

# MERIDIANO 47



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

Nº 80  
Março – 2007

## S U M Á R I O

- |    |   |                                       |
|----|---|---------------------------------------|
| 2  | Estados Unidos: do Iraque ao Brasil   | <b>Virgílio Arraes</b>                |
| 4  | Um olhar sobre as relações internacionais da América do Sul no século 21                          | <b>Thiago Gehre Galvão</b>            |
| 9  | Bush no Brasil  | <b>Cristina Soreanu Pecequilo</b>     |
| 11 | Europa, a façanha da paz  | <b>Maria Izabel Mallmann</b>          |
| 13 | Cuba: nova inserção no pós-socialismo e visões antidemocratizantes                                | <b>José Ribeiro Machado Neto</b>      |
| 16 | Vietnã: sentando-se à mesa para falar mais alto na região   | <b>Ricardo DaSilva</b>                |
| 18 | O poder militar argentino e o equilíbrio geopolítico na América do Sul                            | <b>João Fábio Bertonha</b>            |
| 21 | Rodada Doha: uma análise do estado atual das negociações sob a lógica dos jogos de dois níveis    | <b>Marcos Paulo de Araújo Ribeiro</b> |
| 24 | Uma Coréia desnuclearizada? A barganha de Pyongyang   | <b>Ricardo dos Santos Poletto</b>     |
| 26 | Processo Eleitoral em Timor-Leste: a relação entre paz e democracia nas missões das Nações Unidas | <b>Izadora Xavier do Monte</b>        |

# Estados Unidos: do Iraque ao Brasil

VIRGÍLIO ARRAES\*

A visita do Presidente George Bush ao Brasil no dia 8 de março expressa uma diversificação da política externa americana em relação ao acesso de fontes energéticas. No Oriente Médio, o binômio democracia e petróleo, formulado há alguns anos, já não prospera. O fundamentalismo na região recrudescer e os preços do produto, conquanto estejam atualmente na faixa dos 50 dólares, aproximaram-se em 2006 dos 80 dólares. Não há, no curto prazo, perspectiva alguma de que retornem aos patamares de antes da Segunda Guerra do Golfo, ou seja, 30 dólares.

A despeito das dificuldades, os Estados Unidos aventam a hipótese de desencadear, mesmo unilateralmente, mais um conflito em pouco mais de cinco anos, no caso com o Irã. Nesse sentido, o governo Bush vai de encontro ao teor do Relatório da Comissão bipartidária (James)Baker-(Lee)Hamilton, vindo a lume em dezembro passado, que advogou a retomada de contatos tanto com a Síria como com o Irã. O objetivo dessas recomendações pela Comissão foi de atenuar a instabilidade da região.

O mais temerário na confrontação com o Irã é o emprego hipotético de armas atômicas para exatamente conter o programa nuclear desse país. Sem criatividade, o governo norte-americano segue, à primeira vista, o roteiro utilizado anteriormente com o Iraque, antes da proclamação da guerra em março de 2003, ao valer-se do palco das Nações Unidas para fundamentar as medidas a serem destinadas aopositor do momento.

Por outro lado, a Casa Branca já não comenta com entusiasmo a disseminação da democracia na área médio-oriental e imediações, ao enfatizar o combate ao terrorismo e a limitação da posse de armas de destruição em massa por terceiros. Resignase, pois, a descartar o projeto de transformação política de lá, formulado na década passada.

Destarte, sem apoio da comunidade internacional para nova investida bélica, os Estados Unidos precisam amenizar o seu desgaste no Oriente Médio. Ao valorizar a diplomacia para outras regiões do globo, o país tenta demonstrar que a sua política externa adota o posicionamento necessário para cada situação, sem atuar, por conseguinte, de modo uniforme para todos os países.

Nesse sentido, o Presidente Bush lança temporariamente os olhos para a América do Sul, com o objetivo de reiterar a proximidade no campo político com o continente e, desta forma, contrabalançar a diplomacia presidencial venezuelana de Hugo Chávez, em cuja órbita já se encontram Bolívia e Equador.

Na economia, Bush busca reforçar os laços econômicos de longo prazo. Entre todos os países a serem visitados, o Brasil destaca-se, dentre outros motivos, por causa de sua política comercial de êxito, ainda não afetada pela valorização excessiva do real. No governo Lula, o Brasil conseguiu responder por pouco mais de 1% do comércio mundial, índice obtido anteriormente na gestão Sarney.

Acrescente-se que outro fator de interesse econômico para os Estados Unidos, diante da instabilidade do Oriente Médio, é o promissor potencial do Brasil em combustíveis renováveis. É possível que, a partir dos próximos dez anos, o país possa aos poucos caminhar para o exercício de papel similar ao da Arábia Saudita atualmente, visto que a produção petrolífera ruma, em breve, para o seu descenso.

Assim, a diplomacia norte-americana tem de necessariamente antecipar-se à da China, cujo dispêndio de energia, dado o seu crescimento significativo ininterrupto, deverá elevar-se. Diferentemente do Brasil e dos Estados Unidos, contudo, ela não terá condições de redistribuir o cultivo de seus produtos, a fim de atender a sua demanda por combustíveis.

\* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – iREL-UnB (arraes@unb.br).

Desta maneira, o governo chinês tem de aproximar-se de grandes centros produtores.

Com o crescimento inexorável do consumo, a comunidade internacional terá de dedicar-se à procura de fontes energéticas alternativas e renováveis. No entanto, destaque-se que o álcool não substituirá totalmente os combustíveis fósseis. Um e outro conviverão durante muito tempo, ainda que cotados cada vez mais desigualmente, em decorrência da melhoria da produtividade daquele e da escassez maior deste.

O Brasil sobressai em virtude de sua experiência técnica de três décadas na área, por causa da implementação do programa Proálcool em 1975, e da ampla disponibilidade de terras férteis. Por último, o país, para se tornar o referencial futuro em fontes renováveis de energia, terá de deslocar mais e mais recursos do corrente processo de financeirização para aplicar em infra-estrutura, com o propósito de abrandar o custo-Brasil e atrair investimentos complementares para o campo do biocombustível.



## Como publicar Artigos em Meridiano 47

O Boletim *Meridiano 47* resulta das contribuições de professores, pesquisadores, estudantes de pós-graduação e profissionais ligados à área, cuja produção intelectual se destine a refletir acerca de temas relevantes para a inserção internacional do Brasil. Os arquivos com artigos para o Boletim *Meridiano 47* devem conter até 90 linhas (ou 3 laudas) digitadas em processador de textos de uso universal, espaço 1,5, tipo 12, com extensão em torno de 5.500 caracteres. O artigo deve ser assinado, contendo o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional. Os arquivos devem ser enviados para [editoria@meridiano47.info](mailto:editoria@meridiano47.info) indicando na linha *Assunto* "Contribuição para Meridiano 47".

# Um olhar sobre as relações internacionais da América do Sul no século 21

THIAGO GEHRE GALVÃO\*

*“Los pueblos de América de Sur están íntimamente unidos por vínculos de naturaleza y intereses recíprocos [...] nada podemos esperar si no es de nosotros mismos”.*

José Artigas

Entender as relações internacionais da América do Sul no início do século 21 significa compreender a existência de caminhos construídos historicamente em bases múltiplas e que se colocam nos horizontes políticos de homens e nações. Não são, contudo, únicos: podem e devem ser constantemente remodelados pela ação do homem de estado, figura encarregada da missão de guiar seu povo e sua nação por tais caminhos. À medida que avança sobre o desconhecido, necessita de mapas para guiá-lo em sua empreitada e os obterá de lições retiradas da contemplação crítica das paisagens da história. Na América do Sul em especial, percebe-se que determinismo e voluntarismo coexistem e produzem efeitos sobre os rumos da região, desde a conformação de um quadro de limitações históricas quanto de possibilidades futuras. Logo, pergunta-se, em que medida as estruturas determinam e governam os destinos humanos e dos Estados? Seria mais apropriado pensar que tais estruturas influenciam sem determinar?

## Determinismo e voluntarismo nas relações internacionais

A pesar de ser um conceito caro aos cientistas sociais em geral e ao internacionalista em particular, por sua carga de imutabilidade e reificação, a noção de determinismo histórico pode ser adequadamente

empregada na análise da conjuntura sul-americana atual ao construir um quadro de referência que se aproxima da realidade a ser analisada. Neste caso, infere-se que de fato um sistema internacional e um sub-sistema regional determinam (em diferentes graus) o comportamento de suas unidades. Esta estrutura enrijecida historicamente sobre estruturas hegemônicas produz um conjunto de constrangimentos e poucas oportunidades de mudança, fazendo com que os Estados, sobretudo os mais fracos, sejam incapazes de alterar as regras do jogo internacional. São, portanto, limitadores políticos, econômicos e sociais que foram produzidos ao longo da história das relações internacionais da América do Sul. Por outro lado, percebe-se como factível e desejável a transformação da natureza da política mundial, sendo que a harmonia de interesses internacionais poderia ser alcançada pelo desejo dos grandes líderes, amparados por grupos de decisão e execução. Assim, parte-se do pressuposto de que há opções para que os tomadores de decisão, dentre algumas escolhas disponíveis, decidam entre alternativas no sentido de transformarem a realidade nacional e internacional. Assim, o voluntarismo político apresenta-se nas relações internacionais como uma força capaz de moldar os rumos da história.

## O Brasil e o contexto atual

Não obstante as perspectivas liberais otimistas e triunfalistas, o fim da guerra fria não alterou a essência da natureza da política internacional, embora tenha trazido consigo uma rajada de ventos que modificaram a intensividade da agenda política e diplomática mundial, em relação as *high politics*,

\* Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal de Roraima – UFRR e Mestre em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (thiago.gehre@gmail.com).

abrindo espaço para a valorização de temáticas até então pouco exploradas na arena internacional. Em suma, velhos problemas passariam a dividir atenção com novas questões. Problemas como desenvolvimento, consolidação da democracia, fragmentação regional, ilícitos transnacionais, perpetuam-se como *assuntos* e se juntam a novas questões como desenvolvimento sustentável, preservação do meio ambiente, biopirataria, nanotecnologia e direitos humanos (dentre vários outros) na formulação de uma agenda internacional para o século 21.

O Brasil, apoiado no caráter não-belicista e de não engajamento em conflitos com seus vizinhos e na promoção da paz mundial, pelo uso de mecanismos de cooperação e concertação para manutenção da ordem regional e global, viu-se naturalmente atrelado a sua principal circunstância, a América do Sul, o que levou o Itamaraty a redimensionar o peso do regionalismo como definidor de uma política externa mais ativa, proponente de uma liderança compartilhada com a Argentina no âmbito do Mercosul.

