

Memória, retornos e conquistas

Se “a maré do passado refluí da roca do presente” e “o futuro nublado carregou o horizonte”, assim como Odisseu fomos obrigados a trocar todos os sonhos por um só: recolocar em circulação a Carta Internacional. As sereias contam a gloriosa memória de nossa publicação e desacreditam no seu ressurgimento. Mas a única forma de arrancar a frágil existência da dura natureza é trabalhar o presente, para sobre ele erguer o futuro. Afinal de contas, nenhum imigrante, nenhum desterrado, ninguém que luta pela sobrevivência, pode ser nostálgico, pois “a promessa do retorno é o engano por onde o passado captura o saudoso”.

Obedecemos a Odisseu, o herói errante, fizemos o caminho da obediência e do trabalho, sobre o qual a satisfação “reluz apenas como miragem, como be-

leza esvaziada de força”. Movidos pelo sonho de reeditar a Carta Internacional, remamos olhando somente para frente e deixamos para trás e para o lado o que ficou para trás e para o lado. Valeu a pena?

Sim. A volta, quando bem planejada e a tempo certo, resulta em conquistas. E, felizmente, a Carta Internacional não foi a única volta nem a única conquista do NUPRI nos últimos meses. Voltaram ao NUPRI os cursos livres de difusão cultural, que se iniciaram com o curso “Cooperação Internacional ao Desenvolvimento”, um sucesso coordenado pelo Prof. Bruno Ayllón Pino. Voltou a ser publicada a coleção *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira*, que estava esgotada há muitos anos apesar da demanda do público, que permaneceu reconhecendo sua qualidade.

Voltam os grandes projetos de pesquisa, iniciando-se com o Observatório de Política Externa dos Estados Unidos para América Latina (OPEXA), coordenado pelo Prof. Rafael Villa.

O retorno da Carta Internacional foi recebido com inúmeras manifestações de congratulações e de apoio, de leitores e autores que nos acompanhavam desde a fase anterior, e de novos colaboradores que acreditam em nosso esforço de construir uma publicação que trata da política internacional com um enfoque singular. Agradecemos aos nossos fiéis colaboradores, que teceram suas contribuições na esperança de nossa volta. Aos antigos e novos leitores somos também muito gratos.

A todos esperamos que tenham uma boa leitura,

Os Editores

SUMÁRIO DESTA EDIÇÃO

3 | Não-proliferação e conflito nuclear
Luiz A. P. Souto Maior

6 | América do Sul: rumo à desintegração política e à fragmentação econômica?
Paulo Roberto de Almeida

11 | Venezuela-Brasil: una relación geoestratégica privilegiada
Alejandro Mendible Zurita

24 | Subordinación, más que amistad en las relaciones Colombia-Estados Unidos
Maria del Pilar Ostos Cetina

30 | A conjuntura atual no Oriente Médio: uma visão israelense
Samuel Feldberg

35 | Human Security: a paradigm contradicting the national interest?
Robert Schütte e Talita Yamashiro Fordelone

41 | Robert McNamara como um teórico do realismo moderno nas relações internacionais
Rodolpho Talaisys Bernabel

48 | De Havana a Doha: o sistema multilateral de comércio em perspectiva histórica
Ivan Tiago Machado Oliveira

59 | A economia política internacional entre o regionalismo e o multilateralismo
Elói Martins Senhoras

69 | Cooperação internacional para o fim da pobreza
Bruno Ayllón



CARTA INTERNACIONAL



Volume 1 – Número 2 – Julho de 2006
ISSN 1413-0904

Carta Internacional é uma revista eletrônica quadrimestral dedicada ao debate sobre as questões mais relevantes das relações internacionais na perspectiva brasileira. As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não expressam as opiniões da Universidade de São Paulo ou do seu Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais.

Carta Internacional é publicada pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. A revista está disponível para *download* gratuito, em formato PDF (Portable Document Format), no endereço www.usp.br/relint.

© 2006 Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. Todos os direitos reservados.

Editores:

Fábio Cereda Cordeiro
Flávio Antonio Gomes de Azevedo

Conselho Científico:

Amado Luiz Cervo, André Singer, Andrew Hurrell, Antônio Augusto Cançado Trindade, Antônio Carlos Lessa, Carlos Eduardo Lins da Silva, Celso Lafer, Elizabeth Balbachevsky, Félix Peña, Fernando Augusto Albuquerque Mourão, Gary Hufbauer, Gilson Schwartz, Gustavo Vega, Henrique Altemani de Oliveira, José Augusto Guilhon Albuquerque, Luis Olavo Baptista, Margarita Martin, Maria Cristina Cacciamali, Maria Regina Soares de Lima, Paulo Esteves, Paulo Fagundes Vizentini, Peter Demant, Rafael Duarte Villa, Sonia de Camargo e Tullo Vigevani.

Correspondência:

Rua do Anfiteatro, 181 – Colméia – Favo 7
Cidade Universitária
05508-060
São Paulo – SP
Tel: (55)(11) 3091-3061
Fax: (55)(11) 3032-4154
Email: nupri@usp.br

Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Conselho Deliberativo:

José Augusto Guilhon Albuquerque, Maria Cristina Cacciamali, Henrique Altemani de Oliveira, Luis Olavo Baptista, Elizabeth Balbachevsky, Rafael Duarte Villa, Peter Demant e Amâncio Jorge Nunes de Oliveira.

Coordenador Científico:

Rafael Duarte Villa

Visite o site do NUPRI para maiores informações: www.usp.br/relint.

Não-proliferação e conflito nuclear

Luiz A. P. Souto Maior

O desenvolvimento da bomba atômica representou não apenas um avanço espetacular na tecnologia militar, mas também uma drástica mudança na condução da política entre os Estados. O imenso poder de destruição da nova arma – dramaticamente demonstrado sobre Hiroshima e Nagasaki – tornou evidente que um conflito bélico entre dois países dotados de tal armamento levaria a danos recíprocos de tal magnitude que, ao final, seria difícil falar de vencedores e vencidos. Era a situação que, em certa época, costumava ser objeto de um adequado trocadilho a partir da sigla inglesa M.A.D. (*mutual assured destruction*), denotando a loucura envolvida. O enfrentamento militar direto entre grandes potências tornara-se um ato de insanidade política, se não mental.

Assim, as seis décadas transcorridas do fim da II Guerra Mundial até hoje foram provavelmente, desde o surgimento dos Estados nacionais, o mais longo período de paz – no sentido limitado de ausência de choques militares – entre grandes potências. A Guerra Fria é representativa de tal estado de coisas. Duas superpotências e

os blocos liderados por cada uma delas disputavam a hegemonia mundial, tanto em termos político-estratégicos como ideológicos. Em outras circunstâncias, é provável que tal rivalidade tivesse conduzido a um conflito armado entre as duas coligações. No mundo pós-bomba atômica, porém, tanto Washington como Moscou conduziram suas respectivas políticas externas de modo a evitar ou contornar situações suscetíveis de levar os dois grandes centros de poder a um enfrentamento bélico direto, certamente ruinoso para ambos. Assim, cada um dos lados tendia a admitir a liberdade praticamente total de atuação, inclusive de intervenção aberta, da outra dentro de sua respectiva área de influência. Houve mesmo casos de recuo de uma das partes quando algum excesso de ousadia criou um risco iminente de conflito direto. Evitava-se dessa forma o pior, como no caso da retirada dos mísseis soviéticos de Cuba. Mais frequentemente ocorriam, porém, situações que se poderiam descrever como de terceirização da guerra, nas quais um grupo partidário de uma das duas superpotências enfrentava elementos locais ligados à superpotência rival ou mesmo tropas regulares desta última. Em qualquer das duas hipóteses, evitava-se, o embate direto entre as forças dos dois grandes contendores e a conseqüente probabilidade de um choque nuclear.

A Carta das Nações Unidas, embora visando a objetivos muito mais amplos, tratou de formalizar tal estado de coisas. O uso da força nas relações entre os Estados passou a ser admitido apenas em casos de auto-defesa ou quando autorizado pelo Conselho de Segurança, onde cada um dos Cinco Grandes tem poder de veto – e, já em 1945, eram ou logo passariam a ser potências nucleares.

Do ponto de vista daquelas cinco potências, o problema suscitado por tal situação é que ela só poderia evitar conflagrações nucleares e, ao mesmo tempo, assegurar a hegemonia dos Grandes, na medida em que outros países não se dotassem igualmente de armas atômicas e dos respectivos meios de lançamento. Em outras palavras, era indispensável evitar a “proliferação” de tais armas. Surge assim a iniciativa de um Tratado de Não-Proliferação (TNP), que, na medida em que encontrasse aceitação generalizada, reforçaria a efetiva hegemonia dos Cinco Grandes, colocando-os inclusive a salvo das eventuais veleidades de algum possível aspirante a grande potência.

Para fins de apresentação pública, a proposta partia de um raciocínio simples e sugeria uma barganha aparentemente razoável. O raciocínio – talvez mais simplista do que realmente simples – era que um conflito nuclear traria séria devastação à humanidade inteiri-

Luiz A. P. Souto Maior é diplomata aposentado. Foi Embaixador junto às Comunidades Européias, e Ministro Conselheiro na Delegação permanente em Genebra.

ra, donde a necessidade de fazer todo o possível para evitar que ele ocorresse – e “a proliferação das armas nucleares agravaria consideravelmente o perigo de guerra nuclear”, cumprindo, pois, evitá-la¹. A barganha era que aqueles países que renunciassem ao uso militar da energia nuclear poderiam contar, para sua utilização pacífica, com a ajuda dos países nucleares, sem serem onerados pelos custos de pesquisa e desenvolvimento². Evidentemente, tal

não de algum pequeno *rogue state*, ou “estado fora da lei”, para usar a retórica popularizada por Washington. A idéia do desarmamento nuclear é, aliás, contemplada no artigo VI do próprio Tratado de Não-Proliferação, assinado em 1968, mas quase quarenta anos depois, parece claro que se está cada vez mais longe de tal objetivo. No caso do Brasil, o decreto legislativo que aprovou nossa adesão ao TNP estabeleceu que ela “estava vinculada ao entendi-

claro, porém, que, embora lentamente, tal situação tem-se modificado.

Há tempos, Índia, Israel e Paquistão são considerados países dotados de armamento nuclear. Como não aderiram ao TNP, nada os impede legalmente de desenvolverem tal equipamento, mas Israel cerca seu programa atômico do maior sigilo e nem sequer reconhece oficialmente que ele exista. Por outro lado, qualquer que seja sua situação jurídica, nada isenta um país que adquira ou se proponha a adquirir armas atômicas da pressão política exercida pelas potências nucleares “oficiais”, especialmente pelos EUA. O grau de oposição à posse de armas nucleares tem variado, porém, em cada caso, de acordo com o momento e com as condições do país que delas disponha ou se proponha adquiri-las, em especial suas relações com Washington. Os acontecimentos dos últimos meses ou anos apenas confirmam tal estado de coisas. Israel, tradicional aliado de Washington, praticamente nunca foi pressionado para acabar com seu programa nuclear. Índia e Paquistão sofreram considerável pressão em 1998, quando realizaram testes nucleares considerados na época como potencialmente desestabilizadores da geopolítica da área e uma ameaça à paz. Na percepção daqueles países, entretanto, a ameaça à estabilidade internacional teria outra origem. Num artigo da época, Thomas Friedman, colunista do *New York Times*, cita a respeito um ex-Primeiro Ministro da Índia: “If you (the US) have decided that this side of Suez is an area of influence of China, what should an Indian policy maker do?”³. Para ele, o equilíbrio geopolítico da área tinha sido favorecido, durante a Guerra Fria, pelo apoio de Moscou a Nova Delhi e de Beijing a Islamabad. Com o desmoronamento do império soviético e a aproximação entre os EUA e a China, tal situação se teria modificado de maneira desfavorável à Índia, o que teria contribuído para a decisão indiana de retomar testes nucleares, o que não fazia desde a década de 1970. Hoje, o Paquistão, aliado essencial de Washington na

Para ser coerente com seu fundamento lógico, o TNP deveria levar à destruição ou ao controle internacional efetivo e democrático de todas as armas nucleares, e não à mera limitação a alguns países do direito de possuí-las.

apresentação continha vários elementos falaciosos, de maior ou menor importância, conforme a situação internacional atual e as aspirações de cada signatário potencial do TNP.

Para ser coerente com seu fundamento lógico, o TNP deveria levar à destruição ou ao controle internacional efetivo e democrático de todas as armas nucleares – inclusive as dos Cinco Grandes – e não à mera limitação a alguns países do direito de possuí-las. Em outras palavras, se todo conflito nuclear é um flagelo a ser evitado, não basta reduzir a probabilidade da sua ocorrência – é preciso impedir que ocorra. Evitar a disseminação de bombas atômicas poderia ser, pois, no máximo, um objetivo intermediário, que contribuiria para alcançar a meta final de impedir o uso de tais armas. Dar a alguns países o direito de possuir armas nucleares e negá-lo a outros é, pois, além de claramente discriminatório, como já tem sido repetido à saciedade, evidentemente insatisfatório em termos do objetivo declarado de defender a segurança da humanidade. Isto se torna particularmente óbvio quando recordamos que os únicos casos de utilização de artefatos nucleares para fins bélicos foram obra da maior potência política e militar do planeta e

mento de que, nos termos do artigo VI, serão tomadas medidas efetivas visando à cessação, em data próxima, da corrida armamentista nuclear, com a completa eliminação de todas as armas atômicas”. Como tal entendimento claramente não se concretizará, é possível argumentar, pelo menos em tese, que nossa adesão àquele tratado está aberta a uma ampla cláusula de escape.

Na realidade, o que se tem visto tem sido uma forma tortuosa de proliferação semi-clandestina, limitada menos pela aceitação generalizada das apregoadas vantagens de evitar a disseminação de armas nucleares do que pelas circunstâncias internas e externas de cada país: tendem a não dotar-se de armamento nuclear aqueles Estados que não têm as condições econômicas, técnicas ou políticas de produzi-lo e aqueles que não vêem em tal iniciativa um objetivo estratégico próprio ou, pelo menos, não a percebem como algo tão importante que justifique enfrentar as inevitáveis pressões externas em sentido contrário.

Para a paz e a segurança da comunidade internacional, tem sido uma felicidade que a maior parte dos países se enquadre – ou considere enquadrar-se – numa dessas categorias. É

guerra no Afeganistão, é deixado em paz com seu programa atômico, desde que coíba a exportação para terceiros países de material e tecnologia capazes de contribuir para o êxito de iniciativas consideradas indesejáveis de outros países. Enquanto isso, os EUA pressionam o Conselho de Segurança da ONU a adotar sanções contra o Irã e procuram obter apoio regional para uma crescente pressão política sobre a Coreia do Norte, com vistas a pôr fim aos seus respectivos programas nucleares.

Em certo sentido, tudo isso parece deixar mais clara a finalidade real do TNP. Ao criá-lo, não se tratou de estabelecer uma norma geral de conduta destinada a contribuir para a paz e a segurança da comunidade internacional em seu conjunto. Tratou-se antes de criar um instrumento político, destinado a limitar às cinco potências atômicas originais o poder associado à posse de armas nucleares. Verificada a inviabilidade de impedir a proliferação dos conhecimentos necessários à produção de armas atômicas e, em um número crescente de casos, a impraticabilidade política e/ou militar de impedir a sua aquisição, mudou-se na

pudessem satisfazer os objetivos estratégicos de todos os Estados, excetuados os Cinco Grandes. A realidade incumbiu-se de desmentir tal premissa, com os resultados a que já nos referimos.

Assim, quando um Estado que não é membro – ou decide retirar-se – do TNP resolve dotar-se de armas atômicas ou toma iniciativas que são percebidas como visando a tal objetivo, como no caso atual do Irã, a comunidade internacional não pode aplicar procedimentos institucionais, devendo recorrer a métodos mais ou menos arbitrários de pressão. A atitude mental subjacente a tal estado de coisas foi bem ilustrada pela observação da Secretária de Estado americana, Condoleezza Rice, de que “é preciso que fique claro para os países que tudo o que conseguirem adquirindo uma arma atômica será o isolamento”. O que ela parece ter considerado irrelevante esclarecer foi o que eles obteriam de positivo por *não* adquirirem tal armamento. Aparentemente, para a diplomacia americana, o importante seria a pressão, não a persuasão. O problema é que freqüentemente não existe consenso mesmo entre os Cinco Grandes – muito menos na comuni-

cação de armas nucleares, da maneira abusiva e discriminatória como se formalizou no TNP, claramente fracassou. Aos poucos, um número crescente de países vem adquirindo capacidade nuclear para fins bélicos. E não há razão para esperar que tal tendência se modifique. Antes pelo contrário. Na medida em que se multiplique a quantidade de Estados militarmente nuclearizados, mais fácil se tornará a outros seguir-lhes o exemplo – e maior também o risco de que artefatos atômicos caiam em mãos de malfetores, especialmente de terroristas internacionais.

Para se ter uma idéia do horror potencial de tal situação, basta recordar o desastre de Chernobyl, decorrente do mero superaquecimento de um único reator de potência. Perderam-se milhares de vidas humanas, parte significativa da Europa sentiu-se ameaçada pela radioatividade e foram gastos, até agora, dez bilhões de dólares – sem que se chegasse a conter inteiramente os resíduos radioativos. Decorridas duas décadas desde aquele episódio, uma vasta área em torno do reator continua inabitável e a incidência de câncer na Ucrânia e na Bielorrússia ainda é anormalmente alta. Imagine-se o que ocorreria com a troca deliberada de algumas “poucas” bombas atômicas, cada uma com a capacidade de infligir um dano muito maior do que o ocorrido em Chernobyl. Como se estima que só as potências nucleares “oficiais” disponham hoje de um total de quase 20.000 ogivas atômicas, várias vezes o necessário para incinerar o planeta, e como as tentativas de revisão do TNP não permitem acreditar na sua desativação sob adequado controle internacional, as perspectivas para o futuro parecem assustadoras – na medida em que, nas circunstâncias, ainda seja válido falar de um futuro...

Quando o TNP foi criado, não se tratou de estabelecer uma norma geral de conduta destinada a contribuir para a paz e a segurança da comunidade internacional em seu conjunto. Tratou-se de criar um instrumento político para limitar às cinco potências atômicas originais o poder associado à posse de armas nucleares.

prática o objetivo inicial. Tratou-se de restringir a posse de tal armamento a um número tão pequeno quanto possível de países, cujo acesso a ele fosse considerado particularmente difícil de evitar. É neste caráter de instrumento de poder – e não de norma de paz e equidade – que reside, porém, a grande debilidade do TNP.

A barganha implícita a que antes nos referimos – facilitar o uso da energia atômica para fins pacíficos àqueles países que desistissem de usá-la militarmente – pressupunha que ela

dade internacional em seu conjunto – sobre a forma e a conveniência de exercê-la. Na verdade, inexistia sequer, em cada um dos Grandes individualmente, uma orientação uniforme aplicável a todos os casos de “proliferação” nuclear. Para ficarmos num exemplo recente, basta recordar a atitude de Washington, que pede sanções contra o Irã – que no momento apenas produz urânio enriquecido – ao mesmo tempo em que firma um acordo de cooperação nuclear com a Índia.

Em suma, a idéia da não-prolife-

Notas

¹ V. primeiros parágrafos do preâmbulo ao TNP.

² Artigo V do TNP.

³ *New York Times*, 20/6/1998, pág. A 11.

América do Sul: rumo à desintegração política e à fragmentação econômica?

Paulo Roberto de Almeida

A integração é uma hipótese, mas a fragmentação é um fato

A América Latina – e, dentro dela, a América do Sul – tem vivido, desde a remota época bolivariana, sob a mística da integração política e, desde meados dos anos 1950, pelo menos, sob o signo da integração econômica. Paradoxalmente, quando mais e mais líderes da região proclamam sua vocação a perseguirem tais ideais, ela parece estar vivendo uma realidade antinômica ao que poderia expressar o conceito de integração. Ela, na verdade, aproxima-se do que poderia ser chamado de fragmentação.

O conceito de integração – eminentemente positivo e propositivo de uma nova realidade de cooperação irrestrita e de construção de economias sólidas e sociedades mais inclusivas – talvez seja inadequado para traduzir a presente conjuntura da América do Sul, na qual, a despeito da retórica integracionista, as tendências fortes indicam, na verdade, forças centrífugas em marcha em diversos países. As realidades são divergentes porque as lideranças políticas e seus respectivos projetos nacionais são muito diversos, o que revela a existência de projetos políticos – ou até a ausência deles – bastante diferentes e, possivelmente, contraditórios entre si.

O conceito de fragmentação, por sua vez, traduz não

apenas uma realidade econômica, mas, também e principalmente, uma tendência política e social com fortes conotações internas, isto é, domésticas e regionais. A despeito de certo crescimento nos fluxos de comércio e de investimentos dentro da própria região – talvez bem mais uma recuperação de níveis passados –, a despeito mesmo do aparecimento de um projeto de união política dos países do continente – a Casa –, parece claro que cada país vem procurando resolver problemas econômicos e sociais imediatos com soluções *ad hoc*, definidas internamente e com respostas tipicamente nacionais, nem sempre coincidentes com a lógica do esforço integracionista no plano político ou econômico. Esse conceito me parece, portanto, totalmente adequado à presente realidade sul-americana.

Estariam, então, os países da América do Sul a caminho da sua desintegração política e da fragmentação econômica? Em parte sim, por razões objetivas, derivadas de insucessos econômicos acumulados e de frustrações sociais continuadas. Mas em parte não, em virtude das aspirações míticas a uma aparente e ilusória unidade de propósitos e uma pretensa comunidade de intenções. A despeito, assim, de projetos integracionistas grandiosos – e a Casa não representa senão uma nova aposta no mesmo ideal mítico –, a verdade é que os países caminham para esquemas políticos e econômicos que procuram responder a necessidades do momento e a conveniências políticas nacionais, mesmo se são inevitáveis pressões no sentido contrário, isto é, aquelas de natureza centrípeta, que são exercidas pelas forças da globalização e da interdependência econômica.

Em todo caso, o panorama é suficientemente confuso

Paulo Roberto de Almeida é doutor em Ciências Sociais, diplomata e professor no Mestrado em Direito do Uniceub, Brasília. Seu site é www.pralmeida.org.

para justificar uma análise que deixe de lado os esquemas generalizadores e unificadores, que redundariam, por exemplo, em identificar pretensas tendências globais para o continente, e privilegie, em lugar disso, análises mais focadas nas realidades nacionais, com situações únicas a cada caso. Mesmo neste caso, alguns analistas da própria região – Castañeda, por exemplo – pretendem visualizar dois modelos de desenvolvimento político, ambos focados nas novas forças políticas de esquerda que estão se firman-

O que caracteriza, antes de tudo, as últimas duas décadas e meia no cenário político regional é a erosão e talvez mesmo o esclerosamento irremediável das forças políticas tradicionais.

do no continente: de um lado, uma esquerda moderna, reformista, capitalista e democrática – que seria a do Chile, Uruguai, Brasil e, em parte, a Argentina – e, de outro, a velha esquerda que insiste nos chavões antiimperialistas, nas mesmas receitas nacionalizantes e estatizantes, que possui nítidos traços autoritários e cesaristas, esta claramente identificada com Chávez e seus pupilos regionais, até aqui basicamente limitados a Evo Morales (uma vez que mesmo Ollanta Humala, do Peru, Daniel Ortega, da Nicarágua, e Manuel López Obrador, do México, aparentam recusar a companhia). Não creio que a bipartição de Castañeda seja correta em seus próprios termos: trata-se de um recurso jornalístico ou ensaístico, que prefere absolutizar determinadas situações, num sentido propriamente maniqueísta, mas o fato é que existem tantas “esquerdas”, no continente, quanto são diversas as “direitas”, e isso em função de dinâmicas políticas exclusivamente nacionais.

Vejamos, rapidamente, algumas das tendências políticas no plano regional.

Evolução do cenário político na América do Sul, dos anos 1980 a 2006

O que caracteriza, antes de tudo, as últimas duas décadas e meia no cenário político regional é a erosão e talvez mesmo o esclerosamento irremediável das forças políticas tradicionais nos diversos países da região. Antigos partidos conservadores, de extração liberal ou claramente conservadora, vêm sendo submetidos a fortes pressões competitivas, quando não são alijados do poder, por novas forças políticas ou por movimentos sociais que nem sempre assumem as características de partidos políticos, no sentido usual da palavra. O fato é que os partidos tradicionais estão em declínio.

O progresso relativo a ser registrado parece ter sido o afastamento dos militares, enquanto corporação, dos negócios da política, ainda que militares tenham continuado a participar, enquanto indivíduos, do jogo político. O atraso registrado, tangível e real, foi a incapacidade política das

lideranças tradicionais dos sistemas políticos nacionais de continuar na via das reformas econômicas, políticas e sociais iniciadas a partir da crise da dívida do início dos anos 1980, que também serviu para reconduzir a região ao caminho da redemocratização política, reformas que pudessem viabilizar um novo processo de crescimento sustentado.

Com a notável exceção do Chile e, parcialmente, do México – sem mencionar a Costa Rica e o Brasil –, a maior parte dos países não conseguiu consolidar sólidas estruturas políticas democráticas comprometidas com o processo de reformas, incorrendo quase todos eles em graves problemas de legitimação das estruturas políticas tradicionais, que acabaram sendo parcialmente substituídas ou, mesmo, totalmente suplantadas por novos desafiantes saídos de fora do sistema político tradicional.

Um panorama geral da região, em especial nos países andinos – à exceção do Chile, como referido –, indica que os partidos políticos tradicionais entraram em crise. Dominados que estavam por velhas oligarquias que não souberam responder aos anseios das massas urbanas e rurais, seus mecanismos tradicionais de dominação passaram a ser contestados. Em alguns países, a instabilidade política atingiu níveis traumáticos, com manifestações maciças, ameaças de golpe, queda de presidentes e ruptura dos canais normais de transição política e de sucessão de chefes de Estado.

O Chile e a Argentina puderam conservar seus partidos tradicionais, mas com a emergência de novas lideranças políticas, da mesma forma que o Brasil, que realizou uma bem sucedida transição para a normalidade democrática, sem que fossem, no entanto, colocadas as bases de um novo modelo de crescimento econômico com divisão equitativa de seus frutos. No Brasil, o quadro político é suficientemente confuso neste momento (junho 2006) para fazer prognósticos sobre as forças políticas que emergirão a partir do próximo escrutínio eleitoral (outubro de 2006). O que é certo é que o governo do PT conseguiu dismantlar o que restava de credibilidade política das instituições públicas, fragmentando lideranças partidárias e envolvendo toda a classe política numa teia de corrupção que vai deixar marcas profundas nos próximos anos. O Brasil caminha, aliás, qualquer que seja o resultado da eleição presidencial de outubro, para sérios problemas de governabilidade estatal e de governança política a partir de 2007. Nenhum presidente disporá de maioria clara no Congresso e os mecanismos de funcionamento do Congresso deixaram de operar em condições normais.

Além disso, a despeito do crescente consenso social e político em torno das bases essenciais da estabilização macroeconômica, a sociedade brasileira ainda não realizou esforço equivalente para completar o ciclo de reformas e retomar o caminho do crescimento sustentado. Nenhuma

força política importante propõe a volta aos padrões insustentáveis de irresponsabilidade fiscal e monetária que marcaram o Brasil até o início dos anos 1990, mas tampouco há consenso sobre como continuar e completar a série de reformas políticas e econômicas. Meus prognósticos, na vertente econômica, são propriamente pessimistas, com tendências ao baixo crescimento pelos anos à frente.

Nos demais países, o quadro é propriamente desolador, e mesmo a Argentina conheceu os efeitos da desestruturação das lideranças políticas tradicionais, sem chegar, no entanto, à exacerbação de paixões e de movimentos destrutivos que caracterizaram vários países andinos nos últimos anos. Por incrível que pareça, o partido justicialista, ou seja, o movimento peronista tradicional, ainda continua influente naquele país: trata-se, sem dúvida, de caso único na história da humanidade, um líder político que conseguiu seqüestrar todo um país, inclusive a sua inteligência, durante mais de meio século. Claro, o peronismo, durante os últimos sessenta anos, teve várias encarnações: foi primeiro fascista, depois socialista moderado (mas assistindo a lutas terríveis entre suas facções de esquerda e de direita), veio a ser neoliberal com Menem, e hoje se descobre simplesmente nacionalista e populista, como sempre foi, aliás.

Os países andinos, por sua vez, em especial aqueles marcadamente indígenas – Bolívia, Peru e Equador – aproximam-se de certo modo do padrão de “estados falidos”, ainda que possam ter conhecido fases de crescimento e re-

ta com uma bem sucedida experiência de mistura racial, a crise política foi praticamente criada pela “maldição do petróleo”, já que esta fonte abundante de recursos fêceis criou uma sociedade rentista, na qual os ricos e os líderes políticos simplesmente se encarregaram de “organizar” a dilapidação dos recursos nacionais, em lugar de criar uma sociedade “normal”, baseada em outras fontes de receitas do que unicamente a renda petrolífera. A decadência moral das velhas lideranças políticas chegou a tal ponto que o país “regrediu” para a solução ilusória da liderança cesarista-distributivista-populista. Ganhou um fascismo leniente, como brinde.

Finalmente, o Chile parece conformar a única experiência sul-americana de crescimento em bases sólidas, com desenvolvimento moderado de novas oportunidades sociais. Mas isso só foi possível depois de duas décadas de traumas políticos e sociais como resultado da funesta experiência do “socialismo legal” de Allende e da brutal ditadura que se lhe seguiu. Não se pense que os militares introduziram de imediato os *Chicago boys* e produziram crescimento e estabilidade nos preços desde os primeiros anos da ditadura. Passaram por diversas disfunções e uma grave crise bancária antes de consolidar um modelo econômico conforme ao instrumental básico da *mainstream economics* – com algumas adaptações – e uma adequação satisfatória ao que prega o famoso “consenso de Washington” (algo que a Argentina nunca fez, ao contrário do que vulgarmente se alega). As lideranças políticas chilenas pós-ditadura foram sábias o bastante para preservar o essencial do modelo econômico construído ao longo da transição. O Chile é, provavelmente, um dos poucos países no mundo que realiza superávit nominal há muitos anos. Direita e esquerda aprenderam a conviver em bons termos – apesar de

rancores passados – e a eventual alternância para a direita em algum momento do futuro não implicaria, provavelmente, em mudança fundamental do modelo.

Feito esse giro pela política da região, vejamos agora a “integração”, na prática.

Esforços integracionistas e de coordenação política

Depois de décadas de esforços integracionistas uniformemente multilateralistas, mas “hacia adentro”, a América Latina adentrou em iniciativas mais limitadas, de cunho sub-regional. O México, depois da crise de 1982, procurou seu caminho liberalizador próprio e encerrou décadas de lutas contra sua própria geografia para tentar, por uma vez, render-se ao charme pouco discreto do grande irmão do Norte. Pode-se dizer que foi relativamente bem sucedido na empreitada, pois conseguiu consolidar um acesso ao mercado norte-americano através do Nafta e teria conseguido um canal seguro para “exportar” regularmente seu excedente demográfico se não fosse pelo 11 de setembro.

O fato é que o Mercosul mergulhou na crise em 1999 e nunca mais saiu dela. Mas não foi por falta de instituições que o Mercosul deixou de se consolidar, e sim por uma infeliz combinação de circunstâncias conjunturais e de fatores estruturais.

estruturação econômica. As crises políticas que abalaram esses países, inclusive a Venezuela, constituem exemplos de incapacidade das elites em realizar a transição das antigas sociedades oligárquicas para democracias inclusivas de massa, o que nem sempre é fácil, reconheça-se. Todos eles, com particularidades para o caso da Colômbia, enfrentaram surtos prolongados de violência, instabilidade política, anomia social e fragmentação do tecido social, com várias ameaças latentes de ruptura institucional ainda hoje.

O caso da Colômbia é um tanto diverso, na medida em que esse país representa um dos exemplos “bem sucedidos” de dominação oligárquica com incorporação gradual de setores médios, o que pode ter evitado os exemplos sensíveis de deterioração social e política observada nos demais países, nos quais a componente indígena era mais viva. Ainda assim, sua elite tampouco conseguiu evitar a transformação da luta política em guerra civil, hoje transformada em banditismo puro, com a narco-guerrilha e a indústria dos seqüestros. Na Venezuela, país que con-

Em todo caso, uniu seu destino, para o bem e para o mal, ao dos EUA, mas continua perseguindo outros esquemas livre-cambistas, dentro e fora da região.

Na América do Sul, os resultados da sub-regionalização foram contraditórios, parar dizer o mínimo. O Chile escolheu a via da “multilateralização” do livre-comércio e permanece consistentemente nesse itinerário, mesmo de forma unilateral. Quanto aos demais, houve sucessos e fracassos. O Pacto Andino, que primeiro tinha perseguido um modelo “europeu” de integração, e definido a panóplia completa de “políticas comuns” e instrumentos institucionais para a integração – inclusive um Tribunal –, não conseguiu sequer completar a sua união aduaneira, ficando

A América Latina, de modo geral, é uma região a caminho da “mafialização”, mesmo sem as tradicionais famílias baseadas na *omertà*.

do bem atrás do Mercosul, que logrou relativo sucesso nos seus primeiros quatro (transição) ou nove anos (depois de formar a união aduaneira) de vida. O comércio se expandiu, assim como as trocas com o resto do mundo, mas a introversão econômica das suas economias habitual e as muitas exceções feitas à zona de livre-comércio e à própria união aduaneira abriram espaços para as resistências setoriais ao acabamento do que seria um mercado comum embrionário.

Não foi por falta de instituições que o Mercosul deixou de se consolidar, como alegado por juristas e outros neófitos do processo, mas sim por uma infeliz combinação de circunstâncias conjunturais e de fatores estruturais, que acabaram se constituindo em poderosos obstáculos à implementação completa do Tratado de Assunção. Os processos domésticos de estabilização econômica foram divergentes entre si – caso dos regimes cambiais da Argentina e do Brasil – e agravados pelas crises financeiras dos anos 1990, ao passo que as assimetrias existentes entre os países não puderam ser vencidas por esforços próprios de reconversão ou de adaptação às novas condições de concorrência.

De fato, depois de implementada a TEC, nunca mais houve esforços adicionais de liberalização comercial ou de abertura econômica, mas ao contrário, um rol completo de medidas protelatórias ou protecionistas, seguidas de constantes promessas de “mais Mercosul” para vencer as deficiências constatadas do processo. Das poucas iniciativas de liberalização comercial surgidas, nenhuma partiu do Mercosul ou de algum dos países membros, mas sim de parceiros externos, como os EUA – no caso da Alca – ou a UE – no caso do acordo birregional.

O México e o Chile foram os mais consistentes liberalizadores “hacia adentro” e “hacia afuera”, ao passo que o Mercosul parecia se fechar numa visão introvertida do processo. Os demais países – e mesmo alguns dentro do

Mercosul – procuraram o que lhe parecia a melhor promessa de ampliação de mercados: o dos EUA, que perseguiram sua estratégia minilateralista de forma sistemática, isolando o Mercosul em direção da Antártida, como tinha prometido o ex-USTR Robert Zoellick.

Quando o Brasil, tardiamente em relação à primeira reunião promovida por FHC em 2000, decidiu completar a Alca – a zona de livre-comércio sul-americana, proposta em 1993 pelo chanceler Amorim – mediante o esquema político da Comunidade Sul-Americana de Nações (e seu estranho acrônimo), as condições já não eram propícias para assegurar uma mesma visão estratégica do processo. Vários países se desgarraram do ideal integracionista, seja por interesse em resultados mais tangíveis de curto prazo – na direção do império – seja por problemas políticos internos. Registre-se, também, que a iniciativa brasileira veio no bojo de uma auto-proclamada (e por isso inconveniente) “liderança regional”, reforçando sentimentos de desconfiança dos vizinhos, inclusive porque não vinha secundada pelos meios materiais ou políticos para o seu exercício. A Casa pode dificultar, em lugar de ajudar, a promoção da integração física do continente.

O fato é que o Mercosul mergulhou na crise desde 1999 e nunca mais saiu dela, mesmo se o comércio voltou a crescer nos últimos anos entre os dois maiores membros, à luz da recuperação argentina da crise de 2001. Mas salvaguardas abusivas e déficit de internalização de normas contribuem para restringir as potencialidades de um bloco que constitui metade da economia do continente. Mesmo a recente decisão pela adesão “plena” da Venezuela não deve produzir resultados significativos antes de muitos anos, em virtude dos prazos de transição que obedecem em grande medida a acordos aladianos pouco ambiciosos (sem mencionar o risco de politização ainda maior do Mercosul).

Se já não bastassem os inúmeros problemas comerciais, a nova administração brasileira decidiu, ao dar início a seus esforços de “revitalização” do Mercosul, que os aspectos comerciais seriam secundários em relação a outros objetivos, políticos ou de ordem social, e que estes deveriam passar a sustentar o processo. Por fim, mas não menos importante, a concepção originalíssima do líder venezuelano sobre o que deve ser a integração torna todo o exercício – seja da Casa, seja do reforço do Mercosul – o equivalente a uma aventura política de alto risco.

