

Colección Paz y Seguridad en las Américas

**BRASIL
E A POLÍTICA
INTERNACIONAL**

*Ricardo U. Sennes
Editor*

FLACSO . Biblioteca

Flacso-Chile

W. Wilson Center

IDESP

El Programa *Paz y Seguridad en las Américas* (P&SA) es una actividad académica conjunta del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center for Scholars, el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile.

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Institución a la cual estos se encuentran involucrados.

La publicación de este libro, ha sido realizada gracias al apoyo de la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas.

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin la autorización de FLACSO-Chile.

REG. 4624
AUT. 17
BIBLIOTECA

327 Sennes, Ricardo U., ed.
S478 **Brasil e a Política Internacional**, Santiago, Chile:
FLACSO-Chile/Wilson Center/IDESP, 1998.
126p. Colección Paz y Seguridad en las Américas.
ISBN 956-205-128-5

RELACIONES INTERNACIONALES / POLITICA
REGIONAL / DEFENSA NACIONAL / SEGURIDAD
HEMISFERICA / MERCOSUR / BRASIL

© 1999, FLACSO-Chile. Inscripción N° 107.475. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile. Area de Relaciones Internacionales y Militares,
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687
Casilla electrónica: flacso@flacso.cl FLACSO-Chile en el Web:
<http://www.flacso.cl>

Diseño de portadas: Vesna Sekulovic
Diagramación: Claudia Gutiérrez, FLACSO-Chile
Impresión: LOM

Índice

Apresentação	5
Introdução	7
Debate 1: Brasil como potência média: Possibilidades de Ação Internacional	15
Embaixador Gélson Fonseca	17
Prof. Dr. Paulo Vizentini	25
Prof. Dr. José Augusto Guilhon de Albuquerque	33
Prof. Dr. Raúl Benítez	39
Prof. Dr. Bolivar Lamounier	47
Debate 2: Relações Hemisféricas e Política Regional: Uma Disputa Mercosul-EUA?	53
Profa. Dra. Leticia Pinheiro	55
Prof. Dr. Henrique Altemani	63
Prof. Dr. Leonel Itaussu Almeida de Mello	69
Prof. Dr. Joseph Tulchin	77
Prof. Francisco Rojas Aravena	81
Debate 3: Agenda de Defesa Nacional e Segurança Hemisférica	87
Prof. Dr. Joseph Tulchin	89
Profa. Rut Diamint	93
Prof. Dr. Raúl Benítez	103
Prof. Dr. Francisco Rojas Aravena	111
Prof. Geraldo Cavagnari	121

Resumen

Seminário:

Brasil e a Política Internacional

Instituto de Pesquisas Econômicas, Sociais, e Políticas de São Paulo-IDESP

Programa Paz y Seguridad en las Américas

Latin American Program-Woodrow Wilson International Center

O papel internacional do Brasil se ampliado, seja pelo lado político, seja pelo lado econômico, como Grande Mercado Emergente ou como líder do Mercosul.

Do ponto de vista teórico, reacendeu-se o debate sobre a natureza e o tipo da presença internacional do Brasil, assim como de seus limites e oportunidades.

Três temas principais foram abordados: o Brasil no sistema internacional, as questões sub-regionais -particularmente o Mercosul-, e a temática da segurança hemisférica.

Apresentação

O Brasil tem passado nas duas últimas décadas por uma sequência de transições. Na década de 80 a transição política da ditadura para a democracia. A partir do final dos anos 80, esse país inicia uma ampla transição econômica que tem implicado na desmontagem do modelo de forte intervenção do estado e de substituição de importações para um modelo de economia aberta ao exterior e mais regulamentada pelas leis do mercado. A terceira transição se refere à política externa. Esse aspecto da vida política e econômica do país tem sido muito menos estudado e comentado do que as duas anteriores. Não obstante, o papel internacional do Brasil tem se ampliado, seja pelo lado político -por exemplo, como mediador de temas regionais como o conflito Equador-Perú, ou na tentativa de golpe no Paraguai-, seja pelo lado econômico, como Grande Mercado Emergente ou como líder do Mercosul.

No bojo desse processo, vários elementos têm surgido. Do ponto de vista teórico, reacendeu-se o debate sobre a natureza e o tipo da presença internacional do Brasil, assim como de seus limites e oportunidades. Do ponto de vista analítico, vários temas internacionais têm entrado na agenda externa brasileira, tais como as novas questões de segurança, meio ambiente, integração regional, etc. Com essa perspectiva em mente é que o Programa

Paz e Segurança nas Américas - co.organizado por FLACSO-Chile e o Latin American Program da Woodrow Wilson International Center- e Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo-IDESP organizaram o seminário *Brasil e a Política Internacional*, realizado em São Paulo - SP, em agosto do 1997. Três temas principais foram abordados: o Brasil no sistema internacional, as questões sub-regionais -particularmente o Mercosul-, e a temática da segurança hemisférica. Essa publicação faz ao público os trabalhos apresentados nesse seminário.

O Programa Paz e Segurança nas Américas (P&SA) é uma actividade conjunta da Area de Relaciones Internacionales e Militares da FLACSO- Chile e o Programa LatinoAmericano do Wilson Center em Washington D.C., que possui entre outros objetivos promover o conhecimento mutuo dos países do hemisferio em materia de defesa e seguridad internacional com o fim de contribuir a cooperacao e a paz.

O P&SA centrou sua atencao em como o fim da guerra fria afetou os conceitos de defesa y seguridad domestica e internacional y de que forma estas conceitualizaciones definen as politicas da seguridad internacional nas naciones do hemisferio. Em diferentes instancias e por meio de variadas metodologias o P&SA promoveu discusiones publicas e privadas sob estas materias y tem contribuido a estabelecer, melhorar a confianza entre actores domesticos neste debate, como paso previo a um esfuerzo de construcao e creacao de confianza entre actores estaduais a nivel subregional e regional.

Este livro contribui neste sentido.

Francisco Rojas Aravena
Joseph Tulchin

Introdução

Ricardo Sennes

Uma das polêmicas que repetidamente tem se colocado no debate acerca da nova política externa brasileira diz respeito ao status do Brasil no sistema internacional, ou lugar ocupado pelo país frente principais fóruns e questões internacionais. Esse tema se coloca na medida em que o modelo sobre o qual a política externa brasileira se movia nos anos 70 e início dos 80, comportava de maneira clara o objetivo do Brasil emergir internacionalmente como uma potência com atuação global. Tinha-se claramente uma compreensão sobre a natureza do sistema internacional e o papel que o Brasil deveria jogar nesse sistema. De forma diversa, a montagem progressiva da nova política externa brasileira, desde o final dos anos 80, tem ocorrido a despeito de uma clara definição do papel e do status internacional do país. Nesse sentido, a noção do Brasil como uma Potência Média é intuitivamente aceita mas usada, via de regra, com muita reticência, em forte contraste com a aceitação mais generalizada da idéia do país como uma clara liderança regional. Nos dois âmbitos, prevalece a noção de que a complexidade, a pluralidade e a despolarização do ambiente internacional atualmente não permitem definir o comportamento de um país como o Brasil através de uma única denominação.

Ao definir conceitos e categorias para o país, o debate tem se voltado para a avaliação das estratégias internacionais a serem

adotadas nos diferentes fóruns e esferas internacionais. Nesse âmbito, a consideração de que a clareza da estratégia internacional está parcialmente comprometida, dada a indefinição e o caráter transitório da atual fase do sistema internacional, é uma constante. Não obstante, vários pontos e alternativas da atuação internacional do Brasil têm sido analisados. Três diferentes ordens de questões podem ser identificadas. A primeira se refere às preocupações relativas à orientação geral da atuação internacional do país, dentre as quais destaca-se a percepção - já várias vezes lembrada - de que o Brasil tem uma presença política internacional bastante menor do que sua presença econômica, populacional, territorial etc. Estando entre as dez maiores economias do planeta, ocupando um território de dimensões continentais, ampla costa Atlântica e fronteiras com praticamente todos países da América do Sul, o Brasil é visto como possuindo condições de ampliar sua influência política no cenário internacional de maneira significativa. Concorrem ainda para isso, o fato do país estar fora da área de influência imediata dos EUA - em forte contraste com a situação do México -, possuir uma base industrial considerável e uma tradição de Estado forte, acrescido de uma tradição negociadora e não-belicista. Essas condições são entendidas como credenciais para o Brasil se legitimar internacionalmente e incrementar sua capacidade de influência. A questão é definir através de qual arranjo político o Brasil buscaria exercer essa influência de modo a maximizá-la, ao mesmo tempo que reduzir custos e riscos em fazê-lo.

O segundo grupo de preocupações se refere àqueles que identificam como elemento central na dinâmica internacional contemporânea, a crescente importância das instituições multilaterais, assim como do crescimento da noção de legitimidade e reciprocidade. Nesse âmbito, a postura brasileira tem sido muito clara e, de modo geral, reconhecidamente positiva. O claro abandono da postura Terceiro Mundista, em favor de uma postura internacional mais conciliatória, tem tido como principal indicador as sucessivas adesões aos regimes internacionais nos campos ambiental, de segurança e comercial, dentre outros. As estratégias "free-rider" adotadas anteriormente têm sido vistas como não mais sustentáveis. Em contrapartida, algumas das tradicionais características da atuação diplomática passaram a ganhar mais espaço, a saber, a atuação como negociadores, formadores de

coalizões e construtores de "pontes". Estes têm sido largamente entendidos como um dos principais traços dessa nova política externa brasileira, que se refere à necessidade de se mostrar "confiável" e positivamente participante das negociações internacionais. Vários analistas têm apontado os fóruns multilaterais como sendo o âmbito onde potencialmente o Brasil pode ver seu prestígio e capacidade de influência crescerem. Pois, ao mesmo tempo em que uma participação ativa nesses fóruns e instituições multilaterais permite sustentar um ambiente cooperativo, também permite limitar ou colocar empecilhos a certos abusos das Grandes Potências.

Um terceiro bloco de preocupações volta-se para o cálculo político mais imediato em relação às estratégias internacionais possíveis de serem adotadas por parte do Brasil. Por exemplo, a decisão de investir politicamente na consolidação como liderança sul-americana tem implicado em uma série de custos econômicos, seja através de concessões aos parceiros do Mercosul, seja nas negociações com parceiros sul-americanos ainda fora dele. A questão é saber se os ganhos efetivos em prestígio e presença internacional dessa liderança compensam os custos de aceitar acordos e fazer concessões econômicas dada a ainda precária e instável situação macro-econômica do país. Ou seja, transformar o Mercosul em uma plataforma política tem implicado em custos econômicos que devem ser pesados em relação aos "dividendos" decorrentes dos ganhos políticos.

Questão semelhante tem se colocado em relação à possibilidade de um "concerto das potências médias". Brasil, Índia, Indonésia, Malásia, México, Coréia dentre outros países, têm sido apontados como possuindo alguns interesses comuns relacionados à regulamentação dos mercados financeiros, ao funcionamento das agências multilaterais etc. Em termos estatísticos, esses países somados já participam com quase a metade dos fluxos comerciais e financeiros internacionais, o que lhes proporcionaria uma base de legitimidade para ampliar suas capacidades de pressão e influência. Novamente a questão colocada é a da viabilidade e os custos em buscar tal arranjo político, do qual o Brasil poderia ter participação de destaque. Teriam de fato esses países propostas comuns e alternativas ao ordenamento atual? Ou ainda, possuem esses países a

estabilidade política e econômica necessária para alavancar um projeto dessa envergadura?

Outro tópico abordado nas discussões diz respeito ao lugar ocupado pelo projeto Mercosul dentro da política externa brasileira, particularmente frente às negociações relativas ao Acordo de Livre Comércio das Américas - ALCA. Também aqui as abordagens podem ser organizadas em três grupos distintos. O primeiro deles formado por aqueles que entendem o Mercosul como o projeto internacional de maior sucesso dentro da política externa brasileira e, por isso mesmo, devendo se tornar o eixo das demais ações externas do país. A consolidação de um grupo coeso de países latino-americanos agindo internacionalmente de maneira coordenada, e sem a influência direta dos EUA, é vista como um objetivo político por si só. Esse argumento se torna ainda mais fortalecido diante da progressiva expansão do Mercosul na associação do Chile, Bolívia e nas negociações com a Venezuela, assim como do relativo sucesso em bloquear determinadas propostas dos EUA com relação às negociações hemisféricas. Segundo essa visão, é na condição de liderança desse projeto que o Brasil deve entendê-lo como uma plataforma para a sua projeção no mundo.

Desse ponto de vista, é bastante lógico que o Brasil advogue que as negociações da ALCA se dêem a partir dos blocos sub-regionais já criados e que ocorram de forma gradual: as negociações a partir dos blocos como forma de restringir a hegemonia norte-americana no hemisfério; e as negociações graduais sob um cronograma estendido para evitar a diluição do Mercosul dentro de um arranjo hemisférico mais amplo. Afinal, dessa perspectiva, mais do que um acordo comercial, a ALCA é uma proposta de renegociação do sistema inter-americano no pós Guerra Fria, abarcando assim fatores políticos e geopolíticos.

A segunda vertente entende que o Brasil tem buscado imprimir ao Mercosul um caráter de "espaço de reserva de autonomia", a ser mantido como contrapeso à sua política de progressiva adesão aos regimes internacionais vigentes. Mais do que um objetivo em si mesmo, o Mercosul tem uma função específica de contrapeso político. Ao mesmo tempo, por estar composto por países que já aderiram aos principais regimes internacionais, o Mercosul passa a representar uma marca de prestígio internacional. A questão, então, é saber se esse acúmulo

de prestígio no âmbito regional é passível de ser transferido para negociações em outras arenas internacionais, onde as posições brasileiras são mais fragilizadas. Dessa perspectiva o Mercosul assume um caráter mais instrumental frente a um ambiente internacional onde a capacidade do Brasil incrementar sua influência é bastante limitada.

E, finalmente, a terceira vertente de análise entende que o Mercosul, mesmo sendo um projeto importante, não chega a se constituir em uma base suficiente para alterar ou potencializar o tipo de inserção internacional brasileira. Frente à globalização financeira e econômica e à revolução tecnológica em curso, arranjos integracionistas envolvendo economias em desenvolvimento, portanto com baixa capacidade de gerar novos capitais e novas tecnologias, se mostram pouco capazes de se sustentarem como arranjos políticos e econômicos por si só. Ao lado disso, arranjos como o Mercosul, onde os Estados praticamente monopolizam a formação das agendas e os processos decisórios, tendem a se fragilizar diante de um ambiente internacional onde novos temas e atores não-estatais passam a ganhar cada vez mais importância. Nesse sentido é que o Mercosul, apesar de ter logrado um avanço considerável, é entendido ainda como insuficiente para tornar-se uma plataforma segura para um projeção internacional autônoma para os seus membros.

Assim, segundo essa vertente, são os regimes e acordos multilaterais que se constituem nos melhores arranjos políticos para aumentar a capacidade de influência de países como o Brasil, principalmente aqueles regimes com força e legitimidade suficientes para vincularem as grandes potências. Esses arranjos tendem a garantir uma maior igualdade no peso decisório dos diferentes países e, ao mesmo tempo, são capazes de restringir os impulsos unilaterais das grandes potências. Em um ambiente internacional onde os fóruns e regimes multilaterais ganham cada vez mais espaço, investir politicamente nesses fóruns passa a ser mais interessante do que nos arranjos regionais do tipo Mercosul.

Nas discussões sobre o tema Segurança, o grau de entendimento em torno de algumas questões básicas a todo o hemisfério é razoavelmente alto, ainda que as situações particulares de cada país ou sub-região nessa matéria sejam

bastante diferenciadas. Essa diferenciação tem como uma de suas consequências, o fato de que em cada sub-região a prioridade dentro da temática de segurança é também diferenciada. Uma das questões comuns desse debate se refere ao fato de que, com o fim da Guerra Fria, os principais arranjos políticos e de segurança hemisféricos -dentre eles a OEA e o TIAR- perderam rapidamente sua efetividade. E, apesar de esforços isolados por parte de alguns dirigentes, principalmente da OEA, muito pouco se avançou no sentido de estabelecer novos mecanismos e instituições capazes de suprir essa lacuna. Por outro lado, tanto o ambiente pós-Guerra Fria, como a transição política para a democracia na maior parte dos países do continente, abriram novas e importantes oportunidades de cooperação dos EUA com outros países no campo da segurança. A atual indefinição da política dos EUA nesse campo pode também ser entendida como maior suscetibilidade em aceitar iniciativas dos próprios países latino-americanos e à cooperação multilateral. Porém, a alta expectativa de que com o fim da Guerra Fria ocorreria uma rápida reformulação das concepções e doutrinas de segurança, principalmente por parte das escolas e dos altos escalões militares, não se confirmou.

Hoje em dia, esse tema está cindido em dois campos: o dos temas tradicionais -compra de armamentos, programas nucleares, etc-, e os novos temas -terrorismo, narcotráfico, imigração, lavagem de dinheiro, etc-. Quanto mais próximo geograficamente o país está norteamericana, mais os novos temas fazem parte de suas agendas de segurança, basicamente pela capacidade dos EUA de envolver os países vizinhos nos temas que considera mais relevantes, e que tem impacto em sua política doméstica. Por exemplo, o tema do narcotráfico tem comportado iniciativas dos EUA que envolvem as forças armadas do México, dos países da América Central e da Colômbia, com resultados nem sempre positivos. No caso do México, o envolvimento do exército no combate ao narcotráfico acabou por mostrar a inoperância e as deficiências dessa organização, inclusive sua permeabilidade aos esquemas de corrupção.

No tema de segurança, o México se encontra em uma situação bastante peculiar, pois nesse país todos os temas referentes à cooperação multilateral esbarram na tradição e no preceito constitucional que restringe o envolvimento do país em

programas dessa natureza. A temática da segurança nesse país é tida como sendo exclusivamente de ordem interna, mesmo no que se refere ao combate às guerrilhas e movimentos armados, pois essas são tidas como fenômenos endógenos, não relacionados a esquemas e organizações internacionais. Porém sua proximidade e interdependência com os EUA têm gerado pressões crescentes para o seu envolvimento em temas, além do narcotráfico, terrorismo, imigrações e lavagem de dinheiro. Pressões em relação às quais o governo mexicano tem sido compelido a dar respostas.

Situação diametralmente oposta é a do Cone Sul. Principalmente a Argentina e o Chile, mas em menor medida também o Brasil, estão progressivamente se envolvendo em acordos e arranjos de caráter multilateral e de cooperação, tanto regionais como globais. Esses países avançaram consideravelmente na adesão aos regimes internacionais de restrição e controle de armas de destruição em massa, químicas, etc. Paralelamente se envolvem crescentemente em acordos regionais e bilaterais de cooperação e de confiança mútua. No Chile e na Argentina as redefinições das políticas de defesa caminham *pari passo* às redefinições políticas do papel e das funções constitucionais das respectivas forças armadas. Avanços nessa área -seja em termos de modernização dos equipamentos, seja em termos de novas funções- continuam diretamente relacionadas ao avanço dos acordos políticos democráticos internos. Nos jogos políticos domésticos os acordos de cooperação internacional e mesmo as propostas de integração regional ocupam claramente uma função de contrapeso e equilíbrio. Para esses países, uma questão continua permeando todos as decisões e prioridades no campo da segurança e militar: o esforço de se mostrarem ao mundo confiáveis e estáveis, após longos períodos de turbulências internas e intervenção das forças armadas na política doméstica. Os temas de segurança respondem assim, não apenas às questões diretamente relacionadas ao campo militar e de defesa, mas às questões de estabilidade regional, reformas econômicas e transição política.

Se a Argentina e o Chile, de maneira oposta ao México, têm tratado suas questões de segurança como tema eminentemente externo, o Brasil se apresenta em uma situação intermediária

entre essas duas situações. Dadas as características bastante próprias do desenvolvimento do pensamento estratégico militar brasileiro, mas também sua dimensão continental, o Brasil tem se voltado tanto aos problemas de segurança internos ainda não equacionados, como em programas de cooperação e integração regionais e arranjos multilaterais. Tal qual a Argentina e o Chile, esse país avançou de maneira clara no sentido da adesão aos principais Regimes Internacionais que regulamentam o setor, mas segue enfrentando dilemas de políticas de segurança de ordem interna. Dentre eles figura a passagem, para as mãos de civis, das responsabilidades pelas políticas de segurança, relacionadas ao tema da criação do Ministério de Defesa em substituição aos 4 atuais ministérios militares existentes. Têm persistido também, questões sobre a natureza da modernização necessária às forças de defesa, assim como o envolvimento nas ameaças à segurança de ordem não-militar, tais como o narcotráfico e o crime organizado.

Diante de todos os temas abordados nesse seminário, parece acertada a afirmativa de que a "terceira transição brasileira", aquela operada no âmbito de sua política externa, segue sendo um objeto de pesquisa do maior interesse. Não fosse por sua própria importância, o seria por suas íntimas vinculações aos processos econômico e político. Cada vez mais a política e as relações externas têm passado a ocupar papéis e funções vitais no processo de desenvolvimento dos países. No caso do Brasil, isso parece ser particularmente evidente.

O Seminário O Brasil e a Política Internacional, realizado na sede do IDESP em São Paulo, teve como expositores e comentadores os seguintes convidados: embaixador Gélson da Fonseca, dr. Paulo Vizentini, dr. José Augusto Guilhon Albuquerque, dr. Raul Benitez, dr. Bolivar Lamounier, dra. Letícia Pinheiro, dr. Henrique Altemani Oliveira, dr. Leonel Itaussú de Mello, dr. Francisco Rojas, dr. Joseph Tulchin, dra. Rut Diamint, dr. Thomaz Guedes da Costa, dr. Geraldo Cavagnari. À todos dirijo novamente meus agradecimentos pela participação e colaboração, sem as quais o seminário e essa publicação nas teriam sido possíveis.

Debate 1:
Brasil como potência média:
Possibilidades de Ação Internacional

Embaixador Gélson Fonseca¹

Ao nos propormos a discutir o tema "potências médias", devemos aceitar, como primeira hipótese, a possibilidade de definir essa categoria, que nos daria indicações objetivas sobre formas específicas de comportamento diplomático. Articularíamos, assim, uma referência analítica para compreender a política externa dos Estados "médios". Na verdade, não é fácil chegar a isto. O debate sobre "potências médias" na literatura de relações internacionais é longo e complexo. Para evitar retomá-lo, recorro simplesmente o texto clássico de Holbraad (*Middle Powers in International Politics*), leitura obrigatória para quem se interessa pelo tema.

Aqui, não pretendemos voltar à tentativa de elaborar marco conceitual preciso. Partiríamos simplesmente da constatação de que, ao olharmos para o cotidiano das relações internacionais, chegamos a uma caracterização quase intuitiva do que é potência média. Aliás, é sintomático como, em certas circunstâncias, o tema surge naturalmente. Lembrando um exemplo da atualidade: no debate sobre a reforma do Conselho de Segurança da ONU, os candidatos a membro permanente do mundo em desenvolvimento,

1 Diplomata de Carreira e Professor da Universidade de Brasília. Atualmente é Assessor-Chefe da Assessoria Especial da Presidência da República.

como o Brasil, a Índia, a África do Sul, seriam facilmente enquadráveis na categoria. É difícil imaginar que países menores possam ter a mesma aspiração. Por essa razão, podemos admitir que, politicamente, o sistema internacional "reconhece" existirem potências médias. É claro que, limitada ao mundo das aspirações por um papel mais relevante no sistema, a caracterização seria pobre. O conceito prestaria serviços muito restritos ao analista. É possível pedir mais da caracterização? Vamos tentar responder a essa pergunta, olhando para alguns aspectos da ação externa do Brasil.

