in the long-run. Growing energy demands and environmental issues can pressure countries further to defend their sovereign right to develop an indigenous fuel-cycle capacity. Therefore, as Rauf and Simpson put it, “countries with differing levels of technology, institutionalization, political relationships, economic development resources, or requirements might find multilateral approaches *inconvenient, unfeasible, restrictive, or simply not beneficial*”.³⁴

In line with Rauf and Simpson, Decker also suggests that some countries might decide not to be involved in multinational arrangements. Rather, they would prefer to develop a capacity on their own soil for the following reasons:³⁵ (a) a full fuel-cycle offers stability of supply; (b) an enrichment facility can provide commercial scale, placing the country amongst international nuclear fuel suppliers; and (c) a local enrichment capacity provides a perception of national prestige and regional power. Although Braun and May claim that multilateral arrangements restore the true intent of Article IV,³⁶ their misperception lies on the fact that ‘cradle-to-grave’ MNAs can mask

a discriminatory approach. Closed supplier groups can, on their turn, be perceived as ‘nuclear mercantilism’ when trying to secure foreign demand to the outputs of companies such as Areva, Atomprom or General Electric.³⁷ It is not surprising, therefore, to find that “all proposals to establish fuel reserves or other mechanisms emerged from current or potential nuclear fuel suppliers”.³⁸ By preventing new countries to *develop, research, and produce* nuclear fuel for peaceful purposes, ‘cradle-to-grave’ and closed supplier group arrangements may inhibit costumer countries to join in. The lack of substantial adherence to multilateral “partnerships” as such may threaten the long-term credibility of MNAs as effective non-proliferation mechanisms.

Credible MNAs: Limited, Regional and Non-discriminatory

Ferguson stresses that economics is as a major factor behind the growth of nuclear energy (“nuclear energy is a business, not a religion”³⁹). If economics is indeed the primary driver, some MNAs may help the expansion of the nuclear sector by offering attractive comparative advantages and economies of scale. This is probably why there are already examples of MNAs with limited scope. According to the IAEA, Baltic States are seeking a regional enrichment project based in Lithuania.⁴⁰ A similar approach is being considered by member countries of the ‘Cooperation Council for the Arab States of the Gulf’.⁴¹ Argentina and Brazil also plan to deepen cooperation towards a joint facility. URENCO and EURODIF consortiums, on their turn, are concrete MNAs that enjoyed relative success before declining in the face of economic vulnerabilities. These examples seem to share a common

33 Ibidem.

34 Rauf & Simpson, 2004, p.4 (*my italics*)

35 Decker & Michel-Kerjan, 2007, p.8

36 Braun & May, 2006, p.70

37 Decker & Michel-Kerjan, op.cit., p.34

38 Meier, 2006, p.43

39 Ferguson, 2007, p.6

40 IAEA, 2008, p.22

41 IAEA, 2008, p.22

denominator: economics, *not* non-proliferation. The perception of mutual economic and technological benefits in the fuel-cycle might be more attractive than non-proliferation arrangements that insist in the “division of the world into two classes: fuel supplier states and fuel client states”.⁴² As the IAEA itself has put it, a “multinational fuel-cycle strategy, just like a national one, must rest on a solid economic justification in order to be successful”.⁴³ Therefore, discriminatory arrangements with limited economic benefits and based on technology denial have struggled to prosper. The lack of attractiveness and feasibility from the start undermine the credibility of comprehensive MNAs as non-proliferation tools.

The GNEP and the *Six-State Assurance of Supply* are failing to gain acceptance and weight. According to Lindemeyer, the nuclear industry has led tepid support to GNEP, concluding that “the initiative is not a credible strategy for resolving either the radioactive waste or proliferation problem”.⁴⁴ Furthermore, it is not clear whether the Obama Administration will maintain the GNEP and under what terms. Moreover, the initiative suffered substantial drawbacks regarding the capacity of the main nuclear powers to be involved in the back-end of the fuel-cycle (reprocessing, storage and disposal). These include the delay in the activation of the U.S. nuclear repository in Yucca Mountain, besides Russia’s recent decision of no longer importing spent nuclear fuel for storage and ultimate disposal.⁴⁵ Without a concrete back-end capacity, ‘cradle-to-grave’ MNAs simply fall apart as non-proliferation tools. Concerning the *Six-State Assurance of Supply*, its cartel-like structure faces resistance from countries that invested massively in their own fuel-cycle capacity for either domestic needs or international commercial exports.⁴⁶

Therefore, the bargain between assurances of supply versus restraints in the use of sensitive technology has low probability to work as a global

non-proliferation Multilateral Nuclear Approach. The growing thirst for energy, public perceptions on global warming, desires for technological independency, as well as national prestige, are all factors behind the expansion of NPPs and domestic enrichment capacities. Despite calls from ElBaradei and major supplier countries, comprehensive MNAs lacking feasibility will not shield the *Achilles’ heel* of non-proliferation. Instead, limited, regional, multilayered and non-discriminatory multilateral arrangements might be the option ahead. They can be more economically attractive whilst minimizing the number of world-wide fuel-cycle facilities and improving the non-proliferation regime. Although such *limited* MNAs are not primarily designed as non-proliferation tools, they could add one more layer to the non-proliferation regime by minimizing some of the challenges posed by the growing nuclear energy market in the 21st century.

Bibliography

- BRAUN, Chaim. The Nuclear Energy Market and the Nonproliferation Regime. *Nonproliferation Review*. Washington: Routledge for Monterey Institute of International Studies, Vol. 13, Nº 3, 2006, p. 627 – 644.
- BRAUN, Chaim e MAY, Michael. International Regime of Fresh Fuel Supply and Spent Fuel Disposal. *Nonproliferation Review*. Washington: Routledge for Monterey Institute of International Studies, Vol. 13, Nº 1, 2006, p. 61 – 84.
- DECKER, Debra K. e MICHEL-KERJAN, Erwann O. A New Energy Paradigm: Ensuring Nuclear Fuel Supply and Nonproliferation through International Collaboration with Insurance and Financial Markets. *BCSIA Discussion Paper 2007-02*. Cambridge, MA: Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard University, 2007.