Observe-se que a Alba pode até ser movida a petrodólares durante algum tempo mais – e certamente Mister Chávez está sendo beneficiado pela tendência irrefreável ao aumento nos preços do óleo cru –, mas ela não parece constituir uma alternativa válida de integração econômica para o continente, uma vez que pretende ignorar as regras mais elementares da economia. Ou seja, pode-se comprar alguns países durante algum tempo, mas não parece ser fácil comprar todos os países durante todo o tempo.

Um continente a caminho da “mafialização”?

O chanceler Celso Amorim costuma repetir que o destino da América do Sul tem de ser o da integração e que ela deve fazê-lo pela via positiva da cooperação política e do comércio, ou será forçosamente integrada pela via perversa do crime organizado e do narcotráfico. Pode-se retrucar, a esta promessa de um futuro sombrio, que ela já se realizou, pois a integração de grupos criminosos – tráfico de drogas, de armas, diversas formas de lavagem de dinheiro, ademais da contaminação dos corpos político e policial – já é um dado cada dia mais comum na paisagem regional. Não deveria haver nenhuma dúvida quanto a isso: a América Latina, de modo geral, é uma região a caminho da “mafialização”, mesmo sem as tradicionais famílias baseadas na *omertà*.

Aspecto ainda mais patético da involução que se observa nos costumes e no “mores” político local é o apelo recorrente a soluções do passado para enfrentar os problemas do presente: o velho apelo ao nacionalismo epidérmico, a denúncia infantil da exploração imperialista e o recurso a esquemas estatizantes que já demonstraram ser ineficien-

tes em mais de uma ocasião. Mais preocupante é o estilo autoritário que líderes políticos estão imprimindo a suas campanhas eleitorais ou às administrações em curso, com notável destaque, mais uma vez, para o coronel bolivariano. Para o desconforto da esquerda, o antiimperialismo também se apresenta em sua modalidade fascista.

Se considerarmos que a América Latina já é, de todas as regiões do mundo, a de menor crescimento relativo – perdendo, agora, inclusive para a África – e que os países da América do Sul continuam a perseguir estratégias nacionais de crescimento ou de inserção internacional, chegaremos inevitavelmente à conclusão de que as perspectivas para a integração política ou econômica na região são no mínimo limitadas, em que pese a retórica integracionista ascendente.

Pode até ser que meu pessimismo não seja justificado em bases reais, mas como diz um velho ditado, os pessimistas nunca correm o risco de serem desagradavelmente surpreendidos pela realidade que um dia desaba à sua frente.

Venezuela-Brasil: una relación geoestratégica privilegiada

Alejandro Mendible Zurita

“Nuestra alianza estratégica esta solidamente apoyada en tres pilares: diálogo político, ampliación del comercio de bienes y servicios e integración de la infraestructura.”

Luiz Inácio Lula da Silva
Discurso en Caracas, 14/02/2005

Las relaciones diplomáticas entre Venezuela y Brasil entran en una nueva era histórica, con la llegada de Lula a la presidencia del Brasil a partir del 2003, y se caracterizan entonces por alcanzar un nivel de “relaciones estratégicas”, hacia el 2005. Brasil, un país de 8.512.000 km² y 182 millones de habitantes en la actualidad, y Venezuela, de 912.050 km² y 27 millones de habitantes, desde su creación evolucionaron como dos estados nacionales diferentes y por mucho tiempo mantuvieron relaciones formales pero distantes, hasta mediados de los años 1970, cuando las relaciones entre el gran país del sur y Venezuela inician un ritmo cada vez más acelerado. La optimización de las relaciones acontece cuando en el mundo actual y, particularmente, en nuestro continente, Sur América, se incrementa la interacción de una multiplicidad de redes que diluyen la diferencia entre lo interno y lo externo, y cuando el funcionamiento de esas redes crea una multiplicidad de actores gubernamentales y no gubernamentales tendientes a asumir una nueva iden-

tidad histórica a escala continental.¹ Esta nueva identidad histórica empieza a mostrar la formación de una nueva organización supranacional: el MERCOSUR, cuya evolución busca superar los restringidos ámbitos del desarrollo de los estados nacionales tradicionales y ampliarlos a una escala continental. A partir de la última década del siglo pasado, las relaciones entre Venezuela y Brasil experimentan un gran salto proclive a la consecución de una convergencia en la reorganización de las posibilidades geo-económicas de los dos países, vistas dentro de una integración a escala sudamericana.

En la historia de las relaciones entre ambos países, desde sus inicios formales en 1843, cuando Miguel María Lisboa, el Consejero Lisboa, llega a Caracas representando los intereses de D. Pedro II, Emperador del Brasil y en Venezuela se encontraba en la Presidencia el General Carlos Soublette,² hasta el presente, entre los dos países han predominado los gestos amistosos.³ En 163 años de relaciones, por las embajadas de ambos países han pasado prominentes figuras, como los historiadores brasileños Adolfo Varnhagen y Manuel de Olivera Lima, o los intelectuales venezolanos Mariano Picón Salas y Salcedo Bastardo.

Es menester señalar algunos momentos determinantes y diferentes en la evolución histórica de cada país. En principio, los procesos de independencia de ambos países fueron diferentes: en Brasil fue una transición prácticamente arreglada dentro de la familia real y en Venezuela un capítulo violento y cruento. De esta manera, mientras en nuestro país trasciende la independencia como una gran

Alejandro Mendible Zurita é Doutor em História e Professor Titular da Universidade Central de Venezuela (UCV).

gesta épica y de ella surge nuestra gran figura nacional el Libertador Simón Bolívar para convertirse en el cemento y núcleo central de la nacionalidad. Durante la gesta de independencia en Venezuela, se establece un vínculo histórico importante entre Brasil y Venezuela, creado por la participación del patriota brasileño, Abreu e Lima en la constitución de la Gran Colombia. En Brasil, “un país sin héroes”, según expreso el historiador inglés Arnold Toynbe,⁴ lo que surge es un Estado dotado de gran capacidad de asimilación y apto para mantener la unidad nacional de un país enorme, con diferentes regiones geográficas bien definidas.

Ignacio Abreu e Lima llega a Venezuela en 1818, procedente de los Estados Unidos, para participar en la lucha de independencia venezolana, después de su actuación en la fallida Revolución pernambucana en Brasil. En su país, Abreu e Lima fue capitán de artillería y posteriormente se adhirió a la Revolución republicana de 1817. En nuestro país, participa de manera activa en el ejército del Libertador Simón Bolívar, logrando años después el reconocimiento por su arrojo y valentía, con el grado de general otorgado por el propio Bolívar. Permanece al lado del Libertador, por

El grado excepcional de las relaciones entre Venezuela y Brasil, alcanzado durante los gobiernos de Lula da Silva y de Hugo Chávez, es fortalecido mediante la elevación de las mismas a un nivel de “alianza estratégica”.

insinuación de quien escribe sobre la dictadura de 1828, y lo acompaña hasta su muerte en 1830; después, parte de Venezuela para regresar a su país. Con ésta actitud, el prócer brasileño trataba de evitar las confrontaciones con otros importantes personajes del proceso de independencia, enemigos de Bolívar. En su viaje de regreso al Brasil pasa por Estados Unidos y sigue a París, Francia, donde conoce al Emperador Pedro I, del cual se hace partidario, pasando a contribuir por su reposición en el trono. Sin embargo, Pedro I muere poco tiempo después y en 1844 Abreu e Lima se traslada a ejercer el periodismo en su región natal, Pernambuco.⁵ Más tarde, en 1848, participa en la Revolución Praiera y al ser derrotado el movimiento es desterrado a la isla Fernando de Noroña. En 1855, publica un celebre texto sobre el socialismo, muy comentado en la crítica histórica por ser el primer texto escrito en Brasil sobre el tema. Posteriormente, en 1868, le responde una carta al General José Antonio Páez, en la cual formula una larga explicación sobre su actuación en la Gran Colombia.⁶ Este documento de gran valor, el cual prácticamente se convierte en su autobiografía, puede considerarse como su carta testamento por cuanto muere poco tiempo después.

Durante mucho tiempo, la influencia del distanciamiento geográfico entre ambas sociedades incidió para que cada uno de los dos países se insertara en circuitos in-

ternacionales diferentes: Venezuela hacia el Caribe y Brasil hacia la Cuenca del Plata. No obstante merece destacarse el establecimiento de un satisfactorio Tratado de Límites y Navegación Fluvial entre ambos áises en 1859, estableciendo fronteras definidas tomando para el efecto el divorcio de las cuencas de las aguas de los ríos Orinoco y Amazonas.⁷ Este tratado se encuentra todavía vigente y se ha convertido en el acuerdo de límites de mayor duración, así como el único que le ha rendido beneficios territoriales a nuestro país. Consecuentemente, Venezuela ganó 4 mil kilómetros cuadrados en sus delimitaciones con Brasil, en 1973.

A partir de marzo, en 1994, se produce un gran salto cuando se firma el ‘Acuerdo de la Guzmanía’ entre los presidentes Rafael Caldera de Venezuela e Itamar Franco del Brasil, con motivo de la visita de este último a Venezuela. En esa oportunidad en el “Comunicado de Prensa”, ambos dignatarios reconocen: “la renovada determinación de los dos Gobiernos de promover un intenso acercamiento entre ambos países con la identificación de nuevas oportunidades de intercambio, cooperación e integración”.⁸ En el mismo año, el Ministro de Relaciones Exteriores, de Venezuela, Miguel Angel Burelli Rivas en su menaje ante el Congreso

señala: “Brasil fue hasta 1964 uno de los mayores y más seguros compradores de nuestro petróleo. Se ha previsto que vuelva a serlo y que el intercambio empresarial, económico y tecnológico que hemos iniciado, pueda llegarse a tender un oleoducto

y a vincular a las empresas PDVSA y PETROBRAS para ir al mercado mundial con la suma de sus experiencias y capacidades”.⁹

Con referencia al Tratado firmado entre los presidentes Caldera y Franco en 1994, se observa que se halla mediado por la convergencia y la afirmación del conocimiento mutuo entre los dos países, que se muestran decididos a enfrentar los grandes desafíos surgidos del nuevo orden internacional, impulsados por el fenómeno de la globalización.¹⁰ Como resultado de un intenso trabajo diplomático, al inicio del nuevo milenio las relaciones adquieren mucha mayor complejidad y la convergencia creciente entre las sociedades brasileña y venezolana prosiguen en tránsito hacia la creación de una verdadera reorganización geohistórica del continente suramericano.

El grado excepcional de las relaciones, alcanzado durante los gobiernos de Lula da Silva y de Hugo Chávez, un estadio relevante y singular, es fortalecido mediante la elevación de las mismas a un nivel de “alianza estratégica”. Actualmente, las relaciones son un instrumento invaluable de articulación en la reorganización de una nueva plataforma nacional conjunta para dar respuesta apropiada a la nueva coyuntura presentada en el continente sudamericano y a convertirse en una respuesta regional ante el empuje de la globalización en curso, liderizado por los Estados

Unidos. Así, la historia presente de la relaciones se torna determinante para el futuro de la unidad del Continente Suramericano. Para Venezuela es un soporte importante en su proceso de concretar el viraje de su política exterior hacia el Sur, y para Brasil resultan de gran valor porque le permiten contar con un aliado estratégico de primer orden al norte de su territorio. Para ambos, resulta de gran ayuda mutua la coordinación entre sus gobiernos de políticas tendientes a la construcción de un futuro prospero y digno para sus ciudadanos.

De relaciones diplomáticas distantes a relaciones internacionales plenas

En el presente después de superar el distanciamiento del pasado se establecen las posibilidades para que Brasil considerado como uno de los países más industrializados del mundo pueda vincularse con Venezuela, con una de capacidad energética de importancia mundial. Brasil, según cifras suministradas por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, en el 2005, sumó un PTB de US\$ 795,776 millones, lo que le permitió al país recuperar su posición como la mayor economía de Latinoamérica y undécima del mundo.¹¹

Las relaciones venezolano brasileñas se apoyan en bases firmes. Tanto la Constitución brasileña de 1988 y como la venezolana de 1999 propician la integración latinoamericana. En la del Brasil, en su Título I en lo relativo a “Los Principios Fundamentales”, destaca en su Parágrafo Único: “La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina mirando hacia la formación de una comunidad latinoamericana de naciones”.¹² En la venezolana, en su Título IV, en lo concerniente a las relaciones internacionales en el artículo 153, se expresa: “La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región”.¹³ Posiblemente, puedan presentarse enmiendas o cambios constitucionales en el futuro, pero no resulta previsible pensar que las bases establecidas para la integración sean alteradas. Por el contrario, cada vez afloran más afinidades y elementos de convergencia de los dos países hacia un destino común.

La importancia de las relaciones de Brasil con nuestro país durante el gobierno del presidente Lula, fue reconocida por el Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, Ali Rodríguez Araque, en su informe ante la Asamblea Nacional del 2004, cuando señala: “las relaciones con el Brasil han adquirido un especial ímpetu y dinamismo, reafirmandose los sólidos lazos de amistad que las han caracterizado. Con el Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, hemos puesto en marcha una intensa relación que va más allá de los tradicionales vínculos de amistad, favorecidos por las coincidencias y afinidades en los prin-

cipales asuntos de la agenda regional e internacional y en la vocación integracionista y sudamericana que comparten ambos mandatarios”.¹⁴ Desde otro punto de vista, se puede señalar que el mejoramiento de las relaciones diplomáticas de los dos países hasta alcanzar en la actualidad niveles sin precedentes se inscribe dentro de las coincidencias ideológicas de los ambos gobiernos, de tendencia de izquierda.

Cambios y continuidad en las relaciones Lula/Chavez

Con la elección del presidente Constitucional de la República de Venezuela, Hugo Rafael Chávez Frías el 6 de diciembre de 1998, se hizo evidente un amplio sentimiento a favor de cambios de orientación en la conducción de los asuntos del Estado, cuando el 56,24% de los votantes lo eligieron para ocupar el cargo. El triunfo electoral de Chávez y sus actos posteriores como gobernante no han sido los de un presidente más en la larga sucesión presidencial venezolana, iniciada a partir de 1958, fecha en que fue derrocada la dictadura de Marcos Pérez Jiménez, sino que viene a ser la alteración del curso democrático establecido. En la extensa bibliografía desarrollada, (con más de 300 títulos publicados hasta el presente), se observa un debate entre los autores que sostienen el agotamiento histórico del pacto de gobernabilidad democrática conocido como “Pacto de Punto Fijo”, establecido después del 23 de enero de 1958,¹⁵ e interpretaciones diferentes con relación al fenómeno que representa Chávez en el escenario político venezolano contemporáneo: las mismas giran entre el neo-populismo y la “revolución bolivariana”.

En el primer caso, con relación al populismo, se destacan los aspectos referentes al patrón personalista y paternalista, la coalición política policlasista y heterogénea concentrada en sectores subalternos de la sociedad venezolana, expresados en el poder de movilización política de arriba hacia abajo que pasa por alto las formas institucionales o los subordina a vínculos más directos entre el líder y las masas. También, se refieren a la ideología amorfa y a los proyectos económicos que utilizan métodos distributivos ‘clientelistas’, difundidos a fin de crear una base material para el apoyo popular, manteniendo fuertes márgenes de corrupción.¹⁶ Se destaca asimismo, la forma de un régimen “populista mediático” que se caracteriza, por un gobierno donde el Jefe (Chávez) y el Pueblo se establece una relación directa a través de los medios de masas con la consiguiente subestimación de los otros poderes públicos del Estado venezolano.

En el segundo caso, los autores destacan como temas de investigación: la incorporación de los marginados, el inicio del desarrollo endógeno tendiente a la construcción de un nuevo tipo de sociedad socialista, el rescate de la autoestima del venezolano, y de su plena soberanía sobre sus riquezas naturales, en especial el petróleo.

Para el presente trabajo nos importa destacar los cambios de la política exterior presentados bajo la administración Chávez. Durante el siglo XX la producción petrolera

venezolana se orientó hacia los Estados Unidos. La subordinación de su principal producto le crea serios problemas de dependencia y de identidad nacional, agudizados en el presente por la transformación de Estados Unidos en potencia unipolar en un mundo globalizado. La constatación de esta realidad mueve a la Cancillería venezolana -a partir del 2000- a buscar vías alternas de relaciones que le permitan desembarazarse de su alta inclinación hacia el hemisferio norte. En este sentido, busca la creación de una multipolaridad y, para ello fortalece los vínculos en su entorno geográfico natural, América del Sur. En este punto es consecuente con el ideario bolivariano de la integración

Con la coordinación de las actividades y la diplomacia presidencial, se amplían los contactos de los funcionarios gubernamentales de ambos países, en especial en el área del campo energético.

latinoamericana, para formar una 'patria grande'. La factibilidad de estas aspiraciones nacionales pasa por el reconocimiento de Brasil como un país básico y fundamental en la unificación suramericana.

En Brasil, a partir de la década de 1990 se venía manifestando un rescate de la identidad nacional latinoamericana y particularmente, suramericana. Esta situación, tiene un periodo de gestación durante los años finales de la dictadura militar y el inicio de los gobiernos democráticos en 1985. En esos años, Itamaraty pasa de una política exterior del primer mundo, a otra pragmática y de acercamiento al tercer mundo. La toma de conciencia se orienta a superar el conocimiento de nuestro continente como mera referencia cartográfica en el mapamundi, y contribuir de manera decisiva para convertirlo en un espacio unificado del desarrollo del siglo XXI. Así, el enorme país vecino tiende a convertirse en el gran centro articulador del proceso integracionista y el marco de referencia en la constitución de un nuevo polo de referencia en el hemisferio sur del mundo. En principio, de manera evidente, el nuevo giro empezó a manifestarse a partir de los acuerdos de la "Guzmania" mediante los cuales los presidentes de Venezuela y Brasil manifiestan su voluntad política de impulsar las relaciones binacionales.¹⁷ A partir de entonces se experimenta el gran salto en las relaciones, incrementándose de manera sostenida el intercambio comercial binacional. La situación mejora en diciembre de 2002 cuando en las elecciones presidenciales brasileñas gana por amplio margen, Lula Da Silva. Este triunfo electoral brasileño no presenta los niveles traumáticos de Venezuela; sin embargo, demuestra el movimiento del centro político establecido en Brasil hacia la izquierda para fortalecer el proceso de orientación social.

Cuando asume la presidencia el Presidente Lula en enero de 2003, manifiesta su determinación de encarar el alto

costo social del país y la voluntad del Estado que representa la profundización de la unidad sudamericana. Estos dos puntos guardan afinidad con los cambios imperantes en Venezuela. En el informe del año 2003 a la Asamblea Nacional, la Cancillería venezolana reconocía: "las relaciones con Brasil están dirigidas a fortalecer la cooperación entre ambos países en el ámbito bilateral e internacional, con el fin de ver integrada a la región total y realmente".¹⁸ En ese mismo año, correspondiente al primer año del Presidente Lula en el gobierno, se produjo un incremento del intercambio comercial de carácter importante, que se puede medir en las exportaciones de Brasil hacia

Venezuela por un volumen valorado en 605.717.717 millones de dólares contra una importación de 217.154.451 millones de dólares, con un saldo favorable a Brasil de 330.563.263 millones de dólares.¹⁹ En el 2004 el comercio, comparado con el año ante-

rior, creció el 48% saltando de 37,9 billones de dólares para 56 millones de dólares.²⁰ En el mes de febrero del 2005, cuando el Presidente Lula visita oficialmente a Venezuela, se estimaba que el intercambio comercial podía crecer en un 85.5% al pasar de 1,6 millones de dólares en 2004 a 3 millones de dólares al cierre de ese año fiscal.²¹ Igualmente, según declaraciones de algunos analistas, en los años siguientes el intercambio podría saltar a los 5 billones. Sin embargo, en la actualidad la asimetría existente de las relaciones comerciales es motivo de consideración por los dos países, que buscan formulas para conseguir un intercambio más equilibrado.

Escalada hacia una articulación permanente

Durante el primer año de gobierno del presidente Lula entre el mes de enero de 2003 y el mes de diciembre de 2004 se produjeron varios encuentros presidenciales: Hugo Chávez viajó al Brasil en ocho oportunidades mientras Lula visitó Venezuela en dos oportunidades. La diplomacia presidencial compartida contribuyó grandemente al proceso de expansión y solidificación de las relaciones binacionales. Así, los sucesivos encuentros fueron escalonando un mayor grado de articulación binacional y fortalecieron las posibilidades de integración suramericana, tal como sucedió en la reunión de la Cúpula del "Grupo de Río", en Brasil; en la III reunión de Presidentes de América del Sur en el Cuzco, Perú; y en la reuniones del Consejo del Mercado Común de Belo Horizonte y después en la Cúpula de Presidentes del MERCOSUR en Ouro Preto, Minas Gerais, donde se acordó el ingreso de Venezuela como miembro asociado. El Acuerdo continental se fortaleció en octubre de 2004 con el Acuerdo de Complementación Económica No 59 (ACE-59) entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y MERCOSUR creando un espacio sudamericano integrado.

Con la coordinación de las actividades y la diplomacia presidencial, se amplían los contactos de los funcionarios gubernamentales de ambos países. En especial, en el área del campo energético. Así, el presidente de PDVSA, visita el Brasil informando a la prensa de los estudios tendientes a la construcción de refinerías en el Estado de Río y Pernambuco.²² En el caso de ésta última los medios venezolanos anunciaron su construcción para el mes de septiembre de 2005, considerándolo como uno de los planes de mayor envergadura que evalúan Pdvsa y Petrobras.²³ Según las fuentes informativas se estima que la refinería requerirá una inversión de 2.500 millones de dólares y será construida en la región metropolitana de Recife con la intención de procesar entre 200 mil y 250 mil barriles por día de crudo pesado.²⁴ Estos proyectos se concretaron mediante la firma de un plan energético firmado en Brasilia el jueves 30 de septiembre de 2005 durante la visita del Presidente venezolano.

Según informó Petróleos de Venezuela (PDVSA) en aviso de prensa, la selección del estado brasileño de Pernambuco se debió a que es el segundo mayor consumidor de combustible del mercado noreste del Brasil, después de Bahía y presenta actualmente un crecimiento en la demanda de derivados como diesel y especialmente GLP. Pernambuco contaba además con el área industrial de Suave, que ésta en funcionamiento desde hace más de 25 años y presentaba además el espacio suficiente para la edificación de la refinería y las características adecuadas para las actividades de industrialización del petróleo, según las autoridades de Brasil. Asimismo, las condiciones oceanográficas facilitan la construcción de un puerto adecuado para la refinería.²⁵

A finales del 2005 las informaciones disponibles indicaban un cambio de orientación de la administración de

durante el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez, el 1 de enero de 1976, como “Petróleos de Venezuela S.A”, integrado por tres filiales: Lagoven, Maraven y Corpoven, e inicia sus actividades con una producción de 2,3 millones de barriles diarios.²⁸ Ambas compañías, sufrieron transformaciones en el año 2004, impulsando proyectos sociales, culturales y de educación ambiental en sus respectivos países.

A otro nivel, después de 1994, los sectores empresariales privados actúan con prontitud y le imprimen gran dinamismo al intercambio comercial binacional. Así, incurrieron en los sectores de construcción, petróleo, energía y alimentos. También, se incrementó la importación de productos brasileños en el sector agrícola de carne de res, ganado, productos terminados como margarinas, mortadela y aceites comestibles, al igual que vestido y calzado, automóviles, maquinas agrícolas y otros bienes. Más recientemente se establecen proyectos de fabricar en astilleros de Brasil, barcos de gran calado para incrementar la flota petrolera venezolana.

Otro aspecto digno de destacar, es la participación activa del Brasil en el Grupo de Amigos, formado para cooperar con la búsqueda de una salida democrática al grave impasse y conflicto político venezolano,²⁹ el cual se alcanzó, en medio controversias, mediante el referéndum presidencial del 15 de agosto de 2004. Brasil propuso y coordinó el grupo integrado por los Estados Unidos, Chile y España, desempeñando un papel importante en la implementación del referendo revocatorio que convalidó la legitimación del presidente Hugo Chávez. En más de una oportunidad el presidente Lula se refirió a la decidida participación de su gobierno y de Itamaraty en el resultado satisfactorio del referendo. En retribución, en el 2005, ante la crisis política surgida en Brasil a partir del mes de junio, por denuncias de corrupción en el partido de gobierno, PT, y su implicación con la clase política brasileña, el presidente venezolano declaró públicamente su apoyo al presidente Lula.

A otro nivel, después de 1994, los sectores empresariales privados actúan con prontitud y le imprimen gran dinamismo al intercambio comercial binacional.

PDVSA, realizándose una drástica revisión de su gerencia y del negocio del petróleo con la finalidad de cambiar sus socios tradicionales y conseguir nuevos mercados en Sur América. En este viraje, el gran triunfador es la empresa brasileña Petrobras, a la que le fue asignado el tan peleado proyecto de gas Mariscal Sucre, para el que se requieren inversiones de 2.2 millardos de dólares.²⁶ Así como la construcción de un gasducto para conectarse y suministrar el gas venezolano dentro del Brasil y después arrancarían los proyectos de la plataforma deltana (en estudio).

La compañía brasileña Petróleo Brasileiro S.A., Petrobras, fue creada el 3 de octubre de 1953, por el entonces presidente Getúlio Vargas, mediante la Ley 2004,²⁷ mientras la venezolana (PDVSA), se creó mediante el decreto presidencial No. 1125 y entra en funcionamiento

En el plano social, merecen una mención especial los vínculos que se han venido estrechando entre sectores y clases sociales importantes de ambos países. Los sindicatos y miembros de la clase obrera intercambian sus experiencias y establecen puntos coincidentes ante aspectos concretos como por ejemplo, la integración binacional. Igualmente, el Gobierno de Venezuela y el Movimiento de los sin Tierra de Brasil, firmaron el 26 de septiembre un acuerdo de cooperación para llevar adelante un trabajo social en el Núcleo de Desarrollo Endógeno Agroturístico “Madre Vieja” en Sabaneta de Barinas, Venezuela. Según los medios de comunicación venezolanos, el proyecto se extiende desde Barinas hasta los estados andinos y se llamará “José Ignacio Abreu de Lima”, en memoria al revolucionario socialista brasileño.³⁰

Alianza estratégica para construir la “Patria Grande”

En el marco de la visita a Venezuela del presidente brasileño, Luiz Ignacio Lula da Silva durante los días 13 y 14 de febrero de 2005, se acordó junto con el presidente Hugo Chávez Frías, elevar las relaciones bilaterales a un nivel de “Alianza Estratégica”, en los ámbitos político, social, económico, cultural, científico, tecnológico y militar.³¹ El evento mediante el cual, se firmaron más de 15 acuerdos en el área energética, fue considerado por un importante medio de comunicación venezolano como: “la más valiosa alianza estratégica alcanzada por país alguno en toda la región”.³²

En el comunicado conjunto firmado por ambos dignatarios, destacan: “extensas fronteras comunes, enormes recursos energéticos, potenciales humanos que a lo largo de la historia se han expresado en el ámbito científico del pensamiento económico, social y político; una rica creación cultural, vastas extensiones territoriales, cruzadas por impresionantes masas de agua, condiciones para brindar a la humanidad recursos naturales y alimentos; extensos

En el plano social, merecen una mención especial los vínculos que se han venido estrechando entre sectores y clases sociales importantes de ambos países.

mares que se abren para las comunicaciones; climas estables, toda la suma de posibilidades para la prosperidad de nuestros pueblos”.³³ Las anteriores ventajas humanas y naturales le permiten a los dos países aspirar a la creación de una “patria grande”, según expresan ambos en el documento oficial. Sin embargo, las posibilidades históricas potenciales, se encuentran limitadas en la actualidad y en tal sentido expresan, “Por doloroso contraste ese impresionante potencial físico y humano, hoy telón de fondo de la más estremecedora y creciente pobreza de nuestros pueblos. He allí el desafío para nuestras naciones y para sus liderazgos. He aquí la posibilidad para encararlo exitosamente: integrar nuestras fortalezas para superar y vencer nuestras carencias en la ruta hacia la unión y prosperar”.³⁴

La aspiración de construir una “patria grande” lleva a los presidentes venezolano y brasileño a coincidir en el diálogo político, en la ampliación del comercio de bienes y servicios y en la integración de la infraestructura que une a los dos países.³⁵ En lo concreto, se establecen diez (10) “componentes” fundamentales para mejorar y ampliar las relaciones entre los dos países. Entre ellos, merecen ser destacados los acuerdos referentes a “la reducción y eliminación de la pobreza que azota a millones [de venezolanos y brasileños] y que se erige como el mayor obstáculo para el fortalecimiento y prosperidad de nuestras naciones”. También, los referentes a “explotar todas las posibilidades de complementación económica entre los dos países”; la constitución de la “Comunidad Suramericana de Naciones”; lo referente a “la Amazonía” como una región de “extraordinaria riqueza, compartida por los países

de América del Sur”; la contribución a la creación de una nueva geografía política, económica y comercial mundial. Reconocen Los presidentes reconocen que estos y otros puntos se encuentran “inspirados por los más puros ideales de nuestros grandes símbolos como Simón Bolívar y José Ignacio Abreu e Lima”. Este último conocido en Pernambuco, su tierra natal, como “el general de las masas”, se ha convertido, como ya se mencionó, en un indeleble símbolo de unión entre Brasil y Venezuela.

La evocación a los grandes símbolos reconoce de manera implícita la fuerte vocación de ambos países por mantener vivo el recuerdo de los próceres de la Independencia, de manera concreta la aspiración de los prohombres de la Independencia por mantener la unidad de América Latina.

Para implementar la “Alianza Estratégica”, los dos países implementaron un amplio programa de iniciativas estudiadas previamente por la Comisión Binacional de Alto Nivel (Coban). Este organismo, creado después de 1989 como

un mecanismo para solventar la grave crisis debida a la invasión de los ‘garimpeiros’ (buscadores brasileños de oro ilegales) al territorio venezolano, e integrado por diferentes ministerios y entes gubernamentales de los dos

países, logró superar dicha crisis. Sin embargo, si bien el COBAN no se reunía desde febrero de 2000, fue reactivado en el año 2005 con el fin de crear la plataforma para la “Alianza Estratégica”. A tal efecto, se integraron diferentes grupos de trabajo, en las áreas: **primero**, de energía, petróleo y gas; **segundo**, minería; **tercero**, tributos y aduanas; **cuarto**, financiación; **quinto**, industria y comercio; **sexto**, agricultura familiar y reforma agraria; **séptimo**, turismo; **octavo**, cooperación técnica; **noveno**, acuicultura y pesca; **décimo**, ciencia y tecnología; **undécimo**, comunicación e información. A las anteriores áreas se le añaden otros temas de interés como el fondo humanitario internacional, la carta social de las Américas, integración energética, el Banco de Desarrollo del Sur, y Telesur.³⁶ Los textos se organizaron en una serie de documentos oficializados bajo la forma jurídica de “memorandum de entendimiento”, “acuerdo de confiabilidad” o “carta de intención”, y fueron firmados por diferentes entes gubernamentales de los dos países. Entre las áreas cubiertas por los acuerdos figuran: energía y petróleo: “combustible etanol”, industria del biodiesel, construcción de plataformas y navíos. Además, el Proyecto Mariscal Sucre, y el Proyecto conjunto en la Faja del Orinoco; producción y distribución de lubricantes, en áreas de refinación, de comercio y transporte marítimo; área de fertilizante, de poliolefinas; técnica y capacitación de personal entre petróleos. Por otra parte se consideraron las oportunidades de negocios en materia de hidrocarburos; la identificación de oportunidades en el bloque cinco, del Proyecto Plataforma Deltana. En

Minería, destacan los acuerdos relativos a la compañía de carbón Carbosuramérica S.A., el complejo industrial minero-metalúrgico entre la Corporación Venezolana de Guyana (CVG) y la Compañía do Vale do Río Doce, y el entendimiento para el desarrollo de información científica y técnica en el área de geología. En Tributos, se suscriben acuerdos para evitar la doble tributación y la evasión fiscal. También, la categoría de la Aduana de Santa Elena de Uairén, a principal, hecho concretado en el mes de agosto del 2005.³⁷ Otros acuerdos en las áreas antes mencionadas se suman para establecer una extensa red donde se entrecruzan intereses públicos y privados de los dos países.

En el acto protocolar de la firma del memorable acuerdo en el Palacio de Miraflores, en Caracas, el presidente Lula en su discurso señaló: “posiblemente, [Hugo] Chávez, ni Ud. ni yo vayamos a ver la plenitud del proyecto. No siempre el pionero consigue disfrutar de la primera producción de la tierra descubierta. Lo que importa es que los que vengan después puedan dar continuidad [a la obra] y lo hagan mejor de lo que nosotros lo estamos haciendo” y seguidamente aseveró, “estamos construyendo un nuevo mundo”.³⁸ Por su parte, el presidente Chávez en su discurso ante la representación de empresarios venezolanos y brasileños reunidos para la ocasión en Caracas, pidió a los venezolanos manifestar su patriotismo para impulsar el proceso de unificación con Brasil y desechar la postura servil ante los Estados Unidos. En esa oportunidad alabó al empresariado brasileño “que jamás se ha entregado a intereses imperialistas, apuñalando a su propia patria”.³⁹

Las empresas e inversiones brasileñas en Venezuela

Respecto a las inversiones existentes entre ambos países es importante destacar cómo las actividades industriales, comerciales, o de otros ramos, se vienen organizando y ampliando con gran rapidez durante los últimos años.

La aspiración de construir una “patria grande” lleva a los presidentes venezolano y brasileño a coincidir en el dialogo político, en la ampliación del comercio de bienes y servicios y en la integración de la infraestructura que une a los dos países.

En principio se encuentran las grandes empresas estatales, seguidas por la ampliación y multiplicación de un número apreciable de empresas privadas organizadas mediante una red en expansión de Cámaras de Comercio Binacionales, establecidas en diferentes ciudades y Estados de ambos países. En Brasil destacan las establecidas en las ciudades de Sao Paulo, Roraima, Pará, Rondonía, Paraná, Río de Janeiro, y Manaus en Amazonas. Por su parte en Venezuela se han constituido las de Caracas, Puerto Ordaz, Valencia, Margarita y Puerto Ordaz. Evidentemente, las iniciativas

económicas son apoyadas por la presencia de la estructura diplomática de ambos países, en especial las embajadas y los consulados. Por ejemplo, Venezuela además de su embajada en Brasilia cuenta con cinco consulados localizados en las ciudades de Belén, Boa Vista, Manaus, Río de Janeiro y Sao Paulo, que apoyan las iniciativas económicas de nuestro país. Por su parte Brasil además de su embajada en Caracas, cuenta con sus consulados en Puerto Ordaz, San Elena de Uairén y un Viceconsulado en Puerto Ayacucho.

Entre las empresas brasileñas establecidas en nuestro país, destacan entre otras la Odebrecht, C. A., la Brahma y la línea aérea Varig. Odebrecht es una de las ocho empresas más grandes del Brasil, fundada en Salvador (BH) en 1944, la cual aparece especializada en ingeniería y con el tiempo logra desarrollar tecnología propia para grandes edificaciones en el trópico. En la actualidad además de las actividades de ingeniería, incursiona en las áreas de inmobiliaria y turismo, además participa de proyectos especiales en los sectores de generación de energía, minería, infraestructura y consecución de servicios públicos. Está considerada como la mayor empresa de Ingeniería y Construcción de América Latina y la mayor exportadora brasileña de servicios.⁴⁰

La empresa Odebrecht llegó a Venezuela en 1992 para construir un centro comercial en la ciudad de Maracaibo, el “Centro Lago Mall”, en la actualidad, en el 2006, construye las líneas tres y cuatro del Metro de Caracas; el segundo puente sobre el río Orinoco; lleva a cabo también la construcción de una hidroeléctrica; un sistema de irrigación El Diluvio – El Palmar; así como una carretera en el nororiente venezolano, además de otros proyectos en estudio, como la construcción de un tercer puente sobre el río Orinoco.⁴¹ Estas obras vienen avaladas por el Estado Brasileño y han sido bien recibidas por el Estado venezolano; en tal sentido, para la ampliación de ésta y otras actividades futuras,

el gobierno brasileño bajo el gobierno del Presidente Lula ha ofrecido a Venezuela una línea de crédito por el orden de los mil millones de dólares, suministrados por intermedio del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (Bndes), cuyo receptor en Venezuela es Bndes con 200 (doscientos) millones de dólares, en tanto que los 800 millones restantes los administra la Corporación

Andina de Fomento (CAF). Evidentemente, el aumento de la inversión brasileña en la economía venezolana es una realidad en incremento y se traducirá en un estímulo para ampliar la apertura comercial binacional.