A segunda hipótese, perfeitamente razoável -- e sem a qual esse Seminário sequer teria sido organizado -- é a de que o Brasil é uma potência média. Partindo dessa premissa, o problema seria saber que características do comportamento brasileiro estariam ligadas especificamente a essa condição. Contudo, antes de ir adiante, é necessário fazer uma ressalva importante, para dizer que existem várias explicações para o comportamento diplomático brasileiro e as suas opções de política externa. A condição de potência média pode ser uma dessas linhas de explicação, mas longe está de ser a exclusiva. Assim, por exemplo, o fato de sermos uma economia de mercado, com estrutura industrial relativamente avançada, o fato de estarmos situados em determinada contexto geográfico, como a América do Sul, e, nele, termos o peso da maior dimensão territorial e econômica, o fato de sermos uma democracia, todas essas características do Brasil podem ajudar a explicar comportamentos políticos externos. A condição de país em desenvolvimento serviu durante muito tempo para justificar a atitude terceiro-mundista, a liderança no confronto Norte-Sul, o pragmatismo e a equidistância diante do conflito Leste-Oeste na Guerra Fria. Hoje, o regime democrático explica atitudes que tomamos em matéria de direitos humanos, etc.

Existem, contudo, interpretações sobre a diplomacia brasileira, correntes na literatura especializada, que vão recorrer à condição de potência média, em sua fundamentação teórica. Simplificando, diria que, nessa corrente, existem duas versões básicas. A primeira versão é a de "potência média virtuosa". A segunda, numa versão mais neutra, identificará, utilizando a teoria do bem coletivo, a condição "média" com o comportamento de "carona". Essas duas versões, que vou comentar, nasceram no

tempo da Guerra Fria e, de uma certa maneira, somam-se para explicar a diplomacia brasileira, não são necessariamente excludentes.

Na primeira, parte-se da constatação de que o mundo está estruturado em torno de conflitos globais ideológicos e estratégicos (Leste-Oeste) e de conflitos sócio-econômicos, entre ricos-pobres (Norte-Sul). O fato de sermos uma potência média nos abriria a possibilidade de sermos "pontes", ou "construtores de pontes", entre estes grandes pólos. Nós não tínhamos os interesses conservadores dos ricos, dos líderes do bloco ocidental, porque simplesmente não fazíamos parte do mundo dos ricos. Ademais, tínhamos uma medida de liberdade que nos dava o conforto de estar situados em uma região estrategicamente periférica. Mas, aderíamos a valores ocidentais e, ao mesmo tempo, tínhamos, pelas nossas dimensões geográficas, condições e possibilidades diplomáticas muito maiores do que a dos países pobres em geral. Nesse paradigma, a idéia de uma aliança estratégica com o Ocidente, por exemplo, é condenada. Da mesma forma que o engajamento radical junto aos países pobres também é criticado. Tínhamos que ter liberdade e uma visão própria, diferenciada, para justamente agir como ponte. Um exemplo disso é que nós não chegamos a integrar o Movimento dos Países Não-Alinhados, apesar de nos declararmos não-alinhados. Como se dizia na época, o Brasil era tão não-alinhado que sequer se alinhava com os Não-Alinhados. Esse modelo de comportamento encontra sua primeira versão na Política Externa Independente, de Jânio, que proclama explicitamente a nossa condição de "construtor de ponte".

A ambigüidade de nossa situação nos permite adotar essa atitude de diálogo entre os dois lados do confronto, ora pedindo moderação na disputa estratégica, ora sugerindo mecanismos de negociação entre ricos e pobres. Teríamos uma função nobre, e por isso seria possível denominar essa interpretação como a do comportamento virtuoso. Nessa visão, tínhamos a possibilidade de criar soluções que minorassem a violência do conflito leste-oeste. Tínhamos a idéia de que podíamos propor formas e ordenamentos econômicos que seriam melhores do que o ordenamento vigente que dividiam ricos e pobres. Enfim, propor alguma coisa mais justa

fazia parte do repertório de atitudes possíveis do governo e da política externa brasileira.

Para o mesmo período, como interpretação alternativa, vale recordar a visão que é representada na literatura pelos textos da Maria Regina Soares de Lima -talvez a melhor tentativa de compreensão- do comportamento do Brasil como potência média em vários cenários. A conclusão dessa autora é de que uma potência média tem diferentes alternativas de comportamento, que variam em decorrência das circunstâncias do encontro diplomático. A potência poderá ser hegemônica, como o Brasil de uma certa maneira foi com o Paraguai, na negociação de Itaipu; em outras circunstâncias será um país dependente, como nós fomos em negociações comerciais com os ricos. Porém, o que é mais típico das potências médias é o comportamento de "carona".

O que é esse comportamento de "carona"? Parte-se do pressuposto de que a potência média tem uma certa autonomia e visa basicamente a ter mais poder para participar de uma forma mais decisiva do jogo internacional. Como ela não tem os meios de determinar as regras do jogo internacional, pois quem determina as regras são as grandes potências, tentam um "caminho paralelo". De que maneira? Buscando extrair benefícios das regras produzidas pelas grandes potências -ou fortemente influenciadas por elas- e, ao mesmo tempo, passando ao largo dessas regras. No vocabulário da teoria dos "public goods", pegando "carona". Um exemplo clássico disso é a política nuclear. As grandes potências negociaram certos mecanismos de não-proliferação (que de uma certa maneira é um bem público, pois todos se beneficiam dela, assinando ou não os tratados (e uns tantos países não só não assinam os tratados, como buscam desenvolver uma capacidade nuclear autônoma. O "carona" é protegido pelo regime (como o da não proliferação), a que não adere, e busca afirmação autônoma que pode contrariar as regras do regime, "proliferando". O mesmo valeria para o comércio: o regime internacional é de liberdade comercial (GATT) e o carona ganharia com a rebaixa de tarifas e, ao mesmo tempo, ficaria à margem do sistema, adotando medidas protecionistas (reservas de mercado).

Estas são, em resumo, as duas interpretações mais claras que vinculam comportamentos típicos do Brasil à condição de

potência média: de um lado, o comportamento virtuoso, de quem faz propostas conciliatórias e tem idéias generosas de como o mundo pode se organizar; de outro, um comportamento de "carona" (free-rider) que se legitima pela própria idéia de que como potência média ele pode se transformar em uma grande potência. A legitimidade desse comportamento nasce, em alguns momentos, da idéia da própria imitação do comportamento das potências grandes, pois elas, ao mesmo tempo em que propõem a não-proliferação, continuam a produzir armas nucleares. Ou de uma perspectiva unilateral de necessidades (as restrições comerciais seria necessárias para um determinado projeto autônomo de desenvolvimento). Então, do ponto de vista de potência média, nós fazemos não o que as potências grandes nos mandam fazer, mas fazemos o que elas fazem (buscam unilateralmente poder), numa espécie de legitimação pela imitação e não uma legitimação pela obediência à regra que construída hegemonicamente. Isto acontece muitas vezes na vida das pessoas, no cotidiano, às vezes dando bom resultado e outras não.

Sendo assim, o problema que eu queria apresentar a vocês é o seguinte: estes dois comportamentos ainda valem para entender a política externa do Brasil hoje? Qual é a utilidade desses conceitos diante de um mundo de polaridades indefinidas, para usar uma expressão de Celso Lafer? Haveria ainda uma possibilidade para exercícios desta função de "construtores de pontes"? Ou, por outro lado, ainda há espaço para "carona" nos regimes construídos no após-Guerra Fria? Creio que estas são as duas perguntas que valeria responder.

Vou começar pelo que imagino ser a resposta mais fácil, que é questão da condição da "carona". Tenho a impressão de que uma característica do após-Guerra Fria é o fato de que os regimes internacionais se fortaleceram. Isso vale não só para a área de segurança, onde é muito claro o exemplo do fortalecimento dos regimes de controle de armamentos (a convenção de armas químicas, a convenção sobre testes nucleares, etc.). Estes são, de uma certa maneira, regimes muito mais abrangentes, muito mais intrusivos, do que o de não-proliferação. Desse ponto de vista, os regimes ganharam força, tanto no universo de valores, quanto no universo econômico. O mesmo fenômeno pode também ser

observado tanto no caso dos direitos humanos quanto no de regimes econômicos. A OMC é um instrumento multilateral muito mais forte e abrangente do que foi o GATT. Então, para qualquer lado que nós olharmos, os regimes se fortalecem. E se isso está ocorrendo, as possibilidades de um comportamento de "carona" diminuíram muito. É sintomático que uma das características recentes da política externa brasileira tenha sido justamente o fato de estar aderindo, de uma forma cada vez mais decisiva, a esses regimes. Aderiu aos regimes nucleares, ao MTCR, ao CTBT, ao de armas químicas, etc. Este processo, iniciado pela aproximação com a Argentina e a montagem da ABACC, foi concluído com a decisão de aderir ao TNP. O problema é que, agora, devemos buscar os benefícios que os regimes trazem, se forem mantidos, preservados, prestigiados. Queremos "ganhar" de dentro aquilo que os regimes oferecem (por exemplo: pressionando para obtermos liberação do comércio agrícola que, hoje, é bloqueada por alguns países "ricos", justamente contra o espírito liberal do regime de comércio internacional) (por exemplo: usando o prestígio de uma atitude política amplamente legítima para obter ganhos políticos e maior margem de manobra diplomática).

A outra pergunta -sobre se ainda há a possibilidade de sermos "pontes"- é um pouco mais difícil de responder. No tempo da Guerra Fria e do conflito Norte-Sul, era relativamente fácil atuar como "ponte", condição que se projetava de forma explícita em conflitos conhecidos e codificados. Hoje em dia as linhas internacionais de contradição e de conflitos --se pensamos no ambiente global -- deixaram de ser tão claras. Em qualquer das grandes conferências internacionais, convocadas pela ONU nos últimos anos, seja de direitos humanos, da mulher, do desenvolvimento social, da habitação, do meio ambiente, das florestas etc., as divisões não se fazem como se faziam antigamente, onde de um lado estavam os ricos, e do outro os pobres. Nessas conferências, ainda que persista em alguns aspectos, a divisão entre ricos e pobres, no geral, já não aparece de maneira tão simples. A geometria ficou mais variável. Na discussão sobre florestas, por exemplo, existem países ricos com floresta, países pobres sem floresta, países ricos sem floresta etc., e em torno disso é que se desenvolvem os debates. Outro exemplo clássico é o da agricultura na OMC, onde existem, de um

lado, países que utilizam fortemente subsídios para produtos agrícolas e países que não os utilizam, e, no grupo que subsidia, existem contradições entre países desenvolvidos e alianças se formam entre os ricos que não subsidiam com países em desenvolvimento (Grupo de Cairns).

Embora de geometria muito variável, dependente de cada tema, ainda é possível, para um país como o Brasil, que joga em vários tabuleiros e não tem pretensões nem condições de hegemonia, obter ganhos ao atuar em situações de "ponte". Diferentemente do tempo da Guerra Fria, as possibilidades de "construir pontes" não estão dadas, variarão praticamente em cada tema da agenda internacional e exprimir-se-iam ao trabalharmos diplomaticamente para articular consensos. Essa atitude foi nítida na conferência de direitos humanos de Viena, assim como na Conferência Rio-92. Como país médio, interessa-nos que existam regimes estáveis, que permitam incorporar o maior número de países, que sejam obstáculos ao uso unilateral de poder. E que contribuam para uma ordem internacional legítima.

Em suma, a pergunta chave para a formulação diplomática, vista na chave teórica das potências médias é a seguinte: de que maneira um país que tem algumas "virtudes médias" pode utilizá-las no atual contexto internacional, onde, claramente, os caminhos do "carona" estão fechados? Esse contexto nos favorece, pois a difusão e consolidação de desses regimes nos são, em regra, úteis. Por exemplo, na OMC nós ganhamos uns tantos painéis, inclusive contra os Estados Unidos. Mas, insisto, as possibilidades de ser ponte não são permanentes, pois só se verifica com relação a alguns temas, em outros, a atitude poderá ser de confrontação. Uma grande diferença entre o período da Guerra Fria e o atual é que a condição "média" podia ser uma virtude quase estrutural em um contexto de conflito e divisões nítidas. Alterando-se este contexto, a condição "média" pode aparecer de forma positiva ou negativa, dependendo de outras habilidades adicionais.

Ainda em relação a esta última questão -sobre como podem ser usadas essas virtudes "médias"- um dos pontos relevantes do pós-Guerra Fria é que mudaram as regras de legitimidade no processo internacional. Os padrões atuais já não são vinculados

de forma tão direta a posturas ideológicas e estratégicas quanto eram no período da Guerra Fria. Há atualmente um espaço maior para a idéia da legitimidade, vinculada à representatividade e relacionada ao aumento de influência dos organismos multilaterais. Tem sido ilustrativo desta mudança o processo de reforma do Conselho de Segurança da ONU.

Permanece, então, a questão sobre qual a melhor maneira, para as potências médias como o Brasil, de utilizar suas virtudes "médias" para conseguir espaços nesses fóruns que se abrem em função dessas novas regras de legitimidade. A resposta não é fácil, porque, se de um lado aumenta o "espaço multilateral" para as potências médias, de outro, as mesmas potências começam a disputar entre si as novas possibilidades que o sistema oferece (de novo, a reforma do Conselho é um bom exemplo). Talvez, um dos problemas do nosso tempo, em oposição às possibilidades de alianças entre as potências médias num quadro de conflitos polarizados e bem definidos, seja o de como juntar, e não dividir, esses países em torno de temas centrais.

Enfim, são basicamente essas questões, sem respostas, que eu ofereço ao debate.

Ao se analisar a bibliografia teórica sobre a conceito de Potências Médias, identifica-se uma série de critérios elencados, tendo em vista a evolução internacional das últimas décadas, quando determinados países do Terceiro Mundo se tornaram Potências Médias. É o caso do Brasil, Índia, México e África do Sul, entre outros. Contudo, dentre estes critérios clássicos o Brasil, em especial, apresenta algumas tendências particulares de longo prazo, que contribuíram para o desenvolvimento de sua condição de Potência Média.

O primeiro deles, que chama atenção, é a existência de uma tradição, que se estabelece com os portugueses, de existência de um Estado cartorial com uma presença muito forte sobre a sociedade, e que hoje em dia segue sendo um elemento importante na esfera da centralização e da continuidade política. No caso específico do Brasil, esse traço foi bastante relevante frente à grande preocupação, ao longo do tempo, de construir e legitimar a unidade territorial, face à sua dimensão continental. A colonização trouxe ao país algumas vantagens, como uma certa diversidade de experiências civilizacionais, decorrente do

1 Professor Titular do Departamento de História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atualmente é pesquisador-visitante do Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais da USP.

estabelecimento dos sucessivos grupos que aqui se instalaram, mas que foram assimilados pela tradição unitária portuguesa. Ao contrário de outros países, como a Índia, que são marcados pela variedade de idiomas, religiões, raças e culturas, o Brasil constitui um país relativamente homogêneo. Desta forma, o primeiro componente a ser mencionado seria o histórico, relacionado a essa tradição de Estado presente, forte, centralizado e que logrou, principalmente quando comparado aos países da América hispânica, manter a unidade territorial do Brasil.

O outro componente, bem mais recente, assim que no início desse século o país conseguiu consolidar sua unidade territorial, foi o estabelecimento de uma espécie de aliança não escrita, como foi chamada por Bradford Burns, com os Estados Unidos. Mas disso decorreu que o Brasil mantivesse uma inserção internacional basicamente hemisférica. Esse componente manteve-se relativamente estável ao longo do século XX, e foi complementado pelas peculiaridades que marcaram a revolução industrial brasileira. Da mesma forma que a Alemanha bismarkiana e o Japão da Revolução Meiji, o Brasil também teve um processo de industrialização tardio, que foi implantado a partir do alto, no qual o Estado teve uma participação decisiva. O núcleo e o fio condutor do mesmo foi o chamado projeto tenentista, que se consubstanciou a partir do governo Getúlio Vargas. Ele viria a criar, efetivamente, um parque industrial completo, dos estágios mais elementares até os mais complexos, inclusive abarcando o agrobusiness moderno, ainda que com inúmeras falhas. O Brasil constitui o único país ao sul do Equador que logrou levar esse processo ao um nível elevado e, em geral, não há consciência disso. Tem-se a tendência a exaltar seus defeitos, falhas e carências, perdendo às vezes o referencial do que foi conseguido.

Nesse aspecto, é interessante notar que o Brasil viu-se na contingência de desenvolver certa margem de autonomia em sua política externa. Não que a diplomacia do país desejasse isso conscientemente, mas tal estratégia foi se consubstanciando como uma decorrência objetiva do próprio avanço da industrialização, o qual alterou estruturalmente a complementaridade econômica tradicionalmente existente em relação aos Estados Unidos.

Outro dado peculiar da condição brasileira enquanto Potência Média, é o fato do país possuir um nível modesto de gastos e

investimentos militares. Ao menos durante o século XX, o país teve um nível de gastos em defesa muito inferior ao de outros países da região e fora dela. Caberia mencionar, em contrapartida, o fato do Brasil ser um país de exclusão social muito forte, o que também produziu uma espécie de moderação e cautela quanto à ação diplomática do país.

Esse modelo de autonomia influenciou a formatação de uma matriz que se gestou desde os anos 50, mas que tem sua forma acabada com a Política Externa Independente e com o regime militar. Apesar de haver algumas nuances entre os diversos governos militares no Brasil, percebe-se que o paradigma de projeto nacional industrializante se fortaleceu continuamente, conseguindo articular um conjunto de interesses políticos e econômicos. Esse projeto conduziu a um padrão de um desenvolvimento que, de certa forma, é um pouco paradoxal, pois interesses de empresas transnacionais acabam se associando ao Estado e à iniciativa privada nacional, passando a fazer parte dele.

Contudo as mudanças em curso no cenário mundial a partir do final da década de 70, e toda a reorientação da economia mundial, da tecnologia e, posteriormente, o próprio fim da Guerra Fria, foram gradualmente inviabilizando os padrões desse modelo de atuação como Potência Média, implicando na necessidade de proceder-se a uma reorientação econômica. Dessa forma, os países do hemisfério Norte procuraram estabelecer um novo perfil para as relações internacionais que, de certa forma, tornou-se largamente desfavorável ao tipo de projeto que havia sido desenvolvido pelo Brasil como Potência Média. Assim, o país foi obrigado a se readequar frente a esse novo quadro.

Em primeiro lugar, o Brasil teve de abandonar a retórica fortemente terceiro mundista dos anos 70 e 80. Não que a diplomacia brasileira houvesse desejado liderar as nações em desenvolvimento do Terceiro Mundo, mas fazia questão de posicionar-se como parte de um conjunto, fazendo com que suas demandas fossem apoiadas por fóruns multilaterais. Essa estratégia, contudo, sempre foi muito ambígua, pois o Brasil, na verdade, nunca se associou diretamente ao Movimento dos Não Alinhados. Foi, no máximo, observador durante certos momentos. O Brasil não queria se diluir num conjunto que afirmava pautas políticas, mas apenas questionar as estruturas internacionais que

considerava injustas. Basicamente, estava interessado em uma agenda fortemente marcada por questões econômicas, somente convergindo de forma moderada com algumas reivindicações fundamentalmente políticas levantadas pelos Não Alinhados. Ou seja, o Brasil sempre teve o cuidado de andar junto com os Não Alinhados mas, de certa forma, evitando associar-se ao grupo. Mesmo assim, no final dos anos 80 o país abandonou tal postura, para adotar uma política de resistência à ordem internacional, de caráter apenas pontual e localizada. Em certas circunstâncias, e para determinados temas, moldaram-se alianças ou consensos, dos quais surgiram alguns conflitos, mas estes não necessariamente assumiram uma conotação de confrontação Norte-Sul.

Por outro lado, com a implantação de governos neoliberais nos anos 90, o país foi obrigado a abandonar um modelo fortemente exportador, abrindo-se para as importações. O Brasil procedeu a uma abertura parcial e lançou reformas econômicas destinadas a reduzir as dimensões do Estado e a privatizar empresas públicas. Porém, é curioso observar que o país não adotou completamente o programa neoliberal. Basta ver os constantes atritos comerciais ainda existentes, relacionados à matriz do desenvolvimento industrial, onde existem fortes núcleos de resistência. Em comparação com Argentina e Chile, ou outros países latino-americanos, onde o processo de liberalização avançou muito mais, isto se torna evidente.

Tal fenômeno decorre do fato do Brasil apresentar uma estrutura complexa e diversificada, com muitos antagonismos e contradições setoriais. As medidas estruturais de maior impacto esbarram, geralmente, numa série de resistências setoriais, e o próprio empresariado nacional, que num primeiro momento era entusiasta em relação ao processo de ampla abertura externa, passou a defender uma abertura muito mais defensiva e seletiva. Fala-se muito em liberalismo, mas também muito ainda se apela à Brasília para pedir proteção e subsídios. Por outro lado, as reformas políticas internas encontram uma série de resistências. Embora as críticas à nova política partam geralmente da esquerda, a resistência maior provém de grupos que sempre se apoiaram nessa tradição de Estado cartorial, forte, e que em muitos aspectos depende até, para a sobrevivência política e

econômica de suas regiões, desse tipo de relação. Esse processo, portanto, avançou, mas é mais limitado do que parece.

Outro aspecto interessante, é que o quadro externo evoluiu desfavoravelmente para o anterior projeto de inserção internacional do Brasil, com sua atuação global, multilateral e buscando novos espaços no cenário mundial. Esse projeto abarcava, além de políticas específicas para a Europa, uma política africana bem definida, uma aliança estratégica - não mostrada abertamente - com o Oriente Médio e, posteriormente, com a Ásia Oriental. Neste último cenário, haviam relações com forte predominância econômica com o Japão, e de viés claramente político-estratégico com a República Popular da China. A partir do governo Geisel - que também buscava abrir esses caminhos - o Brasil foi constringido a recuar desses espaços, mas, por outro lado, passou a construir uma nova base regional para dar suporte à sua inserção internacional, cujo vetor principal era a aliança com a Argentina. Essas relações, que se formalizaram em meados da década de 80, redundaram em 1991 na criação do Mercosul.

Paralelamente a esse processo de integração, que ainda é basicamente platina, articularam-se outras iniciativas menos ruidosas, mas que, a longo prazo, são igualmente importantes, tais como a Iniciativa Amazônica de 1992. Essa iniciativa retoma políticas anteriores que tinham ficado no papel, mas que de certa forma, ampliam o âmbito de atuação do Brasil para os países andinos. Em 1993 foram lançadas duas novas iniciativas, que também acabaram tendo um encaminhamento significativo: a Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), que não chegou a se concretizar diretamente, mas vem se viabilizando indiretamente via Mercosul; e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, que busca retomar a política africana, não de forma geral, mas a partir da seleção de alguns países-chave, em particular a África do Sul. A África do Sul redemocratizada tornou-se um possível acesso a uma série de países africanos, abrindo oportunidade para um país como o Brasil, tanto no campo econômico como em outras áreas.