42 Ferguson, 2007, p.23

43 IAEA, 2005, p.49

44 Lindemeyer, 2009, p.81

45 Braun, 2006, p.633

46 Wolfsthal, 2004a, p.3

- DEUTCH, John et al. Making the World Safe for Nuclear Energy. *Survival*. London: International Institute for Strategic Studies, Vol. 46, Nº 4, 2004-05.
- DORIAN, James P. et al. Global Challenges in Energy. *Energy Policy*. Amsterdam: Elsevier, Vol. 34, Nº 15, 2006, p. 1984 – 1991.
- ELBARADEI, Mohamed. Towards a Safer World. *The Economist*. 16 Oct. 2003.
- FERGUSON, Charles D. *Nuclear Energy: Balancing Benefits and Risks*. New York: Council of Foreign Relations, 2007.
- GRIMSTON, Malcolm. Powering Back. *The World Today*. London: Royal Institute of International Affairs, 2005, p. 13-15.
- IAEA. *Multilateral Approaches to the Nuclear Fuel Cycle: Expert Group Report submitted to the Director General of the International Atomic Energy Agency*, INFCIRC/640. Vienna: International Atomic Energy Agency, 2005.
- IAEA. *International Status and Prospects of Nuclear Power*. Vienna: International Atomic Energy Agency, 2008.
- LANTIS, Jeffrey S. America's Nuclear Addiction. *Defense & Security Analysis*. London: Routledge, Vol. 22, Nº 4, 2006, p. 373 – 385.
- LINDEMEYER, Jeff. The Global Nuclear Energy Partnership: Proliferation Concerns and Implications. *Nonproliferation Review*. Washington: Routledge for Monterey Institute of International Studies. Vol. 16, Nº 1, 2009, p. 79 – 93.
- MEIER, Oliver. The Growing Nuclear Fuel-Cycle Debate. *Arms Control Today*. Washington: Arms Control Association, Nov. 2006, p. 40 – 44.
- NIKITIN, Mary Beth et al. Managing the Nuclear Fuel Cycle: Policy Implications of Expanding Global Access to Nuclear Power. *CRS Report for Congress*. Washington: Congressional Research Service, 2008.
- RAUF, Tariq e SIMPSON, Fiona. The Nuclear Fuel Cycle: is it Time for a Multilateral Approach?. *Arms Control Today*. Washington: Arms Control Association, 2004, Vol. 34, Nº 1.
- SQUASSONI, Sharon. Risks and Realities: the “New Nuclear Energy Revival”. *Arms Control Today*. Washington: Arms Control Association, 2007, Vol.5, p.5 – 11.
- WILSON, A.R. Multinational and International Controls. *Nuclear Energy and Nuclear Weapon Proliferation*. Stockholm International Peace Research Institute London: Taylor & Francis, 1979.
- WOLFSTHAL, Jon B. Assessing Proposals on the International Nuclear Fuel Cycle. Stockholm: Weapons of Mass Destruction Commission, 2004a, Vol.11.
- WOLFSTHAL, Jon B. The Nuclear Third Rail: Can Fuel Cycle Capabilities be Limited?. *Arms Control Today*. Washington: Arms Control Association, 2004, Vol. 34.
- World Nuclear Association. *WNA Report on Security of the International Nuclear Fuel Cycle, 2006* [<http://www.world-nuclear.org/reference/pdf/security.pdf>] Disponibilidade: April 7, 2009.
- Yergin, Daniel. Ensuring Energy Security. *Foreign Affairs*. Washington: Council of Foreign Relations, 2006, Vol. 85, Nº 2, p. 69 – 82.

Recebido em 14/04/2010
Aprovado em 05/05/2010

Resumo: Apelos por ‘abordagens multilaterais ao ciclo do combustível nuclear’ (AMNs) têm sido cogitados devido ao crescente risco da expansão do setor de energia nuclear em contraponto ao regime internacional de não-proliferação. No entanto, AMNs baseadas em acordos globais carecem de viabilidade ao propor a divisão do mundo entre fornecedores e clientes de combustível nuclear. A sede crescente por segurança energética, além da necessidade de independência tecnológica e acesso soberano aos mercados internacionais de combustível nuclear são alguns dos fatores que prejudicam a credibilidade das AMNs como ferramentas de não-proliferação.

Abstract: Calls for Multilateral Nuclear Approaches (MNAs) have been raised due to growing risks that the expansion of the nuclear power sector poses to a strained international non-proliferation regime. However, MNAs based on comprehensive arrangements lacks feasibility when proposing to divide the world into nuclear fuel suppliers and fuel clients. The

growing thirst for energy security, besides the need for technological independency and sovereign access to international nuclear fuel markets are some of the factors undermining the credibility of MNAs as non-proliferation tools.

Palavras-chave: não-proliferação nuclear; regimes internacionais; abordagens nucleares multilaterais

Key words: nuclear non-proliferation; international regimes; multilateral nuclear approaches



Paradiplomacia y descentralización política: breve análisis sobre las contribuciones del Comité de las Regiones en la Unión Europea

*Paradiplomacy and political decentralization:
 a brief analysis of the contributions from the Committee
 of the Regions in the European Union.*

VITOR STUART GABRIEL DE PIERI*

Meridiano 47 vol. 11, n. 118, mai. 2010 [p. 23 a 26]

En épocas de crisis financiera de la zona del Euro, ocasionada principalmente pela falta de políticas fiscales articuladas y condecenas con las políticas monetarias regionales – especialmente por parte de los PIIGS (Portugal, Irlanda, Italia, Grecia e España) – es interesante reflexionar sobre los puntos positivos del proceso de integración europea. Uno de los mayores méritos del avance de integración es la descentralización de las decisiones relacionadas a las políticas de Desarrollo Regional, responsables por la mejoría de las condiciones socio-espaciales de países como España, Portugal y Grecia.