Por su parte, la Compañía Cervecería Brahma, de Brasil, creada en Río de Janeiro en 1888, puede ser considerada como una de las empresas pioneras del proceso de industrialización en Brasil y Latinoamérica y en la actualidad está catalogada entre las diez mejores cervezas del mundo. Esta empresa llega a Venezuela a finales de la década de

1980, cuando compra la “Compañía Nacional”, establecida en la ciudad de Barquisimeto, Estado Lara, desde esta ciudad, cuyas aguas se caracterizan por tener una insuperable pureza que garantiza la producción de una excelente cerveza, se proyecta cubrir, además del mercado nacional, el del Caribe y el norte del Brasil. En Venezuela, mantiene centros de distribución en la Gran Caracas, Valencia, Barquisimeto, Barcelona, Cumana y Porlamar, desde los cuales se proyecta para alcanzar una alta posición entre las empresas cerveceras del país, con una producción estimada en la actualidad en 2,1 millones de hectolitros anuales.⁴² Con relación a la Compañía brasileña de aviación, Varig, creada por Otto Ernst Mayer el 7 de mayo de 1927, en la ciudad de Porto Alegre, como S.A. Río Grandense, convertida con el tiempo en la primera línea comercial de Brasil, tiene una larga permanencia en Venezuela, cubriendo el aeropuerto de Maiquetía como punto de conexión de sus vuelos comerciales entre Brasil y los Estados Unidos o hacia Europa.⁴³ En el presente, ésta compañía, prácticamente domina los vuelos comerciales entre Venezuela y Brasil. También, en el área de transporte terrestre merece destacarse la presencia de la Línea de autobuses EUCATUR,

La condición de Venezuela como uno de los grandes productores de petróleo del mundo le ofrece oportunidades favorables para un entendimiento a largo plazo con Brasil.

conocida como Caribe, (Empresa Unión Cascabel de Transporte y Turismo LTD), que cubre la ruta entre las ciudades de Caracas, Puerto Ordaz, Boa Vista y Manaus. Esta ruta terrestre permanente también le abre grandes posibilidades al turismo y al comercio binacional.

Por otra parte, según informa el periódico “Jornal do Comercio”, de Río de Janeiro, el “Sindicato Nacional de la Industria de la Construcción Nacional” de Brasil (Sinoval) tiene asegurada la construcción, en sus astilleros, de por lo menos 28 de los 42 embarcaciones nuevas que planea encargarse la empresa venezolana PDV Marina en el 2006, con una inversión total de 3 mil millones de dólares.⁴⁴

La contraparte venezolana

La condición de Venezuela como uno de los grandes productores de petróleo del mundo le ofrece oportunidades favorables para un entendimiento a largo plazo con Brasil. Esta situación contribuiría a consolidar la posición mundial del Brasil y fortalecería su actitud de país estabilizador en Sur América. También, se observa el interés del Brasil, durante el gobierno de Lula, de inscribir a Venezuela dentro de las relaciones internacionales procurando armonizar los intereses de ambos países, uniéndolo al deseo de una mayor inserción del Brasil como protagonista de las negociaciones. También, al Brasil le interesan las grandes reservas de gas venezolano, así como su participación

en la explotación de petróleo en la faja del Orinoco. De hecho, el presidente venezolano, Hugo Chávez, en su breve visita del 12 de agosto de 2005 a Brasilia, le ofreció al Brasil la explotación del campo Cerro Negro, que cuenta con reservas estimadas en 50 mil millones de barriles de crudo.⁴⁵ También, merece destacarse como atractivo para la inversión brasileña, el gran potencial de energía eléctrica localizada en la represa del Guri, e igualmente el potencial que representa a futuro el río Caura, y el hecho de que Venezuela ofrece una salida muy importante al océano Atlántico y al mar Caribe a través de sus puertos.

En la Agenda del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela del 2003, cuando se iniciaba el gobierno de Lula, se visualizaba la vinculación con Brasil como la complementación de dos unidades de importancia vital para la proyección económica de nuestro continente. Por ser el Brasil una potencia industrial, y Venezuela una potencia energética.

En cuanto al acuerdo petrolero establecido entre los dos países, se han producido diferentes señalamientos por parte de influyentes miembros gubernamentales de ambos gobiernos, que coinciden en manifestar la aspiración

de crear una organización transnacional a nivel de Sur América, una compañía transnacional: “Petroamérica”. La idea, sugerida por el presidente Chávez, en función de establecer un “anillo energético” entre los países su-

americanos vinculando las reservas de gas de Venezuela con las de Bolivia, para surtir en conjunto las demandas de Brasil y Argentina, se encuentra en proceso de estudio sobre su factibilidad. Evidentemente, el proyecto presupone la convergencia y/o fusión de algunas grandes empresas nacionales ya existentes como son PDVSA Y PETROBRAS, lo cual supone la superación de muchos factores burocráticos nacionales, además, de una voluntad política gubernamental de ambos países. En todo caso, las tendencias están presentes en las administraciones de las dos grandes compañías petroleras, tanto de colaboración como de convergencia. Esta situación, en el 2006 y adquiere un nuevo contexto potencial con el triunfo electoral de Evo Morales en Bolivia que pudiera ampliar una colaboración energética a escala sudamericana.

La colaboración mutua entre PDVSA Y PETROBRAS, a partir del 1 de enero de 2003, muestra una larga lista de acciones en común. Entre otros hechos, merece destacarse el episodio creado por la huelga petrolera de la compañía venezolana PDVSA,⁴⁶ como parte del paro nacional que ocasionó pérdidas por el orden de 20 mil millones de dólares. En esta oportunidad, la decisión política de Fernando Henrique Cardoso, todavía en ejercicio de su cargo en diciembre del 2002, apoyada por el presidente electo, Lula da Silva, resuelve, en pleno período de transición, el envío a Venezuela de 525.000 barriles de gasolina en el tanquero

griego, “Amazon Explorer”, contratado por la compañía Petrobras. El envío presenta las características de una decisión del Estado brasileño, mediante la cual se ayuda al gobierno venezolano en un momento muy delicado del acontecer nacional determinado por la huelga de PDVSA. Según, los analistas políticos, la ayuda brasileña fue de gran importancia para que el gobierno venezolano pudiera superar la grave crisis de inestabilidad política nacional. Años después, en julio de 2005, la prensa venezolana informaba que la compañía brasileña iniciaba la exportación de alcohol de caña de azúcar combustible, para ser mezclado con la gasolina de la flota automovilística venezolana.⁴⁷

Por otra parte, son varias las referencias de los empresarios privados venezolanos con relación al incremento de las oportunidades de negocio e integración entre los sectores privados de ambos países. Así, por ejemplo, El ingeniero Nelson Quijada Ugarte presidente de la Cámara de Comercio e Industria Venezolano Brasileña (CAVENBRA) en declaraciones a la prensa venezolana comentó las grandes posibilidades que se abren a los empresarios privados a partir de los múltiples acuerdos firmados entre por los gobiernos.⁴⁸ Observación especial merece el otorgamiento de aproximadamente un millón de dólares de PDVSA para la presentación en el carnaval de Río de Janeiro, del 2006, de la figura del Libertador, Simón Bolívar, por la Escuela de Samba Vila Isabel. La Escuela obtuvo el primer lugar en el evento y las repercusiones en Venezuela resultaron polémicas.⁴⁹

La Amazonía y la Orinoquia: dos regiones en articulación

Entre las cuencas de estos dos ríos, el Amazonas y el Orinoco, se extiende el amplio espacio que configura el hinterland suramericano. En ese enorme espacio, compartido por los dos países, se presenta una distribución de sus poblaciones siguiendo cursos diferentes y manteniendo todavía un distanciamiento histórico, el cual ha comenzado a verse aminorado en tiempos recientes. Estos territorios compartidos se extienden como una continuidad geográfica en el plano suramericano, ampliando las posibilidades de desarrollarse en conjunto para producir más y de manera uniforme, ocupando en total 2.230.000 km², comprendiendo los estados de Brasil: Roraima y Amazonas, y de Venezuela, Bolívar y Amazonas, entre los cuales se abren enormes posibilidades de integración. Creemos oportuno señalar en este punto que, estos enormes espacios pueden eventualmente ser susceptibles de ser reorganizados en lo atinente a lo político territorial, en la medida en que los territorios más apartados, localizados en cada país, sean incorporados por la ampliación de la colonización interna y las demandas del crecimiento nacional. Con éste propósito, se han formulado propuestas antes los congresos de Venezuela y de Brasil, con la intención de dividir y crear nuevos estados fronterizos.⁵⁰ Los cambios también pueden surgir ante la formulación de mapas más precisos como

producto de la utilización de la nueva tecnología satelital.⁵¹

En cuanto a los intentos de cooperación ya se han producido varios importantes avances durante los últimos años, tales como reuniones e intercambio de entrevistas entre los gobernadores de estos estados fronterizos. Consecuentemente, aumenta la actitud integracionista en los diferentes niveles de ambos gobiernos por desarrollar planes conjuntos en las áreas fronterizas. Esta tendencia se fortalece en la actualidad cuando una de las prioridades de la política exterior del gobierno del Presidente Lula se orienta a mejorar la infraestructura de vinculación con sus países vecinos.

Tanto en Venezuela como Brasil se han producido cambios demográficos significativos, entre ellos los relacionados con la distribución de sus poblaciones en el tramo de sus respectivas divisiones políticas y territoriales fronterizas. En la actualidad se establecen enormes posibilidades para el futuro poblacional al sur del Orinoco, en el caso de Venezuela, y para Brasil, en la macro región Norte. La parte norte de Brasil esta dejando de ser percibida como una rémora deprimida y de atraso económico para el país, para convertirse en un espacio atractivo para la ocupación poblacional. Semejante situación ha de modificar de manera inevitable las tendencias tradicionales de los movimientos migratorios internos en ambos países.

En general, la falta de población no se conjuga todavía con las amplias posibilidades de los territorios binacionales. En la Guayana venezolana, donde se hallan ingentes recursos, que por su diversidad y cuantía podrían permitir el desarrollo de una actividad económica y constituirse en las próximas décadas en la verdadera alternativa no petrolera del país, todavía están por implementarse verdaderos planes de desarrollo. Por otra parte, Guayana es una región contigua al Amazonas, donde se encuentran las reservas forestales e hidrográficas más importantes de Venezuela. Estos recursos tienen una gran importancia para el futuro; basta con señalar que el agua potable, según los pronósticos, tendrá una demanda primordial en el transcurso del presente siglo.

En la actualidad, los gobiernos de los presidentes Chávez y Lula emprenden planes conjuntos considerando el desarrollo integrado de sus respectivos territorios. La macro región Norte de Brasil le ofrece a la economía venezolana oportunidades para avanzar y participar en la recuperación de una zona deprimida en el pasado y con pocas vinculaciones concretas con la parte industrializada de ese país.⁵² Esta parte del Brasil comprende el “Amazonas Legal”, constituido por los estados de Acre, Amazonas Roraima, Rondonia, Pará y Amapá, que abarca un espacio de 3 millones de km², y una población en el año 2003 que alcanzaba un promedio de 20 millones de habitantes.

Venezuela y Brasil comparten 2.200 kilómetros de fronteras, de los cuales 895 se hallan entre los estados Bolívar de Venezuela y Roraima de Brasil, y 1304 km entre los estados

Amazonas de ambos países. El segmento correspondiente al estado Bolívar es el más activo, y se muestra en la actualidad como una frontera viva, particularmente en la línea divisoria cerca de Santa Elena de Uairén, en la población fronteriza conocida como “Villa Pacaraima”, en la parte brasileña contigua al hito fronterizo número 8 (Venezuela/Brasil-8). La parte correspondiente a los estados Amazonas, de ambos países, donde se encuentra la mayor selva tropical del planeta, es una frontera, desde el punto de vista del comercio, muchos menos activa, y fue donde se presentó el incidente de los garimpeiros ilegales en 1989, localizados en las cabeceras del Orinoco. La incursión despertó gran revuelo en la opinión pública nacional, motivando que el Estado venezolano asumiera una mayor presencia en estas regiones y para la superación del incidente contó con la colaboración fronteriza de las autoridades brasileñas.

Entre los estados Bolívar y Roraima se han establecido nexos importantes en los últimos años. En particular los dos centros urbanos extremos, localizados entre los ríos Orinoco y Amazonas, son la ciudad de Manaos, construida por los portugueses en 1669, capital histórica de la región Amazónica, y Ciudad Guayana en Venezuela. Esta última, conocida también como Puerto Ordaz, es un punto de referencia localizado al sur de Venezuela, que actúa a modo

La macro región Norte de Brasil le ofrece a la economía venezolana oportunidades para avanzar y participar en la recuperación de una zona deprimida y con pocas vinculaciones concretas con la parte industrializada de ese país.

de polo energético mineralógico, e industrial en la parte baja del río Caroní. Por su parte, la ciudad de Manaos, situada a 2 mil 350 kilómetros por vía terrestre de Caracas, y con una población de 1.527.314 habitantes para el año de 2003, actúa como un importante polo industrial debido a la creación de su Zona Franca (ZFM) en 1967, cuando empezó también a estimularse la construcción de fábricas para la elaboración de electrodomésticos. En la actualidad, la ZFM cuenta con más de 200 industrias y factura la significativa cifra de 2 billones de dólares anuales.⁵³

En el presente, las dos ciudades se vinculan entre sí por la carretera denominada en Brasil como BR174, que le abre paso, como se dijo anteriormente, al comercio, al turismo, la cultura y, en general, a las personas y bienes. La vía, que establece una comunicación entre Manaos y Caracas, se terminó de construir en el año 1997. Los 3.600 kilómetros de carretera debidamente pavimentada, representan un avance en el complejo de intercambio comercial por tierra, puesto que acelera el crecimiento de ciudades intermedias y fronterizas tales como Boa Vista (capital de Roraima), Santa Elena de Uairén, y otras. Asimismo, la carretera ayu-

da a acercar a poblaciones que se mantenían prácticamente incomunicadas, y que a partir de 1994, cuando se establece un acuerdo internacional de circulación de camiones de carga entre Brasil y Venezuela, aceleró su proceso de acercamiento comercial.

Evidentemente, la carretera es un factor de articulación permanente entre el Norte del Brasil y el caribe venezolano, convirtiéndose en muchos aspectos en un marco sólido de referencia dentro del proceso de integración. En la actualidad su curso de orientación es seguido de manera paralela por el tendido eléctrico que conduce la energía desde la represa del Guri, en Venezuela, hasta la ciudad de Boa Vista a 520 km de distancia, y eventualmente, en el futuro, por la construcción del gasducto hacia el resto de sudamérica.⁵⁴ Esta nueva situación, convierte también a la represa del Guri en un centro importante para el desarrollo de la región Amazónica y se integra al área de influencia geopolítica brasileña..

En la actualidad, según informan los ministerios de infraestructura de los dos países se está considerando la ampliación de la carretera y su conversión en una troncal para nuevas vías de comunicaciones con otros puntos importantes localizados en ese inmenso espacio. Existen estudios de factibilidad para complementar la carretera, como

son la construcción de un ferrocarril entre las ciudades-puertos, de Puerto Ordaz y Manaos, vinculando los ríos Orinoco y Amazonas. Este medio de transporte sería propulsado con energía eléctrica venezolana y, según las proyecciones realizadas, podría vincular los estados brasileños de Roraima y Amazonas para seguir después por el territorio Esequibo, en la República Federativa de Guayana, y después en-

trar en el Municipio del Caroní, donde se vincularía con la vía ferroviaria de la CVG (Corporación Venezolana de Guayana)/Ferrominera del Pao. Según los estudios, la vía férrea se conectaría a través del segundo puente del Orinoco, el cual está siendo construido por la Compañía Odebrecht, con los planes ferrocarrileros nacionales, en especial con la línea que se extenderá hasta el puerto de Cariaco en el Golfo de Paria y de allí con los puertos de Cumaná y Guanta. No cabe duda, que las obras anteriores tendrán gran importancia en la integración física de la extensa región compartida entre los dos países.

Entre la parte sur de Venezuela y la región norte del Brasil, en lo que comprende el inmenso espacio entre los ríos Orinoco y Amazonas, se incrementará en los próximos años la integración de obras de infraestructura tendiente a mejorar el transporte binacional. Están planificados también la construcción de nuevos aeropuertos para aumentar el número de los existentes en Puerto Ordaz, Santa Elena de Uairén, Boa Vista y Manaos, se podrían mejorar y construir las conexiones fluviales dando cumplimiento a lo indicado en el Tratado de 1859 y en general la articulación de

los diferentes espacios irradiaría todo tipo de actividades económicas.

El rápido acercamiento operado entre Brasil y Venezuela, durante los gobiernos considerados de izquierda, de Lula y Chávez, establece en el presente una satisfactoria convergencia de sus políticas exteriores expresada mediante una “alianza estratégica”, consistente en una cantidad de acuerdos y tratados que se vienen ampliando y sedimentan las aspiraciones compartidas por los dos países de alcanzar la unidad continental de Sur América. En el buen sentido de la realizaciones “estamos construyéndonos en la lucha para

floreecer mañana como una nueva civilización, mestiza y tropical, orgullosa de sí misma” como señalara el sociólogo brasileño Darcy Ribeiro en el último párrafo de su libro “O povo brasileiro”.⁵⁵ Con referencia a este proceso compartido, el presidente Lula en su visita a Caracas del 14 de febrero de 2005 reconocía: “estamos descubriendo un nuevo mundo”. En términos más concretos, podemos afirmar: las relaciones entre Venezuela y Brasil transitan por una nueva edad histórica. Producto de un conocimiento mutuo, el cual crea bases de convergencia y proyecta enormes posibilidades de crecimiento conjunto en el siglo XXI.

Notas

¹ Lafer, Celso. *La identidad internacional de Brasil* (Fondo de cultura Económica, 2002)

² Lisboa recibió del Emperador el título de Barón de Japura por su actuación diplomática. Sobre el diplomático escribimos un libro titulado: *El consejero Lisboa primer embajador del Imperio del Brasil en Venezuela y su libro de viaje* (Caracas, Fundarte, 2004).

³ Desde el 2006 al frente de la Embajada del Brasil se encuentra el embajador de carrera, Joao Carlos de Sousa Gomes, mientras en la Embajada de Venezuela en Brasil esta encargado el General del Ejército, Jorge Garvira Montoya.

⁴ Según el autor peruano Alfredo Barnechea, la expresión se produjo cuando el historiador terminó un viaje por Sudamérica. (*El Edén Imperfecto*, Lima, Fondo de Cultura Económica, 2005)

⁵ El trabajo mejor elaborado sobre la vida del prócer brasileño es el del profesor brasileño Vamireh Chacon, *Abreu E Lima General de Bolívar* (Caracas, Universidad Simón Bolívar, 1985)

⁶ Páez se encontraba desterrado en Nueva York y preocupado por la falta de recursos económicos decide asociarse con un inventor norteamericano, Horacio S. Lewis, quien había construido una máquina para quitarle el cuero al ganado después de ser beneficiado. Con el propósito de vender dicha máquina en la Argentina se embarcó rumbo a Buenos Aires y en el transcurso del viaje pasó algunos días en Río de Janeiro desde donde le escribe a Abreu e Lima

⁷ *Relacoes Diplomaticas Brasil – Venezuela: Documentos Oficias/Brasília*. Fundação Alexandre de Gusmao, Ministerio de Relacoes Exteriores do Brasil, 1998

⁸ El comunicado es del 4 de mayo de 1994 y aparece en: Ministerio de Relaciones Exteriores, *Libro Amarillo* 1994. p.659

⁹ MRE, *Libro Amarillo*, Caracas, 1994. p. LIV. Además el Ministro señala: “la complementación económica entre los dos países ha permitido el abastecimiento por parte de Venezuela, del Norte de ese país, que el centro y sur brasileño no pueden, por ahora, suplirlo. Ello representa un desafío para el aparato productivo venezolano con miras a un crecimiento y para estrechar las relaciones económicas con la creación de un polo de crecimiento en esa área.” Y destaca, “otro tema que conviene resaltar es el mantenimiento y observación del macro – sistema de la Amazonía del cual hacemos parte. Brasil ha organizado

un costoso y sofisticado sistema de vigilancia sobre un vasto escenario natural y ofrece a Venezuela los beneficios de la supervisión a través de satélites”. (p.LX)

¹⁰ El Acuerdo de la Guzmánia fue firmado en el mes de marzo entre el presidente venezolano Rafael Caldera y el brasileño Itamar Franco. Tiene este nombre, por cuanto el encuentro se produjo en la casa presidencial venezolana de Macuto, lugar de descanso cerca de Caracas, en la costa del mar caribe

¹¹ *Expreso*. Lima, viernes 3 de marzo de 2006. p.14

¹² Brasil Constituição 1988. *Constituição República Federativa do Brasil* 1988. Brasília, Senado Federal Centro Grafico, 1988. p.4

¹³ *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* 1999. Caracas, Producción La Piedra, 1999.

¹⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores, *Libro Amarillo*, Caracas, 2004. p. LXII

¹⁵ Entre la bibliografía destacamos: Willian Ojeda, *Fabrica de Odios* (2005); Luis Bonilla Medina, *Historia de la revolución bolivariana (Pequeña crónica 1948-2004)* (2004); Luis José Uzcátegui, *Chávez mago de las emociones* (1999); Luis Bilbao, *Chávez y la Revolución Bolivariana* (2002) y *Chávez después del golpe y el sabotaje petrolero* (2004); Marta Harnecker, *Hugo Chávez Frías un Hombre, un Pueblo* (2002); Guillermo Martín Lozano, *Chávez un abismo golpista* (2004); Tulio Hernández, Carolina Branger y otros, *Chávez de papel* (2003); J. M. Vargas, *A un paso del Abismo* (2003); Radames Larrazábal, *Mis batallas en tiempo de Chávez* (s/f); Hugo Chávez Frías, *Un brazalete tricolor* (2004); Angel Rivero, *Auge u caída de la Revolución Tapa Amarilla* (2002); Alberto Garrido, *Revolución Bolivariana* (2005), *Notas sobre la Revolución Bolivariana* (2003), *Testimonio de la Revolución Bolivariana* (2002), y *De la guerrilla al militarismo* (2000); Colette Capriles, *La Revolución como espectáculo* (2004); Fausto Masó, *Los amantes del Tango* (2004); Armando Duran, *Venezuela en Llamas* (2004); Sandra La Fuente y Alfredo Meza, *El Acertijo de Abril* (2004); Pedro Llorens, *Contra Chávez* (2004); Antonio Sánchez García, *Dictadura o Democracia. Venezuela en la encrucijada* (2003); Jorge Olavarria, *Historia Viva* (2004); Antonio García Apontes, *Adios a las izquierdas* (2004); Rafael Arrais Luca, *Venezuela en terapia intensiva* (2004); Eva Golinger, *El código Chávez* (2005); Rosa Mirian Elizaldo y Luis Báez, *Chávez nuestro* (s/f); Alexis Rosas, *La noche de los generales* (2005); Mylene Cegarro, *El 11 de Abril Palabra por palabra* (2004); Aníbal Romero, Jacobo

Yépez Díaz y otros, *La sociedad civil y el estado militar* (2002), entre otros.

¹⁶ Vide: Nelly Arenas, *La Coyuntura Política (1999-2004). Populismo, imaginario y democracia en Venezuela* (Caracas, CENDES/UCV, 2005)

¹⁷ El Acuerdo se firma poco después del “impeachment” al presidente Collor de Mello, cuando el vicepresidente Itamar Franco toma el cargo y realiza un viaje a Venezuela.

¹⁸ *Libro Amarillo*, 2003. p-202.

¹⁹ Dicha cifra es favorable a Brasil, no obstante el incremento de la exportación venezolana, debido a la venta de productos derivados del petróleo. Sin embargo cuando se estudia el intercambio comercial de la década 1993- 2001 se observa cómo la tendencia es favorable a Venezuela.

²⁰ *Comercio Exterior*, maio/junio 2005 (Informe Banco do Brasil). “Mercado:Venezuela” pp 8 -15.

²¹ Discurso del Presidente Lula durante la ceremonia de la firma del Acuerdo Estratégico entre Brasil y Venezuela. Caracas, 14/02/2005. Ver: *El Nacional*, Caracas, martes 15 de febrero de 2005, A/16.

²² Periódico *O Globo*, Río de Janeiro, 07/10/2004, p. 24 y *Tribuna da Imprensa*, Río de Janeiro, 07/10/2004. p. 9.

²³ Por otra parte, según noticias de prensa PDEVSA pretende invertir en Brasil e diversas áreas. Entre ellas, resulta controversial la disposición de la compañía venezolana de invertir en el carnaval de Río de Janeiro de 2006, mediante el patrocinio a la escuela “Vila Isabel” con su espectáculo “estoy loco por ti América.

²⁴ “Lula anuncia refinería binacional” en. *El Universal*, Caracas, jueves 21 de julio de 2005. p-2-2

²⁵ “Venezuela avanza hacia el sur”, publicidad en. *El Universal*, Caracas, lunes 19 de diciembre de 2005. p 1-12

²⁶ *El Nacional*, domingo 23 de octubre de 2005. A/20

²⁷ Datos disponibles en www.petrobras.com.br.

²⁸ Información disponible en www.pdvsa.com.ve.

²⁹ El 11 de abril de 2002, luego de un paro nacional puesto en marcha por los sectores de la oposición, se produce un enfrentamiento al final de una multitudinaria marcha pacífica hacia el Palacio de Miraflores. Ante la orden de atacar la multitud, por parte del Presidente, se produce el acto de desobediencia por parte del alto mando militar y Chávez es depuesto. Sin embargo, luego de un gobierno de dos días presidido por Pedro Carmona Estanga, el mismo sector castrense repone en sus funciones al presidente dos días después, el día 13 de abril. Esta cúpula militar salió de sus cargos, pero hasta la fecha no se les ha podido probar el cargo de rebelión ante tribunales ordinarios.

³⁰ *El Universal*, Caracas, martes 27 de septiembre de 2005. p. 2-2

³¹ Durante su programa dominical, Aló Presidente, el presidente Chávez, anunció que junto a Lula sellaría “una alianza estratégica” que incluía temas como energía, petróleo, gas, agroindustria, ciencia y tecnología y “hasta el tema militar” (*El Universal*, lunes 14/02/06. p.1-10)

³² *El Nacional*, Caracas, martes 15 de febrero de 2005.A/16

³³ *Comunicado Conjunto; Alianza Estratégica Brasil – Venezuela*. Firmado en Caracas el 14 de febrero de 2005

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Discurso del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante la ceremonia de la firma de actos de cooperación entre Brasil y Venezuela. Caracas, Venezuela, 14/ 02/2005.

³⁶ *Declaración de los gobiernos de Venezuela y Brasil para la ejecución de la alianza Estratégica*. Disponible en: <http://www.mre.gov.ve/Noticias/A2005/Lula-Visita/DeclaracionConjunta.htm>. El canal de televisión Telesur inició su programación oficial en Caracas, el domingo 24 de junio de 2005.

³⁷ Los diferentes documentos pertenecientes a cada uno de los acuerdos se encuentran disponibles en las páginas Web de los ministerios de relaciones exteriores de Venezuela y Brasil

³⁸ Discurso presidencial del 14 de febrero de 2005.

³⁹ *El Universal*, 15/02/05. 1-10

⁴⁰ Información suministrada en: www.odebrecht.com.br

⁴¹ Esta compañía construye importantes obras en otros países sudamericanos, por ejemplo tiene un tramo muy importante de la carretera Interoceánica que vinculará Perú con Brasil.

⁴² Los datos de encuentran disponibles en www.brahma.com. Entre los datos históricos se señala que la palabra Brahma es hindú y significa en “lo absoluto” y la compañía además de Venezuela tiene fabricas en Argentina y Uruguay.

⁴³ Datos disponibles en www.varig.com.br.

⁴⁴ *El Universal*, Caracas, viernes 4/11/2005, p. 2-2.

⁴⁵ *El Universal*, Caracas, sábado 13 de agosto de 2005, p 2-2.

⁴⁶ Como producto del paro nacional (2002) ya mencionado y la participación de PDVSA, se agudizó la escasez de gasolina en Venezuela durante varios meses. Poco después del paro nacional, más de 18.000 empleados y altos ejecutivos de la empresa estatal y sus filiales fueron despedidos. Los efectos de estos despidos aún golpean el correcto funcionamiento y producción de PDVSA.

⁴⁷ *El Nuevo País*, Caracas, miércoles 27 de julio de 2005, p. 7

⁴⁸ *El Universal*, 14/02/05, p. 1-10. Otros miembros de la “Cámara de Comercio e Industria Venezolano – Brasileña” son Fernando B. Portela y Decio Lopes do Couto

⁴⁹ Ver la prensa venezolana del mes de febrero del 2006

⁵⁰ Un ejemplo de esto lo constituye la propuesta del diputado brasileño Euler Ribeiro del partido PFL, quien en el 2 de febrero de 1997, durante el Gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso, formuló una propuesta en el Senado con la intención de dividir el Estado Amazonas y crear tres nuevos territorios que serían: Territorio Federal de Alto Río Negro, Territorio Federal de Alto Solimoes y Territorio Amazonas. El primero el de Río Negro ocuparía las fronteras con Venezuela y Colombia y su capital sería Sao Gabriel de Cachoeira y podría construirse muy próximo a la frontera de nuestro país. Según la prensa de la época la proposición contaba con el respaldo del ejército.

⁵¹ Los nuevos mapas con todos los ríos de América del Sur presentados como un ecosistema interrelacionado, elaborados por World Wildlife Fund (WWF). Organización no gubernamental que lleva a cabo el proyecto llamando HydroSHEDS. Estos mapas se encuentran disponibles en www.worldwildlife.org/hydroshed y <http://hydrosheds.cr.usgs.gov>

⁵² Sobre las posibilidades de comercio se han elaborado varios estudios, en particular las tesis de maestría e investigación realizadas en el IESA (Instituto de Estudios Superiores de Administración), Caracas.

⁵³ Datos suministrados por el Gobierno do Estado Amazonas, *Orientacoes Estratégicas do Governo 2003* (disponible en: www.amazonas.com.gov.br)

⁵⁴ Eventualmente, la ruta de la carretera también puede ser tomada para la construcción del gasducto que saldrá desde la faja del Orinoco hacia la Argentina.

⁵⁵ Este libro fue reescrito por el autor en varias oportunidades a lo largo de su vida y lo terminó de manera definitiva poco antes de morir en 1995. (*O povo brasileiro: A formação e o sentido do Brasil*), São Paulo, Companhia das Letras, 1995). Es importante destacar vivió y trabajó en la Universidad Central de Venezuela en 1970 y desarrolló la teoría referente a las similitudes existentes entre el pueblo venezolano y el brasileño, considerándolos con gran afinidad por ser “pueblos nuevos”: un nuevo modelo de estructura social.

Subordinación, más que amistad en las relaciones Colombia-Estados Unidos

María del Pilar Ostos Cetina

Tras el colapso de la Unión Soviética, la mayoría de los gobiernos en el mundo y particularmente en América Latina se han decidido, y en otros casos, se han visto obligados por diversas razones, pero muy específicamente frente a sus debilidades económicas y sociales, a optar por el patrón político estadounidense de la *democracia*, cuyos mecanismos y tácticas que se han dado a conocer desde la década de los ochenta a través de lo que fue el Consenso de Washington, las Cumbres Presidenciales y los numeroso documentos que se emiten desde el Coloso del Norte como mandatos hegemónicos para la región.

De este modo, los gobiernos que se acogen al modelo democrático abandonan, según sea el caso, sus viejas prácticas políticas para convocar a elecciones populares en la que los civiles pueden aspirar a los cargos de poder, recibir financiamiento con dinero público y/o privado para sus campañas políticas, utilizar los medios de información para expresar su plataforma política, así como formular proclamas en las que se manifiesta el respeto por las garantías individuales y la defensa colectiva de los derechos

humanos; los cuales son entre otros aspectos los que supuestamente identifican el ejercicio democrático guiado por los estadounidenses en estos últimos tiempos.

En este mismo contexto habría que subrayar la importancia que han cobrado en ciertos países los regímenes *conservadores*, empezando por Estados Unidos que desde que se inició la Era de Reagan en los ochentas, a diferencia del mandato del demócrata, Bill Clinton, se ha caracterizado por la aplicación del más puro conservadurismo encabezado por la derecha del Partido Republicano, tomando como pretexto los valores de la libertad y la democracia para justificar sus intereses e intenciones políticas.

Otros países que actualmente se guían por la misma corriente ideológica son, por ejemplo, los gobiernos de Gran Bretaña, México, Colombia, entre otros que comparten los mismos principios y valores propuestos por Estados Unidos sobre democracia y libertad como mecanismos para legitimarse y estar del lado del poderío hegemónico estadounidense.

En este sentido, el caso de los gobiernos en Colombia de finales del Siglo XX hasta la actualidad, indistintamente de que sean dirigidos por partidos políticos guiados por las facciones Liberal o Conservador, coinciden en la necesidad de ajustarse ideológicamente a los principios de la democracia avalados por Estados Unidos. Esto mismo se refleja en los discursos que emite cada gobierno, en los que persiste la idea de alcanzar la democracia y la seguridad como banderas de una sola estrategia común para el orden y la paz interna del país, pero que sólo es una justificación

María del Pilar Ostos Cetina é Professora da Faculdade de Ciências Políticas y Sociales da Universidade Autônoma de México (UNAM) e doutoranda em Relações Internacionais pela mesma universidade. No primeiro semestre de 2006, o NUPRI e o Departamento de Ciência Política da USP tiveram o prazer de recebê-la como pesquisadora visitante.

más para afirmar sus intereses particulares y no los de la nación colombiana.

Así, el actual Presidente en Colombia, Álvaro Uribe (2002-2010) desde su lema de gobierno: “*seguridad democrática*”, reitera su compromiso y coincidencia con la estrategia de gobierno de Estados Unidos cuando señala: “la seguridad democrática no es más que una política integral a largo plazo, ...cuyo objetivo principal es garantizar la protección de los derechos de todos los ciudadanos... es la defensa de los valores democráticos... que se han visto amenazados en los últimos años por fenómenos como el terrorismo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y del Ejército de Liberación Nacional (ELN)”¹, que a la luz de las autoridades del gobierno colombiano y de Estados Unidos no representan ninguna opción política ni de Estado, lo que las convierte indistintamente en agrupaciones armadas y delictivas a pesar de que en sus inicios se hayan podido plantear algún objetivo de tipo ideológico-político o social que justificará su oposición al Estado central en Colombia.

Desde este punto de vista, la estrategia de *seguridad democrática* en Colombia, promovida por estos gobiernos conservadores en Colombia, tiene un alto contenido *militar*, mediante el cual se pretende la recuperación de la soberanía, el control y el monopolio de la fuerza del Estado por medio del re-posicionamiento de la Fuerza Pública para garantizar el orden, la estabilidad política y social del país en lugares que han quedado a merced de las organizaciones armadas y del narcotráfico. Y con ello, se pretende por parte del gobierno actual una mayor “interacción” entre las instituciones del Estado y la ciudadanía para que

La estrategia de *seguridad democrática* en Colombia tiene un alto contenido militar, mediante el cual se pretende la recuperación de la soberanía en lugares que han quedado a merced de las organizaciones armadas y del narcotráfico.

mediante estímulos y recompensas², se logre una cooperación mucho más eficaz que permita la captura de todos aquellos que infringen la ley, el orden y la seguridad de todo el conglomerado social en el país.

Bajo estos criterios, la dirigencia política colombiana insiste en acompañar el proceso de *democratización* al lado del componente *militar*; que conlleva a facultar cada vez más al Ejecutivo y por ende, a la Fuerza Pública, para tomar medidas preventivas y de control sobre la población y los grupos opositores a la dirigencia estatal.

Otra justificación al binomio *democracia* y *militarismo* en Colombia, que son contradictorios y se niegan mutuamente, se puede analizar a partir de los cuantiosos recursos que se destinan en los últimos tiempos al rubro de seguridad, formando un *circulo vicioso* en el que participen además de las Fuerzas Armadas de Colombia y otras

instituciones estatales, compañías transnacionales particularmente estadounidenses, las cuales ofrecen diferentes servicios desde la venta armamento, insumos y pertrechos hasta adiestramiento en contrainsurgencia, combate a las guerrillas y al narcotráfico.

Es así como el Plan Colombia, considerado un “plan para la prosperidad y el fortalecimiento del Estado”, financiado básicamente por recursos estadounidenses a favor del combate a la guerrilla y el narcotráfico, han permitido al gobierno colombiano intensificar desde finales de los años noventa, su carrera armamentista, los entrenamientos y las actividades encaminadas a la captura de guerrilleros, terroristas, narcotraficantes, grupos paramilitares, así como también han manifestado abiertamente su deseo de continuar con los programas para la erradicación de más del 50% de las áreas dedicadas a los cultivos de coca y amapola (calculadas en 122.000 hec. en 2002).

Frente a esta subordinación de la clase política colombiana hacia las estrategias internacionales de Estados Unidos, resulta cada vez más complejo y difícil que en el *corto o mediano* plazo prospere una *negociación política* o un acercamiento de diálogo efectivo entre el gobierno colombiano y los grupos guerrilleros, justamente por que las no se visualiza una política autónoma, soberana y con una auténtica voluntad política para solucionar el conflicto armado colombiano que ya tiene más de cuatro décadas de existencia.

Más sin en cambio, la continuidad de las doctrinas militaristas de la actual dirigencia estadounidense – la Doctrina Bush y la Estrategia Nacional de Seguridad –, por

citar algunas, que se fundamenta en medidas pragmáticas y no de consenso, ni mucho menos de apego al derecho internacional tal como se evidenció luego de sus incursiones armadas en Afganistán e Irak; que plantean una mayor escalada del conflicto

armado colombiano, cuyas repercusiones parecen colarse hacia los países vecinos, cada vez más involucrados en los problemas de seguridad interna de Colombia.

