

Resenha de assuntos internacionais

DESAFIOS FAZEM DA UNIÃO SUL-AMERICANA UM SONHO

Acordo regional enfrenta rivalidades regionais e a ação dos EUA

Richard Lapper, de Londres

Para uma região culturalmente homogênea, a América do Sul encontra grandes dificuldades para forjar uma identidade política e econômica unida. Na superfície, a criação de uma Comunidade de Nações Sul-Americanas parece – como afirmam seus proponentes – representar uma espécie de “momento histórico”.

O problema é que o acordo que seria assinado simbolicamente nesta quarta-feira (8/12) em Cuzco, Peru – capital do antigo Império Inca –, é tão frouxo, de prazo tão longo e tão tangencial à maior parte do comércio intra-regional que poderia ser superado por negociações mais amplas com os Estados Unidos.

Em seu núcleo, o acordo desta quarta é uma fusão durante 15 anos de dois acordos de livre comércio existentes na América do Sul: o Mercosul, união alfandegária que compreende Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, e a Comunidade Andina, formada por Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia e Equador.

Chile, Suriname e Guiana também deverão assinar o acordo, que eventualmente vai liberar as tarifas sobre o comércio regional, hoje extremamente limitado. (O comércio bilateral entre os dois blocos estagnou entre US\$ 5 bilhões e US\$ 6 bilhões desde 1996. Em comparação, as exportações combinadas do Brasil e da Argentina deverão superar US\$ 125 bilhões este ano.)

O acordo também prevê melhoras radicais em transportes, ligações energéticas e outras infra-

estruturas destinadas a permitir que países tradicionalmente voltados para o Atlântico, como o Brasil e a Argentina, realizem negócios com maior facilidade com seus vizinhos de frente para o Pacífico.

As autoridades já classificaram mais de trezentos projetos em 31 prioridades, dos quais somente dez itens custam mais de US\$ 100 milhões. O financiamento viria de multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Corporação para o Desenvolvimento Andino (CAF) e fontes privadas.

Por enquanto, a união não terá uma presença institucional própria, mas poderá permitir que a América do Sul assuma uma posição comum nos fóruns internacionais.

O Brasil – de longe o maior país latino-americano – esperaria que seus vizinhos menores adotassem suas posições. Rubens Barbosa, um consultor independente e ex-diplomata brasileiro, diz que uma América do Sul unificada – diferentemente de uma América Latina unificada – tem sido um antigo objetivo da política brasileira, e sua conquista demonstraria uma verdadeira “vontade política” em favor da integração regional.

“Esta é uma grande decisão em termos de vontade política”, diz Barbosa. A política comercial dos Estados Unidos na América Latina também teve o papel de forçar desenvolvimentos. Por um lado, a formação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta) em 1994 puxou o México com mais firmeza para a esfera de influência dos Estados Unidos.

Enquanto isso, o progresso em direção a um Acordo de Livre Comércio das Américas (Alca), mais amplo, também acordado originalmente há uma década, empacou – principalmente por causa da relutância brasileira em ceder benefícios aos Estados Unidos em áreas como contratos do governo

sem concessões correspondentes em agricultura, setor em que o Brasil goza de vantagens comparativas.

Nos últimos anos, os Estados Unidos lidaram cada vez mais individualmente com os países, fazendo um acordo bilateral com o Chile e negociando dois outros - um com sete países da América Central e do Caribe e outro com a Colômbia, Peru e Equador.

Nelson Cunningham, um especialista em América Latina baseado em Washington, diz que os Estados Unidos adotaram uma estratégia irradiada como "uma forma de escolher parceiros comerciais e gerar momento em direção à Alca".

Nesse contexto, o acordo desta quarta pode ser considerado uma "hábil contramedida à posição de negociação americana. Estamos observando um jogo fascinante de xadrez global".

O Brasil e seus parceiros do Mercosul fizeram concessões comerciais significativas em sua aposta por terreno político. O acordo oferece a Venezuela, Equador e Peru acesso livre de tarifas ao Brasil para 90% de suas exportações dentro de dois anos. Em contraste, os exportadores do Mercosul terão de esperar mais de dez anos pelos mesmos benefícios.