Entendiendo el proceso europeo como el más avanzado en el mundo en términos de institucionalización, el objeto de análisis en este pequeño ensayo es la Unión Europea, comprendida y analizada a partir de la actuación y participación de los representantes subnacionales (locales y regionales) en el proceso de integración regional.

Se considera que la descentralización política y la búsqueda de los nuevos actores políticos-institucionales en escala subnacional, a través del establecimiento del Comité de las Regiones en 1994, contribuye con mayor participación decisoria de los actores locales en las políticas públicas en el ámbito integracional. Ello influye positivamente sobre los índices de desarrollo regional y consecuentemente

en la búsqueda de cohesión territorial.

El objetivo general de este ensayo consiste en *reflexionar cómo se estructura, cuál es el papel y qué importancia el Comité de las Regiones tiene, como órgano consultivo, para la cohesión político-institucional y territorial de la Unión Europea.*

Para una mejor comprensión sobre la evolución del proceso participativo en el plan regional europeo, se busca analizar la forma de articulación del Comité de las Regiones con las instituciones Europeas; los tipos de contribuciones que los representantes de entes locales y regionales pueden dar a la integración regional; y cómo la participación de los representantes subnacionales puede contribuir con un mayor grado de cohesión político-institucional del bloque.

La creación y la institucionalización del Comité de las Regiones expone claramente que existe una preocupación en relacionar y solucionar el déficit democrático y participativo en el proceso de integración. Siendo así, las reflexiones partirán sobre sus reales efectos en términos territoriales y cómo eso repercute en el avance del proceso de integración regional, teniendo en cuenta que antes de la creación del Comité, en la medida que se buscaba la supranacionalidad europea, las instancias de poderes subnacionales perdían su capacidad de participación y decisión en ámbito doméstico.

* Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE e professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB (augustoteixeirajr@gmail.com).

El fundamento del Comité de las Regiones

El Comité de las Regiones surgió en función de las disparidades entre las diferentes regiones dentro del marco de la Integración Europea. Fue entonces que en el Tratado de Maastricht se creó y estableció este órgano que al principio tenía 222 miembros, cuyas funciones están expuestas en el art. N. 198. En dicho artículo, se puede encontrar la circunscripción de los trabajos y acciones que incluyen desde la mayor cohesión económica y social, pasando por acciones que busquen ampliar la infraestructura transeuropea, la salud, la educación y la cultura.

Ya en el art. N. 263 del Tratado de Ámsterdam, se encuentran todas las definiciones de la ampliación de las funciones del Comité de las Regiones, pasando así a incorporar dominios de políticas de generación de empleos, políticas sociales, medio ambiente y transporte (Medeiros, 2004).

La Comunidad Europea, incluso antes de la entrada de los ex países socialistas, ya tenía grandes disparidades regionales. Algunas regiones, principalmente en países como Portugal, España, Grecia y Italia, presentaban serias distorsiones socio-económicas, exponiendo problemas, riesgos y cuestiones de ámbito social, político, económico y ambiental, desencadenando en serios índices de pobreza y desigualdad social. En la Unión Europea de los 25, ese número aumentó significativamente; según Negro, 2007, al analizar las regiones con el PIB por habitante inferior al 75% de la media de la UE de los 25, tenemos en números de regiones: Polonia con 16 regiones; República Checa con 7; Hungría con 6; Grecia e Italia con 5; Alemania, Francia y Portugal con 4; Eslovaquia con 3; España, Estonia, Letonia, Lituania y Malta con 2 – es importante incluir Rumania y Bulgaria – últimos países ingresantes en el bloque.

Desde su fundación, el objetivo general de la creación del Comité de las Regiones, era desfragmentar las decisiones de los Estados Nacionales que componen la Comunidad Europea, buscando trabajar ‘desde abajo’ con los actores a nivel local y regional, los cuales podrían contribuir mejor con propuestas de acciones en políticas públicas que busquen más igualdad y bienestar entre todos los

pueblos europeos.

O papel do Comitê das Regiões parece legitimar-se vis-à-vis a capacidade de influenciar o processo de produção de políticas públicas da União Europeia (Stuart, A. M., pag. 141, 2004).

Por lo tanto el Comité de las Regiones está pensado a partir de la premisa de buscar una mayor cohesión territorial en el ámbito del bloque a través de acciones que intervienen pragmáticamente en los problemas subnacionales de los Estados de la Comunidad Europea.

Las acciones y formas de participaciones del Comité de las Regiones en la Comunidad Europea.

Entre los principales fondos estructurales de la Comunidad Europea, están el Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). Estos fondos representan aproximadamente 40% del total de gastos del bloque y todos ellos deben pasar por consultas del Comité de las Regiones antes de cualquier intervención.

Por lo tanto, el Comité de las Regiones es un organismo consultivo dentro del marco de la Comunidad Europea, con el papel de crear políticas públicas conducentes con las necesidades locales y regionales, buscando en una escala local y regional alcanzar mejores índices de calidad de vida y justicia social entre los Estados miembros del bloque.

La idea es que con la participación de los poderes subnacionales en la esfera de decisión, la búsqueda de beneficios conduzca a un mayor grado de cohesión político-institucional para el proceso integracional, tornándose más efectiva y logrando así un mayor grado de ‘solidariedad interna’.

Algunas Consideraciones

Es importante esclarecer que el Comité de las Regiones es una innovación que viene contribuyendo mucho con el desarrollo local dentro del marco inte-

gracional europeo. Al pensar en el proceso de integración regional, se torna extremadamente interesante analizar cómo viene evolucionando el caso de la Unión Europea, principalmente lo que se refiere a políticas de desarrollo territoriales en las cuales todas las intervenciones en los Estados miembros son pensadas de forma conjunta y planificadas con los diversos actores en ámbitos subnacionales, nacionales y regionales.

Se puede decir que la creación del Comité de las Regiones ayudó a reducir el problema de déficit democrático en las decisiones planteadas por la Comunidad Europea, pues antes de su creación, en la medida que se buscaba la supranacionalidad europea, las instancias de poderes subnacionales perdían su capacidad de participación y decisión en el ámbito doméstico debido a la pérdida de soberanía de los Estados sobre ciertos temas de políticos-institucionales.