Não obstante, tanto para o Brasil quanto para os seus vizinhos, esta mesma circunstância, e suas implicações logísticas, políticas e econômicas, limita naturalmente o acesso direto aos grandes pólos de acumulação da economia internacional, perpetuando o caráter periférico e de subdesenvolvimento do subcontinente com relação ao mundo. Cientes do desafio a ser vencido, o ano de 2007 se inicia com renovadas esperanças de avanços pelo utópico projeto de integração da América do Sul, que concebe a construção de uma comunidade sul-americana de nações em bases mais justas, equitativas e com possibilitadores do desenvolvimento regional. Um novo quadro de relações delineia-se pelo voluntarismo político de novos governos como o de Rafael Correa no Equador, Evo Morales na Bolívia e Hugo Chavez na Venezuela, que ditam o ritmo de demandas pela transformação regional e mundial.

Vive-se, portanto, um embate entre as forças transformadoras do voluntarismo político e as forças controladoras do determinismo histórico, que podem gerar, como síntese concreta, a concepção de uma verdadeira sociedade sul-americana, regida por

regras, práticas e instituições próprias e amparada, finalmente, sobre uma base cultural comum. Entretanto, para que o sistema sul-americano evolua no quadro histórico dos grandes arranjos civilizacionais, até o patamar de uma sociedade internacional, é preciso encarar alguns desafios de peso e estabelecer uma grande estratégia sul-americana de atuação internacional. Estes dois universos serão brevemente explorados a seguir para ilustrar a cristalização (estrutura) de uma nova América do Sul (forma) a partir do encaminhamento e evolução (processo) de velhas questões (conteúdo).

### Os caminhos da América do Sul: pontos de estrangulamento

O vértice do encontro dos eixos de forma e conteúdo e processo e estrutura abriga o caminho percorrido pelos países sul-americanos na história das relações internacionais. Neste caso, identifica-se um conjunto de fatores limitadores que são pontos de estrangulamento do verdadeiro desenvolvimento regional, como a fragilidade dos laços inter-regionais, a vulnerabilidade e dependência econômica interna e externa, a subjugação política e a fragmentação identitária.

a) Fragilidade dos laços inter-regionais: no eixo temporal de grandes processos, a conformação de um sistema interamericano de relações caracteriza-se pela ciclotímica fragilidade de interações representada por permanentes conflitos territoriais e de fronteiras, contenciosos diplomáticos paralisantes de relações, visões do outro pré-concebidas em termos conflitivos, agenda comum negativa (crime organizado, movimentos guerrilheiros, narcotráfico e todos os tipos de ilícitos), débil bilateralismo e insuficiência econômica mútua. Estabeleceu-se um quadro propenso à fragilização das relações internacionais da América do Sul e que só pode ser contornado pelo voluntarismo político, definidor de projetos de integração, com vistas a concepção de iniciativas de longo prazo.

b) Vulnerabilidade e dependência econômica: no plano conjuntural, a América do Sul padece em virtude de seu modelo econômico dependentista, que coloca

em segundo plano a educação, o desenvolvimento científico e tecnológico, bem como vincula a afluência nacional ao setor primário exportador. Além disso, todos os países da região possuem problemas internos (sociais, econômicos e políticos) que criam um quadro de insegurança gerador de vulnerabilidades a forças invasivas. Neste caso, instrumentos de integração econômico-comercial precisam ser concebidos para servir à melhoria do quadro social, indo além dos cânones do sistema capitalista e das fórmulas exaltadas pelos Organismos Financeiros Internacionais, dirigidos pela força do capital internacional.

c) Subjugação política: na esfera da política do poder, a América do Sul é um espaço periférico com tendência a sofrer com as projeções de poder de grandes potências externas. Neste sentido, é ao mesmo tempo lugar da expansão chinesa sobre a arena internacional, zona de influência da União Européia, sobretudo em sua vertente econômico-comercial, e sitiada pela grande área de influência norte-americana no hemisfério ocidental. Como consequência, tem sua margem de manobra diminuída sensivelmente diante de tais interferências.

d) Fragmentação identitária: perpetua-se entre as chancelarias sul-americanas um choque de visões de mundo, entre o projeto regional sul-americano e os projetos (ou pseudoprojetos) nacionais de cada um dos países da região. Por um lado, os homens de estado aceitam a circunstância sul-americana e conduzem suas políticas exteriores pelo caminho da concertação, mas por outro, dobram-se às oportunidades extra-regionais devido a sua posição desprivilegiada no sistema internacional. Por exemplo, no caso chileno, o determinismo histórico e geográfico foi suplantado pelo voluntarismo político que reorientou o país para abraçar o Pacífico como sua área de atuação natural, em detrimento da América do Sul.

### **Mapeando a América do Sul: por uma grande estratégia sul-americana**

Ao tentar produzir um mapa que sirva aos desígnios estratégicos dos tomadores de decisão da América do Sul, chega-se a um rascunho que pode

ser resumido em quatro grandes áreas de atuação e que parece dar razoabilidade a uma proposta transformadora da política internacional a partir de uma ação concertada dos países sul-americanos:

### **Institucionalização regional: a montagem de uma estrutura segura**

A sub-regionalização da América do Sul em iniciativas parciais e geograficamente mais limitadas, poderia ter diluído o processo de integração, mas tal fato não ocorreu. Sustenta-se, contudo, uma institucionalização mínima e positiva para a montagem de uma estrutura regional segura. Neste sentido, destacam-se as seguintes propostas concretas: criação de uma Agência Sul-americana de Ensino Superior, que cuidará da validação de diplomas, desenvolvimento de pesquisas conjuntas e comuns; valorização da Telesur como veículo de exportação da cultura sul-americana e de integração regional; criação de um Banco Sul-americano e de um Fundo Financeiro Sul-americano, sobretudo para financiar a integração infra-estrutural, com destaque para a integração energética como sustentáculo central de uma América do Sul unida.

### **Afluência e desenvolvimento: a sinergia economia, política e sociedade**

O segundo grande pilar para estabelecimento de uma América do Sul forte deve conceber afluência e desenvolvimento nacional como parte de um plano dual, de interação entre as forças endógenas e exógenas. Para o presidente do Equador Rafael Correa, trata-se de “acordar de um sono profundo”, que deve ser feito pela mobilização via ação coletiva contra as forças de submissão do mercado. Deve-se, portanto, vislumbrar uma grande ande nação sul-americana, não um grande mercado sul-americano. Para tanto, é preciso retomar o papel ativo do Estado como planejador do desenvolvimento, maximizador da produção nacional e garantidor do emprego regional, com a coordenação de políticas trabalhistas, mais justas e eqüitativas. Ao mesmo tempo, é mister valorizar a cooperação para o desenvolvimento com base em experiências comuns e compartilhadas. Da

mesma forma, é imprescindível resolver os problemas históricos internos (maiorias nacionais, a questão indígena, reforma agrária, diferenças sociais), partindo de reformas econômicas feitas em favor da evolução social e do desenvolvimento humano, que forneçam condições para a população e as pessoas exercerem sua liberdade.

Trata-se de construir uma espécie de estado logístico socialista que teria como instrumento de ação a plena soberania e liberdade para exploração das potencialidades nacionais, ao mesmo tempo em que se defini um sistema moderno de proteção social. Faz-se necessário gerir bem os recursos naturais, fonte principal do desenvolvimento nacional e aprofundar a democracia pela coesão social, fonte da estabilidade política e segurança quanto a expectativas.

### **Política do poder: o estabelecimento de um pólo de poder alternativo**

O soerguimento de um edifício sistêmico antiimperialista, concebido como pólo de poder alternativo deve ser o terceiro grande pilar da estratégia internacional sul-americana. Para tanto, deve-se: i) assegurar a soberania regional, fortalecendo as bases da segurança regional e diminuindo a vulnerabilidade externa; ii) fortalecer a institucionalização da integração regional, com projetos concretizáveis e cunhados pelo consenso regional; iii) buscar novas parcerias para enriquecer o quadro de relações internacionais da América do Sul; iv) estabelecer a birregionalidade como prática de política externa a ser exercida pelos países da América do Sul; v) pensar a moeda única sul-americana como atributo de poder e parte da evolução do próprio sistema financeiro internacional; vi) reformar profundamente o Mercosul e a Comunidade Andina para que possam servir de sustentáculos para a consolidação da Comunidade Sul-americana de Nações.

### **Ideologia: a promoção de uma cultura sul-americana**

A crise de idéias que afetou a humanidade nos últimos anos foi fortemente sentida na América

Latina, cedendo terreno para a instalação da ideologia neoliberal e de suas práticas de políticas públicas economicistas e tecnicistas, ditadas por especialistas dogmáticos. Neste sentido, o quarto e ultimo pilar, ideológico, de uma grande estratégia internacional sul-americana se refere à promoção de uma cultura regional própria, aos moldes de um *soft power* capaz de influenciar outros atores e estruturas. Neste sentido, o avanço de um projeto sul-americano de poder depende de se desenvolver uma consciência suficiente para entendê-la como imperativo político, assim como fazer evoluir e instalar uma nova visão de mundo, pela qual demandas sociais não se curvem à mercantilização nem à coisificação imposta pelo atual sistema capitalista. Cria-se uma janela de oportunidade para se definir as relações internacionais da América do Sul por uma “Doutrina da Solidariedade Continental”.

### **Conclusão: o caminho das ilusões ou a utopia do possível**

Procurou-se neste breve artigo apresentar as externalidades até então percebidas com a integração regional na América do Sul, bem como as perspectivas de sua ampliação, a partir de uma visão crítica de mundo. O continuum histórico sul-americano entrelaça o velho e o novo, a vontade política e a determinação histórica. Alguns deles escamotearam-se em mitos transformadores, como a unificação do pensamento em torno da doutrina neoliberal, a panacéia do institucionalismo liberal (FMI, OMC, ALCA), e a guerra contra o terrorismo. Existe, portanto, uma dinâmica de influência recíproca entre estruturas e agentes, sendo que vale destacar a capacidade que o Homem de Estado (agente) tem em se impor sobre os eventos produzidos (estrutura) ou quão forte são os constrangimentos colocados a ele e qual o espaço de manobra que o mesmo terá para agir. Neste caso, a análise gramsciana aponta que estando em evidência o voluntarismo político, alinham-se planejamento estratégico e diferentes projetos políticos para juntos criarem o momento propício para mudança. O voluntarismo político foi capaz, por exemplo, de neutralizar os efeitos

negativos do determinismo geográfico sul-americano e alavancá-lo como força profunda positiva no hercúleo processo de integração regional.

O objetivo principal de estabelecer-se uma grande estratégia sul-americana é de ampliar o peso da região nas decisões internacionais, sobretudo nas grandes questões sobre paz e segurança. Dimensiona-se, com isso a verdadeira contribuição sul-americana para a política internacional, na construção de um mundo mais humano, no

fortalecimento da institucionalidade internacional e regional, na crítica à prática do unilateralismo e na participação na formulação da agenda internacional em relação a temas globais como meio ambiente, direitos humanos e segurança. Assim, espera-se que o espaço sul-americano integrado seja uma legítima manifestação subglobal, na forma de uma estrutura social autônoma, dentro da sociedade internacional e que a utopia do possível não se perca em caminhos de ilusão desorientadores.