Muitos executivos brasileiros se queixam de que o acordo é orientado politicamente e que eles não foram consultados de forma adequada. "Tivemos muito pouca participação, e os resultados são fracos e vagos", diz Lúcia Maduro, uma economista da Confederação Nacional da Indústria em São Paulo.

Tampouco está claro se o Brasil vai conseguir apoio internacional. A Argentina se recusou a apoiar sua candidatura para um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e está mergulhada em disputas comerciais com o Brasil dentro do Mercosul.

E é altamente significativo que nem o presidente argentino, Nestor Kirchner, nem seus homólogos do Uruguai e do Paraguai tenham participado da cúpula.

*(Fonte: Financial Times - em 09/12/2004. Tradução:
Luiz Roberto Mendes Gonçalves)*

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA AMÉRICA DO SUL

Maria Regina Soares de Lima

O Brasil faz fronteira com praticamente todos os países sul-americanos, excetuando-se apenas o Equador e o Chile. Em 2004, o PIB brasileiro representou mais da metade do PIB da América do Sul e suas exportações alcançaram mais de 40% do total das vendas externas da área. A combinação de uma proximidade geográfica inescapável com a assimetria no tamanho econômico do país gerou uma síndrome de desconfiança entre o Brasil e os países da região, alimentada pelas diferenças de língua, trajetórias sociopolíticas e substrato cultural.

Mas há um legado histórico que ajuda a amenizar esse sentimento de estranhamento e que, com o retorno à ordem democrática nos anos 80, construiu uma ponte para o início de relações estreitas com a Argentina. Essa herança tem a ver com o fato de que a percepção de risco na visão das nossas elites é derivada antes de vulnerabilidades de natureza econômica do que de segurança.

Grande parte da legitimidade do Mercosul, um projeto estratégico do Estado brasileiro, deve-se ao seu componente econômico, o que, paradoxalmente, gerou um limite na tolerância das elites nacionais com relação aos seus resultados econômicos imediatos. Pode-se argumentar que se a vertente desenvolvimentista legitimou a política externa brasileira, também cristalizou na sociedade a concepção de que a principal métrica de avaliação da política externa reside em resultados econômicos no curto prazo.

É inevitável que a ênfase conferida às relações com a América do Sul no governo Lula fosse avaliada por sua utilidade econômica e pouca consideração reservada à dimensão políti-

* A autora é professora.

ca desse movimento de afirmação da identidade sul-americana do Brasil.

Com o *boom* dos preços das *commodities*, porém, o argumento do escasso benefício do relacionamento com países de menor grau de desenvolvimento relativo perde credibilidade. Em um contexto de crescimento acentuado das exportações latino-americanas em geral, foi a diversificação setorial da pauta brasileira um dos fatores responsáveis pela contribuição dos mercados sul-americanos para a expansão, em mais de 50%, do saldo comercial do Brasil, em 2004.

Da mesma forma, é o diferencial das estruturas econômicas entre o Brasil e os países da região o principal responsável pelo volume das exportações de serviços e a presença regional de grandes empresas brasileiras, nos setores de energia e de engenharia, por exemplo. Todo esse dinamismo parece passar despercebido das críticas convencionais que apenas conseguem enxergar nesses movimentos temidos vestígios terceiro-mundistas.

Mas é no plano político que o componente sul-americano da política externa adquire maior relevância, exatamente pelos elementos inéditos que encerra. De um lado, trata-se de construir capacidade coletiva de influência nas negociações internacionais, bem como na elaboração das normas globais e regionais de modo a torná-las mais permeáveis aos interesses dos países do Sul.

O movimento revela, a um só tempo, uma visão do sistema internacional com tintas multipolares ou, pelo menos, com potencial para brechas de uma estrutura que se reconhece ainda unipolar e a importância conferida ao arcabouço multilateral das normas e dos regimes internacionais.

De outro lado, trata-se de cooperar na solução de crises políticas nos vizinhos que possam eventualmente estimular ações unilaterais dos Estados Unidos. No primeiro caso, o principal instrumento que o Brasil pode oferecer é a coordenação da ação coletiva dos países sul-americanos nas arenas multilaterais globais e regionais; no segundo, disponibilizar seus bons ofícios na

mediação de eventuais situações de conflito dentro de e entre os países sul-americanos, como sucedeu na formação do Grupo "Amigos da Venezuela", no início do governo Lula, e no conflito recente nos Andes, entre aquele país e a Colômbia.