El Comité de las Regiones tiene entonces una importancia enorme en el proceso de integración regional, donde cuestiones subnacionales pasan a ser tratadas en escala de la Comunidad Europea. Todo eso contribuye con un mejor direccionamiento de los presupuestos reservados para inclusión social y consecuentemente un mayor grado de aceptación y sentimiento de pertenencia a nivel de Comunidad por parte de la población. Todo eso representa bien y ayuda a profundizar el grado de función social interna asumida por la Comunidad Europea.

Temas interesantes pueden ser estudiados y analizados más a fondo a partir de la creación e inserción del Comité de las Regiones en los marcos institucionales de la Comunidad Europea.

Es importante por ejemplo, relacionar y pensar en la influencia y en la contribución del Comité de las Regiones en la resolución de cuestiones como los separatismos regionales y el dilema generado por la ampliación de la Unión Europea y sus efectos sobre el poder decisorio, lo que genera consecuentemente un mayor grado de fragmentación político-institucional del bloque.

La ampliación del papel del Comité de las Regiones en el marco decisorio de la Comunidad Europea podría contribuir de forma indirecta para equilibrar la dicotomía entre la profundización *versus* la ampliación del bloque, ya que muchos *policy makers* consideran

que la ampliación del bloque con la inserción de nuevos Estados participantes del proceso de integración, se expresaría en el retraso, en las distorsiones y en las fragmentaciones de los procesos políticos decisorios de la Unión Europea, y con eso, la cohesión política institucional se tornaría más difícil de concretizarse y así las posibilidades de alcanzar el sueño de Estados Unidos de Europa quedaría más distante.

Finalmente, la función del Comité de las Regiones es determinante en la democratización del proceso decisorio Europeo y es de extrema importancia para alcanzar un mayor grado de cohesión territorial, política y institucional de la Comunidad Europea. Por lo tanto, considerase que deba ampliar sus poderes aún más, no limitándolos sólo al marco consultivo de algunos sectores de acciones de desarrollo territoriales.

Bibliografía consultada

- Bianchi, P. Construir el Mercado. Lecciones de la Unión Europea: el desarrollo de las instituciones y de la política de Competitividad, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 1997.
- Boletín de informaciones del Comité de las Regiones. www.europe.eu.
- Lessa, J. V. S. A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos celebrados por governos não-centrais. CEA/IRBr, Brasília, 2002.
- Mangas Martín, A. y Liñan Noguerras, D. Instituciones y derecho de la Unión Europea, Ediciones Tecnos, Madrid, 2006.
- Mattoso, J. Relações internacionais e poder local. Política Externa, paz e terra, v.10, n.3, dez/jan 2001/2002, São Paulo.
- Medeiros, M. A. Unidades subnacionais e integração europeia: o caso do Comitê das Regiões. . In: Vigevani, T. , Wanderley, L. E. Et alli (orgs). A dimensão subnacional e as relações internacionais. EDUC/EDUSC/UNESP, São Paulo, 2004.
- Melantonio Neto, C. How to involve the states in foreign policy. Forum of Federations, v.1, n.5, Ottawa, 2001.
- Negro, S. C. Integración y desequilibrios regionales en la Unión Europea: cohesión económica y social y fondos estructurales.

- In: Barral, W. Correa, C. Derecho, Desarrollo y Sistema multilateral del comercio, Fundação Boiteux, UFSC, UBA, Florianópolis, 2007.
- Rodrigues, G. M. A. Política externa de cidades. Margem, nº19, São Paulo, 2005.
- Stuart, A. M. Regionalismo e democracia: o papel do Comitê das regiões na União Européia. 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciências Políticas, Universidad Federal Fluminense, Niterói-RJ, 2002.
- Stuart, A. M. Regionalismo e democracia: o surgimento da dimensão subnacional na União Européia. In: Vigevani, T. , Wanderley, L. E. Et alli (orgs). A dimensão subnacional e as relações internacionais. EDUC/EDUSC/UNESP, São Paulo, 2004.

Recebido em 04/05/2010
Aprovado em 25/05/2010

Resumo: Em época de crise financeira na zona do Euro, causada principalmente pela falta de políticas fiscais articuladas e condizentes com as políticas monetárias regionais – observadas especialmente nos PIIGS (Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha) – é

interessante refletir sobre pontos positivos do processo de integração européia. Um dos maiores méritos do avanço da integração foi a descentralização das decisões políticas relacionadas ao Desenvolvimento Regional, responsável pela melhoria das condições sócio-espaciais de países como Espanha, Portugal e Grécia.

Abstract: In times of crisis fund Euro area, caused mainly pela articulated lack of fiscal policies and monetary policies consonant with regional – especially by PIIGS (Portugal, Ireland, Italy, Greece and Spain) – is interesting to reflect on positive points in the process of European integration. One of the greatest merits of the advance of integration is the decentralization of policy decisions related to Regional Development, responsible for the improvement of socio-spatial conditions of countries like Spain, Portugal and Greece.

Palavras-chave: Paradiplomacia, Comitê das Regiões, Desenvolvimento Regional

Key words: Paradiplomacy, Committee of the Regions, Regional Development



Mudanças na economia mundial: perspectiva histórica de longo prazo

Changes in the world economy: a long-term historical perspective

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA*

Meridiano 47 vol. 11, n. 118, mai. 2010 [p. 27 a 29]

A economia mundial, tal como a conhecemos atualmente, é um “arquipélago” em construção desde o século 16, pelo menos e, ainda hoje, ela não constitui um sistema perfeitamente unificado, sequer homogêneo, a despeito de toda a retórica em torno da globalização. Talvez, um dia, ela venha a ser unificada num mesmo universo de redes comerciais, financeiras e de recursos humanos circulando sem restrições sobre fronteiras e controles alfandegários. Por enquanto, contudo, trata-se de uma colcha de retalhos, reunindo pedaços hoje essencialmente capitalistas, é verdade, mas ainda dotados de características nacionais distintas em seu colorido diversificado. Ela poderá caminhar progressivamente para um conjunto mais homogêneo de sistemas econômicos nacionais, mas isso depende dos progressos da liberalização comercial, financeira e “humana”, o que ainda está longe de ser garantido.