Todos esses aspectos recentes das política externa brasileira, fazem parte de uma estratégia de círculos concêntricos em torno do Brasil. Apesar de muitos analistas negarem a existência dessa estratégia, o Brasil vem criando um entorno regional, que não só é Sul Americano, mas já tendente a englobar o Atlântico Sul. Que

questões isso levanta? Não se pode ignorar uma série de inflexões, principalmente da diplomacia presidencial, que buscam anunciar alianças estratégicas com outras Potências Médias. Nesse sentido se deram as visitas presidenciais a países como à China, Índia e África do Sul. Mesmo países asiáticos de porte mais modesto, como a Malásia, têm um significado importante. Apesar dos limites quantitativos de certos indicadores básicos da Malásia, conhecendo-se um pouco mais as articulações que ocorrem na política asiática, é possível notar que ela lidera um movimento que tenta relançar a cooperação Sul-Sul e, inclusive, rearticular o Movimento dos Não Alinhados a partir de um eixo asiático.

Apesar de suas limitações, várias dessas iniciativas têm criado um arcabouço para a consecução de futuras alianças. Isso resgata novamente a um aspecto importante da trajetória do Brasil como Potência Média, que é a idéia de um jogo de barganha internacional. Contudo, é preciso notar que o conjunto da diplomacia do presidente Fernando Henrique Cardoso está muito mais orientada no sentido de uma estratégia de capitulação frente ao poder econômico do Norte desenvolvido. Ou seja, pode-se questionar até que ponto o Brasil está interessado em honrar as alianças solenes que estabelece com outros países, até porque, do ponto de vista econômico mais imediato, tal cooperação traria limitados benefícios. Trata-se de um jogo complexo, e um tanto contraditório.

Por outro lado, o Brasil, nesse novo quadro, tem buscado alguns pontos de entendimento e aproximação com os Estados Unidos. O problema é o que, muitas vezes, o que o país deseja dessa relação, não é exatamente o que os Estados Unidos estão necessitando neste momento, ou estão dispostos a conceder em contrapartida. Muito provavelmente, dentro de algum tempo irá ser retomada a tradição de se implementar uma diplomacia de barganha, como conseqüência das crescentes dificuldades internas e externas. Ou seja, o Brasil, ainda que tenha recuado para uma atuação e um enfoque mais regional para a sua inserção internacional e, de certa forma, tenha procurado limpar a agenda de focos de atrito com os EUA, busca ainda conservar uma certa margem de manobra através desse jogo de barganha. No importante acordo de cooperação que foi assinado em dezembro de 1995 entre o Mercosul e a União Européia, há elementos dessa

vontade política de evitar o isolamento em relação à ordem internacional e a completa subordinação face à Washington, para que o Brasil possa realmente jogar um papel mais ativo, tirando proveito do que lhe resta de capacidade enquanto Potência Média.

É interessante, inclusive, observar-se como os próprios conceitos adquiriram novos sentidos. Hoje quase não se fala mais em Potência Média, mas em mercados emergentes. A própria idéia de Estado-nação se reduz quase que totalmente à idéia de mercado. Esse é um termo que pode ser atrativo para os analistas financeiros e de investimentos, mas para o politólogo, faz-se necessário um pouco mais de cuidado ao empregá-lo. Parece que os mercados existem, enquanto tal, estaticamente, bastando cruzar-se as estatísticas de território e de população para definir um mercado emergente. Esse mercado emergente existe apenas na medida em que haja alguma forma de articulação conduzida pelo Estado-nação, hoje ampliado também por processos de integração regional.

O Brasil, enquanto Potência Média, sempre pautou-se por grande ambigüidade, pois buscou tornar-se uma Potência Média no âmbito econômico e, inclusive, nuclear-militar, mas nunca desejou apresentar-se enquanto tal na ordem internacional. O Brasil parece ter uma noção de "soft power", procurando não converter-se num elemento de antagonismo, mas conciliatório. E isto, num quadro de alterações internacionais como o atual, pode converter-se num ponto de debilidade extremada para a consecução dos interesses do país.

Atualmente, as fortes alterações da ordem internacional passaram a exigir rápidos reajustes. Os pequenos países, que nunca tiveram grandes possibilidades de manobra internacional, já estão acostumados, de certa forma, a serem jogados de uma posição à outra. Porém, para um país de porte médio, especialmente um país continental como o Brasil (o quinto do mundo em população e território, e a oitava economia do mundo), a situação é muito mais complicada, pois isto implica em rearticular algumas formas de ação política. Assim, determinados elementos caracterizadores tradicionais na definição de uma Potência Média, devem ser retomados pela diplomacia brasileira, dentre eles, a idéia da articulação de um projeto nacional mais explícito, mesmo parecendo irônico falar-se nisso quando alguns

sustentam que o Estado nacional não tem mais nenhum papel importante a jogar. Mesmo os processos de integração retomam aspectos ligados às questões nacionais, como os temas militares e de defesa, por exemplo.

Hoje o mundo vive uma época de transição internacional, e as posições não estão fixas, nem sequer definidas, abrindo-se portanto espaços de manobra. Vive-se uma certa perplexidade, e muitos se sentem um pouco como "viúvos" da Guerra Fria. Estas questões deveriam ser repensadas, para que muitos agentes políticos possam se recuperar dessa perplexidade, com vistas a elaborar uma agenda mais clara de pesquisa acadêmica e ação política. Cumprir essa agenda, significaria dotar o Brasil de uma política externa compatível com seu peso internacional real, não o peso virtual.

Buscar uma visão mais prospectiva da temática do Brasil como Potência Média, equivale a tentar entender para onde pode caminhar o Brasil, não para onde ele vai caminhar. No plano internacional, o Brasil poderia representar o que podemos chamar de 2º Pelotão. Pensando numa corrida de bicicletas, ao invés de uma corrida de carros, pois a máquina não tem tanta importância e o que vale mais é o ciclista, é muito comum ter alguém disparado na frente seguido de um pelotão, onde mais ou menos todos se equivalem. Acho que o fim da Guerra Fria colocou isso: uma disparidade entre uma potência que ainda mantém uma certa capacidade militar de atuação global, que continua ainda mantendo a liderança política e a competitividade no plano comercial e econômico, mas que, entretanto, não dispõe mais, como disse Kissinger, da capacidade de pagar suas próprias guerras. Isso significa que a sua capacidade de ação unilateral diminuiu muito, e, portanto, baseia-se cada vez mais em um mínimo de consenso, de apoio, de consideração desse 2º pelotão. Ora a questão é saber se o Brasil quer participar desse 2º Pelotão e, nesse caso, para fazer o quê.

1 Professor Titular do Departamento de Ciência Política e coordenador do Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais da USP.

Chamou-me muito a atenção um quadro do PIB por paridade de poder de compra que a revista *The Economist* publicou recentemente. Tomando-se em conta apenas os países que não pertencem ao G-7, o quadro mostra que o Brasil é o país com maior PIB, o maior PIB per capta e o maior PIB por paridade de poder de compra. Essa lista incluía a Rússia, a China, a Índia etc, e o Brasil era apontado como sendo, de longe, o que teria maior desenvolvimento econômico. Entretanto, ao se comparar a quantidade de especulação, o grau de acompanhamento e de observações que o Brasil provoca no mundo com a desses países, a disparidade é muito grande. Isso significa que o Brasil não tem na política internacional, um peso comparável ao seu peso econômico. Se, anteriormente, o Brasil sustentava a idéia de que poderia exercer um peso político comparavelmente maior do que a sua potência e, portanto, poderia ter um papel de "construtor de pontes" e de consensos, como mencionou o embaixador Gélson Fonseca, hoje nós estamos aparentemente numa posição inversa. Dessa forma, a primeira questão - que eu não sei responder - é se nós desejamos fazer parte desse 2º Pelotão.

Os papéis tradicionais, como o embaixador Gélson Fonseca já mostrou, não estão mais a disposição do Brasil. O papel de ponte alternativa para as relações entre, de um lado, esse grupo do 2º Pelotão e, de outro, os demais países, suporia representar uma alternativa à atual ordem internacional. Nós dispomos de uma proposta alternativa de organização de economia não capitalista e não global? Nós temos uma proposta de reorganização do comércio sobre bases diferentes daqueles da OMC? Nós temos uma proposta de reorganização política das relações entre os países diferentes da que se mantém hoje? Temos uma proposta de organização militar alternativa? Temos inimigos diferentes daqueles que poderiam ser o inimigo da comunidade internacional? Então, esse papel de alternativa simplesmente não está disponível.

Poderíamos pensar em dois papéis possíveis. Um deles seria esse que está sendo representado por um conjunto de países que, sem capacidade de decisão militar, por falta de liderança política e, também, por falta de condições econômicas para ter uma atuação global unilateral, tem uma relação de cooperação e equilíbrio com os Estados Unidos. Cooperação no sentido de que

o apoiam em determinados momentos, quando os interesses comuns parecem prevalecer, e de equilíbrio no sentido de conter os excessos unilaterais dos Estados Unidos. Isso tem aparecido muito claramente na relação com Cuba. Com exceção do Japão, que ficou em "cima do muro", os demais países se opuseram, e estão se opondo, claramente à política norte-americana neste caso. Esses países seguiriam, então, uma linha ao mesmo tempo de cooperação e de moderação.

O outro papel possível seria o de criar uma nova polarização. Embora essa possibilidade hoje parece ser remota, ela está dada no horizonte. Creio que poucos duvidam que a China, uma Potência Média com dimensões continentais, tenha como estratégia a longo prazo criar um novo pólo de atração oposto aos Estados Unidos. O fato de estar cooperando politicamente, mantendo uma neutralidade militar, ou mesmo integrando-se economicamente com os Estados Unidos, não impede que esteja mais ou menos claro que a China, pelo que se sabe de sua história, dificilmente pretende ter um papel secundário ou de potência regional, e não deseje ter um destino mais definido.

Para onde pode o Brasil caminhar? Considerando essas opções: uma "ponte" alternativa aos Estados Unidos, ou uma suposta composição entre cooperação e moderação, ou posição de abrir uma nova polaridade, creio que está descartada a hipótese do Brasil optar em ser um pólo oposto aos Estados Unidos, seja no plano militar, plano econômico ou plano político. De outro lado, como se comportaria o Brasil diante de uma possível nova polaridade entre os Estados Unidos e a China? Seria viável uma aliança com a China dentro da região americana? Ou ainda, seria possível uma total subordinação regional e internacional aos Estados Unidos? Creio que essas questões não têm sido trabalhadas, nem se quer tem sido consideradas.

No plano regional, podemos observar que o Brasil teve duas grandes iniciativas de integração econômica e política no Continente. Acho que existe um contraste na postura dos Estados Unidos que, de um lado, tem feito propostas no plano da retórica diplomática mas que, de outro, no plano concreto dos acordos comerciais avançaram muito pouco. Desde a Iniciativa Bush, depois a Iniciativa dos Fórum das Américas e da cúpula das

Américas e agora a proposta de discussão da criação da ALCA, pouco se avançou. É importante ressaltar que os Estados Unidos já têm um acordo de comércio com o Canadá e um acordo incluindo o México, ambos feitos por iniciativas alheias. Tanto o acordo com o Canadá quanto o acordo do NAFTA, foram por iniciativas de terceiros países e não dos Estados Unidos, que não avançou mais depois disso.

Da parte do Brasil, que no mínimo é extremamente relutante a esses processos e que nunca teve entusiasmo retórico nem pelo Mercosul nem mesmo pela ALCA, aparentemente se beneficiou dessa inércia dos Estados Unidos. Ao jogar a favor do Mercosul se tornou um pólo atrativo para o conjunto da América do Sul. Se observarmos o fluxo comercial hoje na América do Sul, veremos que 95% dele corresponde ao Mercosul expandido, isto é, Mercosul mais o Chile e a Bolívia. Se nós acrescentarmos o fato do Mercosul estar em discussões com a Venezuela, o Peru e mais a Colômbia, irá sobrar na América do Sul apenas o Equador e as Guianas. Se da parte do Mercosul isso está ocorrendo quase que por inércia, a inércia ao contrário, vinda dos EUA, não conseguiu ter sequer o Chile comprometido com o NAFTA.

A questão visível na maioria desses acordos e discussões no âmbito do Continente, e que poderia explicar as posições que o Brasil toma, é que ele teria um interesse, por razões políticas, em manter uma liderança importante na América do Sul, mantendo uma coesão e uma lealdade regionais. Entretanto, embora isto pudesse ser uma explicação, não é muito clara qual a razão de se manter uma coesão da América do Sul, seja com relação a Europa, com relação aos Estados Unidos, com relação a Ásia-Pacífica ou com relação a África do Sul. Ou seja, poderíamos supor que haveria, por parte do Brasil, um interesse político e econômico de expansão das economias da América do Sul, para com isto fortalecer sua posição de liderança internacional e para assumir um papel junto a este "2o pelotão internacional"? Se sim, é evidente que isso significaria uma espécie de "trade-off", pois nenhum país exerce algum tipo de liderança sem pagar por ela de alguma forma. Durante toda a Guerra Fria os Estados Unidos pagaram economicamente caro e perderam muito em competitividade, porque o seu principal objetivo era a contenção soviética, tolerando o "free-rider" da Europa e do Japão. Digamos

que a idéia de submetermos objetivos econômicos a objetivos políticos encontra obstáculos e oposição quase que universais, tanto no leque político partidário, quanto da economia e da população. O povo americano, por exemplo, parece não querer mais pagar pela liderança política e, muito menos, pela liderança militar.

Mas, quando eu vejo a discussão que agora se inicia em relação a um possível “trade-off” entre a participação no Conselho de Segurança e o papel exercido pelo Brasil na ALCA, ou a questão do Brasil não querer ser um construtor de consenso na área da economia e do comércio internacional, nem o papel de construtor de consenso na ALCA, não estamos raciocinando em termos de um “trade-off”. Então o que queremos? Algumas coisas, evidentemente, não podem ser decididas a priori. Mas se considerarmos que em menos de 5 anos nós teremos uma economia entre as seis maiores, qual é o papel político que iremos desempenhar? Ele irá ser menor do que o atual?

Uma questão me ocorreu muito recentemente e, na verdade, não pensei muito nela, mas vou propô-la aqui como uma hipótese, ou melhor, como uma especulação. Não sei se vocês se lembram que, ainda como presidente eleito, o presidente Fernando Henrique disse que nós tínhamos que mudar nossa relação com os Estados Unidos, e que ela não deveria ser nem de ressentimento nem de subserviência. Olhando estes diversos temas e vendo as oportunidades que o Brasil tem em relação à África do Sul, à Ásia, à Europa, à América do Sul e às Américas de uma maneira geral, acho que elas estão muito travadas por uma espécie, do que podemos chamar leigamente, de ambivalência. Ambivalência é uma mistura de fascínio e horror pela mesma razão. É amar e odiar um objeto pelas mesmas razões. Acho que hoje a nossa política externa e as nossas posições em diversos fóruns em relação aos Estados Unidos tem comportado essa característica, com exceção destes novos temas onde, na verdade, nossos contenciosos com os Estados Unidos não têm muita importância. Nós damos importância demasiada a nossa relação com os Estados Unidos ao invés de ter iniciativas em outros planos.

Outro tema que acho importante tocar é essa idéia de que devemos introduzir nas discussões da ALCA, para torná-las mais

democráticas, parlamentares e sindicalistas. Eu estou absolutamente chocado com a idéia de que se possa pensar em democracia numa negociação internacional. Democracia tem a ver com representação política igualitária dentre uma autoridade comum. Não há uma autoridade comum na ALCA e em nenhuma relação intergovernamental. Eu não vejo onde poderia se apoiar essa idéia. Primeiro, não se pode democratizar esse tipo de fórum e, segundo, não há democracia nenhuma em ter empresários e sindicalistas me representando. Quem deve me representar é o meu governo, no qual eu votei, e não interesses setoriais. O Itamaraty nunca improvisa, mas parece que dessa vez improvisou mal.

Participar deste debate está sendo uma oportunidade para compreender como o Brasil está definindo sua política e sua estratégia internacionais neste final de século. Eu vim ao Brasil alguns anos atrás e agora observei muitas mudanças no campo de sua estratégia internacional. Desde o início dos anos 90 ela vem se desenhando de forma muito distinta se comparada ao caso mexicano. Eu tenho algumas questões sobre temas que não foram tocados nas exposições até agora.

Buscarei também apontar alguns elementos comparando o Brasil com o México, que também podemos compreender dentro de uma categoria de indicadores de poder econômico, de demografia, de território e de atitudes geopolíticas como uma Potência Intermediária, ressaltando algumas importantes diferenças. Gostaria de começar me referindo ao projeto estratégico do Brasil, pois o conceito de Brasil potência foi uma constante do projeto político desde os anos 50. Não ficou claro, nas falas anteriores, se existe uma continuidade desse conceito, ainda que com alterações relativas à nova ordem internacional. Ou

1 Pesquisador do Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias e Humanidades da Universidade Nacional Autónoma do México.

se esse projeto estratégico de Brasil potência foi abandonado por um outro associado a integração regional e ao Mercosul.

Gostaria também de fazer alguns comentários sobre a questão do Brasil e do Conselho de Segurança da ONU. Caso o Brasil chegue a fazer parte desse Conselho, podemos considerá-lo, automaticamente, um representante de toda América Latina? Eu tenho a impressão que para chegar a sê-lo necessitará, logicamente, do apoio de toda América Latina. Para chegar a essa posição creio que o Brasil teve que desbancar o México. O México porém, nunca mostrou empenho nesse assunto, precisamente para não competir com os Estados Unidos. Não quer assumir os custos de ter enfrentamentos com os EUA nos debates de reforma da ONU, que agora completa 50 anos. E, ao não mostrar interesse, o México abriu, automaticamente, o caminho ao Brasil. O Brasil era o candidato natural da América do Sul, mas não de toda a América. O México, ao se esforçar para integrar o Nafta, abandonou sua autonomia em política externa e abriu caminho para o Brasil.

Nos anos 90 surge uma diferença marcante entre as posições externas brasileira e mexicana, pois o Brasil é o país hegemônico no Mercosul, e o debate sobre o Mercosul é exatamente relativo a disputa de hegemonia principalmente com a Argentina. O México, ao integrar uma área de livre comércio através do Nafta, se coloca numa posição não hegemônica e sem possibilidade de disputar hegemonia. Isso faz abrir uma aliança com o Canadá, muito interessante e que nunca havia sido visto na diplomacia. Essa aliança com o Canadá, uma Potência Média e altamente industrializado, é uma espécie de aliança por inércia, como falou prof. Guilhon. Ocorre por serem vizinhos dos EUA e porque o EUA é o hegemônico nesse arranjo. Esta aliança com o Canadá não teve maiores consequências, com exceção da posição contrária aos EUA em toda sua geopolítica relativa ao Caribe e, sobretudo, a Cuba.

Mas eu observo uma outra diferença muito grande entre Brasil e México. Fala-se que o Brasil tem uma expansão inercial de sua economia que não corresponde à sua política externa. Ou seja, sua política exterior tem uma expressão menor do que seu poder econômico. No caso do México é o inverso. O poder econômico

exterior do México é mais débil que o brasileiro, mas sua expressão diplomática é mais elevada.

O debate que se abriu no México sobre sua política exterior nos anos 90 e com o Nafta, é um debate muito interessante, e ocorre também no Brasil. Tem se discutido os impactos na política exterior no mundo neo-liberal frente à redução do papel dos Estados e dos governos, e a ampliação do papel dos atores privados, basicamente os atores privados empresariais. Mas não exclusivamente em função deles pois existe uma nova política exterior de ONGs e etc. A política exterior brasileira durante a Guerra Fria foi uma combinação do poder do Estado, sobretudo na estratégia geopolítica -e essa só pode ser concebida por um Estado-, e do empresariado, que eram beneficiário dessa estratégia. No caso mexicano não havia nenhuma correspondência entre o interesse do Estado mexicano e o interesse do empresariado mexicano. Isso debilitou a capacidade externa do país.

Por exemplo, o México teve uma política exterior terceiro-mundista retórica, mas não um terceiro-mundismo econômico, ou um terceiro-mundismo real. Nos anos 70, por exemplo, o México não entrou na OPEP e nem fez parte dos Não-Alinhados. Não entrar na OPEP favoreceu a posição das grandes companhias transnacionais petrolíferas, diante do debate sobre cotas na venda de petróleo. Isso possibilitou que países pudessem dispor de petróleo no mercado internacional fora das cotas, pressionando para baixo os preço desse produto. Ou seja, o México não induziu a alta do preço do petróleo, como fizeram os demais países produtores.

Continuando a comparação do Brasil com o México, vê-se que no Mercosul, Brasil e Argentina relatam os acordos de livre comércio conjuntamente e tendo por base suas estruturas produtivas e seus interesses como potências. O México se integra a um acordo de livre comércio sem participar da sua redação tendo por base os seus interesses. O Nafta é uma copia do acordo de livre comércio entre Canada e EUA e, ao se abrirem ao México, esse não dispunha de uma estrutura produtiva, nem de uma posição forte para negociar seus interesses. Então isso fez com que o México, como uma potência média, reduzisse muitíssimo sua margem de ação, por estar dentro de um acordo de livre

comércio numa posição inferior. O caso brasileiro é exatamente o inverso. Está negociando um acordo de livre comércio onde pode perfeitamente incluir e negociar cláusulas com os demais atores, com base nos seus interesses e nas suas estruturas produtivas.

Uma outra questão se refere a como o Brasil concebe o Mercosul: como um esquema regional apenas econômico e comercial, ou um acordo com projeções estratégicas? No caso do Mercosul creio que os acordos de segurança tem seguido praticamente paralelos aos acordos comerciais, ou seja, produziu-se uma interação medidas de confiança mútua no campo estratégico e de segurança. No caso do Nafta, o México se opõem a concepção desse acordo como um acordo de segurança. O México se opõem ao esforço norte-americano para que haja uma complementariedade das respectivas políticas de defesa.

Isto leva a um grande debate de Relações Internacionais sobre até onde uma forte associação econômica subordinada -como é a do México ao EUA-, não implica também em uma subordinação em outros âmbitos das relações internacionais, como o político, o diplomático ou o estratégico-militar. A pressão dos EUA para que o México adote suas políticas contra o terrorismo e o narcotráfico é óbvia.

Contudo, muito rapidamente, a política norte-americana contra o narcotráfico está encontrando seus limites. A sua estratégia para a América Latina, mas principalmente para o México e Colômbia, está encontrando seus limite. Isso motivado pelo fato de quererem envolver as forças armadas transformando suas missões de acordo com as necessidades dos EUA de contenção do narcotráfico. O Brasil tem a vantagem de não ter essa pressão, por ser um país que está territorialmente afastado dos EUA e, portanto, não tem uma função específica na agenda norte americana sobre os "novos riscos e ameaças internacionais". Podem existir ações de narcotráfico que triangulam pelo Brasil, mas não é um país que tem uma função estratégica nesse ponto.

Isso confere muitas vantagens ao Brasil, além de ser um país hegemônico no âmbito comercial regional, tem vantagens por não sofrer pressões dos EUA para uma colaboração naquilo que os EUA entendem como as novas ameaças internacionais. O México

está mais pressionado e, portanto, tem negociado de forma mais débil suas relações com os EUA.

Outra vantagem do Brasil como Potência Média é que sua estrutura industrial é mais completa e tem mais autonomia. Como já foi expressado por outros palestrantes, a estrutura industrial logrou articular os interesses das corporações transnacionais com os interesses estratégicos do "modelo brasileiro". Isto é, os atores econômicos principais, estrangeiros e brasileiros, chegaram a um acordo básico sobre as questões estratégicas, o que não ocorreu no caso mexicano. No México as estratégias do governo e as estratégias das empresas multinacionais não coincidiram em todos os planos, mas apenas em alguns deles. Isto fez, e faz, com que as empresas transnacionais atuem como grupos de pressão sobre o governo, para que este mude suas estratégias diplomáticas. Além do mais, eles tem fortes possibilidades de impor suas condições de inserção ao país.