## O que é o IBRI

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

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: José Flávio Sombra Saraiva

Diretoria: Antônio Carlos Lessa, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Pedro Motta Pinto Coelho.

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



# Bush no Brasil

CRISTINA SOREANU PECEQUILO\*

Em seu *State of The Union Address* de 2006, o presidente George W. Bush afirmou que a sociedade norte-americana era “viciada em petróleo”, sinalizando a intenção dos EUA de investir no desenvolvimento de novas tecnologias e matrizes energéticas renováveis. Pressionado pela crise no Iraque, as políticas autonomistas e anti-americanas de dois de seus principais fornecedores de petróleo, Venezuela e Irã (e, mesmo, a Rússia e o entorno da Ásia Central), Bush apresentou a questão como estratégica para a continuidade da prosperidade do país, sem aprofundar estes temas geopolíticos sensíveis e mesmo as questões ambientais. Na oportunidade, apesar da proposta ser vaga, o discurso foi recebido com extrema expectativa, mas em meio às tensões internas e externas enfrentadas pela presidência, o projeto ficou em compasso de espera até renascer com força na recente viagem de Bush ao Brasil.

Como resultado, nesta primeira quinzena de Março, Brasil e EUA selaram acordos bilaterais que sinalizaram o compromisso mútuo de desenvolvimento de pesquisas no campo energético (etanol) e da criação de um mercado mundial do etanol (que foi apelidado de nomes variados como “OPEP do álcool”, “OPEP do etanol” e “Eixo Hemisférico do Etanol”, somente para citar alguns). Definido como histórico pelas duas diplomacias, o acordo tem de fato um grande potencial para criar uma nova matriz energética mundial e imprimir um novo momento na busca de energias renováveis, gerando um ciclo histórico não mais sustentado no petróleo, com efeitos também na dimensão ambiental e de perspectivas de desenvolvimento. Implicações diplomáticas e geopolíticas também seriam grandes, reforçando o eixo Brasil-EUA, ressaltando a posição de vanguarda

brasileira neste campo energético, como relativizando o poder de diversas nações que possuíam no petróleo sua única vantagem estratégica comparativa.

Contudo, todos estes potenciais não necessariamente serão realizados, à medida que o acordo recentemente assinado, e demais conversações aqui realizadas e que terão continuidade na próxima viagem de Lula a Washington no final de Março, revelaram a existência de alguns limites, em especial no que se refere à temática da abertura do mercado norte-americano ao etanol brasileiro. Da mesma forma, a própria condição da presidência Bush hoje traz constrangimentos estruturais à implementação plena destas políticas, uma vez que sua posição hoje é de fragilidade no sistema norte-americano e mundial.

Na realidade, tanto a visita ao Brasil como o breve *tour* de Bush por alguns países da América Latina insere-se em uma tentativa de superar esta posição de fragilidade por meio de uma ofensiva diplomática diversificada, com dimensões internas e externas. Em termos internos, esta ofensiva teria como objetivo direto atingir a oposição democrata e as crescentes críticas no partido republicano (também resultantes da aceleração da corrida presidencial de 2008), demonstrando capacidade de projetar e implementar políticas inovadoras, lidar com as questões ambientais (que voltaram à tona com o relatório da ONU sobre o aquecimento global, o Oscar para Al Gore e seu documentário sobre o tema “Uma Verdade Inconveniente) e desviar o foco das Guerras do Iraque e Afeganistão e das tensões com o Irã.

Especificamente, este último objetivo interno simultaneamente relaciona-se à dimensão externa da ofensiva, buscando oferecer pressões sob estas

\* Professora de Relações Internacionais Universidade Estadual Paulista – UNESP (Campus Marília), e Pesquisadora Associada ao Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS (crispece@gmail.com).

nações. Ao mesmo tempo, as pressões estendem-se a nações como Rússia, China e os países da UE, demonstrando a disposição norte-americana em renovar sua liderança mundialmente a partir do campo energético. E, no caso da região latino-americana, o alvo seria a retomada de uma presença construtiva dos EUA localmente, acrescentando-se à parceria energética com o Brasil, novos pacotes de ajuda econômica e parceria comercial, o que, em ambos os casos, levaria a um encolhimento da influência de Hugo Chávez.

Assim, na América Latina o tema energia é parte complementar desta agenda político-estratégica, tentando cobrir os espaços perdidos pelos norte-americanos pelo não andamento das negociações da ALCA, as promessas não cumpridas dos recentes tratados bilaterais assinados com países menores, a crise neoliberal dos anos 1990, a perda de aliados como o México (cujas relações bilaterais com os EUA também são afetadas pela questão da imigração) e a existência de projetos políticos alternativos à liderança norte-americana na região, o já mencionado de Hugo Chávez e as iniciativas sul-americanas de integração do Brasil. Neste sentido, as triangulações EUA-Brasil-Venezuela são parte integrante da conjuntura das Américas hoje, sendo os referenciais a partir dos quais orientam-se também as políticas das demais nações.

Analisando estas triangulações e os relacionamentos bilaterais especificamente, convergências e divergências táticas revelam-se, assim como estratégicas, o que indica dinâmicas oscilantes e ambíguas de cooperação e conflito. Na questão EUA-Venezuela, a convergência é econômica (petróleo), apresentando distanciamento político claro. Por sua vez, Brasil-Venezuela convergem no âmbito econômico e político de defesa de iniciativas autônomas, coalizões Sul-Sul, mas apresentam um *gap* tático na forma de implementar estas ações (o que tem levado, por vezes, a tendências concorrentes em algumas oportunidades) e no relacionamento com os EUA. E, no intercâmbio Brasil-EUA, como indicado, os

potenciais são inúmeros política, estratégica e economicamente, mas persistem debates sobre como realizá-los completamente.

Existem autores, contudo, que indicam que a viagem à América Latina e outras iniciativas regionais de Bush com relação à Índia e China, já seriam um indicador de transformação na natureza da política externa republicana, passando do uni ao multilateralismo, reconhecendo a transição da ordem à multipolaridade (ver Daniel Drezner em *Foreign Affairs*, March/April 2007). A parceria com o Brasil, seria, como as com as nações mencionadas acima, parte deste compartilhamento de tarefas (somando-se as parcerias já existentes com a Europa e Japão). Entretanto, é preciso avaliar com cuidado essa percepção uma vez que iniciativas anteriores de “retomada do multilateralismo” já foram anunciadas como definitivas na presidência Bush, mas tiveram curta duração. A coalizão para a guerra anti-terror global, o multilateralismo assertivo e a diplomacia transformacional foram algumas destas tentativas, mas que respondiam a necessidades imediatas da presidência, pressionada por eventos como os atentados de 11/09 e as operações militares no Iraque e Afeganistão. Mesmo hoje, negociações multilaterais com a Coreia do Norte, conferências sobre o Iraque que reúnem Irã e Síria são vistas sob o signo da desconfiança. Internamente, além disso, como mencionado, a situação de Bush e seu *staff* é de dificuldades, o que, por princípio, já cerceia as projeções externas do país.

Para o Brasil, contudo, o saldo da viagem de Bush ao país e à região sustenta-se como positivo em meio a discussões sobre a natureza da agenda internacional da nação, que tem levado a falsas polêmicas sobre qual é (ou deveria ser) o eixo preferencial de ação no mundo. Como provaram os recentes encontros Bush-Lula, assim como as demais iniciativas da diplomacia brasileira no G-20, G-3, na América do Sul, o “eixo preferencial” é o do interesse nacional, do multilateralismo e de uma identidade autônoma destas iniciativas, tanto ao Norte quanto ao Sul.



# Europa, a façanha da paz

MARIA IZABEL MALLMANN\*

“A UE lançou as fundações de um espaço onde as fronteiras já não são um obstáculo à justiça nem à liberdade”.  
(site comemorativo dos 50 anos do Tratado de Roma)

O festejado cinquentenário do Tratado de Roma faz lembrar que foram necessários alguns séculos, muitas guerras, o aumento espetacular da interdependência europeia e o surgimento de poderosos fatores externos para que os ideais de união em prol da paz, formulados desde o século XVII, fossem finalmente implementados.

A preocupação com a convivência pacífica foi intensa nos séculos XVII e XVIII, período em que foi significativa a produção intelectual sobre o assunto em função dos apelos de um mundo conturbado pelos conflitos bélicos. Cerca de um terço daquele período foi tomado por guerras, ou seja, em torno de sessenta anos, em contraste com somatório de três anos e meio de guerras nos cem anos seguintes. As recomendações da época propunham arranjos institucionais com vistas a conter os poderes soberanos, de modo a projetar para o meio externo anárquico elementos da ordem política interna dos Estados, instituindo, como regra, a cooperação entre os mesmos, de modo a imprimir alguma previsibilidade às relações internacionais e assegurar as condições necessárias à prosperidade material.

Obras como o *Direito da Paz e da Guerra* de Hugo Grotius (1625); o *Leviatã* (1651) de Thomas Hobbes; o *Segundo Tratado sobre Governo Civil* (1690) de John Locke; *À Paz Perpétua* (1795) de Emmanuel Kant, tornaram-se clássicas na abordagem dos temas da ordem e da paz. Muitas das propostas nelas contidas nos são familiares, como a eliminação das aduanas, a reestruturação territorial ou criação de um

parlamento como formas de diluir os antagonismos nacionais. Algumas das teses presentes, anos mais tarde, na obra de Kant, foram avançadas pelo Abade Saint-Pierre no início do século XVIII, entre as quais a da necessária instauração uma ordem sob a garantia mútua dos soberanos contra as guerras, a favor da estabilidade e das atividades econômicas.

Com o Tratado de Paz de Viena, de 1815, selou-se não somente a paz como a também a hegemonia britânica. A partir de então, inicia-se um período relativamente pacífico na Europa que perdurou por aproximadamente cem anos, a chamada Pax Britânica. O equilíbrio do poder que fora assegurado até então pelas guerras, passa, sob hegemonia britânica, a ser operado através de engenhosos arranjos políticos que impediam, por um lado, o aumento do poder das potências continentais e, por outro lado, articulavam as economias da época a uma rede de comércio mundial que reforçava o interesse das mesmas na preservação do sistema sob o domínio da Grã-Bretanha. Portanto, a hábil condução política da potência da época associada à interdependência gerada por um empreendimento comum esteve na base da estabilidade daquele período, cujo desmantelamento foi iniciado nas últimas décadas do século XIX e completado com a transição à hegemonia norte-americana no século XX para o que a I Guerra Mundial e a crise financeira dos anos 1930 foram decisivas.