Vejamos esse processo com lentes de longo alcance, começando na era dos descobrimentos. Mesmo a partir da unificação geográfica conduzida por Colombo (1492), Vasco da Gama (1498) e Fernão de Magalhães (1521), a economia mundial do início da era moderna não era, em absoluto, universal. Nessa primeira onda de globalização, de caráter mercantil, tratava-se, mais exatamente, de um arquipélago de economias centrais, predominantemente de origem européia, vinculadas a suas respectivas periferias nas novas terras descobertas, mediante um sistema

usualmente conhecido como ‘exclusivo colonial’. Os demais centros regionais – o ‘Império do Meio’ (China), o império Mogul, na Índia, o mundo muçulmano (que começava a ser unificado sob o jugo otomano) e outros ‘blocos’ sub-regionais, na Eurásia ou nas Américas – não tinham realmente condições de disputar qualquer hegemonia econômica mundial, como diriam os marxistas.

Até o final do século 18, China e Índia constituíam duas grandes economias, produzindo bens valorizados nos mercados ocidentais, mas dotadas de instituições pouco adaptadas aos desafios da nova economia industrial, caracterizada pelo que se poderia chamar, ainda no jargão marxista, de um ‘modo inventivo de produção’. Foi precisamente a partir da revolução industrial na Inglaterra, nessa mesma época, que tem início a diferenciação dos centros econômicos mundiais, processo que os historiadores econômicos chamam de ‘grande divergência’, ou seja, a aceleração da transformação tecnológica no Ocidente, seguida da dominação absoluta das potências européias sobre o resto do mundo (destinada a durar cinco séculos, talvez até hoje).

Essa segunda grande onda da globalização, de natureza industrial, conforma o que se poderia chamar, pela primeira vez, de economia mundial, uma rede integrada de centros produtores de matérias primas, de um lado, servidas pelos centros financeiros europeus – com a libra inglesa e os bancos britânicos

* Doutor em ciências sociais pela Universidade de Bruxelas (1984); diplomata de carreira do serviço exterior brasileiro desde 1977; professor de Economia Política Internacional no Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário de Brasília – Uniceub; autor de diversos livros de história diplomática e de relações internacionais (www.pralmeida.org – pralmeida@mac.com).

em seu núcleo – e as oficinas manufatureiras, de outro, dotadas das novas tecnologias industriais de produção em massa. As economias nacionais, até então pouco diferenciadas entre si – posto que uniformemente e predominantemente de base agrícola ou mercantil – começam a exibir diferenças estruturais, a partir de níveis de produtividade bem mais elevados nos sistemas industriais. A defasagem de renda começa sua escalada para índices sempre crescentes, entre o centro e a periferia, num processo que se desenvolveria durante praticamente dois séculos, com um recrudescimento ainda maior durante a maior parte do século 20, para diminuir apenas a partir da terceira onda de globalização, a partir do último quinto desse século.

No intervalo, a economia mundial capitalista seria desafiada por duas ameaças muito diferentes, entre si, mas concordantes em sua ação desagregadora de um sistema verdadeiramente unificado de relações mercantis e financeiras. A partir da primeira guerra mundial, as crises recorrentes dos centros capitalistas desenvolvidos no entre guerras (em especial a de 1929 e a depressão que se seguiu) e a implantação de sistemas coletivistas (de natureza soviética, desde 1917, e os fascismos, pouco depois), com suas experiências estatizantes e antiliberais, representaram uma ‘breve’ interrupção de setenta anos no processo de globalização. No imediato pós-segunda guerra mundial, as muitas experiências de nacionalizações e de estatizações no Ocidente capitalista, com seu cortejo de práticas intrusivas, dirigistas e planos de ‘desenvolvimento’ (com muito planejamento estatal centralizado, mesmo no capitalismo) representaram, igualmente, um retrocesso na reunificação de um sistema de mercado verdadeiramente mundial, desde então colocado sob a égide dos dois irmãos de Bretton Woods (o FMI e o Banco Mundial) e do GATT (OMC, em 1995).

Foi somente a partir das reformas econômicas ‘neoliberais’ iniciadas na China a partir dos anos 1980 e da implosão e quase completo desaparecimento dos regimes socialistas, entre 1989 e 1991, que o processo de reunificação da economia mundial é retomado, no bojo da terceira onda de globalização capitalista, desta vez dominada pela sua vertente financeira

(mas que inclui também os investimentos diretos). O fim do socialismo representou pouco em termos de concorrência manufatureira – já que o socialismo era um medíocre produtos de bens industrializados – e menos ainda em termos de fluxos financeiros e tecnológicos – onde os países socialistas eram ainda mais marginais, senão irrelevantes – mas significou um impacto decisivo em termos de mercados e, sobretudo, de mão-de-obra (com um destaque absoluto para a China).

A fase atual, se ainda não pode ser identificada com um novo processo de ‘convergência’ da economia mundial, caracteriza-se, pelo menos, pela diminuição da divergência entre as regiões – com notáveis exceções, como nos casos da África, do Oriente Médio e em grande medida da América Latina – e pelo rápido *catch-up* experimentado por alguns emergentes dinâmicos. No curso dos últimos vinte anos de globalização, a China e a Índia retiraram centenas de milhões de pessoas de uma miséria abjeta, colocando-as numa situação de pobreza moderada, justamente em função das reformas econômicas empreendidas e de sua inserção na globalização. Esse processo deve continuar, pelo menos naqueles países que decidiram substituir antigas políticas protecionistas e estatizantes por uma abertura ao comércio internacional e aos investimentos estrangeiros diretos.