Dois riscos, que costumam acometer relacionamentos com grau acentuado de assimetria, devem ser evitados nessa virada inédita da política externa: veleidades do exercício de hegemonia regional e de práticas intervencionistas. Os antídotos para eventuais temores de um "expansionismo brasileiro" são a construção de instituições regionais fortes com soberanias compartilhadas e o fortalecimento das instituições democráticas na América do Sul, condições para que se possa constituir uma verdadeira comunidade de nações.

O principal desafio desse esforço de aprofundamento da inserção regional é a internalização da política externa na sociedade. Em última análise, eventuais custos materiais da liderança brasileira serão arcados pela sociedade. Os desafios de uma política assertiva na ordem unipolar contemporânea são consideráveis. Alianças internacionais sólidas e diversificadas, por um lado, e legitimidade democrática e apoio político interno, por outro, são dois pilares essenciais para o sucesso de políticas externas não convencionais de países de porte médio, como o Brasil.

A REFORMA DA ONU

O Eixo do Pacífico e a Nova Ordem Mundial

*Mario Gibson Barboza**

A bipolaridade da Guerra Fria poderá ser substituída – após a unicidade do poder exercida pelo império americano – por uma nova ordem, esta biaxial, com o surgimento do eixo do Pacífi-

* O autor é embaixador.

co, que disputará o domínio mundial com o eixo do Atlântico, que até agora tem monopolizado a guerra e a paz em nosso planeta.

Trata-se de um realinhamento de forças que girava na órbita do mundo atlântico e agora se vê confrontada por uma nova realidade: a candidatura da China a superpotência, o Japão em condições de ressurgir como potência militar e não só econômica, a Índia com todo o seu potencial de mais de 1 bilhão de nacionais e armada da bomba atômica, o próprio Paquistão, também de posse da arma nuclear, os chamados tigres asiáticos, com seu crescente poder econômico, a Austrália e a Nova Zelândia, mercados praticamente intocados por nós.

Tudo isso configura uma nova realidade da qual o Brasil, com suas imensas e ainda não suficientemente exploradas potencialidades, não pode deixar de tomar conhecimento - e agir conseqüentemente - até mesmo porque nossa "ocidentalidade" tem deixado de nos dar o reconhecimento a que fazemos jus.

A luz dessas considerações básicas é que devemos examinar nossa pretensão de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Pretensão certamente não descabida, mas que terá necessariamente de passar pelo revigoramento da ONU, cuja Carta reflete a ultrapassada realidade de 1945, ao término da Segunda Guerra, quando se procurou estabelecer uma nova ordem mundial presidida pela Organização fundada em São Francisco. A ONU visava então a uma utopia que à época parecia realizável, sob a égide de regras e princípios que representavam expressivo progresso em termos de justiça e desenvolvimento do Direito Internacional.

Ora, desde aquele longínquo ano de 1945 tudo mudou, o mundo é outro, as potências inimigas derrotadas no devastador conflito tornaram-se garantes da paz, a implosão do império soviético, que pretendia dominar o mundo, abriu espaço ao surgimento de um novo e incontrastável império, o norte-americano. Este hoje impõe uma

política externa cujo unilateralismo não aceita submeter-se às regras pacientemente elaboradas na Organização que, embora desprovida de poder militar, realizou, entre outros feitos, a revolução da descolonização e promoveu a criação de um novo Estado, Israel, precisamente na área mais conflagrada do mundo, no Oriente Médio.

Assim, quando pretendemos que o Brasil ocupe um assento permanente no Conselho de Segurança, o mais importante da ONU, cabe perguntar: De qual ONU? Da atual, desprestigiada e debilitada pela própria potência que desempenhou o principal papel em sua criação, os Estados Unidos da América? Ou de uma nova e fortalecida ONU, com suficiente poder para intervir nos mais graves problemas internacionais e exercer o papel de árbitro imparcial para solucioná-los?