Após a I Guerra Mundial, do embate entre duas alternativas, a de integrar-se de forma federativa ou instituir mecanismos de cooperação entre Estados, resultou vitoriosa a via da preservação das soberanias que teve na Sociedade das Nações, criada em 1919, sua expressão mais institucionalizada, porém, não dotada dos mecanismos necessários para a preservação da paz. Para tanto, seria necessário

\* Professora da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC-RS (izabel.mallmann@puers.br).

instituir formas mutuamente mais comprometedoras, o que veio a materializar-se, pelo menos no que concerne à paz europeia, a partir da década de 1950 com os tratados constitutivos das Comunidades Europeias. No nascedouro da ordem bipolar, a Europa “ocidental” viu-se redimensionada no âmago da clivagem leste-oeste, o que pela magnitude dos contendores e dos interesses em jogo, a liberou do recurso às armas na busca de seus interesses. Estes passaram a ser definidos em termos de estabilidade política e progresso material.

Na nova redistribuição mundial do poder, cabia um papel secundário às ex-potências europeias mas não menos importante: o de tornar-se uma barreira de prosperidade capitalista face à possibilidade de avanço soviético. Além disso, a destruição causada pelas guerras fez, num contexto de elevada interdependência interna e importante coerção externa, com que se materializasse uma efetiva demanda por soluções coordenadas aos problemas comuns. Surgem as condições propícias à realização do ideal de unidade europeia.

A construção europeia implicou tanto em estratégias de aprofundamento em direção a níveis cada vez mais comprometedores das soberanias nacionais, para o que foi decisiva a capacidade de aprendizagem face às resistências a tal empreendimento, quanto de alargamento. Ao longo desse processo, especialmente a partir da década de 1970, foram incluídos vinte e um países aos seis originais. Tanto um quanto outro movimento interpuseram obstáculos ao avanço do processo. O aprofundamento continua gerando apreensões quanto ao necessário controle democrático das

decisões cada vez mais centralizadas e distantes dos cidadãos, refletidas, por exemplo, na recente negativa à Constituição europeia. O alargamento, acelerado a partir da queda do muro de Berlim, tem introduzido diferenças políticas, econômicas e culturais que, idealmente, deveriam dispor de mais tempo para serem absorvidas. Contudo, a experiência acumulada nesses cinquenta anos marcados por situações desafiadoras, leva a crer que estes são desafios circunstanciais.

O *modus vivendi* cooperativo arduamente forjado nessa região historicamente marcada por guerras adquire ainda maior relevância quando se observam sinais de recuo em relação ao que se considerava conquistas do pós II Guerra Mundial. A crise do multilateralismo, em contraste com a experiência europeia, tem subtraído esperanças ou, pelo menos, gerado apreensões, quanto à capacidade de a humanidade trilhar os caminhos da cooperação em detrimento do da resolução violenta dos conflitos. Nesse pano de fundo, ecoam as idéias de Robert Kagan, segundo o qual para os Estados Unidos assim como para a maioria das regiões no mundo “não existe paraíso na terra”, para eles o exercício do poder e da força militar continuam sendo o *modus operandi*, ao contrário da Europa ocidental onde as forças armadas deixaram de ser instrumento de relações internacionais. Em contraponto a tais idéias, e abstraindo as condições históricas que possibilitaram a integração europeia, é possível derivar daquele do processo uma utopia mundial capaz de mobilizar forças em prol da superação do recurso à guerra como forma derradeira de realização de interesses.



# Cuba: nova inserção no pós-socialismo e visões antidemocratizantes

JOSÉ RIBEIRO MACHADO NETO\*

Ao que tudo parece indicar, estamos observando em Cuba o desenvolvimento de um processo sucessório gradual, silencioso e, certamente não aleatório à regra dominante nos regimes totalitários. Desta feita poderá resultar em surpresas no estreito universo dessas formas de governo que, à exceção da China, ainda insistem na sobrevivência do capitalismo de Estado como salvaguarda das aspirações de liberdade e da única e possível forma de condução das sociedades para a conquista da equidade e de permanentes padrões de justiça.

Na extensão do *affair* cubano nessas últimas décadas, não se deve, entretanto, desprezar a possibilidade de exaustão do modelo político que agoniza desde o desaparecimento da URSS em 1991 e o distanciamento acelerado dos ex-parceiros do leste europeu, cujas relações comerciais com Havana tornaram-se, a partir de então, insignificantes. Mesmo com a quase carnal aliança com a Venezuela, Cuba ainda não atenuou de maneira significativa os impactos do bloqueio econômico-tecnológico imposto pelos EUA em 1959, estendido pela Lei Helms-Burton em 1996. É certo que a exaustão contribuiu para a opção atual da sucessão política, não levando em consideração o somatório de valores políticos individualizados que a nova geração cubana aceitou, gerado no curso da carreira uníssona de Castro.

Personagens, além de Raúl Castro (1931...), que atualmente exercem papéis importantes no cenário governamental cubano – a exemplo de Carlos Lage, vice-presidente do Conselho do Estado; Felipe Pérez Roque, ministro de relações exteriores; José Ramón Balaguer, ministro da saúde; e Ricardo Alarcón, presidente da Assembléia Nacional – ainda permanecem coesos

na transição constitucional que já dura seis meses, apesar de mostrarem para o universo exterior alguns sinais de esgotamento do regime, com poucas condições de olharem para trás.

Para Raúl Castro, presidente interino – respaldado pelo Artigo 94 da Constituição cubana – a política externa, a discricção e a partilha do poder têm funcionado até agora como âncoras políticas necessárias para o atípico momento, permitindo, inclusive, a convivência de idéias entre seus pares, ou seja, uma forma de coexistência pacífica entre as reduzidas esferas de governabilidade. Esta, entretanto, diferenciada da dos tempos de Josip Broz Tito (1953-1980) e de Nikita Khrushchev (1955-1964), que retratavam regimes próximos, mas diferenciados. Conviver na coexistência pacífica sem perder espaços políticos internos e externos, tem permitido a Raúl Castro estender a sobrevivência do regime sem a necessidade de apregoar reacionarismos em nome revolução socialista.

Coexistir sob constantes ameaças do gigante vizinho do norte, os EUA, cuja presença em Guantánamo, no sudeste cubano, desde os idos da Emenda Platt (1902), (ainda que retirada da Constituição cubana em 1934), tem demonstrado ser um esforço coeso nas coordenadas da paz para a sobrevivência do regime, ainda que persistam marcas indeléveis de submissão passada, a ser transferidas para as gerações seguintes.

A transição cubana não tem sido respaldada – excetuando-se a Venezuela – pelos vizinhos caribenhos como a opção correta ou mais adequada politicamente, mas vista em bloco como uma decisão de política interna que deve ser respeitada, tendo em

\* Doutor em História das Relações Internacionais, professor do Curso de Relações Internacionais e Coordenador Geral do Núcleo de Estudos de Meio Ambiente e Relações Internacionais (NEMARI), da Universidade Católica de Brasília (josem@ucb.br).

vista a vigência do princípio da autodeterminação dos povos, tão largamente utilizado durante a Guerra Fria (1945-1991). A permanência de Raúl Castro à testa do governo após o desaparecimento de Fidel Castro (1926...) pode significar a continuidade do esquema de poder atual, principalmente no que diz respeito à hegemonia de partido único (PCC), ao monopólio estatal dos setores de segurança, saúde e educação e à tácita restrição às liberdades individuais e à propriedade privada da riqueza e dois meios de produção.

As opções de governabilidade para Cuba pós-Fidel não são muitas, tendo em vista a própria caracterização da sucessão que não demonstra sinais que foi sugerida pelo consenso de lideranças, mas sim pela vontade onipresente de Castro. Por outro lado, isto pode significar no *post mortem* uma oportunidade para reversão da escolha pelo *politburo* cubano, que ao buscar um outro nome para a chefia do governo poderá dilatar os tendões da atual crise do processo revolucionário, cujo desfecho pode tornar-se imprevisível.

Mantendo-se a escolha de Raúl Castro, não é certo que a situação das liberdades individuais poderá mudar nos primeiros tempos pós-Fidel, ainda que permaneça de forma crescente as pressões da administração Bush e da massa de exilados em Miami. Desse agregado, os aportes financeiros têm expressiva influência na formação da renda interna de Cuba e nos rígidos níveis de consumo familiar e de bem-estar da população insular, cujas propensões a consumir e os salários estão abaixo da linha de subsistência, longe da mais simples forma de inserção no universo de critérios de mercado. Desta forma, a economia cubana não ultrapassa as fronteiras das economias de subsistência à espera de transformações macroeconômicas que somente poderão materializar-se no longo prazo, impróprias, portanto, para as exigências atuais, submissas ao planejamento centralizado.

Além dos segmentos políticos, deve-se considerar também o medo cubano, isto é, a possibilidade de retorno das expropriações levadas a efeito a partir de 1959, que certamente será diferenciado do modelo russo sob a guarda de Boris Yeltsin (1931...) nos

anos 1980, responsável pela inovadora elevada concentração de propriedade na Rússia pós-Gorbachev (1985-1991). São bilhões de dólares, cujos repasses para destinatários cubanos e estrangeiros poderão propiciar o rápido colapso da economia cubana num triste retorno ao capitalismo globalizado, que sem estruturas modernas e flexíveis – além de distanciadas dos regimes de mercados competitivos – poderão sepultar de maneira inglória e sem contrapartidas a quase totalidade das conquistas de 1959.

O atual quadro econômico cubano não parece promissor. O PIB em 2006 (a preços de 2003) aproxima-se de US\$ 51 bilhões, correspondente a 2,31% do PIB da América Latina e 6,58% do PIB brasileiro. A taxa de crescimento do PIB entre 2003-2006 alcançou apenas 2,5%, centrada em maior escala nos setores primário e terciário. A taxa de crescimento natural entre 2002-2005 manteve-se em 0,28%, tornando-se negativa no período seguinte, portanto, não influenciadora da taxa de desemprego de 2,0% e nem da PEA que corresponde apenas 48,2% da população total de 11 400 mil habitantes. Esses números não são favoráveis a expectativas de uma racional participação dos salários no PIB, que pode significar sérias restrições à demanda interna, como consequência da rigidez da oferta global estimada em US\$ 58,1 bilhões em 2006, com o aporte externo de 8,1 bilhões, ou seja, 14% da oferta global.

O setor externo permanece rígido com o total de exportações de US\$ 4,6 bilhões, as importações de US\$ 8,1 bilhões, gerando déficits comerciais de US\$ 3,5 bilhões, com tendências crescentes. De acordo com as estimativas de 2006, a participação do setor externo na economia cubana é próxima de 25,0%, o que retrata a dependência externa para o funcionamento regular de suas estruturas produtivas. A mudança do regime do capitalismo de Estado para o capitalismo liberal exige nos primeiros momentos a criação de oligopólios defensivos em setores estratégicos para que não haja, a exemplo da Rússia pós-Gorbachev, uma hiperconcentração de propriedade, de renda e de recursos estratégicos, com novos segmentos sociais distintos e extremos, bem próxima de uma indefinição do regime mercado.