Paradoxalmente, o Nafta entrou em vigor em um dos momentos de maior debilidade política e econômica do México. A grande debilidade do governo e sua fragilidade política estavam relacionadas a transição para a democracia. Todos sabem que essa transição foi muito distinta das sul-americanas, mais lenta e com muitos fatores de debilidade, como, por exemplo, a crise de Chiapas. Imediatamente depois dela vem uma grande crise econômica, que subordina ainda mais o país às pressões governamentais e privadas dos EUA, tornando-o ainda mais vulnerável a essas pressões. No caso brasileiro isso não se observa.

Entrar nos anos 90 sem este tipo de fratura deu oportunidade ao Brasil de ter um melhor posicionamento internacional. Por exemplo, isso que foi assinalado acerca das alianças entre potências intermediárias de outras partes do globo, no México nem se quer foi aventada. Se chegará a se concretizar ou não esse tipo de aliança Sul-Sul de potências intermediárias não se sabe, mas é um conceito que pode se desenvolver. Para o México, dadas sua integração ao Nafta ou mesmo sua proximidade com os EUA, é impossível pensar em um esquema dessa natureza. Portanto, reduziram-se as margens de ação do México como Potência Média.

No nível comercial há uma retórica a favor do Nafta na qual se assinala que esse evento representará a abertura dos fluxos comerciais e de investimentos à 100 milhões de mexicanos. Isso é falso. Um país com a estrutura social do México só tem, de fato, 20 milhões de consumidores, ou seja, na realidade o aporte mexicano ao Nafta como potência média é mais relativo do que a retórica a favor do livre comércio afirma. A população a ser integrada não coincide com o tamanho demográfico do país. Mas o discursos de política exterior dos EUA, do Canadá e do México falam que o Nafta é um mercado para 300 milhões de consumidores, o que é um dado falso.

Em síntese, eu acho que são muito interessantes as diferenças entre os dois países. Vejo que o Brasil tem uma possibilidade estratégica porque não tem competidores na sua área geopolítica imediata. No esquema de círculos concêntricos, simplesmente não tem competidores. Nessas condições, o Brasil, ao negociar com as potências econômicas do mundo, Japão, EUA e Europa, ou com a África do Sul ou a Argentina, tem mais possibilidades de garantir melhores condições econômicas, diplomáticas ou estratégicas. O México tem buscado espaços de inserção na América Central e Caribe, mas só tem logrado êxito quando se confronta com os EUA, como é o caso da relação com Cuba.

No geral, o México tem tido muitas dificuldades em patrocinar a expansão comercial de suas empresas. Por exemplo, foi um fracasso completo a experiência de grupos empresariais importantes atuando na América Central, buscando explorar mercados nessa região. Eles defrontaram-se com muitos problemas, sendo um deles o acordo de livre comércio com a Costa Rica. Ele fracassou porque as empresa mexicanas não logram conhecer as estrutura desses mercados, pois ainda que pequenos, possuem características particulares. O único tratado de livre comércio exitoso do México foi com o Chile. Porém, é um tratado muito setorializado, baseada na exportação de automóveis mexicanos e na importação de frutas e vinhos chilenos.

Ou seja, observar as coincidências entre as estratégias de potências médias do Brasil e do México é frutífero, mas elas são, quase sempre, negativas se comparada aos outros países. Creio que o México não tem ainda uma estratégia definida claramente,

ainda que venha explorando algumas possibilidades para garantir melhores condições para sua política exterior no século 21.

Já que o Embaixador Gélson Fonseca fez alusão a questões teológicas, vou começar invocando também, a meu favor, um conceito teológico medieval: a ignorância invencível, que é aquela situação de ignorância tão sem remédio que o padre deve levá-la em conta ao avaliar os pecados do penitente. Realmente, na área das Relações Internacionais, eu me encontro na situação da ignorância invencível. Meu pouco ou nenhum conhecimento tornou-se ainda mais angustiante diante da nova realidade internacional, e, de fato, os termos que mais tenho ouvido no debate atual são ambigüidade, perplexidade, indefinição, falta de paradigma, etc. Ou seja, estamos vivendo uma situação de grande incerteza, uma realidade em fluxo, uma vez que alguns dos pressupostos fundamentais em que a precedente ordem internacional se baseava deixaram de existir. Diante disso, parece-me inevitável que reponhamos em discussão alguns dos conceitos básicos que dávamos como certos.

Tendo em vista a necessidade desse reexame, eu gostaria de pedir aos expositores um esclarecimento mais amplo a respeito da idéia de Potência Média. Como se situa esse conceito nessa nova

1 Diretor de Pesquisas do Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP) e consultor da MCM Associados.

ordem internacional que está emergindo ? Parece-me que a idéia de Potência Média tinha uma clareza peculiar, era uma idéia bem estabelecida, enquanto o sistema de Estados se caracterizava por aquela hierarquia específica, fruto da Guerra Fria, na qual se verificava o predomínio incontestável de duas superpotências, e pela ordem econômica regida pelos acordos Bretton Woods, no qual o FMI, o Banco Mundial e outras instituições mundiais serviam como parâmetros bem definidos. Mas, historicamente, tudo indica que essa ordem internacional a que me refiro está definitivamente superada, após ter preenchido o hiato que se abriu com o ocaso da ordem que antes predominara. Na ordem imperante a partir do século XIX, havia um sistema de Estados , algo como uma mesa de bilhar, um plano no qual todos tinham mais ou menos a mesma força, visto que somente pela guerra terrestre poderia um Estado determinar o comportamento de outro. Como o custo inicial de qualquer ação militar de grande vulto era proibitivo, o sistema se mantinha, digamos assim, "equilibrado".

Esse sistema do século XIX se transformou, como sabemos, no sistema mundializado da Guerra Fria, no qual existe de fato uma hierarquia, em função dos dois grandes eixos ideológicos, e também porque a economia mundial passou a ser regida pelo sistema de organismos a que antes fiz referência, constituído segundo os interesses das grandes potências ocidentais. Nesse novo sistema, que se configura plenamente após a Segunda Guerra Mundial, o conceito de Potência Média, se não era claríssimo, era inteligível. Grandes Potências eram aquelas capazes de determinar o comportamento dos outros, potências médias, as que aspiravam a determinar pelo menos o seu próprio comportamento, e potências pequenas aquelas que não determinavam nem o seu próprio comportamento, e que portanto eram colônias, de fato, senão também de direito. Ou seja, o conceito de potência média fazia sentido em função daquela grande estrutura, ou daquela grande hierarquia, que se formou em função do confronto EUA X URSS. A situação com que hoje nos deparamos é muito mais complexa, e fundamentalmente ambígua. É uma situação na qual a própria definição de estratégias e interesses se torna difícil, uma vez que não são claros e unívocos os pressupostos que antes funcionavam como base para todo o sistema. Aqueles pressupostos já se desfizeram, em grande parte,

se não totalmente. Daí a importância de reexaminarmos essa nova situação à luz do caso brasileiro e de outros que antes teríamos sem hesitação designado como potências médias, ou potências emergentes, e repensar os fatores internos e externos que passam a ter peso determinante no comportamento de tais países.

Nesse novo sistema internacional que está se formando, chama a atenção o fato de que alguns aspectos estão fortemente regulamentados enquanto outros estão pouco ou nada regulamentados. Por exemplo, um país como o Brasil tem muito menos margem de manobra no que diz respeito ao comércio internacional, mas os fluxos financeiros internacionais não se acham regulamentados no mesmo grau, embora sejam altamente determinantes do comportamento econômico interno de cada país. Isso para não falar na tendência ao que tudo indica anárquica que percebemos no que se refere, por exemplo, ao narcotráfico, ao contrabando de armas, etc. Se assim é, estamos efetivamente nos inserindo em uma ordem internacional muito menos definida, uma ordem na qual não existe clara hierarquia entre potências grandes, médias e pequenas, ou na qual a eventual existência de uma hierarquia não pode ser verificada segundo critérios tão facilmente perceptíveis como antes ocorria. Em relação a que, então, seríamos um poder médio? Que outros países poderiam ser considerados potências médias? A Indonésia? A Argentina? A África do Sul? A Índia? Talvez todos esses; o que desejo frisar é que os critérios subjacentes a avaliações deste tipo ficam necessariamente menos definidos se todo o sistema internacional está menos definido.

Me referi há pouco a fatores internos. Sabemos todos que a questão do relacionamento entre fatores internos e externos é uma das mais espinhosas no estudo das relações internacionais. Mas o fato é que essa questão deve crescer em importância no novo sistema internacional. O conceito de Potência Média se superpõe de maneira bastante exata ao que temos designado como mercados emergentes. Nesse duplo aspecto, potência média e mercado emergente, os "suspeitos de sempre", ao lado do Brasil, são evidentemente a Índia, a África do Sul, a Nigéria, e o México, entre outros. Mas, admitido ainda aquele critério de que seriam médias as potências que pudessem aspirar a determinar pelo menos o seu próprio comportamento, alguns dos casos que

acabo de mencionar começam a ficar discutíveis. É certo que Brasil, México e Argentina, por exemplo, são países com identidades nacionais e territoriais bem definidas, por mais problemática que tenha sido, historicamente, a constituição dessas identidades. Mas se examinamos essa mesma questão sob o ângulo dos fluxos financeiros e da presente crise financeira internacional, a situação talvez seja mais preocupante do que nos estamos dando conta. Para determinar o seu próprio comportamento, esses países terão que conciliar a sua dinâmica econômica -e aqui estamos falando de uma razoável estabilidade monetária, crescimento econômico bem mais rápido do que estão conseguindo neste momento e crescente abertura ao exterior-, com sua dinâmica política, e sabemos que alguns dos sistemas políticos a que nos estamos referindo têm experiência democrática deveras modesta, como ocorre nos países asiáticos, com a evidente exceção da Índia. Alguns desses países ditos "médios" ou "emergentes" estão passando por uma visível deterioração no que se refere à governabilidade, como é o caso da própria Índia, e mais ainda da Indonésia, entre outros. Quanto à África do Sul, queremos todos acreditar que a sua transição política vai dar certo, mas precisamos convir em que ainda é recente a sua experiência com o pluralismo democrático; na verdade, a própria nacionalidade sul-africana ainda se acha provavelmente em formação.

Outra questão que gostaria de suscitar, ainda que genericamente, diz respeito à unificação europeia. Realmente, não há como nós não nos impressionarmos com a idéia de uma Europa economicamente unificada, com a completa unificação daquele grande espaço econômico, prestes a adotar a moeda única, retirando assim a cada país a possibilidade de fazer a sua própria política monetária, e isto sem chegar a uma efetiva unificação política, mantendo cada país a sua peculiaridade, suas estruturas políticas e culturais, etc. Convenhamos que é um projeto ambicioso e sumamente complexo. Contrastando essa realidade europeia ao conjunto dos países ditos "médios", teremos de convir que estes últimos são ainda mais díspares, muito mais díspares, em termos de renda, de cultura, de estrutura política, e mesmo de estabilidade política. Neste sentido, é provável que, subjacente ao conceito de mercados emergentes e de Potência

Média, que na verdade é um agregado, uma categoria por assim dizer estatística, há muita vezes uma tendência a presumir comportamentos uniformes, ou potencialidades de desenvolvimento, que precisam ser tomados com muita cautela. Se é verdade que, somados, os países ditos médios ou emergentes representam uma parcela enorme da economia mundial, por outro lado é também certo que estamos tratando apenas de um agregado estatístico, e não de uma realidade política ou cultural sequer remotamente comparável à Europa. É verdade que, tomados em conjunto, os mercados emergentes absorvem uma parcela das exportações norte americanas que já é relevantíssima até em comparação com a Europa. Ocorre, entretanto, que se trata de um agregado estatístico, e não de uma entidade política efetiva. Entre Indonésia e Brasil, por exemplo, são obviamente reduzidas as possibilidades de cooperação, o desenvolvimento da solidariedade e o apoio mútuo. É certo que a cooperação entre Brasil e Argentina cresceu muito nos últimos anos (e isso pode também ocorrer em alguma medida entre Brasil e México). O Mercosul é um potencial político e cultural, e não apenas econômico. Mas o conjunto das potências emergentes é uma miríade, um conjunto disperso, e isto reduz muito o seu potencial de influência; potencial que, ao contrário do que se pensa, pode até se tornar menos efetivo à medida em que esses países se vêm forçados a atuar num ambiente internacional e num ambiente econômico sobre o qual exercem muito pouco controle. Sem peso específico, como unidade, para determinarem o comportamento do sistema internacional, os países ditos médios vão constatando que também já não podem voltar ao modelo Keynesiano de direção da economia, modelo, como sabemos, apoiado no precedente pressuposto de fronteiras nacionais praticamente invioláveis. Talvez seja esta a raiz última da perplexidade que entrevi nas exposições que aqui foram feitas: perplexidade que diz respeito ao próprio conceito de Potência Média, uma vez que se desfizeram, ou se desfazem rapidamente, os pressupostos que antes nos permitiam distinguir entre potências grandes, médias e pequenas.

**Debate 2:
Relações Hemisféricas e Política
Regional:
Uma Disputa Mercosul-EUA?**

Profa. Dra. Letícia Pinheiro¹

Gostaria de tecer algumas considerações em torno do tema proposto, a saber: Relações Hemisféricas e Política Regional: uma disputa entre o Mercosul e os Estados Unidos. Pois bem, acho que se é possível falar de uma disputa, esta deve ser localizada numa dimensão muito específica. Esta dimensão, como se sabe, diz respeito às negociações para a formação da Área de Livre Comércio das Américas - ALCA. Suponho não haver muitas dúvidas em relação ao fato de que todos os trinta e quatro países envolvidos nesta discussão concordam razoavelmente com a formação desta área de livre comércio. Existem, sim, divergências sobre quando as negociações efetivamente deverão se iniciar, mas não sobre se essa área deverá ou não ser constituída.

Neste sentido, procurarei tratar o tema mais a partir de um ângulo político e, neste sentido, não vou me reportar às discussões de caráter mais técnico, ou mesmo às de caráter comercial, que fazem parte destas negociações.

Adiantando um pouco a conclusão a que pretendo chegar, sugiro que enquanto para os Estados Unidos a proposta da ALCA se consubstanciou numa busca por reforçar sua hegemonia

1 Professora e Pesquisadora do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da PUC-RJ.

hemisférica, para o Brasil ela se tornou um caminho para consolidar sua liderança sub-regional. Assim, embora, obviamente, seja uma forma de obter ganhos para si, e para os outros membros do Mercosul, não pretende colocar em risco a hegemonia hemisférica norte-americana. Mais do que isto, acho que, para o Brasil, as discussões em torno da formação da ALCA vêm se consubstanciando numa busca por imprimir à sua política internacional de adesão às regras e às normas internacionais, um maior grau de autonomia. Voltarei a este ponto mais tarde.

Em primeiro lugar, abordarei brevemente algumas nuances presentes no comportamento de alguns atores envolvidos nesse debate: os países membros do Nafta - Estados Unidos, Canadá e México - e os países do Mercosul, particularmente Brasil e Argentina. Em seguida, trabalharei um pouco as estratégias brasileiras neste processo de negociação para, finalmente, chegar à conclusão. Nesta procuro desenvolver esta idéia de utilização, por parte do Brasil, das discussões em torno da ALCA, como um elemento de reforço de sua autonomia nas negociações internacionais, particularmente com relação à sua política de adesão a regimes internacionais como os de controle e não-proliferação nuclear e de harmonização das regras de comércio internacional.

Com relação às nuances no comportamento dos atores envolvidos, sabe-se que os membros do Nafta - particularmente Estados Unidos e Canadá - vêm procurando discutir a questão da formação da ALCA enquanto unidades nacionais, muito embora estes países sejam membros de um bloco sub-regional. Isto pode nos levar a explorar a hipótese de que haveria divergências importantes entre esses atores e que esta busca por negociações enquanto unidades nacionais se constitui, na realidade, numa estratégia de preservação da privacidade, se é que podemos chamá-la assim, sem risco de ocasionar qualquer cisão dentro do bloco, a despeito da existência destas divergências substantivas. Isto significa que, na eventualidade de divergências muito grandes entre essas unidades nacionais, ainda assim o bloco sub-regional - Nafta -, não se veria ameaçado pelo risco de alguma cisão.

Ocorre que se Canadá e Estados Unidos divergem com relação ao número de etapas de negociações para a constituição da ALCA, os dois países concordam, em última instância, quanto

a necessidade de apressar o processo de sua formação. No entanto, acho que podemos ficar, pelo menos, um pouco mais atentos para o fato de que o Canadá pode vir a ter, tanto dentro da ALCA como em outros fóruns, uma posição mais incisiva com relação à exclusão de Cuba, o que traria alguns problemas para o Nafta se esta questão tivesse que ser encaminhada através de uma posição de bloco. Além disso, a recente declaração do governo do Canadá no sentido de estabelecer um acordo de associação com o Mercosul, do mesmo tipo que o Chile e Bolívia estabeleceram, também poderia ser um elemento potencial de dificuldades com os Estados Unidos no caso de ser necessário uma política comum dentro do Nafta.

Já com relação ao México, o que me parece prioritário, nesse momento, é, pura e simplesmente, a viabilização do Nafta. Neste sentido, suponho que o governo mexicano não irá colocar maiores problemas com relação às políticas norte-americana e canadense frente a formação da ALCA, ainda que tivesse de defender uma posição conjunta.

Com relação ao Mercosul ou, mais particularmente, ao Brasil e à Argentina, é interessante ressaltar que ambos os países estão negociando a questão da ALCA enquanto membros do bloco sub-regional. Ao contrário, portanto, dos Estados Unidos e do Canadá que de alguma forma estão pretendendo preservar suas posições enquanto unidades nacionais, estes dois países do Mercosul estão adotando uma política diferente. Isto, entretanto, não deve nos levar a supor que Brasil e Argentina chegaram a essas posições a partir de idênticas motivações.

No caso do Brasil tem sido clara a postura de efetivamente reforçar o Mercosul. Com isso, fortalece a sua própria posição enquanto uma unidade nacional mas, também, o conjunto dos países membros. Quanto a Argentina, acho que pode-se perceber, olhando-se um pouco para trás, uma posição, digamos, "incrementalista", desde que este país, vem, em alguns momentos, se posicionando "ao sabor dos ventos". De fato, até um determinado momento, a Argentina vinha procurando associar-se ao Nafta. No entanto, frente a dificuldade do Chile em associar-se a este acordo e, paralelamente, diante do maior crescimento e dinamismo do Mercosul, Buenos Aires passou a reforçar seu apoio a este bloco e, por consequência, seu apoio ao

adiamento da ALCA. No caso do Brasil há uma diferença bastante grande com relação a esse comportamento. Ou seja, a Argentina, de uma certa forma, procurou, dentro da lógica do chamado "realismo periférico", integrar-se ao Nafta. A partir de um determinado momento, também dentro dessa mesma lógica, passou a ser mais importante associar-se e fortalecer as posições defendidas pelo Mercosul, enquanto bloco.

Na questão das estratégias, e aqui me reporto especificamente à posição do Brasil, eu daria destaque a idéia de que o Brasil vem se utilizando de dois elementos como reforço à sua posição de protelar o início das negociações dentro da ALCA. Por um lado, o apoio que o governo brasileiro vem recebendo do empresariado, não só nacional mas também de alguns empresários latino-americanos, no sentido de defender tanto o reforço dos blocos sub-regionais dentro das negociações da ALCA, quanto a negociação em três etapas (de facilitação de negócios, harmonização de normas e, só então, a discussão sobre desgravação tarifária). Deve-se notar, entretanto, que, embora real e importante, esse apoio do empresariado se refere, de fato, à apenas alguns setores do empresariado, uma vez que esse não pode ser tratado como um bloco monolítico que não tenha divergências e interesses diferenciados, ainda que seja muito comum vermos o governo brasileiro falando que conta com apoio absoluto da classe empresarial.

Por outro lado, uma questão que também tem favorecido e fortalecido bastante a posição brasileira e do Mercosul, na medida que está se negociando enquanto bloco, é a ausência do "fast track authority" por parte do governo americano. Tanto uma como outra questão são elementos importantes de se destacar uma vez que fortalecem a posição do governo brasileiro na medida em que o Brasil apresenta a sua posição não como uma política "auto-esclarecida" do Estado, mas com o respaldo de um setor importante da sua sociedade civil. Mais do que isto, esse apoio não é só do empresariado, mas também dos sindicatos, que apoiam a tese das três etapas de negociações.

Mas, tanto o apoio dos setores empresariais e sindicais, quanto a ausência do "fast track authority" não devem ser vistos como elementos de barganha permanentes e eternos. No caso do empresariado porque, como já disse, não é o conjunto do

empresariado que está apoiando a posição externa do Brasil, mas alguns setores desse empresariado. E por parte dos sindicatos porque se há apoio com relação a idéia de negociações em três etapas, há também a possibilidade de que em temas específicos os sindicatos venham eventualmente a compor com os Estados Unidos ou Canadá, por exemplo no que se refere às questões sociais que contemplam maior proteção ao conjunto dos trabalhadores. Portanto, se nesse momento estes são elementos importantes para reforçar a posição do governo brasileiro, não quer dizer que sejam elementos que se perpetuem até as negociações 1998, na próxima reunião, ou no futuro.

Já com relação a ausência do "fast track" o que acontece é que a partir do momento que o Estados Unidos obtiver esse mandato para negociação, não resta dúvida de que o governo americano terá maior poder de iniciativa e, portanto, maior capacidade de exercer pressão mais efetiva sobre a aceleração das negociações em torno da ALCA.

Então, caminhando para a conclusão desta breve apresentação, eu diria o seguinte: a posição brasileira de só negociar a formação da ALCA como membro do Mercosul, obviamente fortalece suas pretensões de buscar maior tempo para reajustar a sua indústria e se adaptar a um ambiente de competição, propiciado pela abertura da economia ao mercado mundial assim como pelas novas regulamentações provocadas pelos acordos do Mercosul. Nesse sentido, a possibilidade do Brasil obter sucesso nas condicionalidades colocadas para iniciar a redução das tarifas no âmbito do Mercosul, se reforça com a busca de uma posição negociada em bloco. É também neste sentido que se pode pensar a resistência que o Brasil vem colocando com relação ao início das negociações para a formação da ALCA. Esta resistência pode se pensada como sendo um componente político, na real acepção da palavra, no interior de uma temática de natureza econômica. Dessa forma, seria errôneo interpretar esses posicionamentos retirando-lhes o conteúdo político, e caindo na falácia de que nos dias de hoje a política internacional está se tornando cada vez mais uma arena de relações econômicas internacionais.

Assim, o que parece importante destacar desse tema para analisar o posicionamento do Brasil frente a ALCA, é o

BRASIL E A POLÍTICA INTERNACIONAL

componente "autonomista" do "adesismo" do atual governo. Assim, a recusa de se negociar de imediato a ALCA serve, na minha opinião, como anteparo a manifestações claras de adesão a outras normas internacionais, como por exemplo, a recente assinatura do TNP, em que o Brasil tem menos poder de barganha ou cuja companhia- Israel, Paquistão e Índia - não lhe conferia legitimidade ou ganho político.

Ou seja, procura-se, no âmbito regional multilateral, alguns anteparos à "inquestionável" assimetria de poder no hemisfério, ao lado de parceiros mais legítimos. Além disso, procura não apenas submeter-se às regras, mas quem sabe tornar-se um dos seus autores através da busca por um lugar na formulação das normas hemisféricas de comércio.