O lado financeiro permanece ainda a dimensão problemática da globalização, não porque a liberdade de circulação de capitais seria, em si, desestabilizadora das economias nacionais, mas porque os governos ainda insistem em praticar políticas monetárias e cambiais inconsistentes com os novos dados da economia mundial. O monopólio dos bancos centrais na emissão de moedas-papel, na fixação das taxas de juros (sem correspondência efetiva com o equilíbrio real dos mercados de capitais) e seu papel na manutenção de regimes cambiais irrealistas e desajustados explica muito das crises financeiras ocorridas na segunda metade dos anos 1990 e em 2007-2009. As bolhas que se formam não são o resultado de ‘forças cegas do mercado’ – como políticos inescrupulosos e economistas pretensamente keynesianos proclamam – mas sim a consequência das manipulações dos governos em setores sensíveis da

economia real. A possibilidade de maiores progressos em direção à convergência econômica mundial depende, assim, tanto da continuidade da abertura dos países ao processo de globalização quanto da habilidade dos governos em manterem soberania monetária e cambial no novo contexto criado pela unificação paulatina dos mercados de capitais.

Não é provável que essa convergência se dê rapidamente, tendo em vista a resistência de muitos governos à abertura comercial e financeira e sua tendência a continuar manipulando taxas de juros e regimes cambiais, mas é previsível que a globalização continue avançando naqueles países e regiões propensos a aceitarem as novas regras de mercado. Independentemente do que digam aqueles que condenam as novas políticas 'neoliberais', é um fato que os países que mais progressos fizeram no plano do crescimento econômico e da prosperidade de seus povos são aqueles que mais rapidamente souberam integrar-se comercialmente na economia mundial, e dela puderam aproveitar os efeitos benéficos dos investimentos diretos, que trazem capitais, know-how e tecnologia. A lição parece ter sido aprendida, mas

nem todos souberam dela retirar os ensinamentos adequados. Esse tempo chegará, um dia...

Recebido em 01/05/2010

Aprovado em 03/05/2010

Resumo: Ensaio síntese sobre as grandes transformações e as tendências de longo prazo da economia mundial, enfatizando os processos de diferenciação, divergências estruturais e novas convergências, nas diferentes etapas da globalização capitalista e da interdependência econômica internacional.

Abstract: Brief assessment on the most important changes and long-term trends in the world economy, with an emphasis on the processes of differentiation and structural divergence, followed by new convergence, along different phases of capitalist globalization and international economic interdependence.

Palavras-chave: Economia mundial; divergência; globalização

Key words: World economy; divergence; globalization



Relações diplomáticas Brasil-Paraguai e o problema do crime organizado transfronteiriço

Diplomatic relations Brazil-Paraguay and the problem of cross-border organized crime

ARIANE CRISTINE RODER FIGUEIRA*

Meridiano 47 vol. 11, n. 118, mai. 2010 [p. 30 a 32]

A medida de exceção estabelecida pelo Presidente Paraguaio Lugo dando liberdade de ação aos militares para promover prisões, busca combater grupos armados vinculados ao movimento de guerrilha Exército do Povo do Paraguai acusados de matarem quatro pessoas, além de serem suspeitos de haver vínculos com as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) e com o crime organizado atuante na fronteira com o Brasil.

O estado de exceção decretado pelo governo paraguaio em cinco departamentos (estados) tem evidenciado a atividade criminosa na região da fronteira nos últimos dias. Mas o que não pode deixar de ser destacado é que a problemática vivenciada pelo país vizinho não é novidade, mas, pelo contrário, tem raízes históricas, o que dificulta ainda mais ações de combate.

Além da notória deficiência nos mecanismos de fiscalização, outro fator que agrava o caso referente ao contrabando na região da fronteira é a rentabilidade que o mercado negro gera a alguns setores da sociedade paraguaia e as redes poderosas do crime organizado Brasil-Paraguai, que em grande medida possuem vastas ramificações nas instituições do Estado, dominando decisões nos níveis Legislativo, Executivo e Judiciário.

No caso paraguaio, a contaminação do poder político pela máfia ocorreu principalmente durante o longo período da ditadura de Alfredo Stroessner (1954-1989). Durante todo esse período, o governo brasileiro agiu de maneira complacente ao crescente

mercado ilícito que florescia na região da fronteira, visto que o foco da política externa brasileira, nesse momento histórico, era manter o Paraguai como sua área de influência. Esse movimento de proximidade representava ao Brasil um ganho potencial, já que o princípio norteador da agenda diplomática do país para América do Sul era conquistar o papel de líder hegemônico na região do Prata. Desse modo, além de exercer papel de pêndulo no poder regional, o Paraguai tinha com o Brasil uma relação de grande proximidade com inúmeros projetos bilaterais sendo desenvolvidos, quais sejam: a construção de rodovias, a Ponte Internacional da Amizade, entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este, Itaipu e, posteriormente, o Mercosul.

O estreitamento das fronteiras através de projetos que visavam a ampliação das relações econômicas entre os países pode ser facilmente visualizada com o intercâmbio criado após a construção da Ponte Internacional da Amizade e a estrada Foz do Iguaçu-Paranaguá que deram um enorme estímulo ao comércio exterior paraguaio que passou a ter um acesso mais fácil a rota de exportação. Além do avanço no comércio bilateral com o Brasil, o Paraguai, mais especificamente a Ciudad del Este, experimentou um avanço significativo, tornando-se um grande empório exportador e centro do comércio de triangulação.

Foi durante esse estreitamento dos laços de amizade entre Brasil e Paraguai que houve um avanço exponencial das atividades do contrabando nas

* Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo – USP e professora dos cursos de Relações Internacionais da Fundação Armando Álvares Penteado – FAAP e da Universidade Anhembi Morumbi (arianeroder@gmail.com).

fronteiras bilaterais, que iniciou sua história com o contrabando de erva-mate, café, soja e madeira até chegar a ser uma das principais rotas de contrabando de aparelhos eletrônicos, cigarros e das atividades do narcotráfico em geral. Esse avanço significativo no comércio ilícito entre Brasil e Paraguai é resultado não apenas de uma infra-estrutura criada para facilitação das relações comerciais bilaterais, mas também e, sobretudo, devido à contaminação do poder político paraguaio por líderes do crime organizado, que passaram a utilizar toda estrutura da máquina estatal e a fragilidade do ordenamento jurídico nacional em prol da expansão das atividades ilícitas. O Brasil não ficou de fora do processo ao ser permissivo com a situação que estava sendo criada e, também, por ter uma estrutura frágil de combate ao crime organizado, que já se instalava em território nacional como parte da rede mafiosa Paraguai- Brasil.