Para que as atuais e frágeis estruturas pré-capitalistas em Cuba sejam adequadas ao pós-socialismo que avança rapidamente, sérias reformas institucionais abrangentes são necessárias, como a liberdade de ação e de movimento dos agentes produtivos para concorrer e acumular excedentes necessários à reinversão para o aumento da capacidade produtiva. Por conseguinte, faz-se necessário romper o isolamento externo, o que significa aderir aos mercados concorrenciais e globalizados, ao sistema internacional de preços e, ao mesmo tempo, transferir para o mercado interno parte de alçadas decisórias do Estado. Da mesma forma, propiciar de maneira gradual o retorno de liberdades individuais, culturais e até religiosas que, infelizmente, a atual governabilidade cubana ainda não demonstrou estar preparada para implementá-las.

A opção pelo atual modelo chinês de economia dual instituída por Deng Xiaoping (1978-1997) com a coexistência de duas estruturas distintas de mercado também exigirá, além de mudanças institucionais, o redirecionamento de investimentos, mudanças estruturais amplas no tecido social, além de alternâncias de parcerias internacionais. As atuais centram-se na China e na Venezuela e de maneira utópica num possível êxito da Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba). Bloco instituído sob restritos e dispersos ímpetus neo-românticos de 2004 – ainda sem adesões meridionais – em objeção à Alca, ao Mercosul, à Comunidade Andina, etc., cujo principal paradigma concentra-se vagamente na retórica contra o imperialismo do século XXI.

Mas, ainda restam alguns segmentos substantivos para serem pontuadas no seio da principal questão cubana pós-Fidel. Dizem respeito ao fim dos expurgos políticos e culturais, a eleições livres e à pacificação de gerações responsáveis por um novo imaginário sócio-cultural e principalmente pela sustentabilidade das transformações econômicas advindas pela prévia fixação de novos objetivos nacionais pelo Conselho de Estado e, de forma democrática e, em ato contínuo, homologados pela Assembléia Nacional, ainda na transição.

Cuba pós-Fidel é esperada, desejada e possível. A idéia de redemocratização mediante uma agenda de liberdade é apregoada pelos quadrantes regionais, inclusive pelo Brasil, pela União Européia (UE) e até pelos EUA. Não deve situar-se à margem da continuidade ideológica, mas sim, materializar-se com competência política e com visão de futuro exigida pelo mundo globalizado. Em síntese, é preciso antes de tudo, remontar o Estado, promover uma versão de *perestroika* latina. Mas, indagam as chancelarias se o círculo de Raúl Castro terá força e maturidade política para tanto?

Havana já não é mesma dos idos da Guerra Fria e, para fazer triunfar a transição tão esperada, deve prevalecer como uma antítese ao conjunto de visões antidemocratizantes de sua velha guarda. Estas, além de estáticas, adversas às liberdades individuais e fortalecedoras do bloqueio, opõem-se a ações necessárias à integração de Cuba às demais economias latino-americanas e, posteriormente, ao cenário econômico mundial das nações livres e político-economicamente organizadas.



## Vietnã: sentando-se à mesa para falar mais alto na região

RICARDO DASILVA\*

Ao partir da definição de desenvolvimento econômico como o processo através do qual uma sociedade tradicional, caracterizada por empregar técnicas primitivas e, portanto, manter um nível de renda *per capita* modesto, transforma-se em uma economia moderna de alta tecnologia e elevada renda, poder-se-ia apontar o Vietnã como um exemplo, ao menos desde 2006.

Ainda marcado pelas conseqüências da Guerra Do Vietnã (1965-1975), o país torna-se um mercado emergentes, ao atrair investimento externo direto (IED) direcionado para o estabelecimento de pólos de alta tecnologia. Com a progressiva abertura interna, o país espera influir significativamente nas decisões do Sudeste Asiático.

O processo definido envolve a substituição da produção intensiva de mão-de-obra por técnicas que empregam mão-de-obra qualificada e necessitam de conhecimento científico para produzir grande variedade de produtos consumida no continente.

Inspirando-se na China, embora sem dispor da mesma quantidade de mão-de-obra, o Vietnã segue remunerando parcamente seus trabalhadores, de forma que tenha uma 'vantagem' na atração do IED. Além do mais, graças ao seu perfil demográfico, cuja base é composta de jovens, e educacional, onde se reforça o ensino de matemática, a qualidade da mão-de-obra é considerada acima da média na região.

Mais de quatorze milhões de pessoas, ou seja, 17,5 % de uma população de 84 milhões de habitantes utilizava regularmente o computador em dezembro de 2006, contra oito milhões em setembro de 2005. Os conectados à Internet são agora quatro milhões.

Do norte ao sul do país, o governo, em parceria com investidores estrangeiros, busca aplicar recursos para intensificar o desenvolvimento da infra-estrutura, como, por exemplo, a duplicação das estradas urbanas, ao cavar um túnel sob o seu famoso rio Mekong. Outrossim, planejam-se as primeiras linhas de metrô e a construção de um aeroporto novo. No campo econômico, o país procura ajustar-se ao sistema financeiro internacional.

Na área de tecnologia, há um projeto-piloto, financiado por capital estrangeiro, que visa ligar o campo à rede por meio de telecentros. Na telefonia, em função de seu atraso, o celular supre a deficiência de aparelhos fixos: o número de linhas dobra a cada dois anos e, em julho de 2006, 18,5% dos vietnamitas utilizavam uma delas.

O governo tem bons olhos para os aportes de capital, mas já esboça uma preocupação com o capital volátil à procura de oportunidades em uma economia que cresce a 8% ao ano. Ele estuda a possibilidade de impor um controle para limitar esse fluxo, pois esse pode deflagrar inflação e pressionar ainda mais a desvalorização da moeda local.

Depois de muitos anos afastado da economia mundial, o Vietnã busca assumir um papel de potência na região. Apesar de longo período de estagnação, o Vietnã apresenta forte inclinação para acelerar o fortalecimento do seu sistema financeiro; aumentar o consumo; e buscar reformas políticas necessárias para a sua estratégia de negociação junto aos principais países da região.

Bem situado do ponto de vista geográfico, ao alojar-se em uma soberba baía, o país prepara-

\* Mestre em economia pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRR e em Administração pela Universidade de Brasília – UnB e Professor do Departamento de Economia e Administração da Universidade Católica de Brasília – UCB (ricardos@unb.br).



se para efetivar sua vocação 'natural' de prestar serviço ao Laos e ao nordeste da Tailândia, o que desafogaria as instalações fluviais de Bancoc. Desse modo, o Vietnã ameaça suplantará, em alguns anos, as Filipinas, a Tailândia e até a Malásia. Por considerações geopolíticas, Formosa e Japão não desejam concentrar seus interesses econômicos apenas na China.

O Vietnã só em 2006 tornou-se uma das estrelas entre as economias emergentes, ao ser admitido na Organização Mundial do Comércio (OMC). Além do mais, o país organizou, com sucesso, o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC), com a presença das principais economias da região.

Enfim, o Congresso norte-americano votou, com pequeno atraso, o estatuto que instaura "relações comerciais normais e permanentes". Preparadas havia muito tempo, as empresas norte-americanas aproveitam a passagem do Presidente George Bush pelo Vietnã para conseguir mais de 1 bilhão e 500 milhões de euros em contratos, especialmente com a construção de usinas elétricas encarregadas de alimentar a cidade de Ho Chi Min e arredores, onde está o principal pólo de desenvolvimento do país.

O Vietnã é o segundo exportador mundial de arroz, atrás da Tailândia, e um produtor importante de palma e café. Em 2006, o fluxo de IED aumentou 50% em relação a 2005 e ultrapassou a marca dos sete bilhões de euros.

De acordo com uma pesquisa realizada em novembro pelo Asia Business Council, o Vietnã ocupa o terceiro lugar (38%) em relação aos projetos de investimento das multinacionais, atrás da China (85%), da Índia (51%) e ligeiramente na frente dos Estados Unidos (36%).

Esse rápido crescimento econômico – com uma população de 84 milhões de habitantes, da qual a metade tem menos de 35 anos – faz parte do receituário dos investimentos, ou seja, segue a experiência da China pós-OMC que realmente se expande e progride materialmente, ainda que em detrimento da maior parte dos trabalhadores.

Uma coisa é certa: o Vietnã cogita a hipótese de começar a falar bem alto, porquanto começa a comportar-se como um país 'grande', ao atrair rapidamente muitos investimentos e ansiar, deste modo, um papel político maior na região. Na visão de lá, se não se fala alto, simplesmente se fica para trás.



## Sobre Meridiano 47

O *Boletim Meridiano 47* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental nem se filia a organizações ou movimentos partidários. *Meridiano 47* é uma publicação digital, distribuído em diferentes bases de dados no Brasil e no exterior e igualmente em seu site em <http://www.meridiano47.info>. Para ler o formato digital, distribuído em formato PDF (Portable Document Format) e que pode ser livremente reproduzido, é necessário ter instalado em seu computador o software Adobe Acrobat Reader, que é descarregado gratuitamente em <http://www.adobe.com.br/>.

©2000-2007 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores.

# O poder militar argentino e o equilíbrio geopolítico na América do Sul

JOÃO FÁBIO BERTONHA\*

No debate travado na mídia nos últimos meses sobre os riscos de uma corrida militar na América do Sul (que se refletiu, inclusive, em vários artigos publicados aqui em Relnet), mencionam-se continuamente os nomes de Chile, Colômbia e Venezuela. Estas seriam as novas forças militares que estariam emergindo no continente e ameaçando o Brasil. Não é este o momento de voltar a discutir a realidade dessa percepção, mas vale a pena observar uma incrível ausência nesta lista, ou seja, a Argentina.

Não é nenhum segredo que, por décadas, o Brasil sempre considerou, como sua principal ameaça externa, a Argentina. Já no tempo do Império, a desconfiança das ambições argentinas em reconstruir o Vice-Reinado do Rio da Prata foi determinante, entre outros motivos, para a manutenção de uma política intervencionista no Prata que, entre altos e baixos, atravessou quase todo o século XIX. Mais tarde, já na República, a Marinha brasileira sustentou uma corrida naval com a Argentina na época do barão do Rio Branco e, nos anos 30, o medo de que uma Argentina militarmente mais forte pudesse derrotar o Brasil foi fundamental para ampliar ainda mais os laços do Brasil com os Estados Unidos.

Mesmo nas décadas de 60 e 70, apesar de momentos de maior aproximação e da diminuição dos riscos de um conflito armado, as preocupações estratégicas brasileiras com a Argentina continuaram. Na época da construção da usina de Itaipu, consta que os regimes militares argentino e brasileiro chegaram a jogar “jogos de guerra” uns contra os outros e, durante a Guerra das Malvinas, muitos militares brasileiros viram com preocupação a capacidade demonstrada pelas forças armadas argentinas, que,

se inferiores às britânicas, poderiam muito bem ter vencido as brasileiras.