Ou seja, o processo de negociação da ALCA tem se constituído, na minha opinião, como um dos mais interessantes espaços de exercício da diplomacia brasileira, e aquele que lhe vem conferindo maior poder de iniciativa e liderança. É justamente porque ainda não chegou o momento de entrar no campo das concessões concretas, que essa protelação, esse adiamento, enfim, essa resistência do Brasil, tornou-se uma excelente bandeira diplomática. Relevante tanto em termos de projetos políticos e diplomáticos, quanto, sem dúvida, econômico-comerciais. Tem servido, portanto, como plataforma doméstica, regional, hemisférica e, porque não dizer, global, de inserção do país nesse mundo pós Guerra Fria.

Doméstico porque se consubstancia, num certo sentido, em exercício de regulação de demandas internas e aparente incorporação de demandas de setores organizados da sociedade, principalmente do empresariado. Regional, por que, sem dúvida, fortalece o Mercosul e fortalece também a posição brasileira de liderança sub-regional. Hemisférico, porque, oferece um anteparo a hegemonia norte-americana, embora sem disputá-la. Ou, dito de outra forma, por que negocia os termos desta parceria mesmo sob a efetiva hegemonia norte americana na região. E global porque, ao mesmo tempo que protege as relações já acordadas com outros países ou blocos de países, funciona como plataforma de exercício de maior autonomia do país.

Nesse sentido, se, por um lado, a constituição efetiva do projeto ALCA parece ocupar uma posição secundária, quer dizer,

o Brasil a coloca em segundo plano ao afirmar que não é importante formá-la nesse momento, pelo contrário, é importante que primeiro o Brasil tenha tempo para adaptar sua economia e dos países do Mercosul; por outro, ela ocupa uma posição prioritária enquanto espaço de reserva de autonomia do Brasil. Colocar o tema da ALCA numa posição secundária, passa a ser prioridade da diplomacia brasileira. Em outras palavras, a posição defensiva assumida frente a ALCA pode ser vista, por um outro ângulo, como uma posição ofensiva no que se refere a política regional e global do país. Portanto, eu não diria que se trata propriamente de estar presenciando um novo contencioso Brasil e Estados Unidos, mas uma busca por balizar e negociar os limites da adesão brasileira a essa área de livre comércio.

Uma dúvida que permanece é se, de alguma forma, é possível a utilização da discussão da ALCA como um espaço de autonomia para o Brasil, como um ganho específico em termos políticos, para além dos óbvios ganhos particulares diretamente relacionados a própria liberalização comercial. É possível transferir essa margem de maior negociação e de maior autonomia na negociação com os Estados Unidos para outras áreas de natureza mais global? A questão é saber se é possível transferir esse "poder" ou, talvez, esse maior prestígio, que o Brasil vem adquirindo por força desse seu posicionamento e do relativo sucesso na sua defesa, para negociação em outras áreas, enquanto um elemento de barganha. Áreas onde, na verdade, o que mais tem se verificado são posturas de adesões do Brasil.

Embora a nível preliminar, tendo a achar que sim, é possível essa transferência. Possível pelo menos no sentido de que o Brasil se colocaria perante a política global, ou como o embaixador Gélson Fonseca Jr. denominou, perante o conjunto fragmentado de questões políticas globais, numa posição de maior adesão mas com uma reserva de autonomia. Resíduo de autonomia este que, na verdade, vem da política externa brasileira do passado e que pode, de alguma forma, reforçar o prestígio internacional do Brasil em arenas mais globais.

Prof. Dr. Henrique Altemani¹

No tema Relações Hemisférica e Política Regional: uma disputa Mercosul e Estados Unidos, vou partir do princípio, em primeiro lugar, de que o Mercosul adquiriu um novo status e, nessa condição, começou a incomodar os interesses norte americanos. E, em segundo, de que o tema ALCA, mesmo não sendo originariamente um objetivo prioritário norte americano, passa a sê-lo em decorrência desse novo status no Mercosul. A ALCA torna-se, assim, uma plataforma, ou um meio, de se processar uma renegociação do sistema inter-americano. Esse seria, basicamente, o meu interesse nessa exposição.

Acho que é meio óbvia a impressão de que o Mercosul começou a incomodar, seja em função do acordo marco com a União Européia, seja em função dos contatos que estão se processando com a SADC da África Austral e com a ASEAN no Sudeste Asiático, seja pelas adesões do Chile e da Bolívia ou as possibilidades e perspectivas de relações com outros países. Começou a incomodar ao adquirir um novo perfil no processo de integração hemisférica e ao criar possibilidades de integração fora do contexto americano.

1 Professor do Departamento de Relações Internacionais da UnB e Professor Visitante do Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais da USP.

Neste sentido é que eu estou imaginando que o Mercosul incomoda. Não só pelas possibilidades de crescimento dentro da América do Sul, mas, também, pelas perspectivas de relacionamento fora das Américas. Veja-se, por exemplo, que nas relações entre o União Européia e o Mercosul, a primeira estabelece como requisito a possibilidade de que o Mercosul negocie como uma personalidade jurídica, isto é, uma relação um versus um, enquanto que na ALCA a proposta é diferenciada, isto é, uma negociação de país a país ou negociações individuais.

A questão colocada é se está ou não se processando uma tentativa de esvaziamento do papel que o Mercosul vem desenvolvendo como agente aglutinador de perspectivas integracionistas na América do Sul, por este estar implementando uma estratégia de construção de blocos com vistas ao estabelecimento da integração hemisférica, e por estar instituindo avanços regionais com possibilidades de redução dos constrangimentos impostos pelo sistema inter-americano. Dentro deste aspecto, acredito que se retoma no Brasil a perspectiva de que a área básica de atuação de sua política externa é a América do Sul, como um espaço que procura organizar, apesar que toda a preocupação para que não seja entendido como líder. Nesse sentido, a atual política brasileira no continente americano teria como primeiro objetivo a consolidação do Mercosul; em segundo, a constituição de uma Área de Livre Comércio Sul Americano -ALCSA- ou o Mercosul ampliado. Em outros termos, aparentemente busca-se, dentro do atual contexto, uma retomada do conceito de sub-sistemas regionais para se poder, num segundo momento, renegociar o sistema inter-americano.

Algumas declarações do ex-secretário de Estado dos Estados Unidos, Warren Christopher, "de que nosso coração está na Europa, nossa saúde econômica na Ásia", traduzem muito claramente a desatenção, ou o desinteresse, pela instauração de uma zona de livre comércio continental até 2005, como tinha sido proposto na cúpula de Miami. Para os mais céticos, essas declarações reforçam as percepções de que o projeto de integração hemisférico das Américas não passa de um jogo de cena, direcionado aos competidores europeus e ou asiáticos, ou simplesmente uma estratégia de reafirmação de sua esfera de influência.

No que se refere ao jogo de cena, o primeiro argumento decorre do fato da iniciativa americana ter sido proposta imediatamente após a tentativa de liderar o processo de estabelecimento de uma Comunidade do Pacífico, possivelmente, procurando mostrar-se com uma alternativa estratégica. Seu objetivo explícito foi o de pressionar o avanço da cartada asiática, principalmente devido às restrições japonesas quanto à constituição dessa comunidade. Essa percepção se fortalece ainda mais quando se considera que, mesmo a proposta anterior da Iniciativa das Américas, tinha um claro objetivo político com vistas ao enfraquecimento, tanto do relacionamento da Comunidade Européia com a América Latina, quanto das posições européias na Rodada Uruguai do GATT.

De outro lado, alguns analistas vão avaliar que tanto a Iniciativa das Américas, como a Cúpula das Américas em Miami, nada mais representaram do que um aceno às novas potências econômicas de que a América Latina permanece sob influência norte americana, ou de que as relações a serem estabelecidas devem estar relacionadas a estes interesses norte americanos. Nota-se que, ainda hoje, as relações do Japão com a América Latina fazem-se dentro da perspectiva de se evitar que sejam consideradas como uma afronta aos Estados Unidos.

Porém, mais importante do que discutir se se trata de um jogo de cena ou de uma reafirmação de uma estratégia de zona de influência, é a constatação, pura e simples, de que a América Latina, bem como o projeto de integração hemisférica, não são prioridades do governo norte americano. E, sem qualquer juízo de valor, a América Latina permanece integrada ao sistema inter-americano, na área de influência norte americana, influência essa, agora, de caráter muito mais econômico e financeiro.

No entanto, a existência de uma área de influência não necessariamente significa uma convergência de interesses. No caso americano, no que se refere ao processo de integração, o que se constata é uma divergência bem acentuada entre os diversos atores, podendo-se apontar a existência de duas agendas de segurança no Continente Americano. Uma dos Estados Unidos voltada, ou decorrente, da sensação de vulnerabilidade frente a exposição aos problemas sociais e culturais de seus vizinhos, quais sejam: fluxos migratórios, tráfico

de drogas, problemas ambientais, corrupção governamental, etc. A segunda agenda, dos países latino americanos, principalmente econômica e comercial, é interpretada como fundamental para reativar processos de desenvolvimento e para reforçar as frágeis instituições democráticas regionais. Assim, pode-se deduzir que a prioridade americana, no sentido exposto aqui, é a manutenção da América Latina dentro de sua órbita e hegemonia, mesmo não havendo concorrência ou convergência das agendas. Em primeiro, o processo integrativo não é prioridade e, em segundo, passa a ser prioridade mas com objetivo de manter a região sob o seu predomínio, de forma a inibir ingerências externas ou mesmo a emergência de lideranças sub-regionais.

No contexto europeu, com a consolidação econômica da União Européia, as chances norte-americanas apresentam-se relativamente restritas, enquanto que, no plano político e estratégico, o cronograma estabelecido em Maastricht para o estabelecimento de uma política externa e de defesa comum, em princípio, sacramentaria o afastamento dos Estados Unidos da Europa. Mesmo que os prazos do atual cronograma sejam prorrogados, a tendência é de se pressupor uma relativa diminuição do papel dos Estados Unidos, mesmo que em casos como o da Bósnia sua atuação seja fundamental para o encaminhamento da solução. De qualquer forma, enquanto não se desenha uma nova estrutura de segurança através da União Européia, seu papel dentro da OTAN mantém-se significativamente relevante para a segurança regional.

Além disso, considerando-se que a Aliança Atlântica ainda constitui a pedra angular da política externa americana, os Estados Unidos têm um cuidado especial com a Rússia sendo, inclusive, considerada como sua prioridade número um, seja em decorrência da sua sobrevivência, seja pela posse de um significativo arsenal nuclear. Destarte, os Estados Unidos desenvolvem uma política de apoio político e econômico ao atual governo russo, inclusive, endossando o seu acesso privilegiado à OTAN.

Na Ásia, apesar da iniciativa da Comunidade do Pacífico não ter por enquanto alcançado êxito, o peso norte-americano, seja no campo econômico, seja no da segurança regional, permanece fundamental. Em termos econômicos, independentemente de todo

discurso regional, denota-se uma grande interdependência comercial dos Estados Unidos com os países asiáticos. De outro lado, a estrutura da segurança regional, tida atualmente como uma das mais instáveis, ainda decorre dos acordos bilaterais estabelecidos durante a Guerra Fria, não se vislumbrando qualquer cenário de descontinuidade dessa situação devido a desconfiças mútuas, principalmente entre Japão, China e Coréia do Sul.

Nesse sentido, julga-se, sem qualquer dúvida, ao menos de minha parte, que os interesses prioritários dos Estados Unidos hoje estão alocados na região da Ásia-Pacífico, com a qual mantém relações econômicas e comerciais intensas gerando, inclusive, uma maior dependência mútua, e onde, igualmente, são responsáveis pela segurança regional. A Europa, por sua vez, constitui um outro conjunto de preocupações no sentido de evitar o seu alijamento regional, seja pelo projeto de institucionalização política da União Européia, seja pelo papel desestabilizador desempenhado pela Rússia. Aparentemente, uma diminuição da presença norte-americana na Europa ampliaria a importância da União Européia ou de algum Estado chave, enquanto que, na Ásia Pacífico, criaria um vácuo de poder gerando a perspectiva de cenários conflituos ou de instabilidades.

Nesse sentido, até bem pouco tempo, julgava-se que a idéia da constituição de uma Área de Livre Comércio na América do Sul tivesse sido abandonada, estando o Brasil isolado na sua defesa. No entanto, exatamente em decorrência da não prioridade definida pelos Estados Unidos, a perspectiva inicial brasileira de consolidação de blocos em construção parece estar sendo implementada, como ilustram as adesões do Chile e da Bolívia ao Mercosul, bem como as possibilidades de acesso de outros países. O processo de adesão do Chile ao Mercosul aparenta ter sido fundamental para as mudanças das perspectivas sul-americanas em relação à integração hemisférica. O interesse chileno pelo Mercosul, após seu namoro ostensivo com o Nafta, somente se desenrola após o congresso norte-americano ter vetado o "fast track" para o tratado de incorporação. E esse "affaire" elimina, igualmente, as esperanças argentinas de ascender rápida e privilegiadamente ao Nafta, possibilitando,

assim, uma alteração em suas prioridades e maior valorização do Mercosul.

Independentemente do jogo de cena ou de esfera de influência, esta estratégia de consolidação de blocos, em especial o Mercosul, e de negociação entre blocos comerciais já existentes, inegavelmente representa um ganho político ao ampliar a capacidade de negociação dos países latino americanos frente aos Estados Unidos. Curiosamente, transparece a imagem de que os Estados Unidos ainda não conseguiram definir uma nova política externa para a América Latina. Ao mesmo tempo em que o executivo procura impor a idéia de livre comércio hemisférica, ele se encontra totalmente tolhido pela negativa do legislativo em autorizar as negociações. Nesse sentido, de um lado, qualquer tipo de negociação carece de legitimidade e, de outro, aparentemente demonstra a dificuldade em se estabelecer um novo parâmetro nas relações com a América Latina, facilitando a hipótese de permanência da região dentro de uma área de influência. A posição brasileira, assim como o consenso em torno do Mercosul, não necessariamente representa o restabelecimento de uma estratégia de confrontação com os Estados Unidos, mas sim a disposição de uma peça no jogo de defesa dos respectivos interesses nacionais e regionais. Isto é, a constituição da ALCA deve ser um empreendimento cooperativo, com o reconhecimento dos interesses de cada país ou de cada bloco.

Prof. Dr. Leonel Itaussu Almeida Mello¹

A vantagem de falar por último - ou será a desvantagem? - está no fato de que geralmente sobra muito pouco a acrescentar àquilo que já foi dito nas exposições anteriores. Isto é particularmente verdadeiro no meu caso, uma vez que as preleções dos expositores que me antecederam foram extremamente lúcidas, ricas e esclarecedoras. Mas gostaria de aproveitar a oportunidade para demarcar a minha posição e acrescentar talvez algumas coisas, começando por fixar o marco teórico para a abordagem que pretendo realizar do tema "Relações Hemisféricas e a Política Regional: uma disputa Mercosul e Estados Unidos?".

Parece-me que Raymond Aron andou muito bem quando, ao analisar o conceito de Sociedade Internacional ou Mundial, distinguiu claramente os níveis das relações interestatais, das relações transnacionais e das relações supranacionais. Aron demarcou assim, no plano teórico, uma linha divisória para efeitos de análise entre, de um lado, o sistema de Estados, e, de outro lado, o sistema econômico ou mercado mundial. No sistema de Estados distinguiu também entre a ação do diploma e do soldado,

1 Professor-associado do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas da Universidade de São Paulo.

isto é, entre as relações diplomáticas e as relações estratégicas. Nessa sua definição de relações internacionais Aron também fixou vertentes, de um lado, das relações diplomáticas e, de outro lado, a das relações estratégicas. Em suma, continua existindo no pós-guerra fria um sistema de Estados que continua funcionando de forma anárquica, hierárquica e oligopolística e, na sua interface, existe também um mercado mundial que está passando por um processo de integração com a formação dos megablocos econômicos regionais. Nessa Nova Ordem Mundial, ao lado da globalização comercial e financeira e da intensificação das relações diplomáticas, não podemos nos esquecer que as relações estratégicas continuam existindo e são da maior relevância e atualidade. Isto posto, mapeamos um pouco o terreno acidentado onde devemos nos movimentar com cautela.

Na realidade, quando pensamos em termos de Mercosul e de Estados Unidos, nós estamos pensando no primeiro como uma união aduaneira formada por um mercado conjunto de 220 milhões de pessoas e um PIB de 1 trilhão de dólares, assim como no segundo como o país-líder do Nafta, uma zona de livre-comércio que representa um PIB de 7 trilhões de dólares e um mercado potencial de 385 milhões de consumidores. A proposta norte-americana de criação da ALCA -Área de Livre Comércio das Américas- é de promover uma zona de livre-comércio hemisférica, que se estenderia do Alasca à Patagônia integração hemisférica, no interior da qual o Mercosul estaria completamente diluído. Antes aceitar tal proposta, ou de tratá-la como um fato consumado e irreversível como pretendem alguns, precisamos adotar uma atitude de prudência (que é a suprema virtude política) e calcular racionalmente os custos e benefícios.

Perguntar não ofende: que hipotéticos benefícios econômicos compensariam os efetivos custos políticos existentes numa suposta adesão brasileira à ALCA? Esta é uma questão fundamental, pois é preciso considerar que a ALCA nasceria sob o signo do gigantesco potencial econômico, tecnológico, científico, comercial, financeiro, político, ideológico e estratégico dos Estados Unidos, que, para repetir o óbvio, é atualmente a única superpotência global multidimensional do planeta e exerce uma política de poder incontrastável no continente americano. Em

suma, estaríamos participando de um processo de interdependência desproporcionalmente assimétrico, com todas as consequências que essa assimetria poderia trazer para a autonomia das política domésticas e internacional brasileiras.

Não vamos nos iludir. A diluição do Mercosul numa Área de Livre Comércio das Américas poderá até trazer certos benefícios econômicos para o Brasil. Mas qual será o custo político dessa adesão à ALCA em termos dos entraves, dos limites e dos cerceamentos que podem advir dessa integração intra-hemisférica para a política externa extra-hemisférica do Estado brasileiro? Não seria mais interessante pensar na criação de uma área de livre comércio transatlântica, uma espécie de triângulo cujos vértices seriam formados pelo Nafta, o Mercosul e a União Européia (EU), com a qual o Brasil mantém atualmente significativas relações econômicas. Nessa área de livre comércio transatlântica o Brasil continuaria como membro integrante do Mercosul, garantiria ao mesmo tempo maior liberdade e um espaço de manobra mais amplo para sua política internacional.

Não podemos nos esquecer que, além dos processos de integração, de formação dos megablocos e de globalização econômica, o país se defrontará a médio prazo com o problema da provável ampliação do número de membros que integram o Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU). Ora, sem a menor sombra de dúvida essa é uma questão da maior importância para a agenda da política externa brasileira. Nós sabemos que, com toda a certeza, a Alemanha e o Japão serão os novos sócios desse Conselho de Segurança ampliado. Esse Conselho poderá ter também como participantes um país da Ásia do Sul, um da África e outro da América Latina. O Brasil é visto como um candidato natural a ocupar uma vaga no Conselho de Segurança da ONU, ao lado de outros pretendentes latino-americanos como a Argentina e o México.

O que pergunto é em que medida, na atual conjuntura, a adesão a uma área de livre comércio nas Américas, a despeito de seus possíveis benefícios econômicos, seria um fator que contribuiria positiva ou negativamente para a reivindicação do Brasil de vir a integrar futuramente esse Conselho de Segurança ampliado das Nações Unidas?

Durante o período da Guerra Fria o mundo estava dividido verticalmente pela confrontação Leste-Oeste e horizontalmente pela segmentação Norte-Sul, sendo que a maioria dos países se integravam no sistema internacional como aliados dos Estados Unidos ou da União Soviética ou, ainda, como neutralistas do Terceiro Mundo. Com o fim da Guerra Fria e o surgimento da nova ordem mundial, a ênfase que até então tinha sido dada às questões estratégicas e militares foi deslocada, para as questões econômicas, científicas e tecnológicas, bem como para os processos de integração dos megablocos regionais. Isso não significa, porém, que estejamos dando os primeiros passos em direção a uma federação de repúblicas livres, para desfrutar finalmente da paz perpétua kantiana. Por outro lado, não estamos vivendo também nenhuma situação que se aproxime da configuração de império universal hobbesiano. Portanto, parece muito claro - a despeito do horror que isso possa causar a alguns espíritos piedosos - que os Estados nacionais continuam sendo, senão os únicos, ainda os principais atores das relações internacionais. O atual sistema internacional continua sendo, como todos os outros desde a Paz de Westfália (1648), um sistema de Estados. Não é nem uma federação de repúblicas, nem um império universal. Como foi dito anteriormente, esse sistema interestatal é um sistema anárquico, ainda semelhante ao estado de natureza hobbesiana, onde a ausência da guerra não significa paz perpétua, mas somente uma trégua temporária, que poderá ser mais ou menos longa. Até onde se pode perceber, esse sistema internacional continua hierárquico, formado por uma superpotência, algumas grandes potências, diversas potências médias e uma imensa massa de pequenos países que são hegemonzados pelas potências maiores. Portanto, o sistema internacional, além de anárquico e hierárquico, permanece também oligopolístico e as "regras do jogo" para manutenção da ordem e da paz continuam sendo ditadas pelo seleto clube das potências.

Usando categorias aronianas, é preciso ressaltar que a integração em curso está ocorrendo no plano do mercado mundial ou do sistema econômico da Sociedade Internacional. No plano do sistema de Estados, as grandes decisões são tomadas ainda, em última instância, pelos detentores do monopólio da violência

legítima, que continuam dialogando entre si "à sombra da guerra". Em outras palavras, nas relações interestatais permanece em vigência a tradicional política de poder.

O que mudou, na realidade, foi a natureza da política de poder. Durante a Guerra Fria a política de poder era feita com base em investimentos militares convencionais e estratégicos, pois esta era a ênfase da política de contenção e do "equilíbrio do terror". Atualmente, política de poder do pós-Guerra Fria deslocou sua ênfase para questões econômicas e tecnológicas, comerciais e financeiras. Embora não seja o único, a economia tornou-se hoje talvez o principal vetor do conceito de poder. É por isso que, quando falamos de integração regional, estamos falando de política de poder e de quem tem maior capacidade de competição econômica.

É possível que numa área de livre-comércio das Américas a política de poder seja ditada por aquele país cuja as empresas tiverem mais capital disponível, melhor aperfeiçoamento tecnológico e maior nível de competitividade. Se o livre comércio for encaminhado pela "via rápida" pode fazer com que os Estados que não atingirem um determinado estágio de desenvolvimento, ou que não se prepararem previamente para esta competição, passem por um sucateamento de seu parque industrial. Isso significará um alto custo para vários países e benefício para alguns poucos, isto é, um caso típico de "interdependência assimétrica".

Portanto, nós estamos numa situação em que as empresas de médio e pequeno porte, os sujeitos coletivos da sociedade civil e os segmentos intelectuais não vinculados ao Estado, continuam tendo um papel periférico e secundário no processo de integração. Essa integração tem sido comandada, desde o início até o presente momento, pelos organismos governamentais. É sobre a égide e o comando dos Estados que tem se realizado até agora o processo de integração. Embora não sejam os únicos agentes, os Estados são efetivamente os atores principais e decisivos desse processo. São eles, enfim, que dão sempre a última palavra. Em síntese, os Estados continuam fazendo política de poder, só que na atual conjuntura a ênfase se deslocou do plano estratégico e militar para o plano econômico e tecnológico. No pós-Guerra Fria, os Estados procuram acumular um diferencial de poder econômico

BRASIL E A POLÍTICA INTERNACIONAL

que é projetado para o plano internacional, como aconteceu durante a Guerra Fria com o poder militar. É esse diferencial de poder ou a falta dele que dá, hoje, a alguns Estados a posição de potências hegemônicas e a outros a condição de unidades políticas subordinadas.