Até o início da década de 1990, o contrabando não era tema de grande preocupação do governo brasileiro, tampouco do governo paraguaio. A problemática só foi questão de debate mais aprofundado na agenda bilateral a partir do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, que passou a buscar, embora de forma bastante tímida, uma cooperação do Paraguai para conter o avanço da atividade clandestina na região.

A nova dinâmica global também influenciou na formulação da agenda externa de diversos países, que se viram obrigados a aderir às novas prioridades internacionais. O Mercosul, neste contexto, buscou incorporar em seu ordenamento jurídico essas inúmeras iniciativas, regulamentando-as de acordo com as especificidades regionais. A garantia da vigência de um regime democrático no país e uma postura mais rígida quanto ao comércio ilícito foram alguns dos comprometimentos formalizados entre os membros do bloco.

Em 1993, a questão da segurança regional torna-se um dos temas prioritários no Mercosul. É estabelecido, nesta data, um Projeto de Acordo para

Aplicação dos Controles Integrados em Fronteiras entre os Países do Bloco¹. Em 1997, é assinado um Convênio de Cooperação e Assistência Recíproca entre as Administrações das Alfândegas no Mercosul Relativo à Prevenção e a Luta Contra as Ilegalidades Aduaneiras. Essas iniciativas foram consolidadas na criação do Plano de Cooperação e Assistência Recíproca para a Segurança Regional no Mercosul. Em seguida, em 22.06.2001, foi criado no âmbito do Mercosul um Programa de Ação de Combate aos Ilícitos no Comércio Internacional.

No âmbito bilateral Brasil – Paraguai, em 1988, foi celebrado um acordo entre Brasil e Paraguai sobre a Prevenção, Controle, Fiscalização e Repressão ao Uso Indevido e ao Tráfico de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas². No mesmo ano o acordo bilateral foi referente às Notas Reversais sobre Tráfico Ilícito de Veículos³. Em 1994, o tema foi à Cooperação para o Combate ao Tráfico Ilícito de Madeira. No ano de 2000, Brasil e Paraguai assinaram um Acordo de Cooperação Mútua para Combater o Tráfico de Aeronaves em Atividades Ilícitas Transnacionais.⁵

Esses fatores tiveram um reflexo direto no Paraguai, que se viu pressionado pelos demais países do Mercosul a substituir o chamado comércio de triangulação e de reestruturar a indústria nacional, a fim de evitar o fortalecimento das atividades ilícitas, que tiram proveito da ampliação do mercado regional. Essas iniciativas referentes ao combate ao contrabando estão expressas em alguns acordos e propostas emanados pelos membros associados ao Mercosul.

Não obstante, embora neste período inúmeros acordos tenham sido assinados pelo Paraguai, em virtude especialmente da pressão exercida pelo Brasil e em partes pelos EUA, pouco foi feito para implementá-los. Isso porque, até finais da década de 90, o cargo presidencial esteve nas mãos de agentes políticos ligados à máfia organizada, que disputaram intensamente o espaço no poder político e no comando do tráfico. Como consequência, o aparato

1 Decisão do Conselho do Mercado Comum – Decreto número 5/93.

2 Decreto nº 441. Entrada em vigor do acordo 06/02/1992.

3 Decreto nº 97560. Entrada em vigor do acordo 08/03/1999.

normativo criado tanto no Mercosul como no âmbito bilateral passou a encontrar grandes dificuldades de serem efetivados, sobretudo, devido à resistência interna do governo paraguaio, que possui, em seus diversos escalões do poder, pessoas que atuam em favor do crime organizado.

Essa contaminação da máquina estatal pelo crime organizado no Paraguai dificulta o processo de negociação quanto à problemática. Mesmo com a sinalização de novas perspectivas para uma política de combate ao comércio ilegal em âmbito multilateral, o governo paraguaio apresenta ainda grande resistência em adotar medidas práticas para o enfrentamento do problema.

Bibliografia

- DORATIOTO, Francisco. (1997) *As relações entre Brasil e Paraguai (1889-1930) do afastamento pragmático a aproximação cautelosa*. Brasília: UNB (tese de doutoramento).
- LAINO, Domingo. (1979) *Paraguai: Fronteiras e Penetração Brasileira*. São Paulo: Global Editora.
- MARQUES, Maria Eduarda Castro (org.) (1995). *Guerra do Paraguai: 130 anos depois*. Porto Alegre: Relumbre Dumará, Biblioteca Nacional.
- MENEZES, Alfredo da Mota (1987). *A herança de Stroessner. Brasil-Paraguai 1955-80*. Campinas: Editora Papyrus.
- MORA, Frank. (1990) A Política Exterior del Paraguay la busqueda de la independencia y el desarrollo. In: SIMON, G. *Política Exterior y Relaciones Internacionales del Paraguay Contemporáneo*. Centro paraguayo de estudios sociológicos. Asunción (serie de relaciones internacionales).
- MINGARDI, Guaracy. (1996) *O Estado e o crime organizado*. São Paulo: tese de doutorado/ departamento de Ciência Política-USP.
- MIRANDA, Aníbal (2001) *Crimen Organizado em Paraguay*. Assunción: Miranda e Associados.
- SEQUEIRA, Carlos Antonio Guimarães de. (1996) *Crime organizado: aspectos nacionais e internacionais*. Revista Brasileira de Ciências Criminais. Vol. 4. Fascículo 16. São Paulo, out/dez
- STERLING, Claire. *A máfia globalizada: nova ordem mundial do crime organizado*. Rio de Janeiro: Revan.