A Argentina também considerou, por décadas, que um dos seus principais inimigos era o Brasil. Este seria um dos culpados da “Grande Argentina” (que reuniria o atual território argentino, mais Uruguai, Paraguai e parte da Bolívia) nunca ter se concretizado e o principal rival à liderança da América do Sul. É verdade que, no imaginário estratégico argentino, havia um outro país que despertava ainda mais preocupação, o Chile, mas o Brasil não ficava muito atrás. Aliás, não espanta que Brasil e Chile sempre tenham sido tão próximos, dado o rival comum.

Hoje, Buenos Aires e Brasília ainda sustentam disputas por causa de barreiras comerciais dentro do Mercosul, por uma cadeira no Conselho de Segurança da ONU (apesar deste tópico ter perdido relevância nos últimos tempos) e a imprensa argentina sempre publica artigos mencionando um certo medo da economia argentina ser “engolida” pela brasileira. E as piadinhas e disputas futebolísticas, claro, continuam. No entanto, ninguém mais cogita na hipótese de tanques argentinos atravessarem Uruguiana em direção a Porto Alegre ou de aviões brasileiros bombardearem Córdoba.

É claro que a razão central para esta diminuição notável e auspiciosa das tensões e para a eliminação da hipótese de guerra está na construção da aliança Brasil-Argentina e do Mercosul a partir dos anos 90. E, apesar dos caminhos do Mercosul serem duvidosos, não creio que a hipótese de um conflito militar entre os dois países esteja no horizonte, mesmo no mais remoto. Não espanta, assim, que a Argentina não figure numa lista de potenciais rivais ou inimigos, em termos militares, do Brasil. Fica a pergunta, contudo,

\* Professor da Universidade Estadual de Maringá – UEM [fabiobertonha@hotmail.com](mailto:fabiobertonha@hotmail.com).

se uma das razões para a Argentina estar fora desta lista não é simplesmente o fato do seu poder militar ser, hoje, mera sombra do que foi.

Militarmente, a situação argentina é realmente muito diferente da de alguns anos atrás, quando, sem ser uma superpotência, ela tinha uma boa capacidade militar para os padrões latino-americanos. Nos últimos vinte anos, a contenção orçamentária tem sido grande e, especialmente nos anos 90, o corte foi na carne. Hoje, o único porta-aviões da Marinha argentina virou sucata, há pouco dinheiro para treinamento, instalações militares foram privatizadas e programas de armas nucleares e mísseis foram suspensos. Além disso, quase 80% do atual orçamento de defesa argentino é gasto com salários e aposentadorias. Aquela Argentina que, segundo alguns cálculos, tinha, em 1945, um orçamento militar maior do que o de Brasil, Chile, Peru, Colômbia, Venezuela e Brasil, não existe mais.

Há anos, as forças armadas argentinas também não adquirem material moderno e, apesar dos esforços para revitalizar a indústria militar, alguns exercícios de treinamento e a presença de suas forças em missões da ONU, a capacidade de ação externa dos militares argentinos é quase nula. Talvez daqui para a frente, com a recuperação econômica, este quadro comece a mudar, mas ainda não há sinais disto.

Uma comparação com o Brasil, neste ponto, pode ser de alguma utilidade. Há vinte anos, os brasileiros tinham cerca de 280 mil homens em armas, frente a 150 mil argentinos. Hoje, o efetivo brasileiro permanece mais ou menos constante, mas não mais do que 70 mil homens vestem uniforme na Argentina. Em termos financeiros, por sua vez, os gastos militares argentinos, que teriam chegado a 4,2% do PIB entre 1978 e 1983, teriam caído para cerca de 1,5% (US\$ 2,5 bilhões) em 1988 e 1,1% (US\$ 2,5 bilhões) em 2004. Já os gastos militares brasileiros teriam caído, mas de forma menos acentuada, saindo de quase dez bilhões de dólares em 1988 (2,5% do PIB) para cerca 8 bilhões (1,5% do PIB) em 2004 (Vide Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), em <http://www.sipri.org>).

Essas estatísticas são pouco confiáveis, pois os gastos militares são avaliados de formas diversas e

com interesses diversos. Além disso, o envolvimento argentino na Guerra das Malvinas pode mascarar um pouco os números para o início dos anos 80. Assim, qualquer pesquisa na Internet ou na literatura especializada pode revelar números diferentes. Mas fica claro como, enquanto a estrutura militar brasileira tem permanecido constante (ou, ao menos, com oscilações menos acentuadas), a argentina entrou em colapso. Claro que a capacidade militar do Brasil continua extremamente precária (ainda mais que as forças armadas brasileiras também gastam mais com salários e aposentadorias do que com armamento e treinamento), para dizer o mínimo, mas a situação argentina é ainda mais complicada.

Se qualquer guerra entre Brasil e Argentina, nos anos 40 ou 50, teria terminado, provavelmente, com uma vitória argentina, a partir dos 80, a balança do poder virou. É duvidoso, na verdade, que qualquer um dos dois países, seja nos anos 40, 50 ou 80, tivesse a capacidade para administrar e manter uma campanha em larga escala no coração do território inimigo, conquistando Buenos Aires ou São Paulo, por exemplo, Mas o fato é que, antes, a Argentina tinha mais condições de causar danos ao Brasil do que o inverso, o que se alterou hoje. Não espanta, assim, que, como visto, a “ameaça argentina” não apareça mais na imprensa brasileira e unidades do Exército brasileiro possam ser transferidas do Rio Grande do Sul para a Amazônia.

Como já mencionado, não resta dúvida de que a construção do Mercosul, a redemocratização dos dois países e o fim da Guerra Fria foram as chaves que levaram a esta situação. Afinal, com o fim do papel de polícia dos militares em ambas as nações, a criação do eixo Brasília-Buenos Aires e da “ameaça vermelha”, abria-se a possibilidade de cortes nos orçamentos militares, o que foi feito. Não obstante, questões internas dos dois países também influenciaram bastante o quadro.

No caso argentino, o total descrédito nos militares depois da “guerra suja” e da aventura nas Malvinas com certeza permitiu, aos governos civis, fazer cortes ainda mais profundos no orçamento militar. Nos anos 90, o ideário neo-liberal (especialmente no governo Menem) acelerou o processo e a

profunda crise econômica do país vizinho até 2002 só o completou, o que explica a decadência militar argentina. No Brasil, os militares conseguiram reter algum poder e influência, a máquina do Estado não foi completamente destruída e nossas crises econômicas foram menores. Com isso, apesar das dificuldades dos militares brasileiros, que não são poucas, eles foram capazes de manter, ao menos, uma parte da sua máquina funcionando.

De qualquer modo, a dúvida que fica, ao final desse texto, é se esse colapso militar argentino, que vem desde os anos 80, também não colaborou para a própria criação do Mercosul. Sem recursos

para manter uma grande força militar, o Estado argentino pode ter se sentido menos inclinado a uma política de confrontação com o Brasil e à busca da cooperação. Se as inúmeras crises (política, econômica e do Estado) que golpearam a sociedade argentina nos últimos trinta anos não tivessem abalado a sua capacidade militar, eles teriam aceito se associar ao Brasil? É provável, dadas as outras forças (econômicas, sociais, políticas, etc.) que impeliam as duas sociedades nessa direção, mas talvez fosse uma questão que merecesse um estudo mais detalhado, especialmente dentro das duas corporações militares.



## Assine a *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI* e adquira os livros publicados pelo IBRI

Na Loja do IBRI é possível adquirir os livros editados pelo Instituto, assinar a Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI e inscrever-se em eventos promovidos pela Instituição.

Visite o novo site do IBRI em <http://www.ibri-rbpi.org.br> .

# Rodada Doha: uma análise do estado atual das negociações sob a lógica dos jogos de dois níveis

MARCOS PAULO DE ARAÚJO RIBEIRO\*

São poucos os temas em cujo estudo o instrumental analítico dos jogos de dois níveis é tão aplicável quanto no estudo das negociações comerciais. Mais do que outros tipos de barganhas internacionais, essas negociações explicitam a todo tempo a relação de interação os níveis internacional e doméstico e envolvem diretamente o arcabouço analítico e teórico da *double-edged diplomacy* (Evans; Jacobson; Putnam, 1993). Com a Rodada Doha, como veremos, não é diferente; a relação entre distintos *win-sets* está no centro do estado atual das negociações.

A Rodada Doha foi lançada em 2001 com um extenso e ambicioso mandato; no entanto, a então chamada “Rodada do Milênio” não demorou a acumular crises. Depois de várias paralisações e dos notáveis fracassos de Cancun e Hong Kong, em julho de 2006 as negociações foram novamente suspensas, só sendo retomadas em janeiro deste ano, durante o Fórum Econômico Mundial, em Davos.

Desde então, velhas e novas dinâmicas – ou, ao menos, velhas dinâmicas com novos elementos – têm convivido nas negociações da Rodada. A agricultura continua a ser o principal tema em pauta, a polarização de demandas entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento persiste e as propostas dos Estados Unidos e da União Européia seguem como principais entraves à evolução de Doha. Há, no entanto, novos elementos envolvidos em todos os três vértices do chamado “triângulo de Lamy”: União Européia, Estados Unidos e G20.

Em primeiro lugar, do lado europeu, sinais contraditórios se exacerbaram. De um lado, a França,

de onde vem a maior oposição à liberalização agrícola, endureceu a sua postura e a sua Ministra de Comércio Exterior chegou recentemente a defender “uma ampla pausa, e não simples suspensão” (Valor Econômico, 14 de fevereiro de 2007) da Rodada, enquanto o presidente Jacques Chirac criticou concessões feitas pelo Comissário Europeu para Comércio, Peter Mandelson, e falou em “mania” de chegar a um acordo (Gazeta Mercantil, 6 de março de 2007). De outro lado, a Alemanha chega à presidência rotativa da União Européia com o objetivo expresso de acelerar as negociações, abrindo uma “janela de oportunidade” para avanços na proposta europeia. Em meio a esse cenário de sinais opostos – ou de “conflito heterogêneo”, usando o instrumental teórico dos jogos de dois níveis –, uma característica da estrutura negociadora europeia é determinante: o seu desenho institucional.

Como o próprio Putnam ressalta, a estrutura institucional é um dos três fatores (os outros dois são a distribuição de poder, preferências e possíveis coalizões no nível doméstico e as estratégias de negociação no nível da barganha) que determinam a amplitude do *win-set* oferecido ao negociador, isto é, da margem de flexibilidade de propostas a que o negociador pode recorrer sem prejudicar as condições de ratificação doméstica daquilo que foi acordado. Visto que a política comercial é, desde os Tratados de Roma de 1957, competência exclusiva das instituições supranacionais do bloco europeu, é natural que o Comissário Europeu para Comércio tenha um *win-set* relativamente mais amplo. Assim, ainda que a França e outros países e grupos

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

beneficiados pelos extensos subsídios agrícolas europeus tenham forte peso no posicionamento comercial da UE e consigam evitar concessões mais amplas, a Alemanha e a Inglaterra, países situados entre os menos dependentes de tais subsídios, têm condições de balancear os interesses protecionistas nas instâncias comunitárias do bloco. O resultado é uma proposta de liberalização moderada, que já admite um corte médio nas tarifas agrícolas de importação superior a 50% e que está mais próxima às demandas dos países em desenvolvimento quando comparada à proposta apresentada pelos Estados Unidos. Ademais, Peter Mandelson já deu sinais de que haveria espaço para uma proposta mais ofensiva após o fim das eleições presidenciais na França.