Além disso, as grandes potências fazem política visando sua segurança pois, evidentemente, nenhuma delas abre mão do que considera essencial à sua segurança nacional. Todo processo de integração, seja aqui no Mercosul, seja lá na União Européia, não pode deixar de levar em consideração as questões relativas à segurança. Os britânicos que, o digam, pois relutam em entregar na mesa de negociação aquilo que neste século foram duas vezes à guerra para evitar: a hegemonia da Alemanha sobre a Europa e a transformação das Ilhas Britânicas num satélite da potência que controlar o Velho Continente. Portanto, o Estado brasileiro tem condições de desenvolver uma política de poder e não pode descuidar de sua segurança nacional, o que significa preservar sua integridade territorial, seu patrimônio material, seus valores culturais e sua independência política frente as grandes potências. Para tanto, o Brasil deve ter como norte e não perder de vista o que considera ser seus legítimos interesses nacionais. Deve participar, sem dúvida alguma, do processo de integração regional, mas estar atento às condições sob as quais o mesmo está ocorrendo. Se é para o Brasil caminhar para uma integração assimétrica e subordinada é melhor parar e refletir um pouco, porque não é do nosso interesse nacional realizar um tipo de integração subordinada da qual resulte o sucateamento do parque industrial nativo ou mesquinhos benefícios econômicos às custas de concessões políticas que um país independente soberano não pode nunca barganhar.

Para encerrar, quero reafirmar aqui minha profissão de fé no realismo político de tradição maquiavélico-hobbesiana. A despeito do que possam pensar alguns "idealistas" e autodenominados "científicos", tenho a convicção intelectual de que realismo clássico não é "cachorro morto" e não perdeu sua força teórica com o fim da Guerra Fria. Ao contrário, o realismo clássico continua um paradigma válido e atual para a compreensão do mundo do pós-Guerra Fria. E uma postura realista talvez nos ajude a compreender melhor seja o processo globalização no mundo

atual, seja os processos de integração regional, que, no caso da ALCA ou do Mercosul, devem ser analisados por nós, cidadãos e súditos do Estado brasileiro, pela ótica de sua soberania e independência políticas, assim como de sua segurança e seu interesse nacionais.

Prof. Dr. Joseph Tulchin¹

Antes de começar gostaria de fazer um comentário pedagógico perante as três exposições anteriores. Vou tentar resumir algumas idéias sem imputar a nenhum dos três autores críticas, erros ou algo assim. Me parece que a incôgnita da sessão vai ao ponto nevrálgico da discussão geopolítica brasileira de hoje e, de uma forma ou de outra, de muitíssimos anos. Ela se refere à questão do Brasil buscar uma maior autonomia e influência internacional, ou através de uma preponderância sub-regional ou através de uma relação especial, ou mesmo não tão especial, com os Estados Unidos. A questão é através de qual dos dois modelos se poderia melhor efetuar uma inserção no sistema global?

Parece-me que um ponto chave nesse debate é entender bem o que significa ou poderia significar os distintos blocos regionais ou hemisférico. Creio que há um problema na comparação entre Nafta e Mercosul, por que os dois "blocos" partem de princípios internacionais e econômicos muito diferentes, assim como representam para os países membros responsabilidades e potencialidades também muito diferentes. Parece-me fundamental, pelo menos visto de Washington, que os

1 Diretor do Latin American Program da Woodrow Wilson International Center (Washington, DC) e co-coordenador do Programa Paz e Segurança nas Américas.

blocos econômicos sub-regionais como o Nafta ou Mercosul, Pacto Andino, Mercado Comum centro-americano, não devem ser entendidos como entidades fechadas em termos geopolíticos. Aqui não me refiro às questões estatutárias. Por exemplo, se o Mercosul for entendido politicamente como objetivo a questão torna-se um "beco sem saída". De forma mais clara e pontual, o prof. Altemani referiu-se ao jogo geopolítico de combinar o uso do Mercosul com o objetivo de aumentar a autonomia brasileira no sistema internacional. Parece-me que esse nexos entre a relação sub-regional e o sistema internacional é um ponto fundamental. A questão que propomos para entender a postura geopolítica brasileira poderia, ao meu juízo, ficar sem uma resposta clara. Parece-me que no longo prazo, digo dez anos, se o Mercosul for tomado pelo Estado e pela classe empresarial brasileiros - como disse a Profa. Leticia - como objetivo de longo prazo, isso acarretará uma redução da autonomia global da economia e do Estado brasileiro.

Como disse o professor Leonel Mello, estamos inseridos em um sistema internacional que segue sendo, mais do que nunca, um sistema de Estados. Mas um sistema global de Estados no qual atores não estatais têm uma crescente influência, não apenas no sentido econômico, que é a mais óbvia. Ocorre que a importância da economia internacional para nós todos é cada dia maior, dada a globalização financeira, etc. Se não num ponto, esses atores não estatais cada dia assumem maior influência e presença no sistema inclusive na definição das regras do jogo. E são as regras do jogo internacional ao qual todos nós vamos estar crescentemente subordinados.

Eu acredito que hoje existe uma maior anarquia, palavra utilizada pelo professor Leonel Mello, no nível estatal, e muito menor anarquia, ao meu juízo, no nível não estatal. Por exemplo, se você é dono de uma empresa brasileira importante e quer, por qualquer motivo, entrar no mercado de capitais, e se dirige ao BOVESPA, você terá que se ajustar as regras do jogo da Bolsa de Valores de Nova York. Não me refiro ao caso de você querer colocar ações diretamente em New York, mas apenas para entrar na BOVESPA, pois a BOVESPA não funciona sem ajustar-se as regras do jogo da Bolsa de Valores de Nova York. Agora, não podemos falar em um concerto hegemônico de Nova York

baseados no pensamento clássico dos anos 60, em imperialismo, nos pobres brasileiros (sem falar nos pobres argentinos e chilenos). Afinal, o BOVESPA é, de longe, o mercado de capitais mais importante da América do Sul. Então, estamos diante de um processo não de 2 níveis, mas de vários níveis. E existe uma relação entre eles. Essas regras do jogo da BOVESPA e da Bolsa de Nova York estão se traduzindo, em um processo acelerado, em decisões nos fóruns de Estados. Ainda no mesmo exemplo, podemos pensar nas implicações da relação entre essas bolsas de valores para a reforma judiciária, certamente um tema muito complexo e sensível. Se você quer entrar em Nova York, mas você tem um problema com essas ações na BOVESPA, terá que resolvê-lo através de um convênio com a Bolsa de Nova York, aceitando as regras de jogo de uma arbitragem. O mesmo irá passar e está passando entre México e EUA. Entre os anos 1994 e 1997 vimos 15.000 pleitos comerciais entre os dois países. Foi criado um "mundo" inteiro de advogados mexicanos e norte-americanos -uma espécie de "free shop"- ganhando a vida resolvendo esses contenciosos. Isto é uma má notícia e uma boa notícia. A má notícia é que tem existido muitos pleitos. A boa notícia é que estamos resolvendo-os. Isso nunca havia ocorrido nas relações hemisféricas. Jamais. Temos que lográ-lo, ou por tratados bilaterais, que se vê muito difícil, ou por tratados multilaterais, mais difícil ainda, ou por via não estatal, que é o que se está passando.

Então, para usar uma metáfora arqueológica, estamos vendo camadas do sistema internacional quase imperceptíveis que através dos anos estão se acumulando. A pergunta geopolítica é se nos próximos 5 anos os Estados estariam capazes de reconhecer essas camadas arqueológicas como um sistema real de poder, ou se estaremos de novo pensando nessas relações de forma clássica, quando estávamos envolvidos em relações de poder pré Guerra Fria. Nós que estudamos geopolítica, pelo menos no meu juízo, é como se estivéssemos no filme "De volta ao Futuro", vendo metáforas, clichês, relações de poder muito conhecidas e que temos visto durante muitos anos.

Para concluir meu comentário volto ao ponto inicial. Da perspectiva brasileira, me parece que o mais importante não é a autonomia lograda através do Mercosul, pois acho que isso seria

uma autonomia falsa ou efêmera. A questão é como entender as relações entre a existência sub-regional de um Mercosul e a busca por maior influência internacional? Como já foi dito antes, o Mercosul é grande mas não o suficiente para ser traduzida em uma nova inserção no sistema global. Seria possível, o Mercosul se converter em um ator internacional como a União Européia? Hoje não vejo isso. Talvez daqui a 10 anos, quem sabe? Volto a insistir nessas camadas. Ainda que o Brasil pudesse dominar economicamente, através do Mercosul, toda a América do Sul, seria mais de 1 trilhão de dólares de produto interno total, ou mesmo 2 trilhões, mas isso não importa para o que eu estou querendo dizer. A questão é saber se esse arranjo teria ou não teria criação de tecnologia, geração de capitais e poder estatal suficientes. Estão, não acho que deveríamos insistir nos elementos de poder tradicionais da geopolítica e utilizarmos esses instrumentos de análise para perguntar onde vai ou para que serve o Mercosul. Talvez seja melhor uma formulação distinta, por exemplo, o Mercosul faz as empresas brasileiras mais competitivas ou capazes de dominar o mercado argentino? Não creio que se ache fácil respostas para isso. Então há que se entender que o Nafta para os EUA não é um jogo de soma zero, assim, pensar o Mercosul como um jogo geopolítico de soma zero para o Brasil é um erro. Parece-me que o desafio brasileiro para os próximos anos é definir o vínculo e o nexos entre o Mercosul, como instrumento geopolítico, e o Mercosul como instrumento de autonomia, ou "alavanca", no sistema regional internacional.

Prof. Francisco Rojas Aravena¹

Na América Latina existem poucas oportunidades de se aprender sobre o Brasil, e esse tipo de debate é uma ótima oportunidade. Isso faz parte das carências de aspectos essenciais do poder não tangível que é necessário incrementar.

Os temas principais, para os quais apontam o debate, é de que maneira tem se alterado o sistema internacional, e se estamos em uma reafirmação plena do realismo ou se podemos vislumbrar algo próximo ao idealismo ou neo-idealismo. Mas, deve-se assinalar que a forma de expressão do realismo hoje é distinta, ou seja, estamos passando das relações internacionais de segurança para as relações internacionais de mercado, e isso marca a necessidade de reconceitualizações e de propormos novas perguntas. Já não mais é possível afirmar que o realismo tem as melhores respostas. Porém, para adentrarmos nesse debate devemos nos perguntar sobre algumas outras coisas.

Acho que a primeira delas aponta para o modelo de agenda internacional presente hoje em dia. Pelo menos no nosso hemisfério, as alternativas de poder baseiam-se mais em associações do que em disputas. Isso quer dizer que nas disputas

1 Diretor da FLACSO-Chile em Santiago e Co-Diretor do Programa Paz e Segurança nas Américas.

os resultados não são apenas subótimos, como, em geral, tomando-se as principais potências, o poder é menor, quando não lhes são totalmente anulados. Aqui, parece-me importante checarmos certas afirmações do realismo.

Do ponto de vista do realismo, o que mais caracterizava as Relações Internacionais durante a Guerra Fria era o enfrentamento bipolar. Para o nosso hemisfério, mais importante do que esse enfrentamento, era que durante a Guerra Fria estávamos em uma área monopolar, com um exercício de poder dos EUA para o conjunto do hemisfério e onde em determinadas áreas cruciais, nem mesmo as potência média tinham espaços para exercer minimamente seu poder. Hoje em dia seguimos tendo, como já foi dito, um poder único e incontestável no hemisfério. Porém, podemos perguntar o que define a diferença entre estes dois períodos. Eu acredito que, possivelmente, pelo menos dois elementos marcam essa diferença. O primeiro é que nós aprendemos que não existe apenas um EUA. Existem muitos EUA. Portanto, a forma de fazer política e de entender como se influencia os EUA, são muito variadas. O segundo elemento é que a arena internacional se transformou. Ao não existir a URSS, as formas do EUA exercer seu poder e expressar seus interesses geopolíticos são distintas, e isso se evidencia em diferentes níveis.

Aqui cabe a questão sobre os tema dos blocos. Serão eles uma tendência que caracteriza as relações internacionais, ou os blocos internacionais são apenas uma das formas pela qual pode-se observar uma globalização que, aparentemente, possui características muito segmentadas? Porque, se existe um processo de compactação no âmbito comercial, existem também processos de grande diferenciação, como no âmbito financeiro ou, ainda maior, no terreno militar. Hoje não existe muita clareza sobre o que está em processo de compactação e o que não.

Nesta perspectiva, se é verdade que o que caracteriza o mundo, e particularmente essa região, é "menos Estado e mais mercado", a questão é saber como isso afeta as relações de poder, as relações de associação, e quais são os papéis que correspondem a cada ator. Por exemplo, quando pergunta-se o que fazer para capacitar as empresas nacionais, é necessário saber quanto das grandes empresas do Brasil, do Chile, incluindo as européias e as norte americanas, são, de fato, empresas

européia ou norte-americanas, ou brasileiras. Hoje em dia elas correspondem muito mais a empresas de capital transnacional gerenciadas por brasileiros, europeus ou norte-americanos. Nesse sentido, o trabalho de gerenciamento passa a desempenhar um papel fundamental. Dessa forma, a pergunta sobre onde se expressa globalização tem distintas respostas.

Hoje em dia existem autores que dizem que a globalização é um processo que se observa nas grandes cidades e nas cidades-estados, ainda que os Estados ainda tenham um papel fundamental. A globalização se expressa em cidades como São Paulo, Nova York, Tóquio, oxalá comece a se expressar em Bueno Aires, por que isso significaria que Santiago teria uma possibilidade de conseguir vê-la mais de perto. Nesse contexto, o papel essencial dos Estados passa a ser a capacidade de regulação do que produzem essas grandes cidades. Nessas bolsas de comércio e nessa forma de circulação econômica, portanto, é a modernização do Estado e o seu papel regulador as questões fundamentais.

Assim, debates como o da ALCA versus SAFTA ou Mercosul soam, de uma certa forma, quase como etéreos. Pois, como poderíamos entender a forma pelo qual tem se expressado a ALCA, salvo o fato de ser uma idéia que irá ser discutida na Conferência de Santiago? A julgar pelo acontecido até agora, o presidente Clinton terá que chegar para dar uma explicação: "olhem, nós em Miami prometemos que seríamos amigos, mas não será possível pois o Congresso não quer", ou vai chegar com o "fast track" aprovado e com o qual dirá "olhem, nós não apenas seremos amigos como podem fazer uma fila para assinar os acordos". Contudo, é possível supor uma dinâmica distinta, desde que ela diga respeito aos aspectos mais constitutivos, em termos reais, das regulações de políticas. Eu acho que essa expressão real pode vir a ser o Mercosul, ou a ALCA, desde que se constitua em elemento de atração e que comece a buscar acordos com o conjunto sul-americano, mas também com o Canadá, que também mostrou interesse em negociar com esse bloco.

Então, ao reconhecemos mudanças na dinâmica internacional, as perguntas começam a ser distintas e, provavelmente, irão ser respondidas por uma mescla de neo-realismo e neo-liberalismo, que ainda não tem um nome.

Como podemos estabelecer divergência e convergências de interesses neste processo? Porque, se cair a bolsa de valores em São Paulo, ele vai gerar um efeito - efeito "samba" ou "cachaça"-, que seria um desastre para o conjunto da América Latina. Não somente para a América Latina, pois basta verificarmos os impactos que produziram as especulações sobre a situação dos governos da Malásia e da Filipina.

Portanto, nós temos que começar a pensar no que significa os nossos interesses serem, hoje em dia, mais convergentes ou menos convergentes. Ou, como se exerce influência nesse novo sistema internacional? Sabe-se que as respostas aos principais problemas da agenda global e a agenda da segurança internacional, não passam pela utilização do poder militar, pois uma bomba atômica para resolver o problema do narcotráfico evidentemente não funciona. Ou seja, como podemos sugerir o tema da associação como um elemento central e, a partir daí, checar quais são os atores decisivos. Nesse aspecto, outro problema surge: ao haver uma pluralidade de atores teremos um maior grau de incoerência.

Se existiu um exemplo de coerência na política exterior e na política de segurança internacional, e que ainda é tido como um exemplo clássico de harmonia, esse exemplo foi o Itamaraty. Hoje em dia, o Itamaraty não trata mais nem de temas como o futebol. Antes, quando existia uma negociação futebolística, mandava-se um diplomata. A 20 anos atrás o Itamaraty atuaria no caso como parte da diplomacia. Atualmente isso já não se dá mais. E, nessa perspectiva, a ação do Estado perde coerência. O exemplo mais dramático acredito ser o caso da OEA, que está em uma profunda crise. Então, a partir disso, os interesses sul-americanos são mais convergentes ou menos convergentes? Quais seriam os bens públicos internacionais que quereríamos construir? Quais seriam os bens públicos que quereríamos proteger? E quanto estaríamos dispostos a pagar? Iria-se pagar proporcionalmente? Existiriam Estados dispostos a pagar a mais? Qual seria a institucionalidade na qual isso se processaria?

Estamos em trânsito entre uma diplomacia multilateral e de base parlamentar -que está em crise- e uma nova diplomacia de cúpulas. Essa é, aparentemente, muito mais igualitária e democrática, mas esconde assimetrias muito maiores. Isso

porque, se um Estado começa a não favorecer um consenso, ele deixa de ser convidado. Segundo essas regras tornar-se sócio é um pouco diferente. Nessa diplomacia de cúpulas, por exemplo, vemos a dificuldade de Cuba se fazer presente. Se não existissem movimentos isolados de estabelecer relações, Cuba seria um Estado pária no mundo. Ou seja, esse sistema passa a funcionar só para os bens que se quer proteger. Nesse jogo, todavia, também não está claro a inter-relação entre os cortes regionais, sub-regionais e globais. Creio, então, que a questão volta ao debate dos Estados como os atores principais na definição das regras do jogo. Como têm se definido estas regras? Como tem se expressado os pesos diferenciados dos Estados nesse mundo de globalização segmentada? E na definição dos regimes internacionais?

Outra questão relacionada a essa se coloca. Como os Estados potência média podem fazer com que as grandes potências assumam os regimes internacionais de maneiras vinculantes? Ou, como fazer com que os acordos por elas subscritas sejam exigíveis? Isso é parte essencial dos interesses dos países latino-americanos hoje em dia, pois tem alterado de maneira drástica as políticas de poder. Isso, porque, de alguma maneira, a guerra começa a ser cara e não mais legítima. Então, na medida que logramos estabelecer regimes nos quais temos interesses, em particular, um regime de segurança associativo e cooperativo, ainda que apenas no hemisfério, mas que possa ser respeitado pelos EUA, iremos ter mais garantia de segurança. Porque, quando se reduz o âmbito do unilateralismo, gera-se maior espaço para o multilateralismo.

**Debate 3:
Agenda de Defesa Nacional e Segurança
Hemisférica**

Para resumir um pouco o que o Programa de Paz e Segurança está tentando desenvolver nos últimos 3 ou 4 anos, como disse Dr. Guedes da Costa, essa proposta emerge das "cinzas do Grupo de Relações Internacional da América Latina-RIAL" nos anos 80, dada a conjuntura favorável do fim da Guerra Fria e as inquietudes que tínhamos, tanto eu como professor Augusto Barras -na época diretor do centro de estudos internacionais de FLACSO-. A questão era de como a América Latina, depois de toda uma geração de estudos estratégicos e internacionais voltados para o marco restrito da competição bipolar, segundo a minha visão na época, iria experimentar uma espécie de libertação intelectual que o fim da Guerra Fria poderia representar, pelo menos em termos teóricos. E a pergunta cooperativa era se os países latino americanos, principalmente os militares latino americanos, os centros de estudos estratégicos e as forças armadas, poderiam aproveitar o momento para realmente repensar suas posições internacionais. Então, montamos esse programa e, lamentavelmente, a nossa conclusão inicial depois de 3 ou 4 anos de estudos, encontros e seminários

1 Diretor do Latin American Program da Woodrow Wilson International Center (Washington, DC) e co-coordenador do Programa Paz e Segurança nas Américas.

em todos os países latino-americanos, foi que efetivamente as Forças Armadas e os quartéis latino americanos não conseguiram mudar suas mentalidades. Isso gerou um pessimismo quanto ao nosso esforço inicial.

Então, resolvemos repensar o propósito do projeto e logramos um novo rumo. Passamos a trabalhar mais no nível sub-regional, buscando sair do campo estritamente analítico, e estimular um debate em diferentes países visando definir novas agendas de defesa e de segurança, não no nível hemisférico, mas sub-regional, nacional ou binacional. O caso brasileiro obviamente é peculiar pois, como já disse mais de uma vez, o Brasil é um país continente e é sua própria sub-região, dessa forma tem sua própria agenda de segurança, na qual outros países do mundo figuram apenas de vez em quando nas preocupações brasileiras. Nós, mais recentemente, temos trabalhado na bacia do Caribe, onde numa reunião recente na República Dominicana, convocamos também um brasileiro para participar e para abrir um pouco a perspectiva estratégica da discussão. Nesse sentido, estamos organizando encontros na América Central, - o próprio professor Rojas esteve na América Central a pouco tempo - e a idéia é convocar reuniões com atores políticos variados para discutir a agenda nacional e regional.

Por uma questão de decorrência lógica, temos mantido sempre um olho nos EUA, pois a minha hipótese em matéria de defesa e segurança, é que toda a América Latina, e também os EUA, estão passando por um momento de grande oportunidade estratégica. Isso por uma razão muito sensível: os EUA não tem definido seus interesses estratégicos na América. Existe uma grande confusão entre os próprios estrategistas nacionais. E isso representa, desde logo, um risco, mas também uma certa oportunidade. Estamos numa conjuntura peculiar, pois existe também uma certa confusão teórica na academia, onde não há consenso sobre isso. Assim, parece-me que estamos num momento muito oportuno para discutir os interesses estratégicos hemisféricos, precisamente pela confusão norte-americana. Isso porque podemos realmente contribuir nessa definição através da participação de atores e analistas em conversas com quem toma as decisões nos casos nacionais.

Minha idéia nos meus próprios estudos nesse tema é ver qual é o espaço de autonomia que tem cada país, e cada grupo de países latino-americanos, em relação aos EUA, na busca para resolver temas e problemas comuns. Os temas principais que me interessam estudar podem ser divididos em 2 grupos analíticos. Um poderíamos chamar de temas tradicionais: defesa, cooperação militar, vendas de armas, proliferação de armas de destruição em massa e nucleares. Ou seja, a base dos temas tradicional que é a segurança militar propriamente dita, de cada país e do hemisfério. Podemos reformular a pergunta sobre se há insegurança militar no sentido tradicional da palavra. Há inimigos? Há hipóteses de conflito externa ao hemisfério? Depois a outra faceta, é se há hipótese de conflito dentro do hemisfério. Obviamente a resposta a essa questão é positiva, onde o conflito Equador-Peru é o mais óbvio. Uma série de perguntas seriam dirigidas ao estudo de novos espaços pós Guerra Fria, dada a indefinição de Washington, e aos resultados que têm esses novos espaços para os interesses latino americanos.