De los acuerdos políticos al terreno económico

En materia económica, lo cierto es que, la “tercera etapa de la economía global o de la globalización”, como se denomina a la expansión y penetración de las empresas transnacionales, especialmente norteamericanas, en la economía interna de los países, adquiere a partir de finales de los setentas y principios de los ochentas una nueva peculiaridad; ya no solamente penetran y se asientan en nuestros países, hablando de América Latina, aprovechando las ventajas que los gobiernos dieron para impulsar el proceso de industrialización, por substitución de importaciones, como sucedió en las dos primeras etapas, sino

que reemplazan a las compañías nacionales, las desnacionalizan, para captar de modo más ágil los recursos económicos, la atención y preferencia de los consumidores locales, así como las ganancias adicionales generadas por la mano de obra barata, etc³.

En tal sentido, Colombia no es la excepción en la región y pronto se vio inmersa en una serie de procedimientos necesarios para abrir su economía al mundo exterior a través de la privatización de varias de sus empresas nacionales, flexibilizar los trámites de ingreso y salida de capitales extranjeros, la reducción de aranceles y protecciones para la importación de insumos y demás bienes, entre otros aspectos que, en apariencia, hacían mucho más competitiva y atractiva la economía colombiana en esos momentos de acuerdo con las fórmulas lanzadas por el Consenso de Washington (1986) y los organismos internacionales como: el AGAAC/GATT, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Así fue cómo el *neoliberalismo*, sustento ideológico de la globalización, o sea, de la suplantación, reemplazo o asimilación de las empresas nacionales por las norteamericanas, que se perfiló en 1980, continuó su carrera vertiginosa en Colombia, y esta tomó mayor impulso a principios de los noventas con la privatización de numerosas empresas estatales, la reducción de aranceles y una serie de reformas de ajuste fiscal, tributarias y hasta constitucionales para favorecer no sólo el ingreso de inversiones foráneas, sino la compra a precios de remate de las empresas nacionales, extranjerizándose así la economía nacional.

En Colombia, la adopción de estas políticas de corte neoliberal en lugar de mejorar y atender la crítica situación de pobreza y marginación, resolver el problema del desempleo, reactivar el sector agrario, impulsar la modernización de los sectores productivos del país, sanear las finanzas y el presupuesto de la nación, contrariamente a las promesas y al discurso esperanzador de los primeros gobiernos tecnócratas en Colombia, en la década de los noventas, poco a poco se enfrentaron a una prolongada *recesión económica*⁴, que se manifestó en el déficit público y en la caída de la producción económica que condujo al país a depender del endeudamiento externo.

Este último aspecto, el de la deuda externa, no se puede analizar de forma separada a la apremiante necesidad que tienen los gobiernos en Colombia de acudir al crédito externo para detener el déficit interno y a su vez, destinar una parte de estos recursos al rubro de seguridad como una forma de otorgar mejores garantías al inversionista extran-

Cuadro 1

Compromiso de recursos para Colombia (2000-2001)

Em millones de dólares

Estados Unidos	830
Red de emergencia social, crédito blando BID, BM y CAF	900
BID, BM y CAF, créditos ordinarios	300
Naciones Unidas	131
España	100
Japón - Crédito Blando	70
Noruega	20
Unión Europea (em forma de acuerdos bilaterales, por fuera del Plan Colombia)	280

Fuente: El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto. Bogotá: IEPRI - Universidad Nacional de Colombia, 2001, p. 113.

jero y a las empresas trasnacionales para que éstos puedan establecerse en el territorio colombiano y de este modo, soslayar la solución de los problemas nacionales: pobreza, desempleo, falta de servicios públicos y obras de infraestructura, entre otros, que no se han podido superar.

Por esa razón, la financiación de proyectos como el Plan Colombia forma parte de esa nueva modalidad de otorgamiento de préstamos, en los que participan países desarrollados con algún interés geoestratégico, así como organismos y bancos internacionales; que al tiempo que conceden el crédito al país receptor lo condicionan mediante fórmulas de ajuste, concesiones en la explotación de recursos vitales y otros que aplican mecanismos para preservar y ensanchar los intereses extraterritoriales como son: el Congreso de Estados Unidos, el FMI, el BID, entre otros. El Cuadro 1 señala los compromisos del gobierno colombiano en fechas recientes.

Asimismo, la dirigencia actual en Colombia se ha visto en la necesidad de aplicar medidas adicionales de ajuste para los contribuyentes como las que adelanta el Ministerio de Hacienda, que planea recaudar en una primera etapa cerca de 780 mdd, mediante la aprobación de un impuesto del 1.2 % a los patrimonios de más de 58,000 dólares. Además de otras aportaciones que se han denominado: bonos de guerra por 600 mdd. y recortes en nómina en ministerios y entidades públicas, lo que implicó el cierre de algunos consulados y representaciones diplomáticas en el exterior, calculado en 264 mdd, entre otras medidas que agobian a la sociedad colombiana en general que debe asumir estos compromisos; ésto con el fin cumplir los propósitos del gobierno de fortalecer y modernizar las Fuerzas Armadas y activar la campaña de sustitución de cultivos ilícitos, materia para la fabricación de la droga, como objetivos prioritarios para la ejecución del Plan Colombia, que

impulsa y financia principalmente Estados Unidos con aportaciones, armamento y entrenamiento como se detalla en Cuadro 2.

Lo anterior explica por qué el encargado de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, durante el primer mandato del Presidente Uribe Vélez, el Embajador Luis Alberto Moreno, quien se mantuvo en su cargo desde la anterior Administración con el Presidente Pastrana, sostuvo que la prioridad de Colombia debía ser la firma de un acuerdo bilateral en materia económica con Estados Unidos, mismo que para febrero de 2006 se concretó tras la firma de un Tratado de Libre Comercio. Y que entre otras razones, coincide con el constante apoyo de Colombia hacia Estados Unidos, tal como se dio con su voto para que éste último invadiera Iraq, marcando así su compromiso y apoyo irrestricto a la expansión hegemónica de ese país y más aún reconoció la prioridad de agilizar la firma de acuerdos bilaterales⁶, dejando en un segundo plano la conformación del ALCA; que según afirmaba Moreno, estarían detenidos por la posición del Mercosur, principalmente de Brasil; lo que hacia poco probable que el ALCA estuviera consolidado para el 2005 como se tenía previsto⁷.

Las anteriores actitudes explican también la postura del gobierno colombiano frente a la relación que mantiene con sus vecinos, tal como sucedió en la Cumbre de países Andinos (2003) celebrada en territorio colombiano, en la cual se notaron marcadas diferencias entre sus dos principales países: Colombia y Venezuela, en la que el primero favorece el esquema del ALCA propuesto por Estados Unidos y la celebración de posibles acuerdos bilaterales con este último país; mientras que el segundo propone consolidar un esquema multilateral de integración entre países de la región sin la inclusión de Estados Unidos, al estilo del Mercosur.

Otro aspecto crucial que marcó la subordinación económica de Colombia frente a Estados Unidos, tiene que ver con el uso de los recursos energéticos. Así, la Alianza

o la Ley del Congreso norteamericano que posibilitó la ayuda militar a Colombia, se explicita entre sus objetivos: “insistir para que el gobierno colombiano complete las reformas urgentes destinadas a abrir completamente su economía a la inversión y el comercio exterior, particularmente a la industria del petróleo...”⁸ Atendiendo esta petición, el Presidente Uribe se ha encargado de minimizar el papel de la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol), que además de administrar más del 50% de las ganancias obtenidas por la exploración de gas y crudo en el país, se encargaba de supervisar los pagos de regalías a la nación por parte de compañías extranjeras. Esta situación obviamente generó una serie de reclamaciones por parte del sindicato petrolero de la Unión Sindical Obrera (USO), de mayor tradición e importancia en el país; sin embargo, la iniciativa gubernamental y de las compañías transnacionales se colocó por encima de las demandas de los trabajadores.

Al respecto, los trabajadores advierten que con la aplicación de dichas medidas del gobierno y las transnacionales, la situación del petróleo tiende a equipararse con lo ocurrido con otros recursos geoestratégicos como: el carbón y el níquel, en los que intervinieron compañías extranjeras, entre ellas: Billington, la Drummond, la Glenco y Anglo-american dejando “exiguas regalías al país y modestos salarios de los trabajadores. Por lo que en el caso de las reservas de crudo y gas, la política del actual mandatario colombiano afianza la toma de la industria petrolera nacional a manos de las transnacionales Chevron Texaco, Exxon-Mobil, Amoco-BP, Occidental y Shell”⁹.

De este modo, el petróleo, por encima de la erradicación de los cultivos de hoja de coca y amapola, se ha convertido en el principal objetivo geoestratégico y económico de Estados Unidos. En ese contexto, América Latina, tanto por su cercanía geográfica como por sus reservas energéticas, es una de las regiones del mundo que estará bajo el ojo vigilante de Washington. Actualmente, Venezuela es el tercer proveedor de Estados Unidos, México, el cuarto y Colombia, el séptimo.

En ese mismo sentido, el Secretario de Energía de Estados Unidos, Abraham Spencer, señaló que: “el Presidente Bush reconoce no sólo la necesidad de un incremento en el suministro de energía, sino también el papel crucial que tendrá el hemisferio en la política energética del gobierno”.¹⁰ Lo que explica que, Washington y especialmente sus empresas transnacionales, se proponen incrementar las exploraciones en las zonas dedicadas a la producción de hidrocarburos en Colombia, sin embargo, las ambiciones de éstos se ven algunas veces, obstaculizadas por las acciones emprendidas por las guerrillas locales, que suelen emplear tácticas como: el daño de instalaciones o plantas de explotación del crudo y de infraestructura

Cuadro 2

Asistencia de Estados Unidos al Plan Colombia⁵

En millones de dólares

Período	Ayuda Militar	Otra ayuda	Total
1988-1996	N/D	N/D	765,00
1997	88,56	0	88,56
1998	112,44	0,50	112,49
1999	308,81	5,75	314,56
2001	785,56	208,00	993,56
2002 (estimada)	220,15	5,65	225,80
2003	508,49	154,80	663,29

Fuente: www.ciponline.org

(oleoductos, principalmente) necesarios para el transporte del crudo hacia los puertos de embarque. Eso aclara la aprobación de un préstamo de 100 millones de dólares, otorgado por el Congreso estadounidense para proteger el principal oleoducto del país, Caño-limón-Coveñas, ubicado en el departamento de Arauca, en inmediaciones con la frontera de Venezuela, el cual se encarga de transportar el crudo desde ésta área considera una de las zonas más ricas hasta los puertos de embarque en el Caribe Atlántico.

Así, la generosidad estadounidense responde más a las presiones de las compañías como: Occidental Petroleum (OXY), EXXON-Mobil, la British Petroleum, Unocal, Texaco, y Phillips Petroleum, que han invertido más de 25 millones de dólares desde 1996 haciendo cabildeo en el Congreso para que ayuden a proteger zonas en Colombia con importantes reservas de hidrocarburos que ellos explotan.

En consecuencia, la lógica de Washington consiste en proveer de recursos al Estado colombiano, quien los acepta de muy buena manera, a fin de intensificar la actividad contraguerrillera para aumentar en el futuro la producción petrolera en su beneficio y al mismo tiempo, garantizar su intervención en los asuntos internos de los países en su área de influencia.

Asimilación de Colombia de la doctrina hegemónica de defensa y seguridad estadounidense

Los cambios en el Sistema Internacional con el fin de la era bipolaridad, particularmente en las cuestiones de seguridad, van a tomar un nuevo matiz al trascender de la simple persecución del “enemigo comunista” desaparecido y concretar una estrategia mucho más amplia en la que se incluye a partir de la década de los noventa al narcotráfico y al terrorismo como factores de inestabilidad y de amenaza para la seguridad nacional y mundial.

La lógica de Washington consiste en proveer de recursos al Estado colombiano para aumentar en el futuro la producción petrolera en su beneficio y, al mismo tiempo, garantizar su intervención en los asuntos internos de los países en su área de influencia.

Ahora bien, el gobierno colombiano se incorpora a esa nueva estrategia de seguridad impulsada por el “policía mundial”, Estados Unidos, al reconocer que el problema interno de seguridad no sólo era ocasionado por la guerrilla comunista, sino que además se ha convertido en un serio problema vinculado con las redes del narcotráfico, la delincuencia común, el paramilitarismo y el terrorismo. Esa misma situación ha impulsado a la dirigencia colombiana con Uribe Vélez, a abogar por un cambio en los mecanismos de operación de la doctrina de seguridad hemisférica, “con el argumento de que la guerrilla y el

tráfico de drogas son una amenaza para las democracias latinoamericanas”. Por lo que, Uribe sugiere “modernizar” el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) creado en 1947, más conocido como Tratado de Río, del que México se retiró el 6 de septiembre del 2002 alegando que era un instrumento obsoleto y que de continuar, debería enfocarse a la atención de desastres naturales, inundaciones y epidemias. Frente a lo cual, el gobierno colombiano sugiere un enfoque distinto en el cual, la cooperación militar en la región ponga énfasis en el combate de grupos guerrilleros, terroristas y de mafias dedicadas al narcotráfico.

Esto significa una reconceptualización de la *seguridad* en el hemisferio, que el gobierno colombiano intenta impulsar al lado de Estados Unidos y otros países latinoamericanos que se sumen a esta iniciativa, la cual emerge de las propias condiciones que se dan con la “internacionalización” del conflicto armado colombiano.

Al respecto, algunos países en el Continente se han unido a esta iniciativa, entre ellos: Ecuador, que ha reforzado las medidas de seguridad en la frontera y ha cedido la base de Manta al personal militar estadounidense para monitorear la zona.

Por su parte, Chile permanece expectante, sin condenar categóricamente a Washington y apoyando, de hecho, el Plan Colombia. Argentina, formalmente respalda la paz, pero no hace mucho por Colombia ni censura a Estados Unidos.

Al contrario, Venezuela ha fortificado los límites fronterizos que comparte con Colombia, desplegando mayor presencia militar y controles migratorios para impedir el paso constante de guerrilleros, paramilitares y personas que buscan refugiarse de la violencia ocasionada en el territorio colombiano.

Brasil ha hecho lo mismo al incrementar notablemente en los últimos años dispositivos militares fronterizos a

través del avanzado Sistema de Vigilancia para la Amazonía SIVAM¹¹ (en sus siglas en inglés), que consiste en un moderno radar bajo una estricta estrategia de control y vigilancia de la zona por parte de las Fuerzas Armadas de Brasil para evitar el paso de guerrilleros y de narco-

traficantes al interior de su territorio.

Ahora bien, mientras la dirigencia colombiana impulsa esta campaña de defensa de la seguridad en la región y además, recibe la “asistencia” militar y el financiamiento de las autoridades estadounidenses para el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, se presenta un doble juego político. Por un lado, algunos sectores en Estados Unidos señalan que, el Ejército colombiano mantiene vínculos con organizaciones paramilitares, algunas de las cuales son financiadas por capital privado y de empresas transnacionales para operar en el país y que además cometen delitos que atentan

contra los derechos humanos de la población; y por otro, el Ejecutivo colombiano está obligado a firmar un acuerdo mediante el cual se exonere al personal militar estadounidense, que entrena a las Fuerzas Armadas colombianas, de cualquier delito de lesa humanidad o de crimen de guerra practicado en territorio colombiano. Evitando así, que sus militares puedan ser enjuiciados ante la Corte Penal Internacional. Al mismo acuerdo se tuvieron que adherir países como: Israel y Rumania.

Esta misma situación de subordinación en la toma de decisiones de la dirigencia colombiana frente a los intereses norteamericanos se observa también, en el bloqueo que Estados Unidos hizo para impedir la compra del Gobierno

de Uribe de 24 aviones Super Tucano fabricados en Brasil, calculados en 234 millones de dólares.

Los hechos antes señalados comprueban una vez más la debilidad estatal y el escaso margen de autonomía y soberanía que demuestran las instituciones políticas en Colombia para negociar y sobre todo, para resolver sus problemas internos. Este ha sido pues, uno de los puntos cruciales en los que la guerrilla fundamenta su razón de erigirse como un Estado beligerante, defensor de las causas sociales, de la recuperación de la soberanía y de la autonomía que han ido cediendo los gobiernos de la oligarquía a países extranjeros como Estados Unidos.

Notas

¹ Ver más en: http://www.mindefensa.gov.co/politica/politica20030629lanzamiento_documento_politica_seguridad_democratica.html

² El Presidente Uribe anunció crear los “Lunes de las recompensas” para estimular a la población a cooperar con su plan de seguridad, que busca poner freno al conflicto armado. Agregó que la identidad de quienes entreguen información relativa al orden público será mantenida en reserva para garantizar su seguridad. Ver más detalles en: Diario Milenio. “Uribe pondrá en marcha ‘lunes de recompensas’”. 27 de agosto de 2002. <http://www.milenio.com/nota.asp?id=41441>

³ Varias de estas medidas de corte neoliberal impulsado por Estados Unidos entre los países Latinoamericanos se dieron a conocer a través del Consenso de Washington en 1986.

⁴ Los actuales indicadores económicos exhiben una elevada tasa de desempleo del 20%, haciendo que 59,8% de la población colombiana se encuentre por debajo de la línea de pobreza y presente una deuda externa calculada en 40.000 millones de dólares (mmd), que representa el 48% del PIB.

⁵ Parte de la ayuda se ha invertido en: 30 helicópteros Huey UH-1H, 42 Super Huey, 18 Black Hawk, entrenar y dotar una brigada contra el narcotráfico de 3000 hombres, ubicada en Santa Ana (Putumayo) y la de Tres Esquinas (Caquetá). Además de poner en marcha una brigada fluvial de la Armada con 32 unidades de 5 lanchas artilladas cada una. Ver más en: http://eltiempo.terra.com.co/judi/2002.../ARTICULO-PRINTER_FRIENDLY-PRINTER_FRIENDLY-171345.HTM

⁶ Al respecto, en los primeros meses del 2004 se iniciaron formalmente las negociaciones para establecer un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Estados Unidos, Colombia, Ecuador y Perú. Ver más detalles: Correa, Jorge. “Colombia rechazó borrador del TLC que ya traían listo negociadores de Estados Unidos”. Periódico El Tiempo. Bogotá, Colombia. 23 de mayo de 2004. (versión en internet).

⁷ “Prioridad de Colombia es firmar acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos”. Periódico *El Tiempo*, 4 de septiembre de 2003. http://eltiempo.terra.com.co/econ/2003-09-05/ARTICULO-PRINTER_FRIENDLY-PRINTER_FRIENDLY-1242270.htm.

⁸ Ver más en el documento en Internet de Gustavo Triana, “Uribe Vélez impuso una reforma petrolera de corte colonialista”. Secretario de Asuntos Energéticos de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia, CUT. http://www.deslinde.org.co/Dsl34/Gustavo_Triana.htm. Y en, Wainer, Valeria y Stefanoni, Pablo. “Colombia: ¿Nuevo escenario de la guerra global?”. En *Rebelión*, 18 de mayo del 2002. Versión en Internet.

⁹ Las mismas son hoy dueñas de cerca de 500 millones de barriles de reservas de crudo y de 1.768 giga pies cúbicos, GPC, de gas natural. Pero, hacia el futuro, terminarán apoderándose del potencial hidrocarburífero del país, que hoy el gobierno estima en más de 40 mil millones de barriles. Asimismo, las trasnacionales controlan también el 80% de la distribución mayorista de combustibles y aproximadamente el 20% de la distribución minorista, en la cual han desplazado a los inversionistas nacionales dado que, la política que liberó los precios de los combustibles en Colombia, les otorgó a estas compañías extranjeras unos márgenes exorbitantes de utilidad por la distribución y comercialización de hidrocarburos.

¹⁰ Palabras del Secretario de Energía de Estados Unidos. Abraham Spencer durante la quinta Conferencia Ministerial de Iniciativa Energética, realizada en México el 8 de marzo de 2001. ver más en http://www.lainsignia.org/2002/abril/ibe_072.htm

¹¹ Sobre el tema se recomienda: Bitencourt, Luis. “Security issues and challenges to regional security cooperation: a brasilian perspective”. En, *Strategic Studies Institute, U.S. Army War College*. “Perspectives from Argentina, Brazil, and Colombia. Julio de 2003. versión en Internet. www.carlisle.army.mil/ssi/index.html.

A conjuntura atual no Oriente Médio: uma visão israelense

Samuel Feldberg

Nos dias em que este artigo é escrito volta a escalada de violência aos conflitos no Oriente Médio. No Iraque, a eliminação do líder da Al-qaeda no país, Abu Musab al-Zarqawi não impediu que bombas continuassem a explodir no seio da população civil, matando xiitas e sunitas que nada têm a ver com a disputa pelo poder no país. Na Faixa de Gaza, recém-abandonada pelos israelenses, continuam a proliferar ataques de foguetes ainda rudimentares (mas cada vez mais poderosos e precisos) a partir das áreas fronteiriças a Israel, atingindo as cidades de Sderot e Ashkelon, e transferindo para o sul a vulnerabilidade características dos ataques de Katyushas por parte do Hizballah na Galiléia. A reação israelense, como historicamente, levou à morte de vários civis e à eliminação de vários elementos ligados à liderança dos grupos militantes palestinos, aí incluído o Hamas, rompendo formalmente um frágil trégua que já durava mais de um ano.

O Irã continua a recusar-se a interromper seu programa de enriquecimento nuclear, o que aliado à retórica sobre a destruição de Israel e a negação do Holocausto combina-se com o interesse israelense em manter-se como a única potência nuclear na região.

Samuel Feldberg é Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, pesquisador do NUPRI e membro do GACINT.

E a disputa entre o Hamas, atualmente o legítimo governante dos palestinos, e o presidente da Autoridade Palestina, Mahmoud Abbas, permite aos israelenses continuar alegando que não existe um parceiro para negociar a paz.

Assim, do ponto de vista de um impasse, israelenses e norte-americanos identificam-se na condição de supostamente abrirem a porta para negociações com os palestinos e o Irã sem que obtenham resposta positivas a seus acenos.

Desde o ano de 2000, quando fracassaram as negociações entre Ehud Barak e Yasser Arafat, as relações entre as partes tem sido pautadas pela violência, em variados níveis. Depois de uma onda de terror e da reversão completa da autonomia palestina, os israelenses finalmente optaram por uma política de unilateralismo, iniciada com a construção do muro (ou cerca) que passou a criar uma separação física entre as duas partes, e culminando, em 2005, com a retirada de suas tropas e de sua população civil da Faixa de Gaza, ocupada e colonizada desde 1967.

Os acordos de Oslo de 1993 haviam prometido uma nova era nas relações entre israelenses e palestinos, definindo um retorno à partilha de 1947, ainda que deixando temas difíceis como Jerusalém e o retorno de refugiados para uma discussão posterior. (Os críticos do plano argumentaram então ser esta uma maneira de evitar a abordagem de problemas insolúveis).

A incapacidade (ou a recusa) de Arafat de evitar a proliferação de grupos armados, levou a uma alternância de períodos de calmaria e violência que desembocaram no

governo de Ariel Sharon, eleito para quebrar a espinha dorsal do terror palestino e que, surpreendentemente, rendeu-se ao conceito da separação unilateral, abandonando sua trajetória iniciada com a colonização dos territórios ocupados durante a guerra de 1967. O governo de Sharon foi excepcionalmente bem sucedido em várias frentes: a segunda Intifada¹ foi derrotada através da maciça intervenção militar israelense, aliada a um efetivo trabalho da inteligência, as relações com os Estados Unidos aprofundaram-se, especialmente após a identificação entre os dois governos resultante do impacto do 11 de setembro e as relações de paz entre Israel, o Egito e a Jordânia não foram abaladas, ainda que não se tenham estreitado. E, ainda que o “mapa da Estrada” tenha trazido as potências européias de volta ao cenário após uma longa ausência, não se cogita nenhuma intervenção direta nos moldes dos Bálcãs.

Efeitos da situação no Iraque sobre a doutrina militar israelense

No momento em que o Iraque foi derrotado pelos Estados Unidos e seu exército dispersado, os israelenses viram eliminada a maior ameaça convencional a partir do leste. Israel beneficia-se especialmente das caóticas condições no Iraque, com disputas internas que impedem que se repitam as ações praticadas por Saddam Hussein, como o lançamento de mísseis (convencionais) em 1991. Mas esta situação pode não perpetuar-se. Assim como a derrotada Alemanha nazista foi re-armada para incorporar-se ao esforço norte-americano de contenção da União Soviética, também a estabilização do Iraque tende a levar ao re-erguimento de seu exército para estabilizar o país, um exército que pode no futuro voltar-se novamente contra Israel.

Se, quase trinta anos após a assinatura do tratado de paz com o Egito, os estrategistas militares israelenses ainda consideram a possibilidade de uma guerra convencional na sua fronteira sul e dispendem a maior parte do orça-

apresenta um novo desafio aos estrategistas e formuladores da política externa israelense.

O aumento da ameaça balística e dos riscos representados pelas ADM de certa maneira compensam a diminuição da probabilidade de manutenção da ameaça à sobrevivência do estado israelense, representada pelo potencial convencional dos vizinhos de Israel de 1948 até 1973.

No passado o estado israelense baseou-se na capacidade de sua força aérea para garantir a imunidade de seus centros urbanos e a mobilidade de suas forças blindadas. A inclusão dos novos aviões F15-I, com tanques de combustível adicionais, permitiram estender o longo braço da capacidade israelense de retaliação, no que se transforma cada vez mais em uma força capaz de retaliar e não de defender. Os mísseis balísticos obtidos por países como o Irã e estacionados na Síria e no Líbano somente poderão ser interceptados por amplos, complexos e extremamente onerosos sistemas de defesa anti-mísseis, que ainda estão em sua fase preliminar de desenvolvimento.

Israel dispõe de algumas opções estratégicas. Durante muitos anos a doutrina de segurança israelense baseou-se numa combinação de preempção contra ameaças convencionais (como alegado em 1967), ataques preventivos, dissuasão convencional e a manutenção de uma vantagem qualitativa para compensar a ampla vantagem quantitativa de seus vizinhos hostis. Além disso, desde 1960, ameaças à sobrevivência do Estado tem sido confrontadas com uma capacidade nuclear ambígua e não declarada, aceita pelos Estados Unidos e talvez até encarada como uma “dispensa” de intervenção direta norte-americana no caso de uma ameaça à sobrevivência de Israel.

A combinação da dissuasão nuclear e convencional, que atendeu somente às ameaças convencionais enfrentadas pelo estado israelense nas últimas quatro décadas, tem agora de dar conta também da potencial ameaça nuclear iraniana; o maior dilema enfrentado por Israel relaciona-

se com a capacidade de retaliar. Dado que Israel é a única potência atômica da região e, portanto, qualquer ataque que sofra com ADM não será nuclear, uma retaliação não convencional forçaria os israelenses a inaugurarem

uma nova era com a utilização de uma bomba nuclear, a primeira desde 1945, para manter a sua credibilidade. Talvez esta tenha sido a mensagem entendida pelos vários países árabes e mesmo pelos palestinos quando decidiram engajar-se nas negociações que levaram aos acordos de Oslo.

A proliferação de ADM e de mísseis balísticos talvez obrigue os israelenses a tornar mais explícita sua capacidade dissuasiva, respondendo frontalmente aos clamores pela destruição do país. E, em paralelo com o desenvolvimento do sistema de proteção anti-mísseis, herdeiro da Iniciativa de Defesa Estratégica do governo Reagan (quando se assi-

As novas fronteiras, unilateralmente definidas, continuarão a ser contestadas como as de 1948 e de 1967, tanto por um governo do Fatah quanto por um governo do Hamas.

mento em plataformas convencionais, certamente no caso do Iraque o risco não será menosprezado no médio e longo prazo.

As ameaças percebidas pelos israelenses têm se transformado ao longo da última década. Combinaram-se, no período, o final da Guerra Fria, o estabelecimento dos Estados Unidos como a única super-potência, as intervenções militares que não solucionaram a questão iraquiana, o programa nuclear iraniano (somado ao desenvolvimento de mísseis balísticos e a proliferação das armas de destruição em massa – ADM) e o sempre estancado processo de paz entre Israel e os palestinos. Esta combinação de fatores

nou o protocolo de cooperação estratégica entre Israel e os EUA), os israelenses têm avançado no desenvolvimento de mísseis balísticos, demonstrando sua capacidade através de bem sucedidos lançamentos de satélites, e estão bem à frente de seus adversários.

Em paralelo com o processo de determinação de uma política de dissuasão, Israel vem intensificando sua cooperação estratégica com a Turquia, rival da Síria e do Irã na região, apesar da recusa turca em permitir o assalto das

Do ponto de vista israelense, as disputas entre as facções palestinas são mais que convenientes para a criação das condições que justifiquem uma ação unilateral.

tropas aliadas contra o Iraque a partir de seu território, e das relações desenvolvidas ao longo dos anos entre Israel e a minoria curda no Iraque. Durante os últimos anos houve manobras conjuntas, incorporação de tecnologia militar israelense pela Turquia e cooperação dos serviços de inteligência, uma aliança que se opõe frontalmente ao eixo Irã-Síria.

A questão nuclear do Irã

Este ano os israelenses festejam o 25º aniversário do ataque da força aérea israelense que destruiu o Osirak, o reator nuclear francês, construído no Iraque e que, apesar das alegações norte-americanas sobre um programa nuclear iraquiano, nunca foi reconstruído.

Apesar das diversas análises e cenários considerando um ataque ao Irã, este não é o Iraque e a conjuntura internacional certamente não é a mesma do início da década de 1980. O que provavelmente não mudou foi o princípio da que veio a ser conhecida como “Doutrina Begin”², que continua válido até hoje. Os críticos do ataque ao Osirak (entre eles vários israelenses), entretanto, alegam que a destruição do reator, em lugar de impedir o avanço do programa nuclear iraquiano somente o atrasou; e que após alguns anos o Iraque reconstruiu sua infra-estrutura nuclear, obtendo tecnologias que já não necessitavam do reator para a produção de armas nucleares. Assim, o ataque israelense teria acelerado o esforço iraquiano, que teria sido bem sucedido se o Iraque não tivesse invadido o Kuwait e atraído a atenção dos Estados Unidos para seu potencial desestabilizador na região. Dez anos depois Saddam Hussein repetiria o processo; a expulsão dos inspetores da ONU e a aquisição de tecnologia para o enriquecimento de urânio teriam finalmente levado ao surgimento de uma nova potência no Golfo, agora protegida por um escudo nuclear. E ainda que não tenham sido encontradas as tão propaladas ADM, não há dúvidas sobre as intenções do regime iraquiano de produzi-las, além do histórico de sua propensão em utilizá-las.

O governo israelense atual, enfrentando o mesmo dilema, certamente pergunta-se se pode voltar a aplicar a dou-

trina. É um governo em muitas características semelhante ao de 1981: um primeiro ministro sem uma importante carreira militar em seu histórico, um governo que, ainda que não seja do Likud, pode ser visto como seu herdeiro, e a situação interna é de relativa tranquilidade.

Mas Israel e Irã, como é sabido, nem sempre foram adversários ferrenhos, e têm várias características comuns. Até a queda do Xá em 1979 ambos eram países de população não árabe, localizados nas extremidades do Oriente Médio,

importantes aliados dos Estados Unidos praticando a Doutrina Nixon³ e cercados por um “mar” de árabes hostis. E mesmo após a ascensão de Khomeini ao poder, durante a guerra Irã-Iraque,

houve espaço para uma retomada daquela aliança e a colaboração entre Irã e Israel quando se fez necessário impedir uma vitória iraquiana. Ironicamente foi a necessidade iraniana de encobrir sua colaboração com Israel que elevou o tom das críticas ao aliado israelense, intensificando o apoio moral do Irã à causa palestina.

Desde então, a transformação do conflito em um embate ideológico e um instrumento de propaganda do governo iraniano fez desaparecer qualquer possibilidade de reconhecimento de possíveis interesses estratégicos comuns. Não só os iranianos utilizaram-se deste instrumento; desde o governo trabalhista do início da década de 1990, a hostilidade iraniana e seu apoio ao Hizballah, tem sido apontados pelos israelenses como importante empecilho ao avanço das negociações de paz com os palestinos. Assim, a combinação de um real temor ainda baseado na memória do Holocausto, o fortalecimento de um adversário estratégico regional e a possibilidade de adjudicar a um elemento externo parte da culpa pelo fracasso das negociações com os palestinos passou a nortear a formulação da política externa israelense e a influenciar a forma como o Irã era visto pelos Estados Unidos. Se a liderança iraniana for vista como irracional (segundo as declarações do presidente Ahmadinejad, se tomadas pelo seu valor de face) então a aplicação da dissuasão clássica não seria efetiva, exigindo também posturas inflexíveis da comunidade internacional. O interesse de Israel está em dissociar o conflito entre Israel e o Irã de uma disputa hegemônica na região e transformá-lo em um confronto entre a única democracia do Oriente Médio e um governo teocrático hostil ao Ocidente e seus valores.

O plano de convergência de Ohlmert e as consequências da retirada unilateral de Gaza

O recém formado governo israelense enfrenta diversos problemas. Apesar da aceitação de sua plataforma de continuidade do plano de retirada de Gaza, propondo o abandono de amplas áreas da Cisjordânia e a incorporação dos grandes assentamentos lá localizados, ninguém duvida da dificuldade em implementar tal política. Por um lado

os 60.000 colonos que serão forçados a abandonar seus lares tendem a opôr-se de maneira muito mais violenta, o que gerará vítimas e acusações recíprocas de provocação de uma guerra civil. Por outro, a atual composição da coalizão israelense não poderá ser mantida, já que os partidos religiosos que dela fazem parte não aceitam a retirada de locais considerados sagrados para o judaísmo, uma herança bíblica recuperada para não mais ser abandonada.

Do ponto de vista das relações com os vizinhos, a Jordânia teme que na sua fronteira surja uma “terra de ninguém” dominada por radicais islâmicos que, eventualmente frustrados por não poderem avançar em direção ao oeste, voltem-se para o leste como aconteceu em 1970. E a

A disputa do Fatah com o Hamas se dá em todos os níveis da sociedade palestina, especialmente no que se refere à capacidade de empregar apadrinhados no serviço público que não só é maior, mas é em muitos casos o único empregador disponível.

última coisa que os israelenses necessitam é ter de intervir na Jordânia para novamente salvar seu aliado de um golpe de estado palestino. Não faltam exemplos dos recentes problemas enfrentados pelo Egito, que se viu responsável pelo controle do acesso à Faixa de Gaza, num retrocesso de 40 anos e gerando conflitos que tendem a minar as relações entre o Egito e Israel.⁴ Os atentados no Sinai, perpetrados contra importantes centros turísticos egípcios, ainda que coloquem Israel e Egito do mesmo lado na luta contra o terror, podem também ser vistos como pressão sobre o governo egípcio para facilitar a ação de grupos terroristas contra Israel.

Uma retirada unilateral terá ainda de contar com o apoio dos norte-americanos, não só para o financiamento do enorme custo implicado mas também para conter a pressão que Israel sofrerá do mundo árabe e mesmo dos signatários do “Mapa da Estrada”. O recém-empossado primeiro ministro israelense já visitou os Estados Unidos e a Inglaterra, não por acaso os principais atores na ocupação do Iraque, mas não pôde obter o apoio incondicional que buscava. Ambos os governos preferem aguardar a evolução do confronto entre o Hamas e a liderança da Fatah antes de endossar uma ação israelenses que talvez seja irreversível.

Vários pontos ainda não estão claros no plano proposto por Ohlmert: a retirada se dará, como em Gaza, também por parte dos militares? Quem garantirá então a segurança dos territórios? Como se manterá a contigüidade das áreas palestinas, condição necessária para a criação de um estado palestino viável? Quem controlará as fronteiras ocidentais da Cisjordânia? E o acesso aos picos adjacentes ao Vale do Jordão, área considerada estratégica desde antes da criação do estado de Israel. E, como sempre, o que aconte-

cerá com Jerusalém, em cuja parte oriental vivem dezenas de milhares de palestinos?

Mais grave talvez seja o fato de a implementação do plano não trazer uma solução. As novas fronteiras, unilateralmente definidas, continuarão a ser contestadas como as de 1948 e de 1967 tanto por um governo da Fatah quanto por um governo do Hamas, por mais que estes aceitem a existência de um estado israelense. Os palestinos, assim como os israelenses, continuarão a usar o tema como válvula de escape para suas disputas políticas internas, e muralha alguma, por mais alta que seja, dará conta de um vizinho hostil equipado com mísseis e foguetes. Qualquer solução que não inclua uma negociação e um acordo manterá uma situação de conflito, que fatalmente levará a um retorno das tropas israelenses ao território palestino, seja provisória ou permanentemente.

Enquanto isso, acumulam-se mortos e feridos de ambos os lados mesmo sem um confronto aberto entre as partes. Em 12

de junho, cinco israelenses morreram vitimados, não pelo terror, mas pelo descarrilamento de um trem e vários palestinos morreram em confrontos entre as forças armadas do Fatah e do Hamas. Do ponto de vista israelense, para a criação das condições que justifiquem uma ação unilateral, as disputas entre as facções palestinas são mais que convenientes: os grupos armados palestinos estão praticamente em guerra uns com os outros, seqüestrando e assassinando rivais, atacando edifícios do governo e sofrendo os efeitos de um total enxugamento dos recursos necessários para manter em funcionamento o embrião do estado palestino.