Recebido em 13/05/2010

Aprovado em 26/05/2010

Resumo: O objetivo do artigo é compreender a atual conjuntura política paraguaia no que se refere a recente instalação do estado de exceção na região fronteira com o Brasil a partir de uma visão estrutural da problemática do crime organizado que assola as estruturas do país vizinho ao longo de sua história e provoca sérios impactos a estrutura econômica e de segurança na região.

Abstract: The aim of this paper is to understand the current political situation in Paraguay referred to the recent installation of state of emergency in border regions with Brazil from a structural view of the problem of organized crime that plagued the structures of the neighboring country along its history and causes serious impacts on the economic structure and security in the region.

Palavras-chave: crime organizado, Paraguai, diplomacia

Key words: organized crime, Paraguay, diplomacy

Resenha

How Enemies Become Friends*

ANTONIO LASSANCE**

Meridiano 47 vol. 11, n. 118, mai. 2010 [p. 33 a 34]

Charles Kupchan é professor de relações internacionais na Universidade de Georgetown, nos Estados Unidos. Também é associado ao Conselho de Relações Exteriores. Foi diretor do Departamento de Assuntos para a Europa, órgão do Conselho Nacional de Segurança, durante o governo Clinton. Portanto, um especialista renomado e influente..

Tem estudado sistematicamente o que os americanos já chamaram de «nova ordem mundial». Kupchan, de forma mais contundente, considera o momento como «O fim da Era Americana» («The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century», publicado em 2002) e um período de transição, não para uma nova, mas para uma outra ordem mundial («Power in Transition: The Peaceful Change of International Order», 2001).

Em seu mais novo livro («How Enemies Become Friends», Princeton, março de 2010), Kupchan diz que o mundo não está fadado a sofrer ciclos infundáveis de conflito e guerra, desde que nações rivais se tornem parceiras. Tarefa difícil, principalmente quando tais nações satanizam-se mutuamente.

O livro fornece uma ampla análise histórica sobre como nações saíram do círculo vicioso de competição geopolítica e substituíram-na por relações amistosas e mesmo alianças duradouras. Os casos clássicos incluem as relações entre Estados Unidos e Inglaterra, que, um século após terem protagonizado uma guerra, aliaram-se nas duas grandes guerras mundiais, no período de Guerra Fria e na ofensiva do Afeganistão e Iraque – ou seja, trocaram de inimigos.

Também podem ser citadas as célebres hostilidades entre Inglaterra e França e entre França e Alemanha. No período mais recente, Estados Unidos e China, adversários naturais, tornaram-se aliados improváveis sob o comando de dois políticos realistas, Nixon e Mao Tse-Tung, e graças à diplomacia de Kissinger e Chu Enlai. Outro processo, cujos desdobramentos ainda estão por vir, são os que podem unir Estados Unidos e Rússia, cuja preocupação com a contenção a organizações políticas muçulmanas radicais tem alinhado uma agenda em comum, sob a bandeira do antiterrorismo.

Conforme Kupchan, as relações diplomáticas são essenciais para aproximar adversários. Parece óbvio, mas contrasta com perspectivas que costumam separar rigidamente Ocidente e Oriente (de forma clara, em Huntington, “The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order”, de 1993). Também é útil a desconfiar das abordagens que acreditam cegamente que as tendências da economia são as grandes forças capazes de garantir relações de cooperação entre diferentes países. O autor insiste que a diplomacia, mais do que a economia, é o caminho para estabelecer relações de paz.

O preço a se pagar é o de concessões mútuas e a persistência em uma estratégia de acomodação, no longo prazo, e não de confronto; requisitos necessários a promover a confiança mútua requerida para construir uma “sociedade mundial”.

A crítica a ser feita é a de que muitas das “amizadas” entre países, principalmente no caso das grandes potências, se fazem em torno de novas

* KUPCHAN, Charles A. *How Enemies Become Friends*. Princeton: Princeton University, 2010, ISBN 978-1-4008-3441-9.

** Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília – UnB e Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (lassance@unb.br).

e maiores inimizades. Ou seja, velhos adversários se unem contra novos adversários, o que modifica o quadro internacional, mas não o torna mais pacífico.

A contribuição mais notável de Kupchan é a de afirmar que a natureza dos regimes deveria ser levada menos em conta, ao invés de ser brandida como a bandeira de uma nova cruzada. Trata-se de uma voz influente, mas ainda isolada, a defender a tese de que a política externa americana não deveria orientar-se por abrir um fosso entre nações democráticas, segundo o critério Ocidental. Neste sentido, o autor vai contra a corrente que se tornou dominante na política externa americana e estabeleceu um consenso que une Democratas e Republicanos.

A seu ver, esse fosso isola a diplomacia americana, amplifica os conflitos, dificulta a busca por soluções e acaba por criar uma barreira à expansão da democracia, pois retira ingredientes que poderiam facilitar uma trajetória democrática de muitos países.

Em entrevistas, tem elogiado o papel das potências emergentes. Aposta que elas continuarão a

pressionar por mais espaço na diplomacia mundial, de maneira positiva. Destacou o papel de Brasil e Turquia na negociação com o Irã. O presidente Lula, recentemente, ao dizer que entendia a ação diplomática como a busca por fazer um número cada vez maior de amigos, se encaixa no espírito da obra de Kupchan, embora se possa dizer, mais exatamente, que a concepção de Lula transporta, para o campo da política internacional, a ideia do brasileiro como homem cordial, consagrada por Sérgio Buarque de Holanda ("Raízes do Brasil", 1936), aliás muito instigante para inspirar um possível "leit motif" do papel do Brasil no cenário internacional. Kupchan ressalta mais o fato de que novos interlocutores fortalecem possibilidades de entendimento, ampliando as chances de sucesso em negociações de paz.

Respeitado especialista, Kupchan tem seu livro recomendado por expoentes como Kissinger e Katzenstein. Sua voz ecoa pelo Congresso e pelo Departamento de Estado. O que parece ainda faltar é que lhe dêem mais ouvidos.