Pois este é o principal, o verdadeiro desafio que nos confronta: procurar restabelecer o poder da ONU. Para isso se faz necessária a renúncia de excedentes de poder do império que hoje se atribui o direito messiânico de moldar o mundo à sua imagem e semelhança, sem dar-se conta de que tal atitude terminará por atingir o próprio poder que hoje exerce e julga eterno.

Mas não o é. Pois a História atesta que todo poder, quanto mais embriaga nas atitudes da própria força, mais se afasta da realidade da planície sem a qual não sobreviverá. Foi sempre assim. E é uma verdade ainda mais inelutável hoje, quando imponderáveis como o fundamentalismo religioso, o terrorismo perigosamente desprovido de uma *rationale* e o vertiginoso progresso que se alimenta de sua própria velocidade configuram uma nova ordem que, infalivelmente e ainda de que forma imprevisível, se implantará principalmente quando um novo eixo de poder, o do Pacífico, já se configura como realidade.

É esta a hora em que uma nova ONU, compatível com a ordem mundial já vislumbrada no horizonte, se anuncia como indispensável. É preciso reforçá-la, sem esquecer a União Européia que deverá contribuir, de maneira não desprezi-

vel, para tal. O Brasil não pode ignorar as perspectivas que se abrem para o seu futuro nessa nova ordem, na qual as estratificadas estruturas de poder deixarão de exercer os velhos e ultrapassados privilégios que hoje ainda separam as nações ricas e desenvolvidas das menos favorecidas, no exercício do poder mundial.

Devemos, assim, considerar que nossa aspiração a um lugar permanente no Conselho de Segurança significa uma decisão ponderada e refletida: de trazermos nossa contribuição ao fortalecimento da Organização que constitui a única possibilidade de salvarmos a civilização que tanto nos custou implantar sobre a barbárie e o irrefletido desejo do domínio pelo domínio, sem qualquer freio ético de contenção.

O fortalecimento da ONU é uma utopia irrealizável? Sim e não, depende de todos nós, pois uma organização política não é senão a soma da vontade de seus membros. A utopia de 1945, se não se realizou totalmente, produziu importantes frutos que até hoje condicionam, em parte, nossa realidade. Um passo adiante agora, após sessenta anos sem uma guerra mundial, não é impossível. Mas para isso torna-se necessária a renúncia a alguma parcela de poder por quem hoje o exerce totalmente, e isto em seu próprio benefício. Nada na terra é eterno. E o impasse em que se encontra atualmente o império norte-americano, com a insolúvel crise do Iraque por ele mesmo causada, não se resolverá sem a contribuição da comunidade internacional, representada pelo único foro de que dispomos, que é a Organização das Nações Unidas - uma ONU

renascida das cinzas a que os atuais detentores do poder a relegaram.

Parece-me indiscutível que os Estados Unidos não solucionarão por si mesmos o terrível, cruel e cruento impasse em que se colocaram e que se resume num simples dilema: se retirarem suas tropas, o Iraque mergulhará numa guerra civil de conseqüências fatais, que poderá espalhar-se até mesmo por todo o Oriente Médio; se prolongarem a ocupação militar, terão de enfrentar, de forma crescente, as naturais e inevitáveis resistências do povo de um país ocupado militarmente por uma potência estrangeira. Assim, penso que é numa ONU revigorada que podemos depositar nossas esperanças em uma intervenção capaz de romper o impasse.

Obviamente o fortalecimento da ONU passa pela reforma da sua Carta que - nunca é demais repeti-lo -, refletindo a realidade do ano de 1945, não pode deixar de estar obsoleta. O Brasil sempre pugnou por essa indispensável reforma, como pode ser comprovado pelos sucessivos discursos com que abriu anualmente os debates da Assembleia Geral das Nações Unidas, via de regra proferidos pelo seu chanceler do momento, na qualidade de chefe da nossa diplomacia, o que lhes confere, a esses discursos, uma autoridade especial. Estamos, portanto, em confortável posição para exigir que se apressem os estudos para a reforma da Carta. Este é um ponto em que se devem concentrar os esforços da nossa diplomacia, com persistência e ânimo forte.

(Transcrito do Jornal do Brasil, de 28.11.2004)