Somente o tempo dirá se a política foi acertada, ou se levou os palestinos a uma situação em que já nada havia para perder.

Toda e qualquer ação israelense dependerá do desfecho da disputa de poder entre as várias facções palestinas. Ao longo dos últimos meses a Autoridade Palestina tem sido boicotada num esforço para obrigar o Hamas a aceitar as condições básicas de reconhecimento do direito de Israel à existência e a renúncia ao terror como instrumento de pressão. Um difícil equilíbrio tem sido buscado, para manter a pressão, ao mesmo tempo em que se evita a eclosão de uma séria crise humanitária. A mensagem para a população palestina que elegeu o Hamas será, ao mesmo tempo um incentivo para aqueles que repudiam o extremismo e o terror e um aviso para aqueles que acreditam que uma organização terrorista no governo pode alcançar seus objetivos. A liderança da Fatah, tanto ou mais que israelenses e norte-americanos, está interessada no fracasso da nova administração. Sua disputa com o Hamas está muito mais em evidência no setor de segurança, em que repetidos choques de milícias armadas tendem a gerar mais vítimas, mas a rivalidade se dá em todos os níveis da sociedade, especial-

mente no que se refere à capacidade de empregar apadri-
nhados em um serviço público que, não só é o maior, mas
em alguns casos o único empregador disponível (ainda
que ultimamente não tenha sido capaz de remunerar seus
empregados). A retomada de atentados terroristas pode vir
a ser elemento de pressão utilizado pelas duas partes. As
Brigadas dos Mártires de Al-Aqsa (grupo armado ligado
à Fatah) poderiam intensificar suas atividades para causar
problemas ao Hamas, responsável pelo ministério da segu-
rança no novo governo. A demanda por uma equiparação
forçaria o rompimento da trégua com Israel e possíveis re-
talhações maciças que derrubariam o governo eleito, que
já começa a perder legitimidade frente à grave crise que
enfrenta a sociedade palestina. A Fatah poderia recuperar
o controle mais rapidamente minando a posição do Hamas
que tentando reformar suas instituições.

O Hamas tem se defendido culpando israelenses, nor-
te-americanos, a comunidade internacional e a Fatah e
colocando nas ruas uma guarda armada que contesta fron-
talmente o monopólio da única força de segurança formal
em atuação nos territórios. Enquanto a Fatah tenta colocar
os funcionários públicos contra o novo governo, o Hamas
utiliza sua influência nas mesquitas e escolas para minar as
instituições tradicionalmente controladas pela Fatah.

O maior risco de um impasse está no fortalecimento de
grupos formalmente empossados e vestidos de um manto
de legitimidade que continuem a enfrentar-se, algo remi-

nescente das SA e SS dos primeiros anos do regime nazista.

Enquanto isso, no nível da disputa com os israelenses,
importantes líderes continuam a ser eliminados, como
nestes dias o líder do Comitê de Resistência Popular, res-
ponsável pelo assassinato em 2005 de Mussa Arafat, chefe
da inteligência palestina, e recém-nomeado para uma im-
portante posição no ministério do interior.

Se ficar demonstrado que os membros das forças de
segurança seguirão aqueles que pagarem seus salários, es-
tará demonstrado também o acerto da política israelense
de cortar, na medida do possível, o acesso a recursos por
parte do Hamas.

Os líderes do Hamas continuam insistindo em manter
sua postura de não reconhecimento de Israel e não colabo-
ração com a Fatah, o que levou Mahmoud Abbas a convo-
car um plebiscito, ação tão unilateral quanto os planos isra-
elenses de retirada da Cisjordânia. Uma derrota do Hamas,
e sua conseqüente saída do governo provavelmente levaria
a uma tentativa de deslegitimar a Autoridade Palestina e
a uma onda de atentados contra os israelenses. Não pode
ser descartada a emergência de uma sociedade completa-
mente fragmentada, dominada por milícias armadas, nos
moldes do que ocorreu na Somália. O que certamente se
tornaria terreno fértil para o Al-Qaeda e seus aliados.

Talvez este seja o maior incentivo para que Israel e os
Estados Unidos encontrem uma solução alternativa, e sem
perda de tempo.

Notas

¹ O levante contra a ocupação israelense. É necessário
diferenciar o primeiro movimento, efetivamente popular, do
segundo no qual envolveram-se grupos armados patrocinados
pela Autoridade Palestina, tornando-o uma revolta armada

² A Doutrina Begin prega a necessidade fundamental de evitar
que os inimigos de Israel obtenham armas nucleares.

³ A Doutrina Nixon tinha por finalidade evitar outro
envolvimento como o do Vietnã, transferindo aos aliados

norte-americanos a responsabilidade pela manutenção de um
perímetro regional, apoiados por recursos norte-americanos

⁴ Não somente diplomatas egípcios foram seqüestrados por
milícias armadas na Faixa de Gaza. As forças de segurança
israelenses mataram dois egípcios encontrados no Neguev e
o crescente contrabando de armas para a faixa de Gaza vem
gerando acusações por parte dos israelenses de que os egípcios
estariam envolvidos.

Human Security: a paradigm contradicting the national interest?

Robert Schütte

Talita Yamashiro Fordelone

Human Security has sparked remarkable turmoil throughout the epistemic community of international relations during the last years¹. Being on the one hand popularized by international organizations like the United Nations², on the other hand proclaimed as a practical foreign policy posture by states like Japan, Norway and Canada, this apparently innovative concept of security imposes itself to the scientific discussion. Human security refers to the human being and its individual security as a pattern of international relations, widening thereby the scientific perspective to threats beyond military security taking into account interrelated problems of under-development and human rights³. This orientation represents in fact a crucial contestation to the current hegemonic paradigms of realism and neo-realism with their concentration on interstate security competition. However, there is not only dispute about questions of analysis and explication, but also divergence concerning the normative character of this new paradigm. Human Security claims to deliver an analytical framework for research and explanation of

security problems, but moreover, as a normative concept, it also demands to be a practical signpost fully applicable to foreign policy. Such a political predisposition renders the emerging paradigm of Human Security especially sensitive to reproaches put forward by competing schools of thought in international relations theory: Is the concept nothing but idealistic hot air⁴, inapt to confront the rough reality of an anarchic international system which forces all states to care but for their own national interest? Doubting the applicability of the Human Security paradigm to real politics means neglecting an essential component and motif of Human Security as a whole, committing thereby a deadly blow to its legitimacy. Putting it simply: Who needs a signpost signing nothing but abstract theory?

The first part of this paper will show that it is misleading to assert an incongruence between Human Security and the promotion of the national interest of the state. It will be shown that the assumption of a somehow determined national interest, above all defended by (neo-) realist theory, defects on grounds of a profound misunderstanding of the formation of interest. In the second part, the paper will present an alternative ideational concept of interest-formation, describing it as a composite reflection of narrow intersubjective needs as well as profound normative predispositions, being however neither rational nor irrational in character. Once established this argument, the conjured up tension between the national interest and an application of Human Security in the realm of foreign policy is solved, and the political character of an adoption or

Robert Schütte is a student at the Institut d'Études Politiques de Paris and at the University of Cologne, completing his Master in Political Sciences, History and Philosophy. He is particularly focusing on International Relations theory, European Union, and the German welfare state.

Talita Yamashiro Fordelone graduated in International Relations at the University of São Paulo (USP). In the Autumn of 2005, she attended the Institut d'Études Politiques de Paris, during an exchange semester in the International Affairs major, Development Studies concentration.

Special thanks to Jan Schmitz, Pawel Radchenko, Tatjana Radchenko, and Nina Hall for their helpful contributions.

non-adoption is reconstituted.

Interest as an objectively deductible pattern in liberal and realist theory

Realist critics of Human Security object that States are principally interested in their own security and do not in general care about the “fear” or “need” of other people as long as primary national interests are not at stake. The consideration of human rights plays at best a marginal role in the great gamble of power-politics in the context of an international struggle for security, power and position. Hence, insofar as human security is not promoting the national interest of the state, it can be discarded as an irrational and even risky adventure originating from a sometimes idealistic human mind⁵. The mounting criticism of “realist” conservatives inside the Republican Party towards

Human Security refers to the human being and its individual security as a pattern of international relations, widening thereby the scientific perspective to threats beyond military security and taking into account problems of under-development and human rights.

the neo-conservative politics of the Bush administration, setting the promotion of liberal democracy worldwide as a strategic goal⁶, portrays a such refusal of a normatively loaded foreign policy aiming at the spreading of liberal democracy all over the world: “As we wage war today to keep the world safe from terror, we must also work to make the world a better place for all its citizens.”⁷ Against such an understanding of American internationalism, the two prominent realist scientists Stephen Walt and John J. Mearsheimer haven taken a clear stance, especially against the intervention in Iraq: “Although the United States would almost certainly win such a war, armed conflict with Iraq would divert resources and attention from the more important task of eliminating the terrorist threat. (...). In short, an invasion of Iraq is the wrong war in the wrong place at the wrong time.”⁸ Underlying a such view of international relations, most clearly explained in Waltz Theory of International Politics, is the theoretical presupposition that states do have a rationally deductible and objectively identifiable national interest. Thus, the realist discourse in international security concerns primarily the question of how to promote the national interest or, to put in an economical term: how to maximise the utility of the state. For the case of Iraq, it is apparent that many realists are at odds with their “missionary” neo-conservative counterparts, reproaching them the pursuit of ideological politics detrimental to the promotion of the national interest. Of course, such a blame refers to all forms of “ideology”, including naturally the paradigm of Human Security, which are

not supposed to maximise the national interest. In order to come to grips with this reproach we have to answer the question: What is the national interest and how is it constituted? To understand the notion of the term national interest, it is essential to understand its philosophical origin and conception.

Following the classical thoughts of utilitarianism formulated by Bentham and Mill, every human being is driven by the desire to achieve as much happiness as possible and to avoid pain. The objective of ethical politics, based on this endeavour to achieve “happiness”, should thus be to promote the quantitative maximization of good consequences for a population. Liberal economics grasped this thought applying it in a particular fashion to their thinking by equating “happiness” with the materially measurable maximization of the consumption of goods; because everybody is striving for happiness, that is nothing else but the maximization of utility, everybody tries to achieve the maximization of consumption. This is an essential point because it enables the liberal theory to define utility regardless of the actors socialisation, culture and normative predis-

position. The theoretical clue of this perspective is the possibility to objectify the utility of agents by establishing that everybody is an egoistic and rational maximizer of its own consumption, a so called homo oeconomicus. People can maximize their utility, or putting it in the political term “interest”, in optimal or suboptimal ways, but they do not define their utility in a fashion of striving or not striving for happiness/consumption. Being for example born into a wealthy family, it would be rational to demand lower taxes, to engage against systems of redistribution and adhering to a liberal party, this way maximising efficiently the individual opportunity to consume goods now and in the future. The other way around, being born into a poor working class environment should spark the motivation to fight for higher taxes, a more equal distribution of wealth and to engage in a labour party. It is noteworthy to state that this scheme works only as long as the poor are not becoming rich, because from that moment on the nouveau riche will change their preferences according to their new social position by joining a liberal party. Given such a reconfiguration of circumstances, it would simply not be rational for an egoistic maximizer of utility to fight for higher taxes. The key point here is that liberal thought determines utility and interest principally as an intersubjective and rationally deductible pattern, which can be more or less efficiently maximized. Changes of outcome are rather explained by external factors than by intrinsic phenomena. The formerly poor and now nouveau riche do not change their preferences because of a change caused by an insight that liberal

values are morally superior to socialist values. The change of political preferences was rather caused by the change in social position, rendering now the defence of liberal values congruent with their own interest in the maximization of consumption. This change of preference is therefore constituted exogenously by a change in the environment, and not by an endogenous change in values held by the agent. Hence, interest is a function of exogenous circumstances. There is no variation in liberal theory between different people, different cultures or different histories, because all human beings can be regarded as black boxes driven by the same motivation in striving for the maximization of consumption. The consequence is an exclusion of endogenous ideational predispositions held by the agent as an explanation for interest. Interest has been externalized with reference to the maximization of consumption, it is therefore constituted exogenously by the environment. Wendt is right to state that “neo-classical economists (...) try to avoid making substantial assumptions about actors psychology by explaining varying outcomes through reference to changing prices in the environment rather than changing preferences.”⁹ With the assumption of the homo oeconomicus as a unitary and egoistic utility-maximizer, liberal thought conceptualises agents as black boxes.

The above explained consideration of egoistic self-regarding black-box agents found its way directly into the neo-realist paradigm. This is a barely astonishing fact regarding the strong impetus liberal economics had on the conception of Waltz Theory of International Politics. In fact, Waltz is very clear about the analogy between market and international system: “(...) the parallel with market

ship, but whether it is placed on the upper or lower end of the power hierarchy. By ruling out endemic attributes and in ascribing to external factors the status of an independent variable to explain interest, neo-realism reflects a liberal ontology of rational interest. In consequence, neo-realists argue that a foreign policy not promoting the security and power of the state suffers from a deficient maximization of the national interest. Making whole-hearted efforts to provide for human security might seem morally decent. However, decency may mostly be an unaffordable luxury under a merciless international anarchy and the fight for power and position. Distracting valuable resources from the realization of primary, that is egoistic, needs to altruistic ends means in this perspective always an imposition of opportunity costs, thus a suboptimal way to maximize the rational “national interest”. Given this argument, a practical application of human security as a doctrine of foreign policy would always be in tension, or even contradiction, to the realization of the national interest.

Security is what states make of it

Human Security, nothing but a devout wish of starry-eyed idealists out of touch with reality? In fact, there is no theoretical evidence to believe so. On the contrary, there is rather good reason to doubt the theoretical foundation of neo-realist assumptions about the formation of “national interest” and therefore the criticism posed to Human Security by it. Neglecting the endogenous dimension of agency, neo-realism rules out ideational factors like norms, socialisation and identity in order to conceptualise exogenous factors as independent variables having causal influence on interest. In stating self-regardness as well as power- or security-seeking as constant motivational attributions of states, the explanatory role falls to the changing factor of the external environ-

The orientation proposed by Human Security represents a crucial contestation to the current hegemonic paradigms of realism and neo-realism.

theory is exact. Both states and firms are like units. Though all of their variations in form, firms share certain qualities: They are self-regarding units that (...) decide for themselves how to cope with their environment and just how to work for their ends. Variation in structure is introduced, not through differences in the character and function of the units, but only through distinctions made among them according to their capabilities.”¹⁰ Neo-realism as a structural theory claims to abstract from unit-level attributes, this way excluding variations in normative or psychological predispositions. The only behavioural assumption established is that states are egoistic and above all concerned about their own security. Different “national interests” derive therefore not from endemic varying attributes of agents but from exogenous variations of structure. For the explanation of national interest in neo-realism it does not matter whether a given state X is a democracy or dictator-

ment in which the state tries to maximize its interest in a rational-choice manner. Hence, given a particularly specified external environment and the assumption of the above mentioned constant motivational attributes of agency, it is possible to state an objective and rational national interest which can be more or less efficiently maximized by the state. It is this conclusion which can be doubted.

Interests are only limitedly objective in character and essentially subjectively constituted by ideational factors. Even if neo-realism is right to label “security” a basic motivation for states, the question remains unanswered how security is defined. State behaviour can hardly be explained by an underspecified strive for security by self-regarding actors. Integrating norms, identities and socialisation as endogenous factors to a model of interest-formation can help a great deal to understand state-behaviour as well as the dynamic “political” character of interest. I argue that

the formation of “national interest” is a function of fundamental exogenous factors as well as endogenous ideational variables. The exogenous factors set effective borderlines for the pursuit of interest, binding thereby every actor in the system. The endogenous ideational components define the national interest through norms, identity and socialisation. It may be though consensual that all states are bound by the necessity to save survival and security. However, the national interest itself is defined by identity and norms of the agent itself and can not be regarded as the function of environmental patterns. Ideas give in this sense for example content to security by defining a concept of security: Security of the narrow nation state? The members of an Alliance? A particular group of, for example democratic, states? Or even all human beings like in the concept of human security? Interest can not be stated objectively because it is subjective by its nature; furthermore, it can be rationally strived for but not being itself rational.

Ideas and socialisation define the fashion, in which environment and behaviour of other agents is interpreted, categorized and evaluated. These cognitive processes can lead to extremely different interpretations of reality and its meaning to the agent, depending on its normal predispositions and, noteworthy, independent of changes in environment. History and socialisation play a crucial role in forming interest: At the start of the 20th Century, the German military build-up was regarded by its European neighbours as a dangerous challenge to their national securities. In contrast, Germany has proved to be a reliable, calculable and above all friendly partner in Europe during the second part of the 20th century: the practise of institutionalised cooperation of normatively “coherent” states in the Euro-Atlantic community, above all in NATO and the European Community, functioned over the last 60 years

Interests are only limitedly objective in character and essentially subjectively constituted by ideational factors. The national interest is neither objectively definable nor rationally deductible.

as successful means to build up confidence and friendship between the states of the Western hemisphere. Hence, comparable politics in the year 2006 are not anymore regarded as a threat to the national security of France, Britain or Luxembourg, but rather welcomed as a step forward to empower European or NATO capabilities. Neglecting the importance of socialisation and changing identities of states would thus be a profound misunderstanding of the dynamics of international relations. Applying these factors to the definition of security, the German Empire for example defined its national interest, identity and role in the international system 100 years ago in dissociation to France and Britain, whereas the Federal Republic nowadays iden-

tifies its own security as inseparably attached to that of its European neighbours. Wendt and other scientists have extensively worked on the question of norm-constitution, socialisation and culture¹¹, the present paper will therefore concentrate in the subsequent section on the influence of ideational factors on state behaviour.

It was argued that interest can not necessarily be an objective product of exogenous factors but has to be understood as the function of endogenous and exogenous attributes of agents. An illustration of the subjective character of the national interest and its dependency on ideational concepts is the Spanish governmental change in 2004: After the terrorist attack in Madrid on march 11, the conservative government under Aznar lost the national elections and had to handover power to the socialist party under Zapatero. While the former was a steadfast champion of the invasion of Iraq in 2003 and was supposedly not to change this course, the later announced and carried out immediately the retreat of all Spanish troops after his victory. Furthermore, he aligned his country ostentatiously with the intervention-critics Chirac and Schröder and ceased the blocking of the European Constitution, thereby taking detrimental positions in foreign policy with regard to his predecessor. How is this explainable? What changed was neither the relative position of Spain in the international system nor in the European Union: It has to be stated that although the terrorist attack caused enormous suffer and meant a shock to the Spanish as well as European publics, it did not change the Spanish power position in the international arena. There was neither a causal influence on aggregate national military capabilities nor a lasting economical impact. What changed was the conception of the national interest based on differing normative predispositions and different self-images, roles and identities

of Spain in Europe and the international system, induced by the change of government from Aznar to Zapatero. Obviously, the two party leaders stood for significantly different position regarding the international role of Spain, thus resulting in different definitions of

the national interest. The turn in the “national interest” of Spain can hardly be called ir/rational or objectively more or less advantageous regarding utility, because both attributes can not be attached to the category of “interest”. Neo-realists have serious trouble to explain the turn in Spain’s foreign policy, because there are only two possibilities to explain its results following their presuppositions: Either there was a deep shift in relative power-positions in the international system, or one of the two governments acted irrational in disrespecting the maximization of the national interest. The first possibility can be ruled out easily because of the short time-span between the shift in foreign policy orientations as well as of the assumption that a conserva-

tive government would have continued the already chosen way. The second possibility is more tricky to resolve: The Aznar and Zapatero governments implemented totally contradictory foreign policies in questions of highest importance for Spain. The assumption that one of the two governments ceased caring about the national interest would thus imply that it actually acted detrimentally to the national interest. How is it possible to choose the “bad guy”? Obviously both governments had comprehensible reasons for their policies with respect to their different conceptions of interest, and it is impossible to state that one of the two acted doubtlessly crazy or irrational. A closing answer to this question can not be found, thus undermining the neo-

There is no evidence to believe the claim that Human Security is nothing but a devout wish of starry-eyed idealists out of touch with reality. On the contrary, there is rather good reason to doubt the theoretical foundation of realism and neo-realism.

realist argument that one of the two governments acted irrational and deficiently with regard to the national interest. There is simply no objectively determinable national interest that could show politicians the best path to maximise the nations utility in a precise case like the discussed one.

What can be stated is that the formation of interest is a function of subjective ideational predispositions, and that this formation is of endogenously dynamic character. The national interest is what states make of it¹², being neither objectively definable nor rationally deductible. Like all normative decisions, the definition of interest is a political choice being only to a small part materially constrained. Hence, a change in government can lead to profound shifts in conceptions of interests, even if there are particular bandwidths intraversable at least for western-style democracies with a core of domestically shared consensual identities. The notion of rationality, although not applicable to interests itself, can however be understood in an instrumental fashion: Ideational endogenous variables constitute within a framework of exogenous factors the interest of an agent, which can then be rationally strived for. Contrary to everyday language, rationality is disconnected from the constitution of interest but a means to attain the objectives set by the interest. Taking up once again the example of a nouveau riche worker: In contrast to the liberal/realist model of interest constitution, it is probable that he will still stick to his socialised values of solidarity and social justice although his circumstances of life have changed. His interest can thus be interpreted as the function of ideational factors including normative predispositions, identity and socialisation to a certain environment with certain problems. Given a such interest, the nouveau riche will however use its rationality to strive for his aims, that is to achieve his goals in the most efficient way possible. Rationality is

therefore an instrument to achieve certain aims determined by the individual interest, being itself the function of mainly ideational attributes endogenous to the agent. Another hard illustration for this phenomenon would be an individual with an interest in killing himself and others in a suicide-bombing. Although incomprehensible, this constitutes for whatever reasons an interest, which can be rationally strived for. A such killer has thus for given reasons an interest in committing suicide while killing as many people as possible. He will though not chose to detonate on an abandoned field but search to accomplish his mission in a crowd of people; a rationally chosen behaviour.

The above mentioned explications and examples show that the liberal and neo-realist ontological assumption of an objective and rational interest given exogenously to agents ideational predispositions is in fact a profound misunderstanding

and a failure of category of the term interest. This signifies in consequence that the promotion of the national interest has not to be viewed as a contradiction to the application of a Human Security agenda. A such conception of foreign policy is as much justified as other conceptions, and it rests therefore a merely political question to define the national interest in a correspondent fashion. The instauration of Human Security as a policy guideline by the governments of Canada, Japan and Sweden marks a powerful point in favour of this emerging paradigm. A refusal of adoption can, therefore, no longer be founded in an alleged tension between Human Security and the national interest, but has to be clarified as a political decision supported by an explicit definition of the states interest. A such re-politicization can in the long term support the cause of Human Security by disclosing the normative and political foundations of national foreign policies, withdrawing them from the realm of untouchable technocratic experts specialised in the art of determining the best way to maximise optimally the national interest.

Paradigmatic shift and Human Security in international relations theory

Since the end of the cold war, the hegemonic paradigm of (neo-)realism has faced mounting criticism by schools like constructivism, neo-intuitionism as well as Human Security. Are the questions, tools and answers of the “realist” tradition still capable to explain international relations? It is noteworthy that contemporary economists are increasingly willing to introduce sociological and psychological suppositions to their theories in order to square “anomalies”: for his work on psychological factors in economics, Daniel Kahnemann even received the Nobel Price in 2002. Will international political theory also undergo a similar

paradigmatic shift during the coming years, abandoning well established and comfortable patterns of thinking in order to revise overcome theoretical axioms? Following Thomas Kuhn's work on the structure of scientific revolutions¹³, an emerging paradigm must not only explain reality, but have to perform better than its scientific competitors. The present work was aimed to support this endeavour in favour of Human Security: the first part of the paper showed that there is a certain ontological deficiency in realism committing a categorical failure discerning the notion of interest. The second part of the present work explained that the application of Human Security as a posture of foreign policy is not contradictory to the pursuit of the national interest, but depends on different normative predispositions as well as the political definition of what the national interest is about. With regard to the European Union for example, one can argue that Human Security, irrespective of the nation state, has already become a tacit stance amongst European states. The refutation of the alleged contradiction between a Human Security agenda and the promotion of the national interest is therefore of importance. Defending the ideational and political character of the formation of interest against liberal and realistic advocates of exogenously given material constraints is an essential basis for the scientific and practical legitimacy of Human Security as an emerging paradigm in international relations theory.

Notes

¹ Paris, Roland (2001). Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?, *International Security*, Vol. 26, No. 2, pp. 87-102.; Foong Khong, Yuen (2001). Human Security: A Shotgun Approach to Alleviating Human Misery? *Global Governance* 7, 231-236.; Buzan, Barry, Ole Wæver, and Jaap de Wilde (1998). *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner; Moller, Bjorn (2000). *The Concept of Security: The Pros and Cons of Expansion and Contraction*, Copenhagen Peace Research Institute.

² High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004). *A more secure world: our shared responsibility* and Kofi Annan's response; United Nations Development Programme (1994). *Human Development Report 1994 – New Dimensions of Human Security*. New York: Oxford University Press

³ For a more detailed discussion of Human Security as a paradigm in International Relations Theory, see: Amouyel, Alexandra (2006). What is Human Security? *Human Security Journal*, 1/06, Institut d'Etudes Politiques de Paris

⁴ Paris, Roland (2001)

⁵ For classical arguments against idealistic policies compare for example: Carr, E. H. (1939). *The Twenty Years Crisis*; Palgrave; Morgenthau, Hans (1948). *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York

⁶ The National Security Strategy of the United States of America, 2002

⁷ President Bush, Washington, D.C. (Inter-American Development Bank), March 14, 2002

⁸ http://www.ksg.harvard.edu/news/opeds/2002/iraq_che_111502.htm

⁹ Wendt, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*, Cambridge, p. 99

¹⁰ Waltz, Kenneth N. (1978). *Theory of International Politics*, 98

¹¹ Wendt, Alexander (1999)

¹² This is an allusion to a path-breaking paper of A. Wendt, making a point for neo-constructivism in international relations theory: Wendt, Alexander (1992). Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics; *International Organizations*, 46/2.

¹³ Kuhn, Thomas S. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press

References

- Amouyel, Alexandra (2006). "What is Human Security?". Institut d'Etudes Politiques de Paris, *Human Security Journal*, 1/06.
- Buzan, Barry, Ole Wæver, and Jaap de Wilde (1998). *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner;
- Moller, Bjorn (2000). *The Concept of Security: The Pros and Cons of Expansion and Contraction*, Copenhagen Peace Research Institute.
- Carr, E. H. (1939). *The Twenty Years Crisis*. Palgrave.
- Foong Khong, Yuen (2001). "Human Security: A Shotgun Approach to Alleviating Human Misery?" *Global Governance* 7
- High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004). *A more secure world: our shared responsibility* and Kofi Annan's response; United Nations Development Programme (1994). *Human Development Report 1994 – New Dimensions of Human Security*, New York: Oxford University Press
- Kuhn, Thomas S. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. University of Chicago Press
- Morgenthau, Hans (1948). *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York.
- Paris, Roland (2001). "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?", *International Security*, Vol. 26 (2)
- President Bush, Washington, D.C. (Inter-American Development Bank), March 14, 2002
- The National Security Strategy of the United States of America*, 2002
- Waltz, Kenneth N. (1978). *Theory of International Politics*.
- Wendt, Alexander (1992). "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics". *International Organization*, 46/2.
- Wendt, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge.

Robert McNamara como um teórico do realismo moderno nas relações internacionais

Rodolpho Talaisys Bernabel

Este artigo propõe um exercício de reconstrução racional e análise teórica do documentário cinematográfico denominado *Fog of War*¹ - exibido no Brasil com o título "Sob a Névoa da Guerra". Para tanto faço uso da Metodologia da Teoria da Ciência de José R. N. Chiappin²

O filme, dirigido por Errol Morris no ano de 2003, é uma compilação da entrevista com Robert Strange McNamara, gravações do entrevistado como secretário de defesa dos Estados Unidos da América e imagens da política norte americana e das principais guerras do século 20 - Primeira Guerra Mundial, Segunda Guerra mundial, Guerra Fria e Guerra do Vietnam.

A reconstrução racional procurará mostrar quais são as principais concepções de McNamara acerca das relações internacionais, e a análise teórica tentará estabelecer seu pensamento como pertencente ao programa do realismo moderno inaugurado por Hans Morgenthau. Assumo aqui a análise de Morgenthau feita pelo professor José R. N. Chiappin³ que mostra o surgimento de um novo realismo nas relações internacionais, o realismo moderno, diferente do realismo clássico. Obviamente, as interpretações erradas que eu possa ter feito desse trabalho, bem como um possível mau uso na análise do pensamento de McNamara são de minha inteira responsabilidade.

Rodolpho Talaisys Bernabel é bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo. Foi bolsista do PIBIC por dois anos, sob orientação do Professor Cícero Araújo, do departamento de Ciência Política da USP.

A justificação de meu estudo está no fato – que tentarei mostrar – de a teoria de McNamara ser complementar à teoria das relações internacionais de Morgenthau, resolvendo alguns problemas deixados por esta. Minha proposta principal neste artigo é mostrar que há uma transferência teórica e empírica de problemas se tomarmos as teorias de Morgenthau e McNamara em sequência. Dessa forma, teríamos observado uma progressividade no programa de pesquisa do realismo moderno.

McNamara apresenta suas teses em forma de lições que resumem sua abordagem, e as expande na entrevista. Essas lições, no entanto, vêm escritas de forma diferente durante o filme, não correspondendo exatamente ao sentido das frases escritas por McNamara. Assim, o material utilizado apresenta duas versões para cada lição, exigindo que se tome uma decisão metodológica prévia, de qual versão se fará uso, para evitar as ambigüidades entre elas. Por isso, utilizei principalmente a lições elaboradas pelo próprio McNamara, em vez das lições expostas diretamente no filme. Fiz isso para trabalhar com dados primários, já que os títulos, o número e a sequência das lições são diferentes, havendo, inevitavelmente, alguma interpretação prévia do diretor. Dessa forma, mesmo que cuidando para minimi-

O autor agradece aos professores José R. N. Chiappin pelos valiosos ensinamentos e pela grande atenção dispensada e José Álvaro Moisés pela indicação do filme. Agradeço também aos meus colegas Umberto Guarnier Mignozzetti, Cândido Aquino e Daniel de Oliveira Cunha pelas discussões teóricas e metodológicas, bem como pelo incentivo e indicações bibliográficas.

zar as diferenças, haveria o risco de cair em alguma ambigüidade dos títulos. A sequência elaborada por McNamara encontra-se em uma faixa extra no disco de imagem digital – DVD – distribuído comercialmente. Todavia, para fins de análise, fiz uma transcrição do conteúdo visual – texto (há também uma fala de McNamara em que ele diz serem aquelas as suas lições); esta transcrição é exposta ao longo do artigo.

O realismo moderno de Morgenthau

Hans Morgenthau, em *“Politics among Nations. The Struggle for Peace”*, propõe uma melhora metodológica e uma mudança axiológica no programa realista clássico no estudo das relações internacionais, trazendo um elemento da concepção idealista, mas sendo também uma alternativa a esta. Para os realistas, a paz só pode ser conseguida temporariamente; e a maneira de fazer isto é equilibrando o poder das nações. Já os idealistas almejam a paz eterna, sendo a afirmação de valores universais o caminho para tanto.

Segundo Morgenthau, é possível alcançar uma paz duradoura, ao contrário do que afirmam os realistas. A paz duradoura é possível com a construção de um Estado único mundial. Essa seria a mudança nos objetivos, trazida das concepções idealistas. Contudo, a busca da paz não se deve basear somente na discussão de idéias e valores, em detrimento do uso da guerra para a solução de conflitos, como almejam os idealistas nas relações internacionais. Chegamos então ao momento da melhora metodológica feita por Morgenthau no programa realista nas relações internacionais.

Morgenthau afirma que se deve objetivar a paz duradoura como um fim um pouco distante, que não pode ser alcançado imediatamente, mas que deve ser perseguido de forma convergente. Nessa busca, é imprescindível o uso controlado da guerra, visando o equilíbrio de poder entre as nações. Para controlar o uso da guerra, é preciso dar um salto epistemológico que permita uma melhor compreensão de tal fenômeno, permitindo que seja trabalhado mais racionalmente. Esse salto vem com o estabelecimento de dois critérios para se escolher e avaliar a conduta nas relações internacionais.

O primeiro aspecto é um preceito moral, usado para controlar nossos impulsos de agressão: a prudência. O segundo aspecto é uma exigência política que precisa ser levada em conta na avaliação das ações: o sucesso, a ser usado como modo avaliação pragmática. Assim, a guerra passa a ser compreendida com o apoio de duas novas categorias, uma que serve para escolher ações e outra que serve para avaliá-las.

Com isso, o equilíbrio de poder pode ser trabalhado mais racionalmente, pois, se antes tínhamos uma intuição de como evitar temporariamente a guerra, agora temos maneiras de operar essa intuição. Pode-se agora pensar o equilíbrio em um nível metodológico anterior – como

uma regulação com menor refinamento –, já que as ações podem ser escolhidas e avaliadas – um refinamento maior – tendo em vista o equilíbrio.

As lições de McNamara

Passo agora a extrair, das lições de Robert McNamara, proposições em forma de teses. Algumas dessas teses nos permitirão encaixar McNamara no programa do realismo moderno iniciado por Morgenthau. Minha intenção é mostrar que McNamara aprofunda o refinamento epistemológico dos dois novos elementos de Morgenthau, dando-lhes uma unidade de medida. Com essa unidade a prudência e o sucesso podem ser trabalhados tendo em vista um princípio regulador mais preciso do que a noção de equilíbrio apenas. Agora, o equilíbrio poderá ser concebido mais racionalmente, dado que seus elementos constituintes foram quantificados. Essa é a tese principal deste artigo: procuro mostrar que a teoria de McNamara resolve um problema deixado pela teoria anterior, qual seja, estabelece uma unidade de medida para avaliar o impacto dos procedimentos nas relações internacionais. Temos, portanto, um avanço epistemológico, já que isso possibilitaria o desenvolvimento de análises quantitativas.

Farei uma exposição do pensamento de McNamara por meio de teses que visam a aplicação de sua teoria, dessa forma o ganho epistemológico que identificamos nesse preâmbulo, será exposto como uma tese metodológica. Isso é possível se entendermos a metodologia com uma concepção ampla, a aplicação de conhecimentos para resolver problemas, mas que, no momento da pesquisa, pode ser refinada e ramificada.

Veremos agora como McNamara estabelece uma metodologia (equilíbrio de poder) em função de uma axiologia (paz duradoura). Seu equilíbrio deve ser convergente à paz duradoura. Para operar os elementos constituintes do equilíbrio devemos ter em mente a seguinte associação:

- a) preceito moral: prudência (entendida como expectativa ou previsão de custos);
- b) preceito pragmático: sucesso (entendido como uma situação em que os benefícios verificados tenham sido maiores do que os custos).

Lesson #1: *The human race will not eliminate war in this century, but we can reduce the brutality of war - the level of killing - by adhering to the principles of a “Just War”, in particular to the principle of “proportionality”.*

Tese Ontológica 1) A raça humana é objeto do conhecimento.

Tese Teórica 1) A paz não pode ser alcançada aqui e agora.

Tese Teórica 1.2) A paz pode ser alcançada.

Tese Teórica 2) Os malefícios da guerra podem ser re-

duzidos.

Tese Axiológica 1) (derivada da TT1) A paz é o objetivo final.

Tese Metodológica 1) A medida dos custos é o número de mortos (“*level of killing*”).

Proponho então que a principal contribuição de McNamara é sua 1ª tese metodológica para a análise das relações internacionais. Elaborada de outra forma ela ficaria assim:

TM1) A unidade de medida para calcular os custos e benefícios é a vida humana.

McNamara dá uma unidade de medida para o custo de um conflito armado, a saber, a vida humana dizimada, com

A teoria de McNamara propõe uma unidade de medida para avaliar o impacto da atuação dos Estados nas relações internacionais.

isso, tem-se a unidade de medida para o benefício: vidas poupadas com o impedimento do conflito ou com seu uso racionalizado.

Levando-se em conta que a paz eterna não pode ser imediatamente alcançada, mas que pode ser alcançada no longo prazo, o que terminaria com a dinâmica de momentos de paz intercalados com momentos de guerra, ou seja, com a operacionalização de TT1 e TT1.2, chega-se à:

Tese Epistemológica 1) A história é convergente.

Perceba-se que há uma dimensão temporal na lição de McNamara (“*in this century*”), logo, podemos dizer que para ele a guerra pode ser eliminada, mas antes temos que alcançar um objetivo intermediário, que deve ser posto em prática para que o objetivo final seja alcançado. Assim, derivada da TA1, temos:

TA2) A redução da brutalidade (custos) da guerra é um objetivo intermediário, a ser alcançado imediatamente.

Para isso é preciso que já se tome alguma atitude, e temos que:

TT3) A prudência é um princípio que já se pode aplicar.

TM2) Os objetivos de TA1 e TA2 podem ser obtidos por meio da adesão aos princípios da guerra justa, em especial o da proporcionalidade.

Aqui temos então um nome e uma regulação para o preceito moral da prudência: a guerra justa, regulada pelo princípio pragmático da proporcionalidade.