Diante desse panorama, as atenções se voltaram ainda mais para os Estados Unidos, cuja oferta é vista como o principal entrave ao progresso das negociações. Aqui, a influência de um elemento de ordem doméstica sobre as negociações é bem clara: a iminência do fim do *fast track* norte-americano, cujo prazo se encerrará em 30 de junho. Esse instrumento, concedido pelo Congresso norte-americano, permite que o poder executivo tenha maior autonomia em negociações comerciais e impede que os parlamentares façam qualquer emenda a um acordo comercial firmado; eles somente podem rejeitá-lo ou aprová-lo em sua plenitude. Sem o *fast track*, os cenários para Doha se tornam inevitavelmente mais pessimistas: embora não seja condição necessária, o *fast track* facilita bastante as negociações e o seu fim praticamente inviabilizaria a ratificação de um acordo multilateral internacional da amplitude do acordo esperado para Doha.

Os Estados Unidos têm, dessa forma, uma vantagem temporária em suas estratégias de barganha. Embora o *fast track* amplie o *win-set* norte-americano – o que seria, de acordo do os jogos de dois níveis, desfavorável aos negociadores dos Estados Unidos –, o limite temporal elimina essa desvantagem e estimula as demais partes negociadoras a flexibilizarem suas exigências. De fato, a composição de um acordo final até junho é inviável, mas avanços nas negociações ampliariam as chances, ainda bastante limitadas, de renovação

do *fast track* pelo Congresso norte-americano. Ademais, há ainda muita “água”, como é costume falar no vocabulário comercial, na proposta norte-americana, ou seja, ela pode ser mais ofensiva sem trazer grandes impactos para a política agrícola de subsídios dos Estados Unidos. Todos esses elementos já parecem ter se revertido em uma postura mais pró-ativa dos Estados Unidos nos últimos meses e contribuem para que as análises prospectivas sejam um pouco mais otimistas.

Por fim, essas dinâmicas envolvendo os Estados Unidos têm impactos diretos sobre novidades no terceiro vértice do triângulo de Lamy, envolvendo Brasil e G20. O G20 jamais foi um grupo verdadeiramente coeso e homogêneo, mas suas diferenças internas estão hoje ainda mais explícitas. Os atritos recentes envolvendo Brasil e Índia, motivados pela postura notadamente mais defensiva em temas agrícolas deste país, foram um expoente dessas divergências. Provavelmente motivado por esses atritos e pelas condições específicas norte-americanas, o Brasil parece mostrar os primeiros indícios de uma nova estratégia negociadora. Para a surpresa de muitos analistas, inclusive de Rubens Ricupero (Folha de São Paulo, 18 de março de 2007), a diplomacia brasileira tem mantido intensas conversações com os negociadores americanos e europeus e dá sinais de caminhar em direção a uma estratégia já explicitamente defendida pelos Estados Unidos: após uma concertação prévia com americanos e europeus, o Brasil atuaria junto aos demais membros do G20, especialmente os países com um posicionamento mais rígido (Índia e Argentina), para convencê-los a flexibilizar as suas exigências e a aceitar uma nova proposta, mais moderada, dos países desenvolvidos.

Evidências nesse sentido foram dadas pela própria diplomacia brasileira. Às declarações claramente menos ambiciosas de Celso Amorim, que disse estar convencido de que “o pior acordo agora seria melhor do que o melhor em Cancun”, somaram-se as manifestações dos representantes brasileiros no sentido de que as exigências do G20 de um teto máximo para os subsídios agrícolas dos Estados Unidos da ordem de US\$ 12 bilhões “não estariam mais na mesa”. Com efeito, até mesmo

os parceiros do Brasil no G20 foram surpreendidos por essas manifestações. Avançando no campo especulativo, cogita-se que o verdadeiro “banho de água fria” nas ambições do Uruguai de assinar um acordo de livre-comércio com os EUA, dado durante a visita recente do presidente George Bush ao país, seria em sua essência uma espécie de *side-payment* norte-americano para o Brasil: em troca do engajamento brasileiro no convencimento do G20, os Estados Unidos teriam atendido aos interesses brasileiros de preservar o Mercosul.

Essa possível mudança na estratégia brasileira, cuja primeira iniciativa teria sido a ida do chanceler Celso Amorim à reunião do G33, em Jacarta, pode ser justificada com relativa facilidade. O Brasil é provavelmente o país que mais investiu na Rodada Doha e um dos que mais se beneficiará de um acordo no setor agrícola por ser extremamente competitivo na exportação de commodities. Os negociadores brasileiros têm, portanto, um *win-set* relativamente amplo, que os permite se engajar na evolução das negociações de Doha mesmo que os custos sejam maiores do que o esperado. Ao contrário de países como Argentina, os quais restringem bastante suas propostas de liberalização nos setores industrial e de serviços, o Brasil, em virtude dos ganhos que obterá com o maior acesso aos mercados agrícolas desenvolvidos, tem condições de aceitar concessões mais amplas nesses setores no nível I (negociação) sem comprometer as condições de aprovação interna no nível II (ratificação) de um eventual acordo final da Rodada.

Diante de todos esses fatores, é possível traçar três grandes cenários, organizados de acordo com o nível de otimismo e o grau de probabilidade: um otimista e pouco provável, um pessimista e razoavelmente provável e, finalmente, um moderado e mais provável.

No primeiro, as partes negociadoras chegam a um acordo bastante próximo a um acordo final

sobre o tema agrícola até junho, o *fast track* norte-americano é renovado e Rodada é concluída até dezembro. No entanto, diante da escassez de tempo e do montante de temas sobre os quais ainda não há consenso, esse cenário otimista parece ser o menos viável. Na verdade, é mais fácil pensar em um cenário pessimista, no qual os entraves às negociações continuam, países como Argentina e Índia não cedem, o G20 se fragiliza, o governo Bush não consegue renovar o *fast track* e as negociações são novamente suspensas. Além disso, a provável vitória democrata para a presidência dos EUA nas eleições de 2009 tenderia a trazer maiores dificuldades à retomada das negociações. Apesar disso, a assinatura de acordo vazio, com o objetivo apenas de dar fim à Rodada, parece pouco plausível; para os países negociadores provavelmente é melhor prolongar a Rodada e tentar chegar a um acordo em um contexto futuro do que desprezar todo o investimento material e político já feito nas negociações.

Esse cenário pessimista poderia ser classificado como o mais provável há alguns meses. As novas dinâmicas surgidas desde a retomada das negociações, no entanto, tornaram o cenário moderado o mais provável. Nele, as negociações evoluem, os Estados Unidos cedem parcialmente, o bom relacionamento com o Brasil continua e o país atua junto aos países do G20 para flexibilizar as exigências do bloco. Mesmo assim, os Estados Unidos têm dificuldades para renovar o *fast track* em junho (possivelmente ele não é renovado), a União Européia se recusa a adicionar reduções substanciais à sua proposta em curto-prazo e negociações entram em compasso de espera, só sendo retomadas em meados de 2009. Em meio a esse cenário, o maior componente de incerteza está na capacidade do Brasil de convencer, de fato, seus parceiros do G20.

Os próximos meses deverão fornecer algumas respostas.



# Uma Coreia desnuclearizada? A barganha de Pyongyang

RICARDO DOS SANTOS POLETTO\*

As negociações hexapartites pareciam apontar para um horizonte irremediavelmente promissor quando os negociadores de Pyongyang concordaram com o plano de auxílio energético em troca de uma retomada – depois de quase quatro anos – da conformação ao regime de não-proliferação. Entretanto, os recentes casos de suspensão do debate para apresentação de novas exigências não dão espaço às análises mais otimistas.

A última paralisação teve como motivo o atraso na transferência de recursos congelados em 2005 por autoridades norte-americanas em Macau para investigações sobre lavagem de dinheiro. Os negociadores norte-coreanos se recusaram a sentar à mesa de negociações apesar das garantias dos americanos sobre a liberação da conta e da pronta transferência para um banco na China. É difícil diagnosticar se os propósitos da interrupção em estágio avançado nas negociações são apenas evasivas ou demandas fundamentadas. O certo é que a Coreia do Norte atingiu alto grau de poder de barganha e tem se utilizado disso para dar o tom das negociações.

O dia 13 de fevereiro marca o ponto alto das discussões envolvendo Rússia, China, Estados Unidos, Japão, Coreia do Sul e Coreia do Norte. O fechamento do reator de Yongbyon em um prazo de sessenta dias teria como contrapartida o provimento de 50.000 toneladas de óleo-combustível. Uma vez declarado o fim do programa nuclear, a Coreia do Norte receberia como recompensa mais 900.000 toneladas. Programas de assistência ao país devem ser adicionados à pauta à medida que Pyongyang se dispuser a cooperar.

Nesse contexto de definição de um calendário resolutivo, cabe discutir os papéis envolvidos nas negociações de Beijing. Para entender o comportamento dos atores, faz-se necessário ressaltar que estão tratando de uma das ameaças de segurança mais significativas desde o fim da Guerra Fria. O sucesso do teste nuclear coreano de 2006 teve impacto expressivo na agenda global e regional. Taiwan, Japão e Coreia do Sul foram obrigados a rever os números de seus orçamentos militares. Nem mesmo a aliada República Popular da China, tradicional protetora do vizinho comunista, ficou satisfeita com a presença de outro país com capacidade nuclear na região.

Christopher Hill, representante norte-americano e um dos pivôs do recente avanço das negociações, incorporou o sentido da mudança da estratégia na lida com os coreanos do outro lado da mesa. A longo prazo, norte-americanos acenam com a possibilidade de normalizar relações diplomáticas com o país até então alcunhado de partícipe do “eixo do mal”. Essa é uma possibilidade discutível, mas que representa o estreitamento de opções para os Estados Unidos com relação à questão.

Em um quadro mais amplo, é inevitável se fazer referência ao período recente de ameaça ao regime de não-proliferação, tão caro na condução da ação externa das grandes potências. Em alguma medida, a mesma teia das preocupações norte-americanas toca o Oriente Médio. A atenção dispersa entre Irã e Coreia do Norte incomoda sobremaneira os falcões da política externa americana. A condução diferenciada dos dois casos revela um esforço momentaneamente concentrado na Coreia do Norte, onde os avanços nas negociações, apesar de cadenciados, dão perspectivas

\* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (ricardospt@hotmail.com).



de resolução. A presença norte-americana no Iraque e a ausência de interlocutores com o Irã, a exemplo da China para o caso coreano, apontam para uma perspectiva temporal bem mais elástica. Para tanto, a Coreia do Norte parece ser a primeira barreira a ser solucionada, cujo sucesso se atribui em grande medida à opção pelas negociações fora do eixo das Nações Unidas, onde hoje se encontra o programa nuclear iraniano.