O outro grupo de temas é o que se chama no campo das Ciência Política e Relações Internacionais de temas novos, ou globais ou não-tradicionais. Os mais importante são o narcotráfico, o terrorismo e, segundo a região, temas de criminalidade, lavagem de dinheiro e imigração. No que tange à imigração, quando começamos a estudá-la pensávamos erroneamente que era um problema restrito à bacia do Caribe e ao México para os EUA. Mas resulta que há fenômenos de imigração massissa novas na América do Sul. Os argentinos estão experimentando imigração da Bolívia, maior do que em qualquer momento dos últimos 20 ou 25 anos, e as ansiedades de segurança são muito semelhantes as que nós "sofremos" pensando na incapacidade norte-americana de proteger suas fronteiras. Da mesma forma, na América Central há uma quantidade enorme de problemas dessa natureza.

O debate nesse segundo grupo de temas, tem se focado em como resolver esses problemas não tradicionais. Minha própria conclusão, que eu tenho apresentado em alguns artigos, é que a melhor maneira de defender os interesses latino-americanos é explorar avenidas de cooperação multilateral. E é através da cooperação multilateral que os países latino-americanas podem maximizar sua influência e seus interesses sobre os EUA. Meu

argumento, em várias oportunidades, tem sido que isso está ocorrendo agora, mais do que qualquer outro momento histórico, porque a contraparte - os EUA - têm mostrado maior disposição em aceitar iniciativas latino-americanas para resolver esse problema. Porém, não quero me estender no debate específico dessas questões, pois creio que para introduzir o tema essas colocações são suficientes.

Profa. Rut Diamint¹

Para se tratar do tema de política externa e segurança da Argentina, acho que o primeiro tema para se compreender é da política de defesa e todas as mudanças que começaram a partir do processo de democratização. Esse processo implicou na necessidade de alterar o conceito de defesa e segurança, não apenas para poder exercer o controle político das Forças Armadas, mas para poder definir uma política exterior e uma política para os vizinhos. Por isso é bastante lógico entender que a política de segurança num governo democrático e especialmente no governo de Menem, vai passar a se definir a partir da chancelaria e não do ministério da defesa. Em princípio isso foi assim, por várias razões. Entre elas, porque o Ministério da Defesa desde a sua criação na metade dos anos 50, não tem sido um gerador de políticas de defesa, senão um negociador de questões salariais, algumas questões organizacionais, entre os militares e o executivo. Na realidade eram as mesmas Forças Armadas que definiam tanto os princípios, a organização, a política, os equipamentos, etc.

E quando começa a democracia em 1983, mas mais precisamente com o governo de Menem, um dos elementos mais

1 Professora da Universidade Torquatto Di Tella - Argentina.

importantes era fazer da Argentina um país novamente confiável. Creio que um elemento interessante e distinto dos demais países da região, é que nós tínhamos que nos mostrar confiáveis não apenas porque o país tinha passado por etapas de caos econômico, mas também porque tivemos uma guerra contra uma potência ocidental, aliada à OTAN. Então, essa necessidade de reverter a imagem da Argentina de país agressor fez com que a chancelaria tomasse fortemente a questão da segurança como tema de política externa. Não apenas para melhorar imagem em temas de segurança, mas também para melhoria imagem em termos de economia e de investimentos. Isso fez das Malvinas um tema importante para os dois governos democráticos. Esse foi, possivelmente, o tema em que mais custou a alcançar sucessos e para chegar a negociações que a Argentina entendia como favoráveis.

Junto com a Reforma da Estado, com a reforma fiscal e a abertura de mercado, vai ocorrer uma mudança no modelo de transparência e previsibilidade no tema de segurança. Mas, ao mesmo tempo, essa reforma do Estado vai atuar sobre o espaço que o tema de defesa passará a ter dentro dos recursos do Estado. Eles passam a se complementar mutuamente tanto no que se refere às decisões da política de defesa, como em relação às decisões que partem de outros pólos de decisão do governo, em sua nova formulação, e que definem que irão gastar muito com o tema da defesa.

Isso é importante ser assinado porque toda a política de cooperação com os vizinhos está também muito condicionada com os recursos que vamos dispor do Estado para poder gerar uma política de defesa. Isso irá acompanhar também a própria dinâmica do Mercosul. Ou seja, na medida em que existe uma política de cooperação que nasce, por um lado, pela inviabilidade econômica argentina e da visão fortemente arraigada que tem Alfonsín do significado, naquele momento, do bloqueio europeu, e por outro lado pelo vontade de diminuir o escopo dos conflitos regionais. Essas foram as vocações que, afinal, geraram o Mercosul.

Segue-se que o motor do Mercosul foi definido como sendo o aspecto comercial, claramente uma opção de tipo político, demonstrada pela forma que as reuniões do Mercosul foram

assumindo de alto nível do poder executivo. Mas, ao mesmo tempo, está associada a uma diminuição das possibilidades de confrontação e percepção de conflitos que vai ter seu motor central em torno da negociação do tema nuclear.

Contudo, não sei até que ponto voluntariamente ou não, ainda que certamente esteve presente, a idéia do Mercosul e das regulamentações regionais tiveram um duplo efeito. Por um lado, igualmente se melhoram as relações no nível regional, mas também se consolida a democracia no nível interno. Por que toda essa compatibilização de política exige uma transparência não apenas para os países da região, mas também para as agências internas.

É também importante assinalar que esta política de relacionamento com os vizinhos, não apenas altera o tipo de vinculação, ou seja, se vocês se recordam das primeiras negociações com o Brasil que se iniciam ainda com os governos militares, tinha-se uma concepção do tipo geopolítica, muito vinculada a impossibilidade de se ter dois conflitos ao mesmo tempo, e que a Argentina não tinha condições de sustentar, assim como vinculada a usina hidroelétrica de Itaipú. Ou seja, é importante ter claro que a concepção que irá estar por de trás do Mercosul e das negociações regionais, é uma forte tendência em desmilitarizar a diplomacia, sobretudo a diplomacia regional, como também tentar desmilitarizar o tema Malvinas.

No tema de segurança acho que onde se alcançou maior coerência e maior êxito, dentro do plano feito pela chancelaria argentina, foram as negociações de não proliferação. De uma certa maneira há uma vocação na chancelaria de produzir uma mudança importante em toda a política de não-proliferação, também frente a existência de fortes alterações no contexto internacional que vai condicionar muito mais a capacidade que tem esses países de desenvolver esse tipo de tecnologia de destruição massiva. O tema mais duro dessas negociações foi o desmantelamento do Programa Condor mas, assim mesmo, foi uma política muita positiva e muito avançada para a participação em todos os regimes de controle de armamento. Além disso, definiu-se uma participação de uma maneira bastante positiva e muito avançada em todos os regimes de controle de armamentos, ou seja, a Argentina não apenas se engajou nas negociações com

o Brasil e Chile para a formulação de Tratado de Não Proliferação de Armas (TNP) e da sua ratificação definitiva, ingressa ao TNP, ingressa a RTC, participa do Clube de Londres e do Clube da Austrália (de provedores de materiais nucleares e químicos respectivamente), faz parte ativa das negociações de 1995 do TNP e do regime de banimento do armamento tradicional.

Porém, toda essa mudança na política de vizinhança da chancelaria será acompanhada de uma maneira bastante mais lenta pelo Ministério da Defesa. Inicialmente o Ministério da Defesa não tinha capacidade instalada para gerar política de defesa, e, ademais, o controle político das Forças Armadas seguiu sendo um tema de tensão. A política para controlar as Forças Armadas, partiram também, como o resto da política argentina, de uma postura pragmática. Buscaram utilizar talvez, não os recursos geo-estratégicos mais interessantes, mas sim os que estavam nas mãos com possibilidades reais. Pôs-se uma pressão contínua e sistemática, muito mais marcada a partir de Menem, de demonstrar às Forças Armadas que somente terão a capacidade de manejar o sistema de defesa modernizado na medida que seu compromisso com a democracia esteja muito explícito.

Na época de Alfonsín essas negociações foram muito mais travadas e houve 3 levantamentos militares que tiveram como intenção pressionar, não objetivavam ser golpes de estado, mas pressionar muito mais diretamente sobre a decisão na política de defesa e na política militar. O último levante no ano de 1990, já durante o governo de Menem, creio que produziu uma quebra justamente porque instalou uma disputa interna à própria Forças Armadas. Nesse ponto Menem logra estabelecer o controle. A partir desse momento o ministério da Defesa começa a ter uma perspectiva um pouco mais similar àquela que parecia ter a chancelaria, passando a ser um pouco mais clara a perspectiva de inserção da Argentina no âmbito regional e global e a demonstração de que a Argentina tinha um forte compromisso com a Paz.

Para demonstrar esse compromisso um dos elementos mais importantes foi o reforço da participação argentina nas missões das Nações Unidas -equipes de operações- para a manutenção da paz, e que irá ter um duplo papel. Por um lado, comprometer as Forças Armadas argentina em tudo que tenha a ver com a defesa

da paz no nível mundial depois de um período longo de desgaste das Forças Armadas para poder exatamente controlá-la, reprofissionalizá-la, para poder dar-lhe novamente uma imagem e um papel interessante e um suporte à política exterior do país.

Inicialmente existiu uma resistência por parte das Forças Armadas em participar dessas missões, mas indubitavelmente, depois da primeira missão passou a ter uma grande importância e sentido de realmente ter uma missão. Isso, que também se coloca para os demais exércitos latino-americanos, foi muito favorável não apenas internamente as Forças Armadas, como também para sua reinserção dentro da própria sociedade argentina pela qual havia sido muito castigada.

Com respeito a essas questões que vão ocorrer entre o Ministério da Defesa e a Chancelaria, certamente um dos elementos mais interessantes nesse modelo é justamente a organização de reuniões entre os dois ministérios. Isso irá permitir, por um lado, a compatibilização de política entre eles, e por outro lado, maior participação do ministério da Defesa na definição das políticas de segurança. Ou seja, pela primeira vez o ministério da Defesa questiona e ajuda na definição da política de defesa. Essa equipe que se forma e que tem uma trajetória bastante regular de reuniões, encaminhou questões tais como o da não proliferação de armas nucleares, Malvinas, temas de segurança hemisférica e segurança regional, e vai propor com muita ênfase as medidas de aprofundamento de confiança como um dos elementos a ser utilizado para melhorar as relações na região.

Outro tema que me parece muito importante e que também passa a ser parte dessas negociações entre esses dois ministérios é a idéia de multilateralizar as políticas. Seguia-se atuando muito no nível bilateral, e passa a existir uma forte vocação de tanto participar dos regimes regionais, subregionais e globais, como de gerar negociações que pelo menos incluam 3 atores.

Quais seriam as questões mais notórias para a missão da política de defesa?. Creio que indubitavelmente o tema da autonomia militar continua pendente. Creio que a Argentina é o país onde mais tem se avançado na discussão sobre a redefinição das Forças Armadas, e onde se tem as melhores condições para se poder definir políticas de defesa como políticas de Estado na região. Contudo, a política de ajuste fiscal e a idéia de condicionar

as Forças Armadas às limitações definidas pelo ajuste fiscal, deixa de caracterizar essas negociações como sendo de consenso para ser negociações por pressão. Isso faz com que em muitas das definições de políticas o consenso entre as Forças Armadas e o executivo não tenham sido tão ampla como se esperaria.

Outro problema que existe é a ausência de tradição da gestão da política de defesa por uma agência civil e, portanto, não existem especialistas civis em defesa. O ministro requer um assessoramento em temas específicos, mas não existe uma equipe de civis que pudessem fornecer informações, ou discutir algum tipo de política. O outro tema se refere a uma característica, que é similar a outros países da América Latina e da região, que é a tensão entre as diversas agências do executivo para definir políticas comuns e de longo prazo. A política de defesa está definida através de uma diretiva política militar, nos mesmo termos nos quais também estão definidas a maioria das políticas de defesa, que implica em questões territoriais e de interesses nacionais. Mas claramente marca um ponto que me parece interessante que é a coexistência pacífica regional. E, nesse sentido, tem se avançado muito na região, vê-se claramente na definição de política que fez o presidente Cardoso do Brasil e no que se está avançando no Chile.

Outro tema que me parece importante com relação à questão de defesa é a vinculação com os EUA. Ou seja, existe uma mudança nas relações com os EUA desde a política exterior geral até especificamente a política de defesa, que está muito conectada com esta idéia de re-ocidentalização e reintroduzir a Argentina entre os países com interesses globais. Isso tem uma característica específica no caso da política de defesa. Através desse foco específico tem-se feito uma série de reuniões bilaterais entre ambas administrações, a norte-americana e a argentina, em um período em que a política para América Latina se mostra bastante liderada pelo ministério da defesa norte-americano. Por tanto, existe uma aproximação e especificamente se trabalha em temas que tem a ver com o profissionalismo militar e operações de manutenção da paz, doutrinas comuns, processos combinados, logística, ciência e tecnologia, revisão das estruturas legais, etc. Existe uma certa intenção de gerar a partir de uma relação bilateral, uma re-politização da defesa, associando-a a uma

entidade mais alta para defini-la mais claramente como uma política de Estado.

Sem embargo, as relações com os EUA também enfrentam alguns conflitos, em princípio porque os EUA têm uma tendência a externalizar seus problemas domésticos e existe uma pressão norte-americana para que certos temas, que não são centrais na agenda da política de defesa argentina, passem a ser uma das preocupações centrais dos exércitos da América Latina. Especificamente estou me referindo ao tema do narcotráfico, onde indubitavelmente existe uma pressão para envolver as Forças Armadas. Isto tem importância porque, diante do papel de liderança que está assumindo o ministério da Defesa nas definições de suas relações com a América Latina, tem feito com que se fechem as perspectivas dessas relações em determinada ameaças que tem características diferentes na região. Ao mesmo tempo, e creio que isso é um problema que se tem visto bastante claramente nos últimos tempos, começa-se a ficar menos clara os limites entre o que são os temas de segurança interna e segurança externa. Isso também aparece como uma pressão dos EUA, mas também como uma demanda sobre países concretos e onde as questões que começam a preocupar mais estão muito vinculados a manutenção da ordem pública.

Ultimamente na Argentina, e muito recentemente pelo que se tem lido nos jornais, surgiram as possibilidades de se comprometer as Forças Armadas em assuntos de defesa interno. Pela lei que se negociou na época do governo Radical, as Forças Armadas argentinas estão impedidas de atuar no seu próprio território, incluso serviço de inteligência. Sem embargo, me parece que existe cada vez mais pressão para que se vá envolvendo, por um lado, em temas bastante vinculado ao do narcotráfico e lavagem de dinheiro, onde se vê que a capacidade de segurança interna se mostra limitada. Por outro lado, uma condição se vê mais claramente na Argentina que nos outros países, mas creio que no Brasil também, é a possibilidade de conturbações social impossível de se controlar através de forças internas. Para a prevenção disso, as Forças Armadas teriam melhores condições e mais legitimidade para, digamos, suportar um pouco mais as pressões sobre os governos.

Parece-me que esse é um tema bastante controverso no qual, digamos, temos mais condições de assegurar que esta intervenção interna das Forças Armadas não nos levem a um processo, como vimos em outros momentos, de maior intervenção, neste caso, na política argentina. Por outro lado, muito recentemente o ministro da Defesa fez uma solicitação, que vem sendo negociado pelas Forças Armadas desde o ano 1985, que é a definição do orçamento de defesa de forma plurianual. Neste momento o ministro Dominguez está conseguindo que se defina, para que em 5 anos ocorra um incremento de 15% do orçamento previsto para a Defesa. Iniciando já com a aquisição de alguns equipamentos tanto para a Marinha, como para o Exército e a Força Aérea.

Algumas interpretações dão a entender que esse processo de modernização do equipamento militar está conectado com uma idéia de que as Forças Armadas argentinas já mostram seu compromisso. Isso também estaria vinculado, inclusive, com essa aceitação dos EUA de vender equipamentos modernos para a América Latina, levantando o embargo. Ou seja, parece que o enfoque é o mesmo, pois como a Forças Armadas demonstraram seu compromisso com a democracia podem novamente ser autorizados a comprar o que necessitam para sua legítima defesa. Existem outras interpretações mais maliciosas que dizem que, na realidade, o governo argentino prevendo que iria necessitar das Forças Armadas para controlar as conturbações sociais, concedeu algumas das solicitações que vinham sendo demandadas há algum tempo para poder contar com seu apoio no momento que fosse necessário. Creio que, pelo menos, é necessário se ter em conta que ambos elementos estavam em jogo quando se fez esta definição.

E, por último e muito brevemente, vou falar um pouco das relações com o Brasil e com o Chile. Creio que a Argentina operou uma inversão bastante clara e bastante forte nas suas relações com seus vizinhos. Possivelmente porque, de um lado, existia uma idéia bastante clara que a Argentina não poderia seguir em seu processo de ajuste do papel do Estado e manter os principais investimentos em defesa e, portanto, para diminuir os investimentos em defesa deverias buscar uma relação amistosa com os seus países vizinhos. Por outro lado, creio também que

estava muito claro que para democratizar o país necessitava-se do apoio dos países vizinhos na região. E, finalmente, dado esse processo de integração teve-se necessariamente que fazer uma maior compatibilização das políticas de segurança.

Os avanços foram muito mais lentos do que a Argentina estava pretendendo fazer. Em novembro de 1995 terminou-se um memorando de entendimento com o governo chileno pelo qual se compartilham e se discutem temas de segurança no nível bilaterais. Em março de 1997 se fez algo parecido com o governo brasileiro. Me parece que o elemento mais relevante para o êxito dessa política de defesa argentina é ter logrado estabelecer um âmbito de alto nível governamental e órgãos políticos para manejar sua política de segurança e defesa. E nesse sentido, pode-se falar de um êxito bastante marcante no que tem sido a condução da política de defesa dos governos democráticos na argentina.

Por outro lado, tendo em vista as condições da Argentina interna e externamente, ela tem sido capaz de operar uma reprofissionalização das Forças Armadas. E, na medida em que esta reprofissionalização está sujeita ao projeto de defesa definido pela chancelaria e não pelo ministério de Defesa, me parece que a definição dessa política deve permanecer dentro das estruturas da chancelaria porque, tal como está fixado pela lei, a política de defesa é parte da política exterior argentina, e não parte de uma política interna.

Vou fazer um comentário geral sobre o que observo e sobre o que se tem discutido em torno da questão de segurança hemisférica e regional, e também a respeito de como vão se compondo os elementos, que os palestrantes anteriores já mencionaram, sobre os mecanismos regionais e coletivos de segurança. Paralelamente, vou detalhar o caso do México a partir de um ponto específico.

Tenho observado que, de modo geral, quanto mais próximo um país está geograficamente dos EUA, mais os EUA tem capacidade de imprimir sua agenda, seus conceitos e suas políticas de segurança sobre a política desse país. Isto não ocorria dessa forma na época da Guerra Fria. Ou seja, não existia uma geografia da defesa. Os EUA na guerra contra o comunismo não tinha uma política baseada na proximidade geográfica, mas se baseava nas relações e nas questões de doutrinas de defesa e de segurança.

O professor Joseph Tulchin assinalou que, do seu ponto de vista, os EUA tem um a política ambígua de defesa e de segurança. Esse comentário me impressionou pois é primeira vez

1 Pesquisador do Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias e Humanidades da Universidade Nacional Autônoma do México.

que eu ouço isso de um norte-americano. Estivemos juntos acerca de 2 meses na Universidade de Defesa Nacional em Washington, e os acadêmicos dessa Universidade deram a impressão de que tinham muita clareza da agenda política de defesa e segurança dos EUA. O periódico *Strategic Assesment* publicado por essa universidade, na sua última edição em 1997, é um documento impressionante pela detalhamento das informações por país, por temas, por regiões, etc. Dessa forma, a impressão é de os EUA teriam muito claramente quais eram suas principais ameaças, as formas de combatê-las e etc. Mas o professor Tulchin dá uma impressão não governamental, e muito crítica, sobre o fato de que não existe clareza mesmo na definição dessas políticas.

Isso me conduz aos temas do narcotráfico, do crime organizado e do terrorismo, identificados na agenda norte-americana de segurança hemisférica como ameaças. Contudo, existem países que compartilham dessa impressão, e outros países que não compartilham disso. Tipicamente, a questão do narcotráfico é percebido como ameaça quanto mais próximo está o país dos EUA. Esse é um tipo de ameaça que não está sendo visualizado no Chile, nem no Uruguai, nem na Argentina e nem no Brasil. Mas, significativamente, começa a ser visualizado na Venezuela. Logicamente os países andinos são envolvidos nessa questão, e esse é o principal tema de segurança para a América Central e para o México.

No caso do terrorismo, por mais que os EUA insista que exista um terrorismo que ameaça em geral os país, o conceito de terrorismo se focaliza claramente em determinados grupos fundamentalistas islâmicos, e por mais que os EUA tenham tentado "vender" a idéia dessa ameaça, na América Latina não se assume isso. Nem se quer no México, onde existem grupos armados, essa questão se apresenta. Pois são exclusivamente problemas internos, sem nenhum tipo de influência externa. E para se lidar com eles tem-se adotado estratégias de contenção muito "mexicanas", que são muito distintas das que se possa recomendar aos norte-americanos, aos colombianos, aos salvadorenhos ou aos guatemaltecos. Dificilmente essas estratégias seriam exitosas, pois as condições pelas quais apareceram esses grupos, suas táticas e estratégias são muito locais. O mesmo raciocínio poderia ser aplicado para o caso das

guerrilhas ou para o narcotráfico na Colômbia. Tanto um como outro são muito endógenos. Surgem sob condições muito particulares e não são compatíveis com estratégias internacionais, pois não produziram resultado algum.

As estratégias traçadas pelos norte-americanos para conter estes inimigos são confusas. Eu concordo com o professor Tulchin, que existe uma confusão na estratégias de segurança norte-americanas entre as necessidades contingentes e imediatas de curto-prazo e um projeto estratégico de longo-prazo. Ou seja, o narcotráfico, que é entendida como uma questão de curto-prazo que ameaça a segurança, deve lograr ser contido de forma exitosa ou não será superada. Se tiver sucesso não será uma ameaça do século XXI, será uma ameaça dos anos 90. E se não lograr ser superada, poderá ser convertida em uma ameaça estrutural que irá se espalhar na região e demandará outras estratégias.

Desse ponto de vista, a estratégia atual contra o narcotráfico já alcançou seus limites de forma muito clara. No principal país que os EUA pressiona para que combata o narcotráfico, que é o México, está se observando fissuras gravíssimas nessa estratégia. Isto porque 100% das Forças Armadas foram envolvidas nessa "guerra" e, muito rapidamente, as Forças Armadas mexicanas mostraram todas as suas debilidades: a corrupção, a infiltração do narcotráfico nas estruturas militares e nos mais altos comandos, etc. Diante disso, dentro das Forças Armadas surgiu uma divisão. Por um lado, os nacionalistas que defendem uma estratégia nova contra o narcotráfico na qual não haja envolvimento dos EUA e, de outro lado, os militares doutrinários que, por doutrina ou por princípio, acreditam que as Forças Armadas não devem combater estes tipos de inimigo.

Antes de mais nada, o tráfico não é um inimigo militar, mas um inimigo comercial e financeiro. A demanda por drogas está em uma região - nos EUA -, a oferta em outra - na Colômbia -, e o México é apenas um ponto de passagem. E, tanto os colombianos como os norte-americanos não se colocam da mesma forma nesse fenômeno. Contudo, a posição norte-americana também tem algo de verdade. Se é um fenômeno internacional, se se produzem as drogas na Colômbia e se elas se destinam aos EUA, e no meio está o México, então tem que haver uma cooperação internacional para que isso seja efetivamente combatido. Porém,

ai entra a falta de clareza das propostas, e a questão das meias verdades e das meias mentiras. Diante dessa relativa confusão, no México o tema do nacionalismo militar surge de forma muito poderosa, assinalando que o país não deveria assumir os conceitos dos EUA de maneira automática, porque eles não se adaptam as realidades mexicanas. Creio que o risco é que seja exatamente isso o que está ocorrendo.