McNamara nos mostra como o século XX é um exemplo de insucesso na busca de uma paz duradoura, pois não se obedeceu ao princípio da proporcionalidade. Tivemos 160 milhões de mortos em conflitos. O argumento da propor-

cionalidade tem uma característica moral e uma puramente racional. A parte moral traz uma tese normativa, será a base para a formação do método da proporcionalidade:

Tese Normativa 1) A desproporcionalidade é imoral.

O exemplo de fracasso usado é o *fire bombing* em Tóquio, durante a 2ª Guerra Mundial. Pois, se a guerra tivesse sido perdida pelos aliados, os americanos seriam considerados criminosos por esse bombardeio incendiário. Logo, por que é imoral perder e não é imoral ganhar, se o método foi o mesmo?

A parte puramente racional do argumento diz que a proporcionalidade é um princípio moral (de prudência) que mantém o equilíbrio de poder por meio de uma restrição interna, fazendo com que, externamente, haja de fato equilíbrio; dessa forma, a proporcionalidade poderia ser encarada como método.

Para encerrar essa lição, faço aqui uma tradução livre de uma fala de

McNamara em que vemos as teses acima serem corroboradas: “*Às vezes temos que fazer o mal, mas devemos minimizá-lo. É uma posição difícil para seres sensíveis ter que matar pessoas para salvar a nação*”.

Lesson #2: *The indefinite combination of human fallibility and nuclear weapons will lead to destruction of nations.*

TO2) O ser humano é falível.

TO2.1) (corolário de TO2) O ser humano não está sempre em plena posse da razão.

TO2.2) (corolário de TO2.1) Há momentos em que o ser humano é racional.

TO3) O indivíduo é objeto do conhecimento no estudo das relações internacionais.

TT4) É indefinido o momento em que armas nucleares estarão a ser controladas por alguém que não esteja de plena posse da razão.

TT5) O momento de TT4 poderá levar à destruição de nações.

Aqui cabem mais duas falas de McNamara, a primeira indica uma noção de uso racional da história e a segunda mostra que a adoção da prudência não é condição suficiente para o alcance imediato da paz: “*Devemos aprender com nossos erros*” (não cometer o mesmo erro duas vezes é preceito do sucesso); “*Mas não há tempo para aprender com erros no uso de armas nucleares; basta um erro e se destruirá nações*”.

Temos então uma nova tese ontológica e outra epistemológica:

TO4) O indivíduo é perfectível.

TE2) A história é inteligível.

Aqui McNamara indica um exemplo de sucesso pelo uso da prudência, levando em conta a proporcionalidade. Trata-se da Crise dos Mísseis, nela os EUA tinham 17 vezes mais armas nucleares que a URSS; o que pode ser convertido em destruição de vidas. A ação irracional foi de Fidel Castro, que mesmo sabendo que Cuba seria inteiramente destruída, recomendou a Khrushchev que usasse suas bombas.

Observemos a transposição teórica da teoria de Morgenthau para a de McNamara. A teoria de Morgenthau diria: evitou-se o conflito. A de McNamara diria: evitou-se um conflito em que um determinado número (na casa dos milhões) de pessoas morreria.

Assim, devemos tentar aprender e entender o que aconteceu, elaborar planos de ataque específicos, calcular as conseqüências e avaliar os resultados. McNamara cita uma frase de T.S. Eliot: *"We shall not cease from exploring, and in the end of exploration we were returned to where we started, and know the place for the first time"*. Podemos tirar daqui um corolário da TE2:

TE2.1) O conhecimento da história é que possibilita o conhecimento do mundo.

McNamara diz que é assim que ele se sente hoje, e expõe alguns dados atuais: há no mundo 7500 ogivas nucleares ofensivas, dessas, 2500 estão em alerta de 15 minutos para ser lançadas pela decisão de um ser humano apenas. Com isso temos:

TT6) Corremos grande risco de catástrofe;

e:

TM3) Deve-se evitar o uso de armas nucleares enquanto fazemos uso da razão.

Pois a falta de razão pode levar à destruição, e certos indivíduos como Castro não se continham nem pelo medo da morte (como na Crise dos Mísseis), o que contrasta, a meu ver, com a ontologia hobbesiana, dado que seria o medo da morte que, em último caso, faria o homem obe-

domina o indivíduo.

Para finalizar a discussão sobre essa lição tiramos uma última tese:

TO6) As nações são objeto das relações internacionais.

Lesson #3: *We are the most powerful nation in the world - economically, politically and militarily - and we are likely to remain so for decades ahead. But we are not omniscient.*

If we cannot persuade other nations with similar interests and similar values of the merits of our proposed use of that power, we should not proceed unilaterally except in the unlikely requirement to defend directly the continental U.S., Alaska and Hawaii.

Reconstruindo a lição de McNamara em forma de teses temos:

TO7) Os EUA são a nação mais poderosa do mundo, economicamente, politicamente e militarmente.

TO7.1) A condição exposta em TO7 se manterá por décadas.

TO8) Os EUA não são oniscientes.

Sendo que as nações são conjuntos de indivíduos:

TO8.1) O ser humano não tem conhecimento completo do mundo.

Disso derivamos nossa próxima tese epistemológica:

TE3) O conhecimento do mundo é incompleto.

e:

TE4) O modelo de verdade é a incerteza.

Se a TO7 é uma constatação e a TO8 é uma preocupação que se opõe ao que é dito na TO7, o objeto da TO7 e da TO8 são pertencentes a uma mesma categoria; o poder. Uma vez que a TO8 trata do conhecimento, temos que:

TO9) A informação é uma esfera do poder.

Podemos dizer que informação ou conhecimento é uma esfera do *soft power*, tendo como característica diferente da ideologia a função de operacionalizar o poder militar, o econômico e o ideológico. Assim, não basta ter os antigos poderes para fazer o inimigo dobrar-se à sua vontade, é preciso o conhecimento para tanto.

McNamara nos dá um exemplo de fracasso quando de uma ilusão de onisciência: os EUA enviaram tropas ao Vietnã mesmo sem o apoio de qualquer um dos aliados. Tinham a convicção de que fariam uma guerra libertária para os vietnamitas; isso se deu porque os EUA pensavam em termos da Guerra Fria e não percebiam que sua ação era vista pelos vietnamitas como imperialista também.

Um caso de sucesso exposto por McNamara é o da

Os EUA enviaram tropas ao Vietnã porque tinham a convicção de que fariam uma guerra libertária para os vietnamitas. Como pensavam em termos de Guerra Fria, os norte-americanos não perceberam que sua ação seria vista, pelos vietnamitas, como imperialista.

decer ao Leviatã. Não digo que uma teoria confronta outra, já que podemos pensar o indivíduo hobbesiano como um modelo que descreve a maioria dos casos, mas para cada ontologia é preciso uma solução institucional distinta. Dessa maneira, o medo não é um bom garantidor da busca da paz. Então:

TO5) O medo da morte não é sempre o sentimento que

Crise dos Mísseis. Nesse episódio houve uma confusão devido ao fato de a URSS enviar dois documentos de teores distintos entre si. Um propunha um acordo e o segundo era bem mais agressivo. McNamara diz ter recomendado ao presidente Kennedy a responder o primeiro recado. Isto foi feito e a crise foi solucionada.

Dessa forma, temos que, além da proporcionalidade, é parte constituinte de uma tomada de escolha prudente a sabedoria da limitação de nosso conhecimento. Isso nos traz à memória nossa TE3, que diz ser incerto o conhecimento do mundo. Podemos então lançar mais duas teses metodológicas:

TM4) O conhecimento incerto do mundo nos recomenda agir de forma prudente; em caso de uma crise isto significa evitar o conflito o máximo possível.

TM5) Deve-se tentar persuadir nações que compartilhem interesses e valores para a ação que envolva poder.

TO10) Nações têm interesses.

TO11) Nações têm valores.

TM5) A guerra deve ser usada apenas como último recurso.

Lesson #4: *Moral principles are often ambiguous guides to foreign policy and defence policy, but surely we can agree what we should establish as a major goal of U.S. foreign policy and, indeed, of foreign policies across the globe: the avoidance in this century of the carnage – 160 million dead – caused by conflict in the 20th century.*

TE5) Princípios morais podem levar a ações diferentes.

TE6) Baseando-se em um critério objetivo (número de mortos), pode-se chegar a um objetivo principal comum.

TT7) O objetivo principal comum para o século 21 é a prevenção da carnificina (morte aos milhões).

TM6) A prevenção da carnificina é o primeiro passo para a paz final.

Como já foi dito, para por em prática os métodos de diminuição dos malefícios da guerra, é preciso que as nações adotem um princípio moral que serviria como uma contenção interna ao uso desenfreado do poder, a saber, o princípio moral da prudência. Isso faria com que a desigualdade de poder existente – de forma material – entre as nações, fosse reduzida a uma igualdade de fato no uso desse poder.

Lesson #5 *We, the richest nation in the world, have failed in our responsibility to our own poor and to the disadvantaged in the most fundamental terms of nutrition, literacy, health and employment.*

TO 12) A pobreza e a desigualdade social são objeto das relações internacionais.

TO 12.1) Questões sociais, econômicas e educacionais são objeto das relações internacionais.

TM7) Certas condições sociais, e não apenas militares, são necessárias para o equilíbrio de poder.

Lesson #6 *Corporate executives must recognize there is no contradiction between a soft heart and a hard head. Of course, they have responsibilities to stockholders but they also have responsibilities to their employees, their customers and to society as a whole.*

TO13) O capital privado é objeto das relações internacionais.

TM8) O capital privado deve contribuir para diminuir as desigualdades sociais.

TM9) A igualdade social é mais um passo para a paz.

A TM9 funcionaria como uma solução externa para o equilíbrio de poder, sobrepondo igualdade material com a igualdade de uso do poder.

Lesson #7 *President Kennedy believed a primary responsibility of a president – indeed the primary responsibility of a president – is to keep the nation out of war, if at all possible.*

TM10) O primeiro objetivo dos chefes de estado deve ser evitar, se possível, que seus países entrem em guerra.

Vemos em TM10 o uso da prudência como uma solução interna de equilíbrio, o que mostra o Idealismo entrando no Realismo, ou seja, a concepção realista de relações internacionais sendo modificada pela concepção idealista.

TM11) a guerra não é o primeiro recurso na solução de problemas internacionais.

Todavia,

TM12) A guerra não é um recurso excluído.

Aqui vemos a junção das duas concepções: tem-se um fim – a paz –, um recurso último – a guerra – e um moderador – o não uso imediato da guerra.

Retiraremos agora mais algumas teses dessa fala de McNamara: “a responsabilidade da guerra é do presidente”.

TN2) Os chefes de estado são responsáveis pela entrada em um conflito armado.

TO14) As nações têm sempre um chefe.

TO15) Um indivíduo é responsável por uma guerra.

Levando-se em conta TO2 e seus corolários e TO15, temos:

TT7) A guerra pode ser iniciada racionalmente ou ir-

racionalmente.

McNamara, comentando o termo *The Fog of War*, afirma que a guerra é tão complicada que a capacidade humana não dá conta de todas suas variáveis, nosso julgamento e nossa compreensão não as alcançam e, devido a isso, matamos gente desnecessariamente. Nós somos racionais, mas a razão humana tem limites. Assim:

TE7) O conhecimento da guerra é incompleto.

Todavia, o estudo da guerra é um campo de trabalho racional, temos então que:

TE8) O conhecimento da guerra é incerto, é probabilístico.

Concluindo a lição, vale observar outra fala de McNamara em que recomenda desconfiarmos dos sentimentos, pois corremos o risco de só ver o que queremos ver; em uma atividade técnica, deixar de lado as crenças. O exemplo dado é o de um soldado que pensou ter percebido um ataque vietnamita no sonar de seu submarino, quando na verdade tratava-se de animais marítimos. O erro, contudo, só foi compreendido depois que os EUA retaliaram fortemente o Vietnã. O bombardeio ficou conhecido, aliás, como *Rolling Thunder*. Disso retiramos:

TE9) Os sentidos são a fonte do conhecimento.

TE10) Os sentidos são influenciados pela razão.

Lesson #8 *War is a blunt instrument by which to settle disputes between or within nations, and economic sanctions are rarely effective. Therefore, we should build a system of jurisprudence based on the International Court – that the U.S. has refused to support – which would hold individuals responsible for crimes against humanity.*

TM13) A guerra é um instrumento grosseiro na solução de problemas.

É como cortar algo com uma faca cega, ao cortar causam-se danos colaterais indesejados ao produto (“a guerra termina quando se passa por cidades e vilarejos semeando morte e destruição, pois essa é a lógica da guerra”). Aos olhos de McNamara essa é uma lógica inevitável, por isso a guerra deve ser evitada, e, se existir, deve seguir os preceitos da prudência e do sucesso para ser a mais justa possível.

TO16) A guerra causa muitos estragos.

Mas:

TM14) Sanções econômicas não são eficazes.

TM15) Deve-se melhorar a guerra.

Como?

TM16) Equilibrando seus poderes antagônicos.

Isso se torna possível regulando os atos pelo fator moral da prudência – a proporcionalidade. A desproporcionalidade seria um crime contra a humanidade.

TM17) Punindo atos abusivos.

De que maneira?

TM18) Julgando os indivíduos em vez das nações.

Por meio de quê?

TM19) Por meio de uma corte internacional.

TO17) A humanidade é objeto das relações internacionais.

Lesson #9 *If we are to deal with terrorists across the globe, we must develop a sense of empathy – I don't mean “sympathy”, but rather “understanding” – to counter their attacks on us and the Western World.*

TM20) Deve haver negociação com terroristas.

Nesse caso:

TM21) Entender como o inimigo atua.

Para isso:

TM22) Colocar-se na perspectiva do inimigo para entender como ele pensa.

TE11) O pensamento humano pode ser compreendido.

TE12) A ação humana pode ser compreendida.

TE13) Conhecemos a ação humana por experiência de pensamento.

Essa última tese propõe o método apriorístico, e provisório, do *thought experiment* ou *Gedanken experiment*. Isso nos permitirá começar a conhecer o inimigo, procurar saber o que deseja, abrindo-se a chance de negociação, em vez da guerra diretamente.

TM23) O diálogo deve antecipar-se à guerra.

Lesson #10 *One of the greatest dangers we face today is the risk that terrorists will obtain access to weapons of mass destruction as a result of the breakdown of the Non-Proliferation Regime. We in the U.S. are contributing to that breakdown.*

TO18) Terroristas são objeto das relações internacionais.

TM24) O tratado de não proliferação de armas nucleares – TNP – deve ser mantido.

Considerações finais

Este artigo procurou mostrar que o pensamento de Robert S. McNamara a respeito das relações internacionais encaixa-se bastante bem com as proposições de Hans Morgenthau a respeito do mesmo tema. A idéia principal foi trabalhar as proposições dos dois teóricos numa perspectiva de alinhamento, isto é, em seqüência. Procurei mostrar que há uma transferência teórica de problemas entre as duas teorias, o que indicaria uma progressividade no programa de pesquisa. A minha principal tese a esse

respeito é que McNamara fornece uma unidade de medida para o preceito moral e o pragmático de Morgenthau, qual seja, a vida humana – sua manutenção ou destruição.

Preciso dizer que um ponto falho nesse artigo é a falta de uma discussão sobre o que seria o núcleo do programa de pesquisa analisado, bem como o que seria sua heurística positiva. Esta é uma questão que exige ser enfrentada uma vez que se queira prosseguir em uma análise usando o termo programa de pesquisa em sentido lakatosiano. Pretendo empenhar-me em tal investigação em um artigo posterior.

Também é necessário dizer que os trabalhos na área

de relações internacionais que procuram quantificações – unidades de medida – pra fundamentar melhor meta-teoricamente suas análises, o fizeram em relação à medida de poder. Esse parece ser o caso de Ray S. Cline em *World Power Assesment 1977: a Calculus of Strategic Drift*. Dessa forma, a medida proposta nesse artigo seria apenas componente de um aspecto do poder, o militar, deixando de lado outros campos importantes como o econômico e as dimensões do *soft power*. Todavia, essa discrepância com outras linhas de estudo não parece impedir que se procure quantificar os pressupostos de Morgenthau – a prudência e o sucesso.

Notas

¹ McNamara, Robert S. “Ten Lessons”. In Morris, Errol. (diretor), *Fog Of War – Eleven Lessons from the Life of Robert S. McNamara*, 2003.

² Chiappin, José R.N., “Racionalidade, Decisão, Solução de Problemas e o Programa Racionalista”. *Ciência & Filosofia*, nº 5, 155-210, São Paulo, 1996.

³ Chiappin, José R.N. “Os fundamentos teóricos do programa do realismo em política internacional: a concepção de Morgenthau e a política de poder”. *Carta Internacional*, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

De Havana a Doha: o sistema multilateral de comércio em perspectiva histórica

Ivan Tiago Machado Oliveira

Uma análise ponderada, e que pretenda ser bem-feita, dos acontecimentos contemporâneos exige o conhecimento dos processos históricos que formaram o caminho seguido até o presente. Isto é, ao analisarmos o comportamento dos agentes ao longo dos anos precedentes, a história da interação, os argumentos a serem utilizados acerca do cenário atual ganham maior embasamento e consistência analítica. Assim, realizaremos, nesta seção, uma avaliação do processo evolutivo ocorrido no sistema multilateral de comércio (SMC), desde o imediato pós-Segunda Guerra até a criação da OMC, identificando as interações entre as transformações históricas mundiais tanto no plano político quanto econômico e a estruturação do sistema multilateral.

As primeiras iniciativas relativas ao re-ordenamento da economia mundial no pós guerra tomaram lugar mesmo antes do fim do conflito. Em agosto de 1941, o presidente dos EUA, Roosevelt, e o primeiro-ministro britânico, Winston Churchill, assinaram a *Carta do Atlântico*, “documento fundador” dos princípios que viriam a nortear a reconstrução da ordem internacional na segunda metade do século XX e ao qual o Brasil aderiria no início de 1943.

Ivan Tiago Machado Oliveira é pesquisador do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO) da Faculdade de Administração da UFBA. Foi membro do Núcleo de Estudos Conjunturais da FCE/UFBA na área de economia internacional.

Entretanto, a estruturação do novo sistema econômico mundial só viria a começar a tomar forma a partir da Conferência de Bretton Woods, em 1944.

Em Bretton Woods, foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI), que viria a funcionar como provedor de liquidez internacional e atenuador de crises das contas externas dos países associados, e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), que, como o próprio nome já indica, foi encarregado de financiar a reconstrução e o desenvolvimento econômico pelo mundo, principalmente das economias européias destruídas durante a Segunda Guerra Mundial. Em relação ao comércio internacional, apesar de se ter ratificado a necessidade da construção de um sistema multilateral de livre-comércio para o conserto do sistema econômico mundial no pós-guerra, não houve condições de se tratar do assunto durante a Conferência. Deste modo, ficou acertado que uma reunião especial deveria ser convocada nos anos seguintes para tratar do tema, como de fato ocorreu.

A construção da ordem liberal pretendida no imediato pós-guerra trazia consigo um ar otimista relativamente às construções institucionais da época. Não foi diferente com a pretensão de se criar uma organização voltada para o comércio internacional. A proposta norte-americana de realizar uma reunião especial para negociações acerca da criação de tal organização foi colocada em prática e, sob os auspícios da recém criada ONU, aconteceu, em Londres (em outubro de 1946), a primeira reunião da Comissão preparatória à Conferência sobre Comércio e Emprego das Nações Unidas, na qual seriam estabelecidos os funda-

mentos organizativos de uma Organização Internacional do Comércio (OIC).

Entre abril e novembro de 1947, ocorreu, em Genebra, a segunda reunião da Comissão preparatória para a Conferência de Havana. Nesse encontro, ainda num ambiente de crença e expectativas positivas em relação à criação da OIC num futuro próximo, vinte e três países (dentre eles três latino-americanos: Brasil, Chile e Cuba) assinaram o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), destinado a ser incorporado à Carta constitutiva da OIC. Ocorreu, então, a primeira rodada de negociações multilaterais para a redução de barreiras tarifárias. Ademais, foram definidos os princípios básicos do Sistema Multilateral de Comércio contemporâneo e acertada a adoção temporária do GATT, que entraria em vigor a partir de janeiro de 1948, até que

A não-ratificação da Carta de Havana pelos EUA foi o decreto de morte da nascente OIC. A nação que liderava o mundo ocidental preferiu não levar adiante sua própria proposta de criação de uma verdadeira instituição para gerir o comércio internacional.

a OIC fosse discutida e aprovada pelas *partes contratantes*. O GATT teria um secretariado – chamado oficialmente de *Interim Commission for the International Trade Organization* (Icito), com vinculação, ainda que apenas formal, à ONU – atuando em Genebra no sentido de servir como fórum para negociações de acordos específicos que almassem a redução de tarifas alfandegárias e outras barreiras ao comércio internacional.

Durante as negociações da Conferência sobre Comércio e Emprego das Nações Unidas, que veio a acontecer entre novembro de 1947 e março de 1948 em Havana, mais de cinquenta países acordaram acerca da Carta de Havana, documento oficial que criava a OIC enquanto instituição responsável pelo comércio internacional. Tendo a Carta sido aprovada pelos participantes da Conferência, a constituição efetiva da OIC ficou dependendo apenas da ratificação do documento pelos países signatários segundo suas normas internas.

Algo digno de nota sobre a Conferência de Havana diz respeito à visão que os países mais pobres tinham acerca das negociações e resultados da mesma. Em geral, acreditavam que o tom desenvolvimentista presente na Conferência (o próprio nome traz algo nesse sentido) pudesse fornecer instrumentos factíveis de auxílio àqueles países que esboçavam uma saída em direção ao “paraíso” do mundo desenvolvido, industrializado. Não obstante tal fato, alguns tons destoantes eram ouvidos entre as vozes “subdesenvolvidas”. Vários países latino-americanos deram apoio, por exemplo, a propostas que colocavam a constituição de *zonas de preferências comerciais* como mecanismo legal dentro do documento final da Conferência. Entrementes, a posição

brasileira, pautada em visões multilateralistas defendidas pelos EUA, apresentava reservas relativamente ao tema.

Voltando à Carta de Havana e sua ratificação pelos países signatários, vale mencionar que, como levantado por Paulo Roberto de Almeida (2004, p. 114), “a Carta da OIC incluía tantas exceções, lacunas e ambigüidades deliberadas que mesmo seus partidários mostravam muito pouco entusiasmo por ela – apenas dois países chegaram a ratificá-la: a Austrália de forma condicional e a Libéria incondicionalmente”. No entanto, o relativo desânimo acima relatado veio sendo “construído”, não apenas baseado em eventuais problemas de origem da Carta, mas também a partir de dois aspectos importantes, complementares e inter-relacionados, que tomavam contornos distintos no final da década de 1940 comparativamente àqueles percebidos no período logo posterior à

guerra, quais sejam: 1) a mudança no contexto geopolítico mundial. O inicial convívio pacífico e respeitoso entre a URSS e os EUA no imediato pós-guerra havia se tornado tenso alguns anos após, a Guerra Fria desabrochava; e 2) o Congresso norte-americano, autoridade maior da

política comercial externa dos EUA, se mostrava cada vez menos desejoso em abrir mão de determinados controles sobre a política comercial e tarifária dos EUA, o que poderia vir a acontecer com a ocasional criação da OIC.

O “resumo da ópera” relativo à Carta de Havana, justamente na confluência das tendências acima abordadas, pode ser feito a partir da decisão do Congresso dos EUA de não ratificar a Carta. Na realidade, com o aumento dos focos de tensão internacional, os assuntos relativos à segurança internacional, políticas estratégicas como o próprio Plano Marshall, passaram a ter maior relevância no Congresso dos EUA comparativamente a temas predominantemente econômico-comerciais, como a Carta da OIC, com interesses focados numa temporalidade mais estendida.

A não-ratificação da Carta de Havana pelos EUA foi o decreto de morte da nascente OIC. A nação que liderava o mundo ocidental em sua reconstrução no pós-guerra achou por bem não levar adiante sua própria proposta de criação de uma verdadeira instituição para gerir o comércio entre as diversas nações do globo.

Nesse contexto, o GATT, pensado inicialmente enquanto instrumento temporário e que não demandava ratificação congressual pelo fato ser um acordo executivo, entra em cena de forma permanente e irá servir como uma *quase-instituição* internacional organizadora do SMC contemporâneo por mais de quatro décadas. Como abordado por Sato (2001, p. 5):

Pode-se dizer que o GATT foi, de um lado, a forma contratual possível dentro do quadro das dificuldades econômicas e limitações institucionais do pós-guerra e, de outro, o arranjo que melhor se adequava à econo-

mia política internacional que se configurou na esteira da Segunda Guerra Mundial.

Valls (1997, p. 3) afirma que o Acordo Geral “emergiu de negociações que visavam remover barreiras ao comércio e não de negociações que tivessem por objetivo o estabelecimento de regras gerais de comportamento das relações comerciais entre os países”. Sendo assim, não obstante a existência de um tímido sistema de *enforcement* (*panels*) desde o Acordo de 1947, reformado parcialmente em 1952, o SMC, sob os auspícios do GATT, não tinha poder disciplinatório efetivo sobre as *partes contratantes*. Tal aspecto acabava por trazer algum grau de incerteza e arbitrariedade das potências, principalmente dos EUA, para as trocas internacionais.

No GATT, em seu Artigo I, está a cláusula da nação mais favorecida (NMF) na qual a idéia da não-discriminação é ratificada, ficando também garantida a multilateralização do processo negociador. A cláusula da reciprocidade é vista como estímulo importante para as negociações, uma vez que os países tendem a não realizar movimentos unilaterais de liberalização comercial, mas sim a fazerem uso de uma concepção mercantilista do comércio para a condução do processo negociador da abertura comercial. Além disso, a proibição de restrições quantitativas e o princípio do *tratamento nacional*, no qual os produtos importados devem ter o mesmo tratamento que seus similares nacionais, se apresentam como princípios complementares de suporte do SMC.

Desde o início, com o processo de entrada do Benelux e, posteriormente, quando da criação da Comunidade Européia em 1957, o princípio da NMF foi desrespeitado. Porém, tais acontecimentos ocorreram dentro da legalidade presente na cláusula de escape do Artigo XXIV, que trata da criação de zonas de livre comércio e uniões aduaneiras, como já apresentado no presente trabalho. Assim,

práticas que iam de encontro aos pilares fundamentais *gattianos* se tornaram aceitáveis segundo parâmetros específicos. No Artigo XII, por exemplo, os países podem fazer uso de medidas temporárias que restrinjam as importações devido a problemas em seus Balanços de Pagamentos. No Artigo XVIII, admite-se o uso de instrumentos de assistência governamental para promover o desenvolvimento econômico, como no caso de indústrias nascentes, por países em desenvolvimento, condicionado à aprovação pelas demais *partes contratantes*. Já no Artigo XIX (Cláusula de Salvaguarda), restrições ao comércio podem ser impostas, segundo regulamento, caso as concessões negociadas no GATT impliquem em aumentos inesperados e danosos à indústria nacional.

Observamos, pois, que as condições de excepcionalidade aos princípios fundadores do GATT foram criadas no sentido de adaptar as normas à realidade das condições econômicas e políticas. Esse aspecto, como bem apresentado por Seitenfus (2005, p. 212), advém do duplo caráter do Acordo Geral enquanto organização responsável pelo trato do comércio entre as nações:

O GATT deve ser considerado como sendo uma organização internacional especial na medida em que possui duas faces distintas: por um lado, trata-se de um rol de normas procedimentais sobre as relações comerciais entre os Estados-Partes. Estas atividades são de cunho jurídico, pois dizem respeito à elaboração, prática e controle de regras de direito material. Por outro, trata-se de um fórum de negociação comercial onde, através de instrumentos próprios a diplomacia parlamentar, de natureza comercial, procura-se aproximar posições entre os Estados-Partes. Essa face é de natureza essencialmente política.

Uma rápida avaliação do histórico do sistema multilateral sob os auspícios do GATT nos trará alguns elemen-

Quadro 1

As rodadas de negociações comerciais do GATT

Ano	Local (nome)	Assuntos cobertos	Países
1947	Genebra	Tarifas	23
1949	Annecy	Tarifas	13
1951	Torquay	Tarifas	38
1956	Genebra	Tarifas	26
1960-1961	Genebra (Rodada Dillon)	Tarifas	26
1964-1967	Genebra (Rodada Kennedy)	Tarifas e medidas antidumping	62
1973-1979	Genebra (Rodada Tóquio)	Tarifas, medidas não-tarifárias e acordos jurídicos	102
1986-1994	Genebra (Rodada Uruguai)	Tarifas, medidas não-tarifárias, normas, serviços, propriedade intelectual, têxteis, agricultura, solução de controvérsias, criação da OMC	123

Fonte: OMC.

tos comprobatórios de que o lançamento periódico de rodadas de negociação fundamenta-se na crença de que as mesmas são importante mecanismo para a criação de um ambiente mais propício ao debate político-diplomático, tendendo a ser observada uma melhora apreciável na facilitação do processo político de construção de regras para o comércio internacional no GATT. Ocorreram oito rodadas de negociações no âmbito do GATT. Nessas rodadas tanto as reformas do próprio GATT quanto os processos de mudança nas barreiras comerciais das *partes contratantes* eram discutidos.

De 1947 a 1956, as negociações multilaterais se desenrolaram de forma relativamente positiva, ocorrendo, contudo, certa “lentidão progressiva” em relação à liberalização comercial negociada durante as rodadas do GATT. Cabe lembrar que, em 1956, em Genebra, foi realizada uma

As negociações no GATT tratavam basicamente de redução de barreiras tarifárias para produtos industrializados. Somente na Rodada Uruguai seriam incluídos temas como agricultura, têxteis e serviços.

“reforma” do SMC, necessária em virtude da não-implementação da OIC, criando um protocolo de emenda ao Preâmbulo e às Partes II e III do GATT.

A Rodada Dillon (nome do Secretário do Comércio dos EUA de então) teve como principal motivação, segundo Rêgo (1996, p.07), a criação da Comunidade Econômica Européia (CEE) através do Tratado de Roma de 1957 e os impactos de sua política comercial comum sobre as demais *partes contratantes* do GATT. Vale notar que as negociações no GATT tinham foco primordial, e quase que exclusivo, na redução de barreiras tarifárias para produtos industrializados. Tal fato será observado até a Rodada Uruguai, quando novos (e antigos, mas pendentes) temas, como produtos agrícolas, têxteis e serviços, serão inseridos na agenda negociadora.

Durante a Rodada Kennedy (1964-1967), o SMC passou por mudanças significativas, iniciando uma nova etapa de sua existência. Tais transformações estão fundamentadas tanto na organização dos países em desenvolvimento no G-77 e na UNCTAD, dando aos mesmos um papel mais ativo na construção da ordem econômico-comercial de então, quanto no começo de outras modificações no SMC, que incluem a ampliação progressiva dos temas relacionados ao comércio internacional tratados pelo GATT, como *anti-dumping* e comércio de produtos agrícolas, que viriam a ser negociados paulatinamente em rodadas posteriores. Ademais, na Rodada Kennedy, observou-se a continuação do aprofundamento das concessões tarifárias sobre produtos industrializados, com participação crescente de países.

As décadas de 1970 e 1980 foram marcadas por modificações substanciais no quadro político-econômico

mundial, trazendo consequências importantes sobre o ordenamento do sistema de comércio internacional. A perda relativa de hegemonia econômica dos EUA para o Japão e a Europa veio a se juntar a alguns outros fatores, como o fim do padrão dólar-ouro e do câmbio fixo e os aumentos importantes nos preços internacionais do petróleo, na conformação de um ambiente internacional novo.

Nesse contexto, tornou-se freqüente o uso de novos mecanismos de proteção comercial destinados àquelas indústrias nacionais com menor competitividade internacional por partes dos países desenvolvidos, principalmente os EUA. Tais mecanismos eram fundamentados em barreiras não-tarifárias que visavam à redução quantitativa de importações, como restrições voluntárias de exportações, *anti-dumping*, direitos compensatórios, salvaguardas, etc. Com a onda *neo-proteccionista* aflorada, os EUA passaram

a adotar novas estratégias de negociação no GATT, podendo-se observar tal fato de forma mais visível a partir da Rodada Tóquio de negociações multilaterais do GATT. Dias (1996) apresenta, de forma sucinta, esse novo comportamento da potência econô-

mica do mundo capitalista relativamente às negociações comerciais, indicando a mudança em dois importantes conceitos negociadores. A autora afirma que:

A partir da Rodada Tóquio (1973-1979), os Estados Unidos começaram a utilizar dois novos conceitos negociadores, cujo significado foi explicitado ao longo dos últimos anos, tornando-se, com o tempo, mais evidente a sua contradição com o contexto de liberalização do comércio. Primeiro, a noção de livre comércio foi substituída pela de comércio “equitativo” (*fair trade*), e a noção de reciprocidade efetiva no acesso a mercados, em termos de resultados, substituiu a reciprocidade anterior, associada à igualdade de oportunidades. (Dias, 1996, p. 61)

Esses novos conceitos se afastam de vez da idéia de *liberalismo administrado*, qualificação do marco institucional do comércio internacional vislumbrado no GATT através da cláusula da NMF e da reciprocidade anterior, aproximando-se assim da idéia de *comércio administrado*, conceito esse ligado a uma visão na qual os governos atuam internacionalmente no sentido de dividir mercados entre suas empresas de forma mutuamente satisfatória.

Tais mudanças de posicionamento dos EUA trouxeram consigo um potencial de conflito de interesses mais significativo dentro do GATT. Como aborda Abreu (1998): “In the Tokyo Round (1973-1979) there was for the first time a clear clash between the more advanced developing countries such as Brazil and the United States, seeking reciprocity in terms of concrete concessions” (Abreu, 1998, p. 6).

O fruto mais importante gerado na Rodada Tóquio

foi, provavelmente, a reforma do GATT com a incorporação efetiva de um tratamento diferenciado e mais favorável para países em desenvolvimento através da *Enabling Clause* (Cláusula de Habilitação). Entretanto, os resultados efetivos da Rodada em relação às barreiras não-tarifárias foram pífios. Segundo Rego (1994, p. 8), o relativo fracasso de tais negociações em relação a questões não-tarifárias deveu-se a dois fatores: “o sucesso das negociações quanto à redução das tarifas para níveis baixos e as recessões econômicas dos anos 70 e início dos anos 80 (desencadeadas, em parte, pelos dois choques de petróleo)”.

Embora os EUA tenham tentado, já em 1982, dar início a uma nova rodada de negociações no GATT, buscando

O regionalismo não é um movimento atual. O Benelux foi criado em 1947, a Comunidade Européia foi criada em 1957 e diversos mecanismos de integração regional foram criados por países em desenvolvimento nos anos 60. Mas a década de 90 viu uma expansão gigantesca deste tipo de acordo comercial.

tratar dos temas mal-resolvidos na rodada anterior, o consenso necessário para o lançamento de uma nova rodada de negociações no GATT só foi alcançado na Reunião Ministerial de Punta del Este, no Uruguai, em setembro de 1986. Ficou, então, acordado que tanto temas pendentes (como agricultura, têxteis, subsídios) quanto novos temas (como serviços, propriedade intelectual, investimentos) seriam negociados. Contudo, as negociações de bens e serviços seriam realizadas de forma separada, atendendo a demandas do G-10 e alguns outros países em desenvolvimento¹. O mandato negociador da Rodada Uruguai se comprometia em realizar a mais ampla e complexa negociação multilateral da história. A previsão inicial era a de que a rodada duraria quatro anos, porém, a complexidade das negociações fez com que os trabalhos da rodada durassem praticamente o dobro.

Depois de idas e vindas, as negociações da Rodada Uruguai foram finalmente concluídas em dezembro de 1993 em Genebra. Permaneceram, contudo, em aberto algumas questões mais controversas para as quais não se conseguiu consenso, como aquelas relativas ao comércio de produtos audiovisuais, à abertura do setor financeiro, a cláusulas sociais e ambientais, tendo as partes contratantes assumido o compromisso de continuar as discussões a respeito nos anos seguintes.

Em abril de 1994 os representantes das partes contratantes do GATT assinam a Ata Final da Rodada Uruguai, em Marraqueche. Provavelmente, a principal novidade trazida pela Ata foi a criação em bases concretas da Organização Mundial do Comércio (OMC), primeira instituição, de fato, responsável pelo trato das questões relativas ao comércio

internacional. Fechava-se, assim, uma lacuna nunca muito bem preenchida na ordem internacional do pós-guerra, quando a OIC não entrou em funcionamento. Sobre os resultados finais da Rodada Uruguai, Lamprea (1995, p. 247) afirma:

O conjunto de textos de instrumentos legais negociados desde o lançamento da Rodada, em setembro de 1986, apresenta-se na Ata Final sob a forma de anexos ao Acordo que cria a Organização Mundial de Comércio (WTO), que não fora prevista em Punta del Este, mas cuja constituição foi julgada necessária para fins de abrigar, dentro de uma única moldura institucional: o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, tal como modificado pela Rodada Uruguai (Gatt); todos os acordos e arranjos concluídos desde 1947 sob os auspícios do mesmo Gatt; e os resultados completos da recém-concluída Rodada.