O reator de Yongbyon ocupa papel destacado na crise. Reativado em 2002, Yongbyon seria capaz de produzir plutônio suficiente para a produção de uma bomba por ano. As estimativas são incertas, mas é ponto passivo que a Coreia do Norte, a despeito de sua deplorável situação interna, conta com um arsenal militar nuclear com potencial ascendente. Além disso, os norte-coreanos desenvolvem capacidade balística de longa distância. Os testes dos últimos dois anos fazem parte de um cálculo para efetivação de seu poderio militar. Testes sobre o Mar do Japão adquirem um tom provocativo na medida em que os negociadores japoneses são os mais resistentes às concessões feitas ao país. Se a Coreia do Norte está, de fato, disposta a negociar seu programa nuclear, sua estratégia foi buscar o ponto ótimo de situação de barganha. Enquanto o Japão instala o sistema anti-balístico Patriot nos arredores de suas principais metrópoles, os representantes dos seis países esperam oportunidade para fechar os últimos detalhes do calendário de desnuclearização da Coreia do Norte.

Se, por um lado, os coreanos têm encaminhado as negociações segundo o humor instável de Kim Jong-

Il, por outro, o país dá suas primeiras mostras oficiais de que a situação interna beira ao insustentável. A ajuda humanitária sul-coreana estava suspensa desde a recusa norte-coreana em receber os inspetores da AIEA. Com o avanço da proposta de acordo, a Cruz Vermelha voltou a atuar no país comunista. Em ensejo de reaproximação, os países separados pelo paralelo 38 esboçam uma agenda positiva de intercâmbio de familiares separados pela guerra. Contudo, essa agenda bem como a ajuda sul-coreana com o envio de fertilizantes e de sacas de arroz está condicionada ao cumprimento de requisitos.

Teme-se que o incidente de Macau seja utilizado como pretexto para o não cumprimento da agenda de desnuclearização. Os passos de recuo dos norte-coreanos invocados insistentemente ao longo de um processo desgastante de negociação apontam para um processo em curso, cujo término foi apenas esboçado. Em um extremo, teríamos um regime manipulando as grandes potências na medição de seu poder de barganha e na aquisição de tempo para avançar em seus planos nucleares; em outro, um país extremamente fragilizado que, ciente de sua insustentabilidade, apenas aguarda o melhor momento para ceder e, gradualmente, abrir suas portas para o mundo. Seja qual for a máscara coreana, o esforço diplomático é considerável e o insucesso das iniciativas via Nações Unidas exigiram uma configuração emergencial alternativa para a distensão do sensível complexo de segurança da Ásia-Pacífico.



# Processo Eleitoral em Timor-Leste: a relação entre paz e democracia nas missões das Nações Unidas

IZADORA XAVIER DO MONTE\*

Foi somente em 2002 que o Timor-Leste passou a fazer parte da Organização das Nações Unidas como seu 191º membro soberano e independente. Após séculos de colonização portuguesa e vinte e quatro anos de dominação indonésia, o reconhecimento da soberania dessa pequena nação do Pacífico pela ONU não tem significado apenas simbólico. É a culminação de um processo que tem a própria ONU como um dos principais atores, e as concepções sobre democracia enraizadas nesse órgão como importante variável.

Em abril, o povo de Timor-Leste irá às urnas, pela segunda vez em toda sua história, eleger um presidente. A análise do cenário político timorense atual e o prospecto para as eleições, principalmente em vistas da crise de maio do ano passado que levou ao estabelecimento de nova missão da ONU no país, relacionam-se intimamente às questões de grande importância para as relações internacionais hoje. Assim sendo, o processo eleitoral em Timor-Leste não tem sentido apenas a partir da perspectiva das dinâmicas políticas internas do país. A situação atual do Timor é em muito explicada pelo perfil que vêm sendo delineado para as operações de paz das Nações Unidas após a Guerra-Fria e sua relação com temas de expansão e consolidação democrática.

Segundo Bellamy, Williams e Griffin (2004), o *boom* das operações de paz organizadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas a partir da Guerra do Golfo foi função da revisão dos conceitos sobre segurança internacional e manutenção da paz no próprio seio das Nações Unidas. Ele identifica dois grupos de países entre os cinco membros

permanentes do Conselho de Segurança da ONU, sendo um grupo, principal responsável pela ampliação do número de operações de paz da ONU, seguidor de um corolário pós-vestfaliano, democrático-liberal, que redefiniu a forma de organização das missões da ONU durante toda a década passada. A perspectiva desses países está ligada a um aprofundamento da tese da paz democrática, entendendo que a forma como os países se comportam no cenário internacional depende da organização interna de sua sociedade. Em consequência, as missões de paz se tornam multidimensionais e o conceito de *peacebuilding* ganha espaço graças a uma revisão das causas dos conflitos: má governança, pobreza e práticas não-democráticas são entendidas como os motivos estruturais da existência de ameaças à paz internacional.

No caso do Timor-Leste, a ação da ONU estaria teoricamente ligada ao Capítulo XII da Carta, concebido para a ação sobre territórios em processo de descolonização – prevendo que a Organização poderia trabalhar como autoridade provisória no país a fim de garantir um processo de independência seguro e estável. Com o referendo de 1999, o trabalho da administração transicional das Nações Unidas para o Timor, seguindo a tendência das demais missões, foi responsável pela construção de instituições democráticas e liberais que garantiriam a estabilidade e paz na região. Por algum tempo, o Timor foi considerado o caso mais bem-sucedido de “construção da paz” das Nações Unidas. Todavia, a crise de segurança do ano passado, com a demissão de 600 soldados que reclamavam tratamento

\* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PETREL e do Laboratório de Análise de Relações Internacionais – LARI (izadora.x@gmail.com).

diferenciado dentro das Forças Armadas, e o estabelecimento de nova missão no país colocou esse sucesso em questão. A fragilidade institucional do Timor e a aproximação das eleições aquece a discussão sobre a relação necessária entre democracia e paz. Não me proponho aqui a uma discussão mais profunda sobre a existência factual dessa relação, mas é necessário citar que, para além das dúvidas sobre a garantia de uma paz estável derivada do fortalecimento democrático, críticos mais ferrenhos das Nações Unidas questionam a possibilidade que a ONU tenha os recursos ou a legitimidade para construir regimes políticos liberais e democráticos em determinados territórios.

Esta análise, no entanto, pretende abordar os eventos políticos timorenses com a aproximação das eleições por meio das lentes da teoria de consolidação democrática. Partindo do pressuposto que uma democracia estável pode de fato garantir que um país não entre em conflito, é necessário questionar até que ponto o trabalho da ONU e dos timorenses leva a crer que uma consolidação das instituições semeadas pela UNTAET no país esteja em andamento.

Segundo Larry Diamond (1999:3), a consolidação democrática não se dá apenas pela presença de instrumentos democráticos no jogo político do país. A consolidação dependeria da internalização dos princípios democráticos, entendidos como padrões de norma e comportamento, de tal forma que levasse todos os níveis da sociedade a verem esse regime como *“the only game in town”*. O conceito de consolidação está, para Diamond, muito ligado à idéia de aprofundamento da democracia. Logo, ele irá trabalhar algumas categorias que, em seu entender, favorecem a internalização dessa cultura política democrática, por exemplo: a performance do regime, política e economicamente, e a institucionalização política – ligada à idéia da participação da burocracia e dos partidos políticos na crença nas formas democráticas de lidar com o poder como o interesse a longo prazo de todos – pelo fortalecimento da *accountability* e da burocracia.

A performance econômica do regime timorense é reconhecidamente pífia. Apesar do fechamento

de acordos com a Austrália para prospecção de petróleo em sua costa (maior fonte de renda do país atualmente), a economia tradicional ainda luta para se reerguer dos impactos dos ataques das milícias em 1999, e as taxas de desemprego são altíssimas. Politicamente, o regime encontrou sérias dificuldades durante a crise de maio do ano passado, quando tensões em relação ao tratamento que deveria ser dado ao setor de segurança levaram a rupturas graves dentro do governo e à renúncia do Primeiro-Ministro. Apenas no começo desse ano a ONU conseguiu trabalhar em prol do alívio dessas tensões, estabelecendo diálogo entre líderes políticos em exercício. O ex-premiê é ainda suspeito de distribuir armas entre petionários das Forças Armadas responsáveis pela instabilidade no setor de segurança do país. Quanto à internalização das formas democráticas pelo fortalecimento de *accountability*, é preciso dizer que, segundo o último relatório do Secretário-Geral sobre a situação em Timor, foi observado que a população ainda teme as Forças Armadas e tem pouca confiança no funcionamento do judiciário.

Outros problemas mais estruturais estão ligados às críticas à formação da burocracia timorense: o longo controle das Nações Unidas sobre as instituições de governança, de acordo com Chesterman (2004), tendeu a não inserir corretamente os funcionários timorenses nas lógicas de seu funcionamento. Por outro lado, a questão dos partidos políticos também sempre foi vista cautelosamente pela ONU, devido à hegemonia da FRETILIN na política timorense – por um período durante a transição a administração da ONU para um governo timorense, foi considerada a organização de um sistema unipartidário. Hoje, os partidos de oposição são nanicos diante do controle da FRETILIN sobre o Parlamento e o Gabinete de Ministros. Em todos os níveis apontados por Diamond, pode-se identificar a fragilidade democrática timorense.

A evolução da campanha em Timor-Leste aponta para a vitória ex-Ministro da Defesa, ex-Ministro das Relações Exteriores, atual Primeiro-Ministro, José Ramos-Horta. Mais importante, todavia, é saber que o acontecimento de uma votação calma e sem grandes incidentes, cenário mais provável, não

significa, como nos diz Diamond, um ponto final para o estabelecimento da democracia em Timor. A ONU percebe hoje que o trabalho de institucionalização e internalização de normas democráticas é de longo prazo e multidimensional. Talvez, de mais longo prazo que os membros permanentes do Conselho de Segurança estejam dispostos a aceitar. Não obstante, o restabelecimento da missão é visto por analistas como um compromisso de longo prazo com o país,

em um trabalho mais profundo de consolidação democrática. Dúvidas sobre a probabilidade da ONU repetir este trabalho em outras missões de *peacekeeping* são comuns. Atenção para as próximas eleições no Timor e para o trabalho da ONU em reconstrução, no entanto, é essencial para compreender as dinâmicas características da nossa época que conectam intimamente os conceitos de democracia e paz.



*Meridiano 47*

*Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editor-adjunto: Virgílio Arraes

Conselho Editorial: Amado Luiz Cervo, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Argemiro Procópio Filho, Estevão R. Martins, Francisco Doratioto, José Flávio S. Saraiva, Estevão Chaves Martins, Tânia Pechir Manzur.

Projeto Gráfico (design): Samuel Tabosa de Castro – [samuel.tabosa@gmail.com](mailto:samuel.tabosa@gmail.com)