Quase cinquenta anos depois da tentativa de criação da natimorta OIC, o mundo comercial construía as bases, pela via multilateral, para a edificação de uma

“nova” ordem comercial internacional, fundamentada no direito e com mecanismos que davam caráter impositivo às decisões tomadas multilateralmente. Embora seja possível que se faça uma relativização do poder efetivo da OMC enquanto marco jurídico internacional, é inegável a importância do papel que tal instituição veio a desempenhar, desde a sua criação, num cenário internacional marcado pelo incremento substancial das trocas comerciais.

A OMC num mundo interdependente.

Antes de realizarmos uma análise das modificações ocorridas no SMC com a entrada em cena da OMC, assim como de sua trajetória durante a última década do século XX, é interessante que façamos uma avaliação honesta, ainda que relativamente rápida e superficial, dos impactos que o processo de liberalização comercial pela via multilateral ajudou a gerar sobre os fluxos mundiais de comércio, auxiliando, deste modo, o crescimento da economia mundial.

O Gráfico 1 mostra claramente a trajetória de crescimento do comércio e produção mundiais de bens. Tomando o ano de 1950 como ano-base, observaremos que o crescimento do volume das exportações mundiais de bens tenderá a manter um crescimento maior do que aquele ocorrido no volume da produção mundial de bens. Tal diferença entre o crescimento do comércio e a produção mundial começou a se tornar mais evidente nas décadas de 1970 e 1980. Contudo, é a partir da década de 1990 que a diferença entre o crescimento observado no comércio de bens e aquele da produção dos mesmos será alargada de forma significativa.

O que explica tais estatísticas? Acreditamos que um conjunto de fatores complementares deva ser levado em conta, dentre eles o papel desempenhado pelo GATT na retirada dos gravames ao comércio internacional. Logicamente, as políticas de recuperação econômica do pós-guerra, de cunho fundamentalmente keynesiano, tiveram importante impacto na geração de renda e comércio no mundo. Entretanto, vale a pena lembrar que a queda progressiva das barreiras aos produtos industrializados negociada multilateralmente acabou ampliando as áreas de contato econômico-comercial entre as nações do mundo, principalmente, num primeiro momento, entre a Europa e os EUA².

Ademais, principalmente na década de 1990, quando os efeitos da Rodada Uruguai começam a ser sentidos, as iniciativas *minilateralistas* (tanto bilaterais quanto regionais) de realização de acordos visando à liberalização do comércio internacional seguidas por diversos países (dentre eles os EUA) vieram a auxiliar no vigoroso incremento das trocas internacionais. O que o Gráfico 1 deixa claro é que uma parte cada vez mais significativa do produto mundial passou a ser gerado pelas exportações, denotando com evidência o aumento da interdependência econômico-comercial no mundo.

Em falando de regionalismo, é importante relembrar

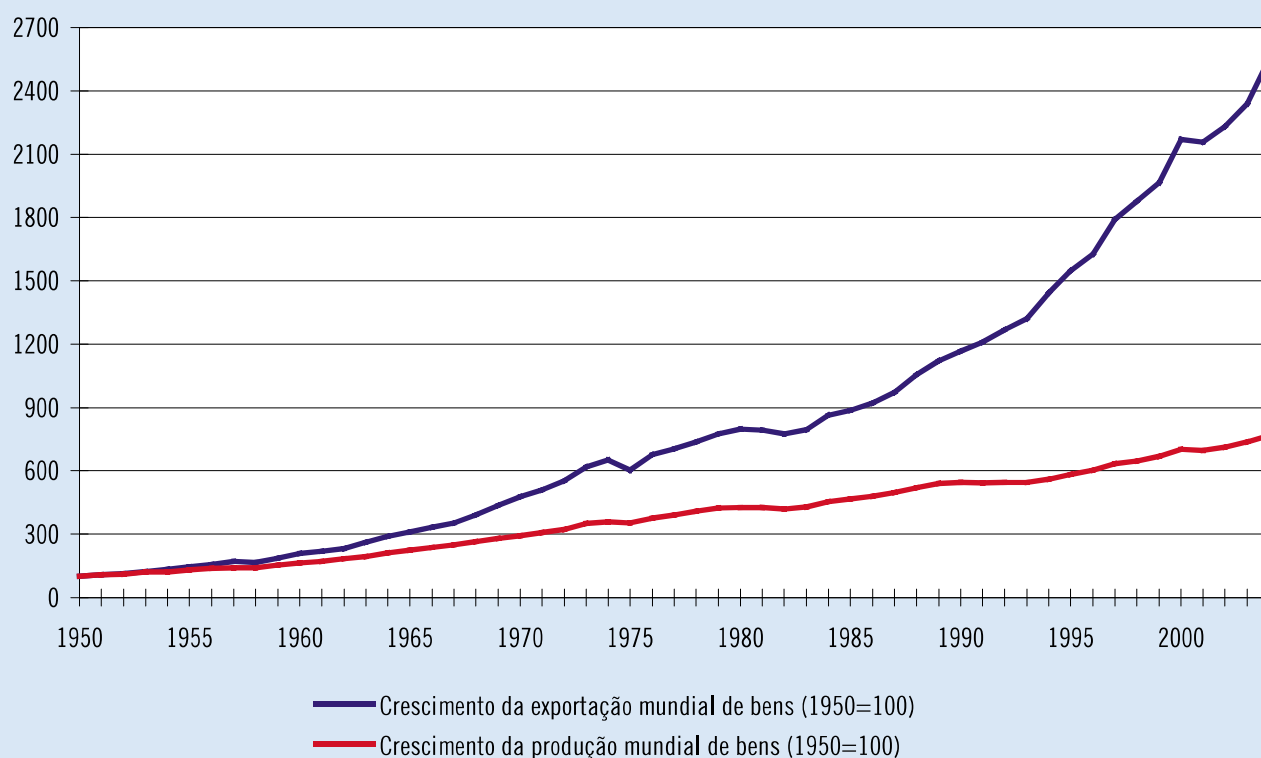
que tais acordo *minilateralistas* sempre foram identificados como sendo um desafio ao SMC. Para uns, o regionalismo poderia vir a ferir a tendência globalizante do capitalismo, observada de forma mais clara no momento atual, e a descaracterizar o processo multilateral de liberalização comercial. Para outros, o regionalismo é visto como auxiliar no processo de abertura comercial no mundo. De toda forma, como ressalta Paulo Roberto de Almeida (2005, p. 3), é fato que:

A construção normativa do sistema multilateral de comércio registrou, de certo modo, uma evolução paradoxal. De um lado, houve o reforço dos princípios tradicionais de nação-mais favorecida, de tratamento nacional, de reciprocidade, de transparência e de igualdade de direitos e de obrigações, este último temperado parcialmente pelo tratamento diferencial e mais favorável para as partes contratantes menos desenvolvidas. De outro, ocorreu o aprofundamento e a disseminação dos esquemas minilateralistas e dos arranjos geograficamente restritos, ofendendo a primeira dessas cláusulas, a de NMF.

É claro que o regionalismo não é, fundamentalmente, um movimento atual. O próprio Benelux, criado em 1947, e a Comunidade Européia, em 1957, além de diversos mecanismos de integração regional criados por países

Gráfico 1

Crescimento do volume da produção e exportação mundial de bens, 1950-2004



Fonte: OMC.

em desenvolvimento na década de 1960, atestam tal fato. Contudo, a última década do século passado será marcada pela expansão gigantesca desse tipo de acordo comercial entre nações. Segundo dados da OMC, apresentados por Oatley (2003, p. 22), existiam em vigor, em 2001, cerca de 134 acordos regionais de comércio. Desse total, 90 foram

O maior poder efetivo do sistema de resolução de conflitos existente na OMC, fundamentado no direito internacional, é a maior distinção entre esta organização e o “velho” sistema GATT.

assinados entre os anos 1991 e 2001.³ Assim, como conclui Paulo Roberto de Almeida (2005, p. 12) ao falar dos acordos regionais de comércio disseminados por toda a América (a exemplo do NAFTA, Mercosul, CAN, etc.):

Esses exemplos americanos, ao lado da estratégia assistencialista desenvolvida pela UE em direção da clientela periférica dos países de menor desenvolvimento relativo – os PMDRs, do chamado grupo ACP -, configuram, portanto, a confirmação cabal de que o multilateralismo atual tem de conviver com um regionalismo disforme, oportunista e basicamente disfuncional em relação aos princípios do sistema econômico multilateral definido no imediato pós-Segunda Guerra. Provavelmente ele terá de enfrentar uma longa travessia do deserto antes de reencontrar terreno mais favorável para seu florescimento e expansão.

É nesse contexto que entra em atividade, em 1995, a Organização Mundial do Comércio (OMC), institucionalizando a regulação comercial mundial. A OMC tem como princípios basilares aqueles mesmo que davam suporte ao “velho” SMC sob os auspícios do GATT 47, quais sejam: não-discriminação (Cláusula da NMF), reciprocidade e *tratamento nacional*. Além disso, o quadro legal que sustenta o SGP, a discriminação positiva relativamente aos países em desenvolvimento foi herdado e mantido no “novo” sistema.

Dentre as funções capitais da OMC, está a de ser o organismo administrador tanto de acordos multilaterais, como o GATT 94, GATS, TRIPS, quanto dos plurilaterais, relacionados ao comércio de aeronaves civis, compras governamentais, comércio e produtos lácteos e de carne bovina. Ademais, a Organização serve como um fórum permanente para negociações multilaterais internacionais e também como organismo imbuído de capacidade jurídica para a resolução de desavenças comerciais entre seus membros, através do Órgão de Solução de Controvérsias. É justamente o maior poder efetivo, fundamentado no direito internacional, do sistema de resolução de conflitos existente na OMC que se coloca como ponto fundamental de distinção relativamente ao “velho” sistema GATT. Tal aspecto traz consigo a conformação de um sistema caracterizado por

ser mais *rule-oriented*, dando maior efetividade e legitimidade ao SMC. Uma outra importante inovação ocorrida no SMC, no pós-Rodada Uruguai, foi a criação do Órgão de Exame de Políticas Comerciais, através do qual são feitas análises acerca das políticas comerciais dos países membros, servindo como mecanismo de vigilância quanto aos cumprimentos dos compromissos assumidos.

No entanto, vale frisar que, mesmo com um sistema de solução de controvérsias mais eficaz e poderoso, por vezes será observado que principalmente as grandes potências terão algum espaço, mesmo que “ilegal”, para o uso de seus “estoques de poder” no descumprimento de compromissos assumidos multilateralmente, o que mostra a complexidade da interação entre as nações quando estas tentam construir regras gerais e objetivas para gerir suas trocas materiais. Sobre este fato, Lima (2004, p. 36) afirma:

Os países não se desfazem da sua autonomia voluntariamente e as regras que compõem o sistema raramente são auto-executáveis. Em vez de criar uma lei para controlar o comportamento dos Estados, as instituições internacionais servem para estabelecer expectativas a respeito do comportamento de outras nações.

A OMC tem, no topo da estrutura funcional, a Conferência Ministerial, onde os representantes de todos os seus membros se reúnem pelo menos uma vez a cada dois anos, podendo deliberar sobre qualquer assunto relacionado aos acordos multilaterais de comércio. No intervalo das reuniões ministeriais, os trabalhos da OMC são realizados por diversos órgãos, sendo o principal deles o Conselho Geral, ao qual estão subordinados o Conselho para Comércio de Mercadorias, o Conselho para Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio e o Conselho para Comércio de Serviços⁴. Aos últimos, por sua vez, ficam subordinados numerosos outros grupos de trabalho e comitês. Ademais, existem outros quatro comitês responsáveis por assuntos relacionados com as temáticas comércio e meio ambiente, comércio e desenvolvimento, restrições de balanço de pagamentos e administração e orçamento da OMC.

Na primeira reunião ministerial da OMC, realizada em Cingapura em 1996, foram iniciadas negociações sobre novos temas dentro da agenda da Organização como comércio e investimento, comércio e competição, transparência nas compras governamentais e facilitação de comércio, seguindo o que fora acordado ao fim da Rodada Uruguai. Já nessa reunião, por iniciativa liderada pela UE, foi proposto o lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais que tivesse como foco os temas acima referidos. Entretanto, a oposição consistente de diversos países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil, fez com que tal pro-

posta fosse adiada. Ademais, os países em desenvolvimento levaram a cabo um conjunto de proposições que visavam a tentar resolver os muitos problemas que ainda persistiam relativamente à implementação do acordado na Rodada Uruguai, principalmente naqueles setores que mais lhe eram benéficos, como o agrícola e o têxtil. Vale também lembrar que os temas ligados a questões sociais e ambientais, que deveriam ser discutidos na reunião, acabaram por ganhar atenção marginal, sem resolução aparente no curto prazo. É fato que existe uma enorme resistência, principalmente por grande parte dos países em desenvolvimento, de se incorporar normas no SMC relativas a questões sociais e ambientais, tendo por base a idéia de que alguns dos fatores geradores de suas vantagens comparativas poderiam ser contestados em benefício de uma minoria nos países desenvolvidos.

Reunidos em Seattle, nos EUA, em 1999, os Ministros dos países membros da OMC tentaram pavimentar o caminho para o lançamento da então chamada Rodada do Milênio. Contudo, por fatores diversos, surgiram impasses e a reunião resultou num retumbante fracasso. Como elementos capitais na geração de tal fracasso, podemos destacar a falta de efetiva motivação política e de consenso entre os atores internacionais mais poderosos quando à agenda a ser negociada. Por um lado, os EUA tentavam avançar na abertura do setor de serviços, movimento iniciado na década de 1980 onde se observa a liberalização dos serviços como mecanismo a ser usado na tentativa de melhora das contas externas do país. Já os japoneses e europeus, sabendo que uma nova rodada puxaria necessariamente o tema agrícola para o centro das discussões, queriam ampliar as negociações na área de investimentos e concorrência, temas que lhes eram mais convenientes.⁵

Cabe aqui apresentar, de forma sucinta, algumas modificações ocorridas na posição da diplomacia econômica brasileira no decorrer da década de 1990 relativamente

ção pela via multilateral.

É importante lembrar que muitos países em desenvolvimento continuam a manifestar freqüente descontentamento com as mudanças só marginais nas normas internacionais de comércio relativamente aos setores onde possuem maior competitividade, desde o GATT-1947 até a atualidade. Mesmo existindo um arcabouço de medidas que busca dar maior proteção aos países em desenvolvimento dentro da OMC, a insatisfação fica clara e fundamentada quando os principais produtos exportados pelos mesmos encontram significativas barreiras de entrada nos mais diversos mercados mundiais, sejam elas ligadas a 'picos' e escalonamentos tarifários ou a quotas, barreiras fitosanitárias, etc.

Para alguns, como Gonçalves (2003a), a falta de democracia no sistema multilateral de comércio leva à elaboração de agendas que interessam aos países desenvolvidos. Assim, muitos vêem a OMC como uma instituição usada pelos países fortes como instrumento de política externa. Destarte, os países em desenvolvimento vêm apresentando especial interesse em modificar, no âmbito da OMC, normas e fundamentos das negociações, tendo em vista um maior foco no desenvolvimento, voltando aos fundamentos da Carta de Havana, pensada há quase cinquenta anos atrás.

Tentando conciliar os interesses de países em desenvolvimento (*Grupo de Cairns*, dentre outros) com aqueles dos países desenvolvidos (EUA, UE e Japão), ocorre em Doha, no Catar, a quarta reunião ministerial da OMC. É importante lembrar que os trabalhos político-diplomáticos em Doha, em novembro de 2001, ocorreram numa conjuntura em que os traumas dos ataques terroristas aos EUA estavam muito presentes e a economia mundial não andava muito bem, existindo grande incerteza acerca do seu desempenho futuro. Destarte, o mundo pressionava pela emissão de sinais positivos pela OMC, tendo em vista

que um novo fracasso nas negociações em Doha poderia trazer mais trevas ao cenário mundial, já bastante negativo. Ao final do encontro, a Declaração Ministerial de Doha lançou um documento repleto de "ambigüidades construtivas" que colocavam

a questão das concessões às preocupações dos países em desenvolvimento como ponto primordial a ser discutido. Estava lançada a nova rodada de negociações multilaterais da OMC: a *Rodada do Desenvolvimento*.

A Rodada Doha: desafios e expectativas.

O SMC, seguindo seu processo histórico-evolutivo descrito anteriormente, chega ao século XXI com uma nova roupagem, mais robusta e efetiva na condução da regulação internacional do comércio. A OMC tornou-se uma

Grande parte dos países em desenvolvimento resistem à incorporação ao SMC de normas relativas a questões sociais e ambientais, pois temem que alguns dos fatores geradores de suas vantagens comparativas possam ser contestados em benefício de uma minoria nos países desenvolvidos.

ao SMC. As próprias transformações da economia com a abertura comercial iniciada no início dos anos 1990 atuaram sobre o posicionamento do país frente às negociações internacionais. A diplomacia toma um tom mais liberal, não deixando de ter, pelo menos retoricamente, o objetivo primordial de ser elemento auxiliar na busca pelo desenvolvimento econômico brasileiro. A construção do Mercosul também influenciou o trato diplomático do Brasil no mundo, passando o país a ter de harmonizar interesses dentro do bloco para seguir adiante nas negociações de liberaliza-

instituição central enquanto componente de suporte à atual onda de globalização. Ademais, neste início de século, a luta pelo desenvolvimento das regiões mais pobres do planeta também passou a ecoar de forma mais relevante nas instituições internacionais como a OMC. Observa-se, aqui, uma certa volta às demandas dos países mais pobres colocadas em meados no século passado, quando das negociações acerca da Carta de Havana que criava a OIC.

Conceito-chave que norteou as ações do mundo econômico nos mais diversos países durante boa parte da segunda metade do século XX, estando marginalizado nas últimas décadas do mesmo pelas crises que assolaram o mundo, o *desenvolvimento* volta à cena internacional no início de século XXI buscando fazer com que uma parte cada vez maior da população mundial tire proveito dos benefícios trazidos com a, por vezes tão vilipendiada, globalização.

É nesse contexto que os membros da OMC lançam a atual rodada de negociações comerciais multilaterais, a Rodada Doha. Como colocado ao findar o seção anterior, a retórica desenvolvimentista em prol dos países menos

targeted, sustainably financed technical assistance and capacity-building programmes have important roles to play. (CONFERÊNCIA MINISTERIAL DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 2001, p. 1)

Desde a quarta Conferência Ministerial da OMC, em Doha, quando o mandato negociador sobre os variados temas foi acordado, as negociações tomaram corpo de forma permanente em Genebra, tendo ocorrido eventos posteriores que buscaram diminuir as divergências entre posicionamentos dos países relativamente aos temas negociados. Num primeiro momento, pode-se citar a quinta Conferência Ministerial, ocorrida em Cancun em setembro de 2003, fracassada pela falta de entendimento entre os países em desenvolvimento e seus pares desenvolvidos sobre a liberalização agrícola e ditos temas de Cingapura. Vale ressaltar que, do ponto de vista dos interesses brasileiros na Rodada (focados no tema agrícola), a Conferência em Cancun trouxe à tona a participação do G-20 como interlocutor importante nas negociações.

As negociações comerciais multilaterais ficaram relativamente estagnadas até meados de julho de 2004, quan-

do se conseguiu chegar a um acordo para a retomada efetiva das negociações (*The July 2004 package*). As negociações prosseguiram por um ano e meio até a sexta Conferência Ministerial da OMC, realizada em Hong Kong em dezembro de 2005. Nesse encontro, algumas arestas foram apa-

radas em relação aos temas mais controversos e um progresso relativo foi obtido em áreas específicas, como em relação aos subsídios à exportação agrícola, que devem ser extintos completamente até 2013. Entrementes, muito ainda resta de controverso e não-acordado acerca de temas muito importantes para a Rodada, como aqueles relacionados à agricultura (acesso a mercado e apoio interno), serviços e bens não-agrícolas. Ademais, na Conferência de Hong Kong, estabeleceu-se um novo cronograma para as negociações em 2006, tendo em vista que o *deadline* estabelecido inicialmente para a Rodada Doha, 1º de janeiro de 2005, havia sido perdido já há algum tempo.

Portanto, os resultados de Hong Kong não devem ser comemorados de forma irrealista, tendo em vista que a reunião apenas conseguiu manter as negociações da Rodada nos trilhos, dando alguma perspectiva para um possível, mas pouco provável, acordo final ao final do novo *deadline*, dezembro de 2006.

Não obstante tenha ocorrido alguma aproximação entre as propostas dos principais grupos interessados no tema agrícolas desde o início das negociações, o mesmo continua a ser tanto o foco principal do mandato negociador de Doha quanto o elemento mais controverso e de complexa negociação da Rodada. Os EUA e a Europa Comunitária

Para alguns, a falta de democracia no sistema multilateral de comércio leva à elaboração de agendas que interessam aos países desenvolvidos. Por isso, muitos vêem a OMC como uma instituição usada pelos países fortes como instrumento de política externa.

avançados foi a base de lançamento da Rodada, apontando para o tema agrícola como pilar fundamental das negociações. Embora a liberalização do comércio agrícola seja considerada como elemento central da Rodada, novas negociações acerca de diversos outros temas (como serviços, produtos não-agrícolas, propriedade intelectual, investimentos, comércio eletrônico, etc.) foram também lançadas em Doha, buscando uma óbvia harmonização de interesses entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos.

A importância dada aos interesses dos países em desenvolvimento na atual rodada de negociações da OMC, pelo menos retoricamente, pode ser vislumbrada de forma clara no seguinte excerto da Declaração Ministerial de Doha:

International trade can play a major role in the promotion of economic development and the alleviation of poverty. We recognize the need for all our peoples to benefit from the increased opportunities and welfare gains that the multilateral trading system generates. (...) we shall continue to make positive efforts designed to ensure that developing countries, and especially the least-developed among them, secure a share in the growth of world trade commensurate with the needs of their economic development. In this context, enhanced market access, balanced rules, and well

continuam bastante reticentes relativamente aos seus pontos mais sensíveis da negociação agrícola. Por um lado, a UE pressiona os norte-americanos por uma proposta mais agressiva em relação ao apoio interno. Por outro, os EUA afirmam que sem uma proposta europeia de liberalização efetiva no acesso ao seu mercado no setor agrícola, não podem fazer concessões de forma mais rápida em outras áreas.

Como líder do G-20, o Brasil tem desempenhado um papel fundamental no processo negociador agrícola, empenhando-se na árdua tarefa de não deixar que o tema agrícola venha a apresentar resultados negociados, ao fim da Rodada, que sejam puramente fundados nos interesses das grandes potências. Contudo, vale lembrar que, como contraponto a uma possível liberalização para os bens agrícolas, será demandado dos países em desenvolvimento, principalmente daqueles com maior grau de avanço econômico como o Brasil, compromissos de reduções de gravames ao comércio de bens industriais e de serviços. É necessário, pois, que os países em desenvolvimento estejam atentos às oportunidades e desafios gerados ao seu desenvolvimento econômico através das negociações na OMC.

Por fim, é importante frisar que mesmo que o resultado efetivo obtido ao fim da Rodada Doha não seja o *first best* para os interesses dos países em desenvolvimento, os mesmos devem observar atenciosamente a importância da defesa do SMC fundamentado no direito como instrumento que possibilita certa restrição ao exercício do poder e da arbitrariedade pelas potências mundiais. Como diria Lacordaire: “Entre o forte e o fraco, entre o rico e o pobre, entre o mestre e o servo, é a liberdade que oprime e a lei que liberta.”

Notas

¹ Vale notar que, ao final da Rodada Uruguai, as negociações do comércio de bens e de serviços haviam se fundido, resultando no pacote global da rodada sendo tratado como um *single undertaking*, importante inovação ocorrida na Rodada Uruguai.

² A legitimidade do SMC sob os auspícios do GATT advinha parcialmente do crescimento substancial do comércio internacional. Contudo, é lógico que a anuência da potência econômica mundial com o que era acordado multilateralmente tinha peso mais significativo enquanto ação legitimadora do SMC.

³ Chega, aqui, à discussão o problema do *hegemon*. Muitos estudiosos colocam que essa tendência *minilateralista* existente no sistema comercial internacional atualmente adviria do “problema de liderança”, no qual o exemplo dado pelas principais potências mundiais (fundamentalmente os EUA, UE e Japão) nas últimas décadas reforçaria a constituição de um ambiente favorável a esses arranjos *multilateralistas* mundo afora.

⁴ Cabe salientar que o Conselho Geral também atua tanto como Órgão de Exame de Políticas Comerciais quanto como Órgão

de Solução de Controvérsias Comerciais.

⁵ Gonçalves (2003b), em seu capítulo 2, faz uma interessante análise sobre as principais interpretações acerca do fracasso da reunião de Seattle, bem como divergências e impasses lá gerados.

Referências

ABREU, Marcelo de P. *Brazil, the GATT and the WTO: history and prospects*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1998. (Texto para discussão n° 392). Disponível em: <www.puc-rio.br>. Acesso em: 10 maio 2006.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Diplomacia comercial: de Bretton Woods e Havana à OMC”. In: _____. *Relações internacionais e política externa do Brasil: história e sociologia da diplomacia brasileira*. 2ª ed., Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004, cap. 3, pp. 111-144.

_____. “Acordos minilaterais de integração e de liberalização do comércio: uma ameaça potencial ao sistema multilateral de comércio”. IN: NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS: MAIS DO QUE PRODUZIR, É PRECISO SABER NEGOCIAR, 1, nov. 2005. American Chamber, São Paulo. Disponível em: <www.pralmeida.org>. Acesso em: 28 jan. 2006.

BAUMANN, Renato et al. *Economia Internacional: teoria e experiência brasileira*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 442 p.

CONFERÊNCIA MINISTERIAL DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 4., 2001, Doha. *Ministerial declaration*. Genebra: OMC, 2001. 10 p. Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 30 abr. 2006.

DIAS, Viviane Ventura. “O Brasil entre o poder da força e a força do poder”. In: BAUMANN, Renato (Org). *O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro: Campus: SOBEET, 1996, cap. 4, pp. 55-73.

GONÇALVES, Reinaldo. *Economia política internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

_____. “Globalização comercial”. In: _____. *O nó econômico*. 1.ed. Rio de Janeiro: Record, 2003a. Cap. 4, pp. 97-122.

_____. *O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas*. 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2003b.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. *A Rodada Uruguai do GATT (1986-1994) e a política externa brasileira: acordos assimétricos, coerção e coalizões*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas – UNESP, UNICAMP, PUC-SP. Campinas, 2005.

JANK, Marcos S.; THORSTENSEN, Vera (Org.). *O Brasil*

- e os grandes temas do comércio internacional. 1ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 2005.
- JANK, Marcos S.; TACHINARDI, Maria H. “Prioridades agrícolas na Rodada Doha em 2006: subsídios domésticos e acesso a produtos sensíveis”. *Revista brasileira de comércio exterior*, n. 86, jan./mar. 2006.
- LAMPREIA, Luiz Filipe P. “Resultados da Rodada Uruguai: uma tentativa de síntese”. *Estudos avançados*. v. 9, n. 23, 1995.
- LIMA, Tatiana Macedo N. *GATT/OMC: uma análise institucional*. Dissertação (Pós-graduação em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.
- OATLEY, Thomas. *International political economy: interests and institutions in the global economy*. Londres: Longman, 2003.
- OMC. *International trade statistics 2005*. Genebra: OMC, 2005b. 274 p. Disponível em: <www.wto.org> . Acesso em: 20 abr. 2006.
- RÊGO, Elba C. L. “Do Gatt à OMC: o que mudou, como funciona e para onde caminha o Sistema Multilateral de Comércio”. *Revista do BNDES*, v.3, n.6, dez. 1996.
- RICUPERO, Rubens. “Os Estados Unidos e o comércio mundial: protecionistas ou campeões do livre-comércio?” *Estudos avançados*, v. 16, n. 46, set./dez. 2002.
- RIOS, Sandra P. “O impasse em Cancun e os impactos sobre a agenda brasileira”. *Revista brasileira de comércio exterior*, n. 77, out./dez. 2003.
- SATO, Eiiti. “Mudanças estruturais no sistema internacional: a evolução do regime de comércio do fracasso da OIC à OMC”. Maio 2001. Disponível em: <www.ufrgs.br/irel>. Acesso em: 10 mar. 2006.
- SEITENFUS, Ricardo A. S. *Manual das organizações internacionais*. 4 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- VALLS, Lia. *Histórico da Rodada Uruguai do GATT*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997 (Texto para discussão). Disponível em: <www.ie.ufrj.br>. Acesso em: 20 mar. 2006.

A economia política internacional entre o regionalismo e o multilateralismo

Elói Martins Senhoras

As relações entre o multilateralismo e os processos de regionalização da economia mundial constituem um dos temas mais interessantes do debate de relações internacionais. A proliferação de esquemas de integração econômica sub-regional ou regional, num momento em que a Organização Mundial de Comércio (OMC) adquiriu um perfil alto, fez com que se incrementasse a atenção em torno à interação que necessariamente se dá entre os processos econômicos regionais de integração e o multilateralismo que opera no nível do sistema de comércio internacional.

A literatura recente dedicou-se à análise do processo a partir de diversos ângulos, particularmente de perspectivas econômicas, jurídicas e de economia política, configurando um rico acervo que alimenta o debate da economia internacional neste campo.

Por um lado, o sistema multilateral implica a definição de regras e princípios comuns pelos quais se pauta a interação numa economia mundializada. Estas regras e princípios representam o denominador comum entre os mais de 150 países membros da OMC, que têm contextos históricos, culturais, políticos e econômicos diferentes e aspirações distintas. Como as preferências coletivas e o poder de

voto de cada país variam consideravelmente e limitam a possibilidade de acordo sobre regras comuns, estas regras constituem-se apenas em alicerces e não em cobertura do sistema multilateral.

É neste contexto que o regionalismo tem um valor acrescentado: entre países de uma mesma região que partilham um patrimônio comum, é muitas vezes mais fácil alinhar preferências coletivas e integrar não só mercados, mas também as políticas horizontais, necessárias para a construção de uma verdadeira comunidade. Em outras palavras, o regionalismo tende a reforçar a dimensão da cooperação, enquanto o multilateralismo é necessariamente mais centrado na concorrência.

Porém, é também necessário progredir na via multilateral a fim de imprimir uma direção e um sentido de equidade ao processo de globalização, tal como foi acordado em Doha. Sem um maior desenvolvimento de regras e sem um maior equilíbrio do sistema em favor dos países em desenvolvimento, não seria possível enfrentar o desafio da globalização, uma vez que esta tarefa não pode ser levada a cabo unicamente com uma abordagem regionalista, dada a natureza mundial dos desafios que são enfrentados e uma vez que muitos países não participam de processos de integração regional.

Verifica-se, assim, uma grande divisão entre multilateralistas e regionalistas. De um extremo, os acordos regionais são vistos como um obstáculo ao multilateralismo. Do outro, são considerados complementares com o multilateralismo no sistema de comércio internacional.

O mundo contemporâneo cada vez mais interdepen-

Elói Martins Senhoras é mestrando em Relações Internacionais no programa Santiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) e em Geografia na UNICAMP. Visiting scholar na University of Texas at Austin (UT) e na Universidad de Buenos Aires (UBA).

Tabela 1

Como atingir o livre comércio: multilateralismo ou regionalismo?

Liberalização do comércio pela via Multilateral	É a via direta para o livre comércio, no entanto sofre oposição política de grupos influentes que possivelmente podem perder com ela setorialmente em cada país. Há evidências, quando as negociações multilaterais param ou desaceleram por motivos políticos, que as negociações regionais e até as bilaterais se desenvolvem ou retomam com maior intensidade.
Liberalização do comércio pela via do Regionalismo Aberto	É a via em que os países que participam dos blocos regionais de comércio removem também várias tarifas comerciais para os demais países do mundo. Neste tipo de regionalismo, a criação líquida de comércio é positiva, e a liberalização regional ajuda a atingir o comércio livre tal qual a liberalização multilateral. Há evidência que a maioria dos blocos de integração regional do comércio dos últimos trinta anos tem tido uma maior abertura econômica também aos países não membros ao regionalismo aberto.

dente tem a necessidade de regras e políticas previsíveis e objetivas, que só um Estado de Direito internacional pode assegurar. Dessa forma, além das idealizações irrealizáveis no curto prazo, devido aos interesses conflitivos pelo poder entre as nações, os desafios para alcançar um sistema comercial mais equitativo são consideráveis, e somente podem ser ultrapassados com negociações que avaliem as limitações da conjuntura política internacional e o necessário tempo para transformações.

Dentro desse cenário de legitimação internacional, a inserção segura na economia mundial atual pode ser objeto de transformações dinâmicas somente através de duas abordagens complementares: o regionalismo e o multilateralismo, uma vez que o unilateralismo é hoje em dia uma opção não válida, pois é uma política insustentável, que leva a uma ordem econômica internacional instável.

Promover essas transformações é tarefa complexa e que pressupõe a compreensão do funcionamento do mundo, por isso faz-se necessário entender as lógicas de funcionamento do multilateralismo e do regionalismo, que são processos distintos relacionados a uma maior interdependência econômica entre os Estados e que se desenvolveram desde os anos 50 de forma paralela e nem sempre harmônica.

Apesar da profusão de acordos comerciais e de integração econômica no mundo ter aberto um debate sobre a compatibilidade ou antagonismo - *building blocks* ou *stumbling blocks* - entre os acordos regionais e o progresso do livre comércio no marco multilateral da OMC, a dinâmica contemporânea demonstra que não há nenhum conflito entre o regionalismo e o multilateralismo, uma vez que o regionalismo aberto é apenas um dos três componentes do processo de liberalização atual: unilateral, multilateral e regional, portanto representando um processo complementar ao marco da OMC, que ajuda na segura consolidação interna de uma região à sua inserção internacional.

Mesmo que as *exigências econômicas* de liberalização

unilateral e multilateral do mercado global tendam a condicionar as macropolíticas econômicas dos Estados nacionais e dos esquemas regionais a que pertencem, a lógica do mercado não esgota todos os possíveis condicionamentos, uma vez que os blocos e demais processos de integração refletem paralelamente *interesses políticos*, estratégicos para o fortalecimento da posição relativa dos países no cenário internacional,

criando um processo de interdependência entre as trocas multilaterais e regionais.

Segundo Mansfield e Milner (1999, p. 600), nos anos 90, 50% do comércio mundial passou a ser realizado no âmbito de acordos regionais, assim como a grande maioria dos países afiliados à OMC participaram de pelo menos um destes acordos.

Isto significa que o incremento de acordos regionais deu-se em paralelo ao processo de liberalização multilateral, uma vez que de fato, os acordos multilaterais não foram abandonados, mas pelo contrário, com a criação da OMC houve uma expansão do alcance da liberalização comercial.

Considerando o incremento significativo dos acordos de regionalismo aberto no mundo durante os anos 90, o incremento no comércio mundial pode ser um indicador de como o regionalismo aberto pode apoiar um novo multilateralismo.

Devido a esses dados, o regionalismo tem sido justificado conceitualmente como um instrumento de integração econômica compatível com as modernas teorias explicativas do comércio, além de ser complementar ao processo histórico de progressiva liberalização, em curso no capitalismo contemporâneo.

De fato, o recente aumento de acordos de integração regional é função do crescente êxito de negociações multilaterais, especialmente da conclusão da Rodada Uruguai. Como atesta Ethier (1998, p. 1160), “o Novo Regionalismo é, em grande parte, um resultado direto do sucesso da liberalização multilateral”.

Por isso, o multilateralismo e o regionalismo são fenômenos simultâneos e sucessivos, pois além da regionalização ser um fenômeno sucessivo em relação ao multilateralismo, ou seja, uma consequência ou resposta ao progressivo processo de liberalização multilateral, os movimentos coexistem numa mesma realidade internacional, sendo

Tabela 2

Consistência entre regionalismo e multilateralismo?²

Visões favoráveis ou regionalistas	O novo regionalismo como parte da globalização e da transnacionalização da economia mundial ¹	Os acordos regionais são implementados por governos que tentam manter certo controle de suas economias diante da pressão da globalização e da perda de identidade pelo crescente poder das empresas multinacionais e organizações multilaterais
	O regionalismo aberto como uma segunda melhor alternativa ao multilateralismo direto ²	Os acordos regionais trazem vários benefícios: assegurar o acesso a novos mercados para exportações de non-tradables, as quais são mais limitadas e instáveis no mercado internacional; fortalecer a especialização e as economias de escala; melhorar a capacitação da mão-de-obra; transferir tecnologia e reduzir os custos de transação naquelas economias que se encontram em processo de liberalização de comércio, pois as novas importações intra-regionais podem ser compensadas por novas exportações intra-regionais.
	O regionalismo aberto como pré-requisito para um novo multilateralismo ³	O regionalismo aberto é um pré-requisito para um novo multilateralismo estruturado ao redor de blocos regionais, onde os países definem sua posição regionalmente em lugar de fazer multilateralmente. Este multilateralismo sobrepassa a distorção atual gerada pela liderança de alguns países poderosos ou das instituições de Bretton Woods típicas do antigo multilateralismo.
Visões desfavoráveis ou multilateralistas	O regionalismo aberto como inconsistente com o sistema multilateral GATT-OMC ⁴	O desvio de comércio proporcionado pelos blocos regionais pode ser muito custoso e pode constituir-se em uma opção de política inferior aos acordos de livre comércio. A multiplicação de acordos de integração no âmbito mundial cria uma arquitetura do tipo spaghetti bowl, onde vários blocos regionais têm diferentes regras de origem e tarifas, tornando difícil a identificação individual. Esta dificuldade tenderia a levar ao problema que os acordos regionais tentam evitar: o aumento de protecionismo e dos custos de transação.
	O regionalismo como ineficiência econômica devido às diretrizes políticas ⁵	O protecionismo proporcionado pelos países integrantes dos blocos seria prejudicial aos mesmos ou ao comércio internacional na medida em que provoca perda de eficiência econômica. O Banco Mundial aponta para os perigos de aumento da ineficiência e de perda de arrecadação dos governos em acordos Sul-Sul. O FMI, utilizando-se do exemplo dos EUA, declara que os objetivos mais importantes dos acordos Norte-Sul não são os de aumento da eficiência na produção de bens como prega o Banco Mundial, mas partem de incentivos políticos. Assim, os novos acordos de comércio bilaterais e regionais estariam relacionados a questões geopolíticas e de segurança, nas quais os acordos são vistos como um veículo para aprofundar relações políticas e combater o terrorismo.

também simultâneos.

Afirmar que o novo regionalismo ou regionalismo aberto é um processo complementar ao multilateralismo significa dizer que os acordos integracionistas atuais não pretendem isolar seus países-membros do resto do mundo.

De fato, se a regionalização é uma resposta à morosidade dos processos multilaterais de liberalização via OMC, é ao mesmo tempo, um estímulo às forças microeconômicas que são o motor da globalização. Dessa forma, regionalismo e multilateralismo não são fenômenos antitéticos ou antagônicos, uma vez que no momento em que a regionalização contribui para consolidar o jogo da concorrência, os dois processos tendem principalmente a se reforçar.

Ambas as tendências, o multilateralismo e o regionalismo, ao expressarem formas atualizadas de realização de um determinado regime de acumulação e de uma determinada distribuição de poder no plano mundial, modificam as relações entre os planos transnacionais, internacionais, regionais e nacionais, assim como suas estruturas de autoridade e a configuração dos espaços políticos em que operam.

A interação entre o regionalismo e o multilateralismo na agenda internacional

O sistema multilateral progressivamente obteve com as diversas rodadas de liberalização do GATT e a formação da OMC em 1995 importantes instrumentos de suporte e fortalecimento. Nesse percurso, surgiu a expectativa de que as exceções ao sistema multilateral, admitidas pela OMC, tais como acordos regionais de comércio, não seriam mais importantes alternativas a serem adotadas pelos países, ou caso ainda se constituíssem como alternativas, seriam adotadas de maneira aberta ou *outward-oriented* e não fechadas ou *inward-looking*, de modo a se tornarem *building blocks* para o sistema multilateral.

Apenas a alternativa *outward-oriented* foi observada durante os anos 90. No total, foram notificados na OMC até o ano de 2003 duzentos e oitenta e cinco acordos regionais, dos quais a maior parte já está em vigor (WTO, 2003). Quase todos os países do mundo e todos os países membros da OMC são membros ou estão negociando pelo menos um acordo regional.

Os tratados de integração regional têm sido um dos maiores movimentos nas relações internacionais, pois pra-

ticamente todos os países do globo são membros de um bloco, e muitos pertencem a mais de um, de forma que quase dois terços do comércio mundial se dá por meio desses “mercados comuns” (Hilaire e Yang, 2003).

Pode-se observar, no entanto, que essa inter-relação entre OMC e os acordos regionais tem levantado um debate com relação às vantagens e desvantagens de cada tipo de acordo e a relação entre eles.

Embasando-se nos efeitos positivos e negativos das integrações regionais sob o prisma da crescente evolução multilateral do comércio, duas questões importantes precisam ser respondidas:

A) Quais os ganhos de bem estar provenientes de uma abertura multilateral versus aqueles provenientes de uma liberalização preferencial, ou seja, qual a linha de liberalização comercial que poderia beneficiar mais as trocas e os ganhos de bem estar para os membros participantes, países terceiros e o mundo em geral?

Com relação ao primeiro ponto, a CEPAL (2004b) menciona que a integração regional é capaz de gerar ganhos estáticos e dinâmicos para seus países participantes. Os ganhos estáticos podem ser calculados simplesmente

pela análise das trocas intra-bloco. Entretanto, partindo desse ponto, observa-se que os acordos regionais podem gerar dois tipos de efeitos. Um seria o de aumentar o nível das trocas entre os membros às custas do produtor doméstico menos eficiente (*trade creation*), o que é um ponto julgado positivo. E o outro seria o de aumentar às custas de um terceiro país altamente eficiente (*trade diversion*), o que seria um ponto julgado negativo. Portanto, o efeito dos acordos regionais sobre o bem estar geral depende da soma desses dois efeitos, e isso depende de uma variedade de suposições e condições, incluindo a complementaridade da estrutura produtiva entre os países participantes do acordo.

Os efeitos dinâmicos que resultam de uma integração regional incluem efeitos competitivos e de escala. Segundo Mansfield e Milner (1999), os estudos recentes examinam a capacidade dos acordos regionais em criar economias de escala e promover uma maior especialização e competitividade das economias, além de realizar um intercâmbio no processo de produção entre os países membros. Os efeitos competitivos têm sido a razão maior para a formação dos acordos regionais mais recentes. Esses efeitos mais dinâmicos foram observados com maior intensidade na União Européia e no NAFTA.

Quadro 1

Esquemas teóricos de funcionamento do multilateralismo e do regionalismo

	Análise	Objetivos	Institucionalidade	Vantagens para membros	Riscos para países em desenvolvimento	
Multilateralismo	Vantagens Comparativas	Livre-comércio global	Fóruns Multilaterais	• Welfare mundial	• Deterioração dos termos de troca • Especialização regressiva • Unilateralismo • Protecionismo via barreiras não-tarifárias	
Regionalismo Aberto	Norte-Norte	Livre-comércio global	Unões Aduaneiras	• Welfare mundial mais eficiente • Acesso a mercados • Economias de escala • Investimento Direto Externo (IDE) • Poder de barganha • Segurança	• Redução da capacidade de atrair IDE • Isolamento • Unilateralismo e protecionismo	
	Norte-Sul	Concorrência Imperfeita	Livre-comércio global	Acordos de Livre Comércio	• Idem	• Deterioração dos termos de troca • Especialização regressiva • Unilateralismo e protecionismo
	Sul-Sul		Desenvolvimento sustentável da periferia	Unões Aduaneiras	• Idem • Progresso técnico • Competitividade • Inserção ativa na globalização	• Redução de Welfare • Isolamento

Adaptado de Sabbatini (2001).

B) Quais as implicações sobre a economia política dos acordos regionais sobre o sistema multilateral e vice-versa, ou seja, a regionalização constitui um building block ou um stumbling block para o sistema multilateral de liberalização comercial?

Com relação às implicações da economia política dos acordos regionais sobre o sistema multilateral, a CEPAL (2004b) explicita vários argumentos a favor e contra o regionalismo. A favor, os acordos regionais possibilitam aos países participantes moverem-se mais rapidamente em direção a um comércio mais livre, além do fato de que os países passariam a ter um maior controle sobre uma variedade maior de bens e serviços do que aquele que poderia ser alcançado no nível multilateral. Os acordos regionais também poderiam atuar como um laboratório para testar novos assuntos e observar a sua operacionalidade, de modo a criar as bases para uma futura negociação multilateral com o objetivo de desenvolver as regras para aplicação no nível multilateral. Nesse caso, os acordos regionais poderiam ser considerados como o *Building Blocks* para o sistema multilateral.

Frankel (1997), entende que elementos positivos que favorecem a formação de *building blocks* têm prevalecido sobre fatores que poderiam colocar em risco a trajetória multilateralizante de blocos regionais ou levar a blocos fechados, prejudiciais ao objetivo maior da liberalização geral.

Analisando os efeitos negativos, observa-se que os acordos regionais podem dirigir-se para estratégias

Tabela 3

Formatos de liberalização na América Latina

Processo de abertura unilateral	Proporcionaram as mais elevadas medidas de abertura das economias devido às profundas reformas que foram feitas na América Latina nos anos 90. No modelo neoliberal, a competitividade internacional e as exportações passam a ter um papel preponderante, uma vez que a maioria dos países buscou uma estratégia export-led de desenvolvimento. Ao contrário das nações do sudeste asiático, o principal instrumento da reforma na América Latina fora a liberalização indiscriminada e rápida das importações ³ .
Processo de participação multilateral	Com relação ao esquema multilateral, observa-se na região uma maior participação dos países na OMC e uma intensificação dos acordos multilaterais, visto que a região se comprometeu em adotar as novas disciplinas que surgiram com a rodada do Uruguai.
Processo de integração regional	A liberalização através da integração regional passou a ser um instrumento adicional para abrir as economias para a competição e complementar os dois primeiros processos de liberalização. De fato, a inserção da integração regional no processo de liberalização dos anos 90 fez com que os blocos adquirissem a característica de regionalismo aberto.

Besada em Devlin & French-Davis (1998)

inward-looking, discriminatórias e protecionistas. O efeito negativo recairia principalmente sobre os não membros de grandes acordos regionais, cujos participantes cobrem a maior parte das trocas globais. O efeito final seria o de *trade diversion*, ao invés de *trade creation*.

Além disso, ao possibilitar uma integração mais rápida e mais profunda, a nova geração de acordos regionais pode reduzir as vantagens dos países em participar de uma abordagem multilateral para a liberalização das trocas. A proliferação de acordos regionais, com cada vez mais países participando em mais acordos, pode criar blocos competitivos e antagônicos, o que inviabilizaria o regime multilateral.

Analisando a operação inversa que seria as implicações da política econômica dos acordos do sistema multilateral sobre os acordos regionais, ou seja, a supremacia da OMC sobre os acordos regionais, observa-se que muitos dos tratados feitos recentemente colocam que os acordos preci-

Tabela 4

Níveis de interdependência entre Multilateralismo e Regionalismo

1o nível: regras da OMC	O primeiro nível seria o das regras da OMC que governam as operações dos acordos regionais. Elas definem especificamente as condições em que os acordos regionais são permitidos de existir e operar sob o sistema multilateral. Essas regras ⁴ incluem o Artigo XXVI do GATT ⁵ , para os intercâmbios de bens, o artigo V do GATS, para as trocas em serviços e a <i>Enabling Clause</i> ⁶ para acordos preferenciais sul-sul.
2o nível: compromissos de acesso a mercados	No segundo nível, os compromissos de acesso a mercado, sejam de bens ou serviços, feitos sob o sistema multilateral como resultado de sucessivas rodadas de negociações, determinam o grau de preferências disponíveis para os parceiros dos acordos.
3o nível: compromissos multilaterais	No terceiro nível, as disciplinas multilaterais – que incluem barreiras não tarifárias e <i>behind-the-border regulatory issues</i> – constituem um piso, ou mínimo múltiplo comum, adotado por todos os membros da OMC, inclusive pelos parceiros dos acordos regionais.

Besada em CEPAL (2004b)

Tabela 5**Crescimento Anual das Exportações por Região Econômica (1990-2000)**

Origem/ Destino	Mundo	América do Norte	América Latina	Europa	Europa Oriental	África	Oriente Médio	Ásia
Mundo	6.21%	8.54%	10.35%	4.12%	6.76%	3.14%	4.78%	8.17%
América do Norte	7.33%	8.95%	12.00%	4.54%	1.91%	2.92%	5.19%	5.60%
América Latina	9.35%	12.69%	11.64%	3.74%	-8.57%	4.05%	1.82%	4.35%
Europa Ocidental	4.08%	7.45%	6.45%	3.53%	7.64%	0.89%	2.71%	5.21%
Europa Oriental	9.90%	16.27%	7.09%	9.68%	11.13%	2.75%	8.99%	5.97%
África	3.35%	5.28%	11.01%	1.84%	-6.75%	5.97%	3.27%	11.92%
Oriente Médio	6.95%	8.17%	-4.41%	2.86%	-7.54%	9.69%	6.89%	8.94%
Ásia	8.36%	7.30%	11.76%	6.49%	0.82%	7.39%	7.14%	10.00%

Fonte: WTO (2001).

sam ser consistentes com a OMC. Isso indica que os futuros acordos regionais deverão ser construídos na OMC e que eles procurarão manter a compatibilidade com as suas disciplinas desse organismo.

As Dinâmicas do Regionalismo e do Multilateralismo no Desenvolvimento

O processo de globalização tem demonstrado que não existe uma evolução natural de desenvolvimento e de integração dos países da periferia, a mundialização, apesar de sua importância, não é mais que um elemento de êxito ou fracasso de desenvolvimento. O que pesa, em definitivo, é a qualidade das políticas internas, ou seja, a capacidade institucional e a vontade política de aplicá-las, aceitando simultaneamente a mudança social que acompanha o crescimento e que exige o desenvolvimento.

A chave do desenvolvimento está na capacidade e na vontade de interagir pró-ativamente frente à globalização, aproveitando a abertura dos mercados, uma vez que o conceito de desenvolvimento, hoje em dia, passa a significar o encontro no justo equilíbrio entre o jogo das forças do mercado e o papel dos poderes públicos na oferta de bens coletivos e na consolidação do Estado de Direito. Cada país tem a responsabilidade de descobrir a via que corresponde à sua geografia, à sua história e ao caráter específico do seu povo.

Dentro desse cenário, o enfoque integrado do desenvolvimento e sua eficácia como estratégia para melhorar a inserção no sistema internacional depende de fatores que podem ser ordenados em 2 níveis internacionais de ação dos Estados: regional e multilateral, que estão inter-relacionados entre si.

O discurso contemporâneo sobre desenvolvimento tem, como elemento central, a articulação. Este é o elemento a inspirar novas formas de pensamento e ação. A polarização regionalismo-multilateralismo precisa ser superada em favor de uma concepção integral e complementar para o desenvolvimento dos países.

Evitando a definição de modelos e conceitos invariantes, os teóricos do desenvolvimento internacional têm contribuído para desvelar um conjunto variado de práticas e de perspectivas, que

refletem, simultaneamente, os diferentes sentidos atribuídos à noção de desenvolvimento, a multiplicidade de atores engajados e a variabilidade dos espaços de gestão entre o regionalismo e o multilateralismo.

O crescimento do comércio internacional mostra como a integração econômica e sua relação com a modernização justificam a aceitação da integração comercial como a segunda melhor opção frente à impossibilidade da existência de um comércio livre puro em nível internacional, que se ratificou pelo fracasso (ou sucesso relativo) observado com as duas últimas rodadas de negociações presididas pelo GATT e pela OMC.

A criação do comércio entre os países membros de acordos preferenciais de troca pode aumentar o bem estar dos países participantes através dos efeitos sobre os termos de troca e também pela capacidade de realizar economias de escala. As economias de escala levariam à uma maior competitividade e especialização, além de permitir o intercâmbio produtivo entre os membros.

Este novo modelo de desenvolvimento reconhece as exportações de manufaturas como o eixo central da política econômica e destaca a política de integração como sendo o passo seguinte na estratégia de inserção internacional.

O desenvolvimento por essa via internacional se forma através do adensamento dos vetores de promoção do intercâmbio em dois sentidos complementares, primeiro com o entrelaçamento da *aliança estratégica de atores* na promoção de uma nova lógica de regionalização, simultaneamente com construção de negociações multilaterais.

Dadas as condições de inferioridade em que se encontram as economias mais desfavorecidas dentro de um mar-

co multilateral na qual a defesa dos seus interesses se torna uma tarefa crescentemente difícil, não é surpreendente que desde a perspectiva periférica se interprete a formação de grupos regionais como uma estratégia de desenvolvimento alternativa ao modelo de globalização neoliberal em curso. O regionalismo Sul-Sul trata-se da estratégia de fortalecimento dos países membros frente às assimetrias de negociação com diferentes poderes de negociação na esfera multilateral.

Como parte integrante dos esforços para alavancar o pleno desenvolvimento econômico e social, os países procuram estimular os processos regionais de integração através de acordos de livre comércio e de complementaridade econômica, esquemas preferenciais ou outras formas aperfeiçoadas de integração, dinâmicas bilaterais de abertura e simplificação administrativa, assim como a consolidação das novas regras multilaterais de comércio.

Nesse quadro, o regionalismo aberto constitui um complemento aos elementos centrais do desenvolvimento como são o fortalecimento da democracia, o acesso à inovação tecnológica, a estabilidade macroeconômica, o impulso ao crescimento econômico, a coesão social e as políticas do meio ambiente.

À Guisa de Últimas Considerações

O novo regionalismo e as instituições internacionais multilaterais são elementos diretamente influenciadores do desenvolvimento econômico, pois através de suas evoluções institucionais ampliam a eficiência dos mercados e reduzem os custos de transação, possibilitando a redução das incertezas e estimulando o crescimento econômico.

Dentro desse contexto, a evolução das relações de comércio multilateral demanda instituições internacionais – mesmo que oriundas de uma lógica multilateral ou de um regionalismo aberto – que, através da diminuição dos riscos e da proteção dos contratos privados, impulsionem estas relações num movimento cumulativo e favorável ao

desenvolvimento econômico.

Como as trajetórias e os desempenhos econômicos desiguais entre as nações devem-se essencialmente às distintas construções institucionais, as inovações institucionais orientadas segundo as necessidades de proteção, garantias e informação dos mercados regionais e multilaterais constituem, dessa forma, o processo essencial do desenvolvimento econômico.

Por oposição, o não-desenvolvimento é o resultado também de uma causação circular e cumulativa da falta de instituições que consolidam o funcionamento do comércio internacional em marcos multilaterais, instabilizando os contratos, atropelando os direitos de propriedade e criando inibidores das trocas.

Dessa forma, o que identifica o desenvolvimento através da via internacional não é propriamente o determinismo da instituição livre-mercado, mas é o caminho moldado por instituições embebidas na lógica do multilateralismo, mesmo que estando embasadas nos processos graduais de liberalização dos acordos regionais.

Ainda que a análise do desenvolvimento orientado pela via internacional inclua um conjunto complexo de instituições regionais e multilaterais, é indiscutível que o Estado nacional e as instituições políticas, o mercado e a democracia assumem uma essencial importância.

No contexto de interdependência internacional, o *Estado*, o *mercado* e a *democracia*⁷ são conceituados como as instituições necessárias para a promoção do desenvolvimento através do comércio internacional nas atuais socie-

dades complexas, pois elas se reforçam mutuamente como esferas de promoção da eficiência alocativa dos recursos internacionais.

Planejar o desenvolvimento, no contexto de interdependência mundial atual, é de certo modo planejar também a participação

Tabela 6

Razões complementares entre Regionalismo e Multilateralismo

Razão econômica	A razão econômica é a necessidade de adequação dos espaços integrados, regionais ou sub-regionais à lógica vigente da produção capitalista, em que predominam as corporações transnacionais e a especialização das fábricas, com linhas produtivas integradas em vários espaços nacionais.
Razão jurídica	A razão jurídica é a obediência dos países ao regime normativo estabelecido em bases do direito internacional pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

Beseada em Pfeifer (1998, p. 117)

Tabela 7

Efeitos positivos e negativos da integração regional

Criação de comércio	Troca da produção de um fornecedor ineficiente nacional pela importação de um fornecedor mais eficiente de um país do bloco.
Desvio de comércio	Troca da importação de um fornecedor eficiente não-membro do bloco pela importação de um fornecedor menos eficiente de um país do bloco.
Efeito líquido sobre o comércio	Se a criação líquida de comércio é positiva, o efeito líquido da integração regional é positivo; se a criação líquida de comércio é negativa, o efeito líquido da integração regional é negativo.

na construção de um sistema multilateral democrático e sustentável através de fortes instituições.

Todavia, com as instituições multilaterais atuais, a interdependência traz benefícios e custos, uma vez que os custos das relações não são igualmente distribuídos entre as partes, pois os países mais poderosos transferem seus custos para os mais fracos e desta forma a interdependên-

modo de atuação nos espaços públicos e em especial no plano econômico. Com esta reestruturação não há a perda de soberania, e sim uma transferência de um determinado grau num setor específico, que será regulamentada e dirigida de forma coletiva, tal como ocorre nos blocos regionais e nos foros multilaterais, como na OMC – onde as regras são elaboradas e aplicadas através do consenso .

Não seria correto falar do desaparecimento do Estado, e sim na mudança da natureza de suas funções, no seu modo de atuação nos espaços públicos e em especial no plano econômico. Neste sentido, o Estado integral cede lugar a um Estado catalítico, conformando uma nova dinâmica de governança nacional e internacional.

cia seria também assimétrica. Assim, a interdependência não afeta a soberania, mas vem a afetar a autonomia dos Estados.

A interdependência mundial relativiza a soberania dos Estados, culminando na perda de autonomia econômica e cultural, sendo que o maior ou menor grau de autonomia dos países depende da posição em que os mesmos ocupam na relação de forças em nível internacional.

Dessa forma, nos últimos tempos o Estado vem sofrendo uma transformação a fim de continuar a ser o centro da tomada de decisão. Muito se fala sobre o declínio do Estado, enquanto espaço público que regula econômica e socialmente a nação. Tal reestruturação está ocorrendo nos diversos níveis a fim de atender as antigas e novas demandas do mercado interno e externo, com vistas a propiciar o melhor para os cidadãos.

Não seria correto falar do desaparecimento do Estado, e sim, na mudança da natureza de suas funções, no seu

De acordo com Bull (2002), mesmo com novos temas na agenda global, novos atores e inovações nos vários setores, os Estados continuam a representar os indivíduos na cena internacional, pois é ele que defende seus interesses nas distintas instâncias internacionais.

A tensão entre a esfera nacional e a global não significa um prelúdio de morte do Estado-Nação, mas apenas um momento de transição para novos padrões de articulação entre uma governabilidade puramente nacional e novas formas de atuação nos planos regional, internacional e multilateral, contrariando assim, a crença liberal de que o mercado é o único candidato viável, na ordem atual, para substituir ou compartilhar a função reguladora e integradora do Estado nacional.

Como as respostas às pressões internacionais são diferentes para cada país, diante das diferenças políticas e institucionais e das estratégias adotadas, estas têm tido dois sentidos: a) *bottom-up*, através de coalizões acima

dos países, no nível regional e internacional; e b) *up-down*, através de coalizões abaixo dos países, no nível microeconômico através de alianças Estado-Empresas no mercado interno.

Neste contexto, o Estado integral cede lugar a um Estado *catalítico*, que está constantemente compartilhando arranjos de poder transescalar, conformando uma nova dinâmica de governança nacional e internacional através das agendas do multilateralismo e do regionalismo.

Tabela 8

Fatores de influência na construção de *building blocks*

Fatores positivos	Fatores negativos
Crescimento contínuo de outros blocos regionais.	Manipulação de interesses por parte de setores beneficiados com acordo regional.
Obtenção de apoio político à liberalização a partir de fortalecimento de agentes exportadores.	Apoio esgotável das firmas à liberalização contínua, podendo se satisfazer apenas com a regionalização.
Liberalização competitiva através do incentivo de sucessivas rodadas de negociação.	Recursos limitados para negociação, podendo se exaurir na rodada regional de liberalização.
Efeito lock-in e mobilização regional.	Poder de barganha dos blocos incentivando o protecionismo contra terceiros.
Eficiência da negociação a partir de maiores unidades: ganho de escala.	
Baseada em Frankel (1997) e Cepal (2004b)	

Notas

¹ Economista e cientista político (UNICAMP). Especialista pós-graduado *lato-sensu* em Administração: Gestão e Estratégia de Empresas (UNICAMP). Atualmente realizando mestrado em Relações Internacionais no programa Santiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) e em Geografia (UNICAMP). *Visiting scholar* na University of Texas at Austin (UT) e na Universidad de Buenos Aires (UBA).

² A título de ilustração, são apresentadas algumas referências representativas das discussões numeradas: 1) Stallings (1995) e Axline (1994) e Sideri (1996); 2) Ffrench-Davis (1995); 3) Mistry (1995); Blackhurst e Henderson (1993) e Cepal (2004); 4) Bhagwati, Greenaway e Panagariya (1998) e Yeats (1997); e finalmente 5) Schiff e Winters (2003) e Hilaire e Yang (2003).

³ O objetivo era de expor os produtores nacionais à competição internacional, ao mesmo tempo em que encorajava a produção de produtos exportáveis, esperando-se que isso resultaria numa maior produtividade, com a absorção de novas tecnologias e aumento da especialização.

⁴ O Artigo XXVI do GATT, o artigo V do GATS e a *Enabling Clause* permitem que os membros da OMC se desviem do mais importante princípio da OMC (Artigo I do GATT), sob certas condições, e estabelece os requerimentos necessários que

devem ser preenchidos pelos membros dos acordos regionais que estejam de acordo com a OMC.

⁵ O Artigo XXVI do GATT estabelece que tarifas e outros regulamentos de comércio devem ser eliminados em todas as trocas entre os países membros de acordos, e que as barreiras para países terceiros não devem ser no geral mais altas ou mais restritivas. Observa-se, com isso, que principal função desse artigo é a de facilitar as trocas entre os membros e não permitir que aumentem as barreiras a países terceiros.

⁶ A *Enabling Clause* possibilita a isenção do Artigo I do GATT para um elevado número de arranjos preferenciais, incluindo acordos regionais feitos entre países menos desenvolvidos, com o intuito de reduzir ou eliminar as tarifas. A sua principal função é a de promover as trocas entre os países em desenvolvimento e não permitir o aumento das barreiras e o surgimento de dificuldades de intercâmbio com outros países. Observa-se, com isso, que um grande número de acordos Sul-Sul têm sido feitos sob a *Enabling Clause*.

⁷ “A democracia reforça e preserva as condições institucionais apropriadas à vigência do mercado e o faz por meio da imposição de limites à atuação de todas as forças individuais e coletivas capazes de subvertê-lo, a começar pela domesticação do próprio Estado, submetido à vontade soberana do eleitor” (Pio, 2002).

Bibliografia

AXLINE, W. A. “Cross regional comparisons and the theory of regional cooperation: Lesson from Latin America, the Caribbean, South East Asia and the South Pacific”. In: AXLINE, W. A. (ed.). *The Political Economy of Regional Cooperation: Comparative case studies*. Associated University Press, 1994.

BHAGWATI, J., GREENWAY, D. & PANAGARIYA, A. “Trading preferentially: theory and policy”. *The Economic Journal*, vol. 108, Julho, 1998.

BLACKHURST, R. & HENDERSON, D. “Regional integration agreements, world integration and the GATT”. In: ANDERSON, K. & BLACKHURST, R. (eds.), *Regional Integration and the Global Trading System*. New York: St. Martin's Press, 1993.

BULL, H. *A Sociedade Anárquica – Um estudo da ordem na Política Internacional*. Brasília: IPRI, 2002.

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. “Bilateralism and Regionalism in the Aftermath of Cancun: Re-establishing the Primacy of Multilateralism”. *Round Table of Executives Secretaries of the United Nations Regional Commissions at Unctad XI*. São Paulo, 2004a.

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. “Multilateralism and Regionalism: The new interface”. *Round Table of Executives Secretaries of the United Nations Regional Commissions at Unctad XI*, São Paulo, 2004b.

DEVLIN, R. & FFRENCH-DAVIS, R. “Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s”. *Documento de Trabalho do Banco Interamericano de Desenvolvimento*, n°2. Washington: BID, 1998.

ETHIER, W. “The New Regionalism”. *The Economic Journal*, vol. 108, Julho, 1998.

FFRENCH-DAVIS, R. “Trends in regional cooperation in Latin America and the Caribbean: The crucial role of intra-regional trade”. In: TEUNISSEN, J. J. (ed.). *Regionalism and the global economy: The case of Latin America and the Caribbean*. The Hague: FONDAD, 1995.

FRANKEL, J. *Regional trading blocs in the world economic system*. Washington: Institute for International Economics, 1997.

HILAIRE, A. & YANG, Y. *The United States and the New Regionalism/Bilateralism*. Washington: IMF, 2003.

MANSFIELD, E. D. & MILNER, H. V. “The New Wave of Regionalism”. *International Organization*, vol. 53, n° 3, Summer 1999.

MISTRY, P. “Open regionalism: Stepping stone or millstone toward an improved multilateral system?”. In: TEUNISSEN, J. J. (ed.). *Regionalism and the global economy: The case of Latin America and the Caribbean*. The Hague: FONDAD, 1995.

- MIYAMOTO, S. "O Brasil e as Negociações Multilaterais". *Primeira Versão*, nº 93. Campinas: Ifch-Unicamp, 2001.
- PIO, C. *Relações internacionais: economia política e globalização*. Brasília: IBRI, 20002.
- PFEIFER, A. "O Nafta e a Alca: O caso do México". In: ALBUQUERQUE, J. A. G. & OLIVEIRA, H. A. (orgs). *Relações Internacionais e sua Construção Jurídica*. São Paulo: FTD, 1998.
- RÊGO, E. C. L. "Do GATT à OMC: O que mudou, como funciona e para onde caminha o sistema multilateral do comércio". *Revista do BNDES*, vol. 3, nº 6. Rio de Janeiro: Bndes, 1996.
- RUGGIE, J. G. *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institution Form*. New York: Columbia University Press, 1993.
- RUGGIERO, R. "Multilateralismo y regionalismo en el comercio". *Perspectivas Económicas*, vol. 1, nº 16, noviembre de 1996.
- SABBATINI, R. C. *Regionalismo, multilateralismo e Mercosul: Evidência da inserção comercial brasileira após alguns anos de abertura*. Tese de Doutorado. Campinas: Ie-Unicamp, 2001.
- SCHIFF, M. & WINTERS, A. *Regional Integration and Development*. Washington: World Bank and Oxford University Press, 2003.
- STALLINGS, B. *Global Change, Regional Response: The new international context of development*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- WTO - World Trade Organization. *International Trade Statistics*. Geneva: WTO, 2001.
- YEATS, A. "Does Mercosur's trade performance raises concerns about effects of Regional Trade Arrangements?". *Policy Research Working Paper of the World Bank*, nº 1729. Washington: WB, 1997.

Resenha

Cooperação internacional para o fim da pobreza

Bruno Ayllón

A Jeffrey Sachs aparecem críticas, pela esquerda e pela direita, a uma velocidade inversamente proporcional aos avanços para financiar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. As mais recentes, e talvez as mais consistentes, são as do economista Jagdish Bhagwati, autor do livro *Em defesa da globalização*, que o acusa de misturar boas intenções com ignorância em sua campanha, cuja consequência seria prejudicar as populações que pretende ajudar¹. O livro que comentamos estimulou mais ainda estas críticas, na medida que o economista norte-americano decidiu unir a sua campanha para conseguir o aumento da ajuda financeira direta à África a estrelas midiáticas como o cantor do U2, Bono Vox, que, além disso, escreve o prefácio ao *Fim da Pobreza*. Nesta versão para o Brasil, o encarregado de prefaciá-la obra de Sachs foi o ex-secretário-geral da UNCTAD,

Bruno Ayllón é doutor em Relações Internacionais pela Universidade Complutense de Madrid e Pesquisador pós-doutoral do MEC/Espanha no NUPRI.

Rubens Ricupero.

O volumoso livro pode ser rapidamente dissecado apesar de seu tamanho, que pode assustar o leitor temeroso de deparar-se com uma obra confusa, densa e carregada de dados, estatísticas e curvas econométricas. Nada mais afastado da intenção do autor, que reconhece abertamente seu propósito de explicar como poderia ocorrer o fim da pobreza e a possibili-

O fim da pobreza. Como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos.

Jeffrey Sachs

Companhia das Letras, 2005.

dade que nossa geração tem de erradicá-la até o ano 2025.

Ainda que não se encontre estruturado assim, o livro contém três partes claramente diferenciadas. Um primeiro bloco, que abrange até o capítulo quarto, nos apresenta um “retrato de família mundial” com diferentes exemplos de países que fracassaram

em sua tentativa de subir a escada do desenvolvimento e de outros que já puseram o primeiro pé ou que, como no caso da China, sobem os degraus de três em três. Depois de caracterizar os pobres, quem são e onde estão, Sachs avança na sua obra graças ao recurso da história econômica, isto é, à análise dos fatores e causas explicativas da extensão da prosperidade econômica desde o século XIX. Se al-

guns foram muito bem, outros não conseguiram prosperar por suas carências em matéria de economia, pelas dificuldades para comercializar, pela ausência de tecnologia, pela diminuição dos recursos naturais, por padecer transtornos em forma de doença ou desastres naturais, ou por apresentar altas taxas de crescimento demográfico, dentre outras causas.

Mas este processo não foi linear nem homogêneo. Enquanto uns que eram pobres conseguiram crescer, outros sofreram uma decadência e alguns mais, como os países de renda média da América Latina, se estagnaram. O principal desafio para todos, nos conta Sachs, é superar a armadilha da pobreza, e para isso os países pobres tiveram de lançar mão da “econo-

mia clínica”, isto é, tiveram de recorrer a uma “economia do desenvolvimento” que nem sempre se caracterizou pelo rigor, pela perspicácia e pelo sentido prático. Como nos diz o autor, esta economia se parece bastante com a medicina do século XVIII, quando os médicos usavam sanguessugas para extrair o sangue de seus pacientes. É

Existem países e regiões que, sem a ajuda da cooperação internacional, continuarão tendo enormes dificuldades para sair da miséria. O esforço do mundo rico para ajudar o mundo pobre tem sido muito pequeno em comparação com os benefícios que podem ser obtidos.

uma semelhança que nos faz lembrar os programas de ajuste estrutural das instituições financeiras internacionais.

O segundo bloco do livro, entre o capítulo quinto e décimo, pode ser lido como uma crônica do viajante, na qual Sachs nos narra seu périplo pelo mundo em desenvolvimento e extrai ensinamentos e conselhos de países como a Bolívia, a Polônia, a Rússia, a China, a Índia ou o continente africano, lugares onde o autor desenvolveu atividades como assessor de diferentes governos em suas desesperadas tentativas de conseguir estabilizar ou dinamizar suas respectivas economias. Este bloco é perfeitamente prescindível se o leitor mais familiarizado com os temas do desenvolvimento econômico não se encontra com ânimos de lembrar a história de profecias que se autocumprem.

Do ponto de vista do interesse no atual debate sobre o desenvolvimento, o terceiro bloco do livro é o que mais contribui e onde podem ser encontrados alguns elementos originais. Não tanto pela novidade do que se diz e sim pela ênfase e o convencimento com que é dito. Com efeito, a partir

do undécimo capítulo e até o final da obra, Sachs mergulha nas soluções que devem ser desenvolvidas sobre o terreno para acabar com a pobreza, sempre no marco mais amplo dos esforços das Nações Unidas e do Projeto do Milênio.

O diagnóstico e os caminhos para atalhar o problema da pobreza são

meridianamente claros, segundo o autor, e existem motivos para o otimismo. De uma população mundial de 6,3 bilhões de pessoas, quase cinco bilhões já alcançaram o primeiro degrau do desenvolvimento econômico, e 4,9 bilhões vivem em países nos quais a renda média cresceu entre 1980 e 2000. O grau de amplitude da pobreza está se reduzindo, em números absolutos e em porcentagem da população mundial. No entanto, existem países e regiões que, sem a ajuda da cooperação internacional, continuarão tendo enormes dificuldades para sair da miséria. O esforço do mundo rico para ajudar o mundo pobre é muito pequeno em comparação com os benefícios que podem ser obtidos.

Do que precisamos então? Sachs assinala os principais instrumentos. Em primeiro lugar, investir em armas de salvação em massa (como medicamentos contra a AIDS, mosquiteiros contra a malária e poços para extrair água potável). Além disso, como cidadãos, devemos exercer nossas obrigações pressionando os poderes públicos e os poderes econômicos para que se comprometam com a luta contra a pobreza. Cinco atuações teriam cará-

ter urgente: desenvolvimento agrícola, investimentos em saúde primária, investimentos em educação, energia/transporte/comunicações, água potável e saneamento. Também pressiona a elaboração de estratégias para reduzir a pobreza que devem conter cinco elementos: um diagnóstico diferencial, um plano de investimentos, um plano econômico, um plano dos países doadores e um plano de gestão pública. Sem esquecer a urgência de políticas globais de redução da pobreza que incluam temas como a dívida, a política comercial global, o sistema financeiro internacional, a ciência aplicada ao desenvolvimento e a gestão ambiental.

Sachs não é, sem dúvida, o doutor Pangloss do Cândido de Voltaire, aquele que vivia no melhor dos mundos possíveis. É plenamente consciente das dificuldades para alcançar o objetivo de erradicar a pobreza. Sabe que é possível acabar com o ceticismo de quem repete a cantiga de que o mundo rico não deve salvar o mundo pobre, que a pobreza é um problema deles, que não é possível fazer nada enquanto estamos concentrados na luta contra o terrorismo internacional ou que as elites corruptas dos países pobres impedem a chegada da ajuda a seus destinos. Acabar com a pobreza é, na visão de Sachs, um problema de vontade política e nunca de ausência de capacidade técnica.

Nota

¹ Uma síntese das críticas de Jagdish Bhagwati – “no hay que dar más ayuda a los países pobres” – pode ser encontrada em <http://www.periodistadigital.com/periodismo/object.php?o=330393&print=1>