A professora Ruth afirmou que a política de defesa da Argentina é um tema de política exterior e não de política interna. No México é exatamente o inverso. A política de defesa mexicana é um tema de política doméstica e tem muito pouco de postura em termos internacionais. Eu acredito que o México é um dos países que menos socializa ou menos coletiviza suas doutrinas e estratégias de defesa. Constitucionalmente as leis mexicanas proíbem a cooperação internacional militar. Proíbem a saída de tropas do território nacional, exceto se o país for agredido -e isso só ocorreu uma vez em 1942- com os submarinos alemães que atacaram navios petroleiros mexicanos. Nesse caso o presidente declarou guerra e enviou tropas acompanhando os aliados às Filipinas. Mas isso foi uma contingências muito conjuntural. A partir de então só se aceita cooperação internacional em matéria de educação militar e nada mais. Também não se aceita a cooperação para transferência de equipamentos e armas, e quando o exército mexicano quer um equipamento ele o compra.

Esse é um dos grandes debates sobre a guerra contra o narcotráfico em conjunto com os EUA. Na única visita que o presidente Clinton fez ao México - em maio de 1997 -, firmou-se um acordo sobre narcotráfico onde se assinala que a prioridade nesse combate era aero-naval. Isso implica em muitas coisas: alta tecnologia, força aérea, etc. Contudo, as Forças Armadas do México não estão preparadas para isso. Isso fez com que os EUA tenham desenhado um plano de instalação e monitoramento de 8 radares em todo o território. Cada radar estava estimado em 50 milhões de dólares, e os EUA ofereceram instalá-los imediatamente. Mas o exército mexicano recusou o plano e alegou que as leis do país não permitiam. Ou os mexicanos compravam os radares ou não eles não seriam instalados. A doação norte-americana implicava no controle do radar, e o esquema mexicano era de comprar os equipamentos para que seu próprio

pessoal os controlassem. Os EUA disse que não poderiam aceitar que os mexicanos operassem os equipamentos, pois são corruptos. Então criou-se um círculo vicioso.

Esse é um dos exemplos de como a doutrina de defesa do México rechaça os compromissos e a cooperação multinacional no tema da defesa. O México não tem participado, e não irá participar até essa data, dos esforços centro-americanos e caribenho de segurança coletiva. O México também não aceitou o pedido da América Central de ajudar a combater as guerrilhas, alegando que eles dispõem de muita experiência nisso e que o México imitou a última estratégia centro americana de negociação com as guerrilhas.

Ora bem, nos anos 90 o México tem tido 3 missões de defesas fundamentais. Uma delas, que é bastante similar ao esquema brasileiro, é o de envolver as Forças Armadas na o combate à insegurança pública e ao crime. As outras duas são muito mexicanas: uma é o combate ao narcotráfico e a outra é o combate às insurgências, cada uma com suas particularidades. No tema da segurança pública eu creio que o debate no Brasil está muito mais desenvolvido que no México, pelo menos pelo o que eu vi nos noticiários e nos debates, mesmo porque o problema no Brasil está enraizado e no México está apenas começando. Se o México não adotar uma política correta de criar uma força civil, capaz, profissionalizada, bem paga e com tudo o que prescreve o receituário para se criar uma polícia eficaz em um país, em dez anos estaremos como o Brasil em termos de ordem pública.

Mas o envolvimento do exército na missão de ordem pública também tem mostrado seus limites. Primeiro porque a maior polícia mexicana, que é a da cidade do México com 30 mil homens, não logrou em um ano diminuir o índice de criminalidade. Isso tem gerado um forte debate. A participação militar tem sido muito questionada por um lado, e muito apoiada por outro. Paradoxalmente, os pobres são os que mais apoiam a presença do exército, pois há mais delinqüência nos bairros mais pobres da cidade e tem sido onde mais se reivindica isso. As classes média e a alta são os que querem uma segurança pública racional e sem militares. São os mais temerosos de uma repressão elevada, etc.

No caso da guerra contra o narcotráfico, o aumento nos níveis de corrupção e dos escândalos dentro de exército tem feito com

que, pela primeira vez em público, se fale de que o exército deve retirar-se. Isso tem sido dito inclusive pelos próprios militares, contrariamente as política oficiais do ministério de Defesa e da política de cooperação com os EUA. O problema da política contra a narcotráfico é que a força civil encarregada desse combate está completamente atrofiada, corrompida e não profissionalizada. É uma polícia federal de investigação, que no México se chama Polícia Judicial Federal, que se calcula que faz mais de 20 anos que está articulada ao crime organizada e ao tráfico de drogas. Ela é um corpo muito débil e apresenta alta capacidade de ser penetrada pelo narcotráfico.

A outra missão de defesa, que é o combate aos grupos armados também é difícil. É difícil de combatê-los porque existem fundamentalmente duas guerrilhas: uma delas é guerrilha que combina o pré-moderna e o pós-moderna, e onde o moderno é o único elemento que não existe. Pré-moderna porque suas bases são indígenas, o que lhe dá força moral e projeção internacional. E pós-moderna porque sua rede de proteção são as agências de informações internacionais com as quais se comunicam por computador e internet. Ela mistura os guerrilheiros pré-modernos, que são os indígenas, com os pós-modernos na figura do comandante Marcos e seu computador. O exército do México sabe agir contra a guerrilha moderna, ou seja, nem contra a pré-moderna nem contra pós-moderna. A incapacidade militar de se contrapor ao exército zapatista é evidente e reconhecida e, nesse caso, a estratégia governamental de buscar as negociações é a melhor nessas condições. As duas partes aceitaram um cessar-fogo, ainda que as negociações de fato não existam, mas com isso tem-se a vantagem para as duas partes e para o país pois não há guerra. Porém há um "stand-by" do processo de paz sem guerra, que é diferente dos processos de paz centro-americanos, os quais se deram com guerra e com urgência porque seguia-se tendo mortos. No México ocorre diferente.

O outro grupo armado que existe, cuja aparição é recente, emerge de um esforço de acumulação de movimentos guerrilheiros que vêm dos anos 70, que se reorganizaram, mas não tem nenhuma capacidade militar real. Ela está localizada em algumas partes do território de zonas rurais muito atrasadas e pequenos comandos urbanos que, no entanto, não atuam. Essa

guerrilha tem buscado adotar mais um perfil político. Nisso o México tem sorte, no sentido que não tem aparecido uma guerrilha "militarista pura" como as Colombianas, nem fundamentalista como as peruanas. As guerrilhas mexicanas tem uma presença política elevada e buscam ser uma referência política para a sociedade, o que as levam a não ser militarista nem fundamentalista. O perigo maior seria juntar um fundamentalismo indígena com um militarismo de guerrilha. Isso não tem ocorrido, e tem permitido um manejo mais negociado do conflito.

Essas considerações tem me levado a assinalar que o México é um país muito endógeno em sua estrutura de segurança e de defesa, o que tem implicado no enorme fracasso da política de cooperação com os EUA de combate ao narcotráfico. Esse fracasso é muito perigoso, pois o grande poder corruptor do narcotráfico não foi neutralizado. Eu não concordo com os analistas norte-americanos que assinalam que os cartéis colombianos e mexicanos no interior dos EUA estão sendo operados por latino-americanos, e que não existe grandes "senhores" das drogas norte-americanos. Eu creio que é necessário existir uma estrutura muito enraizada no sistema financeiro norte-americano para a lavagem de dinheiro do tráfico, pois isso é necessário para poder completar o fluxo de oferta-demanda-regresso do dinheiro. Os analistas norte-americanos rechaçam essa possibilidade, alegando uma teoria da "ética superior do sistema político norte-americano", mais não negam o fato de que tem que ter brechas para que essa rede funcione circularmente. É o funcionamento circular e eficiente dessa rede que garante que isso permaneça. Os americanos, por exemplo, o prof. John Bailey tem trabalhado em um projeto muito importante sobre crime e narcotráfico entre o México e os EUA -eu participei desse projeto-, mas eles assinalam explicitamente que não existe "senhores da droga" norte-americanos. Eles afirmam isso, mas o caso do General Noriega tem podido demonstra na corte de Miami o envolvimento direto com o narcotráfico no Panamá, nos anos 80, dos gerentes dos bancos de Miami. Todos eles de nacionalidade norte-americana. Obviamente também tem aqueles que são utilizados como "testa de ferro" dos esquemas norte-americanos do tráfico, mas que têm nomes e sobrenomes latinos. Ou seja, existem agentes da polícia norte-americana

corrupta, mas são aqueles de nome Gonzalez, Martinez, Peres, Ramirez, não os Smiths, Browns, etc. Isso tem desfigurando o conceito e as estratégias de contenção ao tráfico de drogas.

O modelo de integração para o qual os EUA tem pressionado assinala que a cooperação nos temas de segurança tem que acompanhar o processo de integração econômica, seguindo os modelos europeu e do Mercosul. Asseguram que é imprescindível integrar os esquemas de segurança dos dois países, mas a posição do México é distinta. Eu creio que ao final o México irá ceder nessa sua proposta, mas não creio que isso será rápido, pois isso implica em mudanças constitucionais e na doutrina militar. Isso não é fácil, principalmente na conjuntura atual onde o presidente não tem controle sobre o parlamento.

No que tange à possível cooperação com a América Central, região com a qual havia se acelerado o processo de integração, principalmente pelo fato da América Central ver o México como uma ponte para o NAFTA, muita coisa se alterou depois da crise mexicana de 94. Essa crise separa os centro-americanos do México, pois o México deixa de ser ponte para os EUA, e passam a buscar relações bilaterais com os EUA.

Essa proposta de criação desse exército, ou "task force", contra o narcotráfico formada por unidades centro-americanas, me parece que deriva muito da política direta dos EUA. De qualquer forma, ela tem incorporado a presença do exército nicaraguense nessas operações conjuntas, o que é um acontecimento notável. Eu creio que os exércitos da centro-américa estão mais no canal do pós-Guerra Fria, enquanto o exército mexicano está mais no canal da Guerra Fria, pois o seu nacionalismo segue sendo o eixo. A doutrina da política exterior do México, que também segue princípios constitucionais, segue sendo o da Guerra Fria. Ou seja, esses princípios não foram alterados e é muito difícil que sejam, pois além de suas bases constitucionais as forças nacionalistas seguem sendo majoritárias e poderosas. Isso nos leva a assinalar, como conclusão, que o México pode ser o país que mais lentamente transitará para uma política de cooperação de segurança e defesa, por todas essas considerações de ordem interna e externa.

Diante dos temas da agenda de defesa nacional e de defesa hemisférica, vou tratar do segundo que me parece muito mais "sensível". Isto porque, com a mudança global e com o final da Guerra Fria, o que se põem em questão e que muda de maneira significativa é o conceito de segurança. Existe atualmente uma crise de segurança e do conceito que está a ela relacionado. Esta dimensão específica, como já assinalei anteriormente, se expressa na crise da OEA, do TIAR e na ausência de um mecanismo de resolução de controvérsia no nível hemisférico. Isto teve sua expressão mais clara e decisiva no episódio do conflito Perú-Ecuador, onde, felizmente, os países garantes foram capazes de tomar decisões e medidas específicas. Contudo, sua inexistência demonstra uma vulnerabilidade de caráter geral para se resolver os temas de segurança hemisférico.

Tem existido um esforço bastante grande de se assumir o tema da segurança como um elemento central na mudança da política e da inserção internacional da América Latina. Esse esforço tem gerado uma quantidade de propostas, de iniciativas e ações que, inicialmente foram desenvolvidas pelo embaixador

1 Professor e Diretor da FLACSO-Chile, Co-Diretor do Programa Paz e Segurança nas Américas.

Hernán Patiño dentro da OEA e que, posteriormente, foram assumidas pelo seu sucessor na presidência da comissão de Segurança Hemisférica, embaixador Araújo Castro. Porém, por coincidência, ambos foram designados para servir no Uruguai, e deixou-se um vazio em Washington nesse campo, pois ninguém retomou esse tema de maneira significativa. O trabalho que tem sido feito por Carmem Romero, a atual presidente, tem sido significativo, mas tem tido outro caráter. Tem-se buscado avançar numa linha em torno de medidas de segurança mútua, mas não se tem tido um impulso de buscar um novo sistema de segurança hemisférica.

Creio que nisso vale a pena destacar, numa perspectiva mais ampla, a crise da OEA. A OEA teve um momento, ao final da Guerra Fria, que propôs criar um grupo de reflexão, do qual participaram alguns ex-chanceleres e ex-presidentes, e que gerou uma série importante de idéias para serem desenvolvidas. Porém, lamentavelmente, nenhuma dessa idéias logrou se transformar em fato substantivo. Talvez a mudança mais importante tenha sido relacionado à Comissão Econômica da OEA, que de alguma forma se "privatizou", criando relações mais efetivas com o mercado, e logrou realizar um conjunto de ações.

Se olharmos isso da perspectiva dos distintos países, eles não tem tido muitos incentivos para desenvolver este tema, embora eu ache que há um ambiente propício para isso, pois estamos em um ambiente de paz no qual isso pode ser resolvido. Por exemplo, no caso TIAR, se alguém propuser encerrá-lo, terminando de uma vez com essa ficção, isso obrigará a se repensar o tema de uma maneira substantiva. Mas países significativos como o Brasil dizem que a experiência indica que, quando se cria uma instituição, é mais fácil deixá-la se transformar lentamente, mudar as regras, pois se nós a extinguírmos, voltar a criá-la é muito mais complicado. Hoje em dia, é claro, estamos envolvidos nessa discussão.

Este vazio hoje não tem grande significado, mas se se incrementar a guerra civil na Colômbia certamente passará a ter um peso maior, e requererá uma ação internacional. Nesse caso, qual seria um possível mecanismo para desenvolver uma perspectiva nesse campo? Eu creio que essas são perguntas que de alguma maneira o Programa Paz e Segurança nas Américas

pode levantar e discutir com distintos atores. Acho que poderemos ter uma boa compreensão, porém ainda hoje em dia não se logrou gerar incentivos positivos para pensar o tema de segurança como um tema importante para ser resolvido no contexto hemisférico e regional.

Apontando nesse mesmo sentido, acho que a heterogeneidade das Américas está maior, ou seja, o fim da Guerra Fria pode ter deixado por terra o conceito de América Latina. Eu creio que isso já estava em questão, mas esse conceito permitia, de alguma maneira, seguir explicando certas traços comuns. Porém, com o fim da Guerra Fria a heterogeneidade se incrementa e os problemas de segurança na bacia do Caribe, na área centro americana, são muito distintos dos problemas dos países andinos e dos países do Mercosul e Chile. Portanto, a forma para se enfrentar isso exige focos totalmente distintos.

Um dos exemplos mais típicos ocorreu na reunião em Williamsburg (EUA) dos ministros da Defesa, assim como na de Bariloche, onde os representantes dos ministros da Defesa e da polícia dos países do Caribe disseram que o principal problema de defesa é "o preço da banana". Isso porque, caso não exista um preço internacional adequado para esse recurso, seus países passam a ser muito mais facilmente chantageados pela máfia ou pelo narcotráfico, que dispõem de uma grande soma de dinheiro. Ou seja, quando se escuta isso dos países caribenhos e, de outro lado, pensa-se na perspectiva dos países maiores, alguns com problemas de guerra civil, como pode ser o da Colômbia, ou situações complexas de manutenção da ordem interna como no Perú, ou em conflitos internacionais como o do Perú com o Equador, ou ainda em situações totalmente distintas como as do Brasil, Argentina e Chile, a enorme diferenciação passa a ser evidente. Isso nos faz pensar sobre que tipo de segurança hemisférica é possível para esse conjunto. Isso faz com que seja necessário, pelo menos nessa etapa, enfatizar as questões sub-regionais. Entender o peso das questões sub-regionais nos parece uma questão vital para que em outro momento nós voltemos a ter uma perspectiva de agregação e de vinculação hemisférica mais geral.

Portanto, creio que a segurança hemisférica, como tal, está numa situação de "stand by". Não parece que irá haver avanços

gerais substantivos, embora estejam se produzindo mudanças significativas nas perspectivas sub-regionais. Na América Central a assinatura dos tratados de segurança democrática e as Cúpulas nesse campo têm significado passos importantes na busca de algum grau de sua operacionalização. No Caribe isso tem tido também um papel significativo através do Security Regional System que, ao menos, tem permitido um intercâmbio importante de informação e uma monitoração das relações com os EUA.

Para os países do sul o tema é distinto. Se nós observarmos o que tem se passado, acho que existiu uma mudança substantiva. O principal deles e mais substantivo, que é necessário apontar, é a mudança estratégica que se produziu na relação argentina-brasileira. Em primeiro lugar, eu acho que os acordos subscritos no ano de 1986, formalizados no Mercosul em 1991, e que se expressam também nos diálogos entre as Forças Armadas, nos exercícios militares conjuntos e no treinamento de pilotos argentinos nos porta-aviões brasileiros, marcam uma mudança qualitativa nos 150 ou 170 anos da rivalidade sul-atlântica e nas suas perspectiva para o futuro.

Também se produziu uma mudança qualitativa nas relações chileno-argentinas. A assinatura dos acordos em 1991 para resolver um conjunto de problemas de fronteira, significou um "pacote" geral para resolver definitivamente estes problemas. Os últimos temas pendentes já estão resolvidos da perspectiva governamental e se encontram na fase de ratificação do parlamento. Nesse sentido também se alterou a dimensão estratégica dessa relação. A isso eu agregaria que para o Chile a relação com o Mercosul, também permite uma nova relação estratégica com a região. Na condição de país associado, mas com, acordos de vinculação política, a partir de uma ênfase particular do presidente Cardoso frente aos outros presidentes, o Chile é membro pleno das instâncias políticas de decisão do Mercosul. Isso, creio eu, altera o perfil do conjunto de toda a região e, principalmente, para um país pequeno como o Chile.

O Caso Chileno

Mudando um pouco de tema, eu gostaria de abordar uma questão mais particular ao caso chileno. O Chile se encontra imerso numa mudança estrutural relacionada às mudanças em sua economia e à sua transição política. O Chile passa por um longo processo de transição democrática, pois os enclaves autoritários presentes na constituição ainda não foram resolvido até agora e, provavelmente, não o serão até o início do próximo ano quando, então, teremos eleito um novo parlamento. Isso significa que persistirá essa forma política particular ao Chile - com estes enclaves autoritários - até o início do próximo século.

Mas juntamente com isso o país apresentou na última década um crescimento sustentado a uma média de 6% ao ano, com uma taxa mais alta nos últimos 5 ou 6 anos. Isso fez com que o país tenha tido, de um lado, uma taxa de crescimento muito alta, uma inflação cada vez mais baixa e, de outro, uma taxa de desemprego também muito baixa, complementada por um sistema de pensões e aposentadorias reformulado, o que permite uma grande acomodação nacional. Essas têm sido as bases muito próprias do sistema político chileno.

Mas, quais foram as reformas ou mudanças estruturais que eu acho que nos permitiriam entender o que vem ocorrendo no Chile? Nós logramos formar e desenvolver 3 consensos fundamentais, que não existiram no país nos últimos 30 ou, em alguns casos, 60 anos. Em primeiro lugar nós temos um consenso em torno da democracia. Algo que, se nós olharmos a história política do Chile desde os anos 60 até os anos 90, não é possível de se constatar. Uns queriam uma democracia popular, outros uma democracia protegida, o que, ao final, não produzia um consenso a respeito do sistema político. Hoje em dia esse é um consenso cada vez mais sólido e que não está em questão por nenhuma força política significativa, nem parlamentar nem extra-parlamentar. Afortunadamente também não temos nenhum grupo que propõe a luta política armada.

No âmbito econômico aparece outra perspectiva similar. Eu diria até que tem um consenso muito grande em torno de uma economia orientada para a exportação como base do crescimento do país. A isso se agrega um segundo ponto, bastante importante,

que diz respeito ao fato do Chile ter definido o que se chamou uma inserção múltipla no sistema internacional. Ou seja, privilegiar as relações com a América Latina, onde participar do Mercosul tem um papel fundamental, mas também estabelecer outras opções, tais como manter vínculos econômicos com países significativos da Ásia Pacífico, com a América do Norte e com a Europa.

O último tema, no qual tem se estabelecido um novo padrão, se refere as relações civil-militar, onde também não houve um consenso desde praticamente os anos 30. Hoje em dia estabeleceu-se uma nova relação onde os civis assumiram os temas de defesa como uma atividade própria de sua alçada. Cabe destacar que no caso chileno isso é, provavelmente, mais geral que nos outros países latino americano. Durante todo o período da Guerra Fria, os civis delegaram às super-potências a responsabilidade pela definição dessas políticas, me refiro do âmbito estratégico até o âmbito militar e, portanto, não assumiram as responsabilidades que existem nesse âmbito.

Nesta perspectiva o ajuste não tem sido fácil, porque aqueles que se perceberam como vencedores da luta contra o marxismo, não têm tido nenhuma capacidade de continuar atuando, após o triunfo da democracia e não da democracia protegida, pela forma pela qual desenvolveram e organizaram suas ações até então. Isso tem gerado um desajuste em relação ao discurso político que teve o governo militar neste período.

Hoje em dia as forças armadas desse conjunto de países estão discutindo as novas ameaças, as novas tensões e o caráter que tem as ameaças mais tradicionais. Isso tem se expressado de forma bastante inédita, tanto para um país como o Chile, como para a América Latina, como por exemplo o debate sobre como gerar participação no âmbito da defesa para produzir políticas públicas e, para isso, se gerou uma discussão sobre os objetivos da defesa, num processo que durou perto de 2 anos. Criou-se assim um grande debate, o qual o ministro denominou "uma comunidade de defesa", para discutir os principais temas do país nesse campo e o posicionamento nacional do Chile.

Nesse ponto, se destacou fundamentalmente o processo de interdependência com a Argentina e o incremento de comércio com a América Latina, onde a Argentina e o Brasil continuam como os sócios principais nessa área. Não obstante, vale a pena

destacar que, por exemplo, o Japão segue representando 18 ou 19% das nossas exportações, os EUA uma cifra equivalente, o Brasil representa 7%, e a Argentina flutua nos distintos períodos. Isso corresponde às discussões dos temas novos que tratam a política de defesa vinculada integração e segurança, a partir dos corredores comerciais, dos corredores bi-oceânicos, etc. Por exemplo, a ligação entre Santos e os portos do norte de Chile altera substancialmente o conjunto dessa região da América Latina, que é mais do que o efeito de ligar Santos até Arica. Creio que o efeito principal é de integrar o interior da América Latina. Isso porque, do ponto de vista geográfico, os portos do Chile estão mais próximos do que Santos para a exportação para a Ásia-Pacífico de produtos de certas regiões do Brasil, como na fronteira com a Bolívia.

O governo do presidente Frei definiu que não se pode modernizar o país se não se modernizar simultaneamente as Forças Armadas, processo esse que vai dos aspectos doutrinários até os aspectos de equipamentos. Nesse sentido, digamos, que a doutrina oficial aponta para a manutenção de um balanço estratégico com a região. Isso tem como expressão formal a adoção de uma política definida como de transparência, pela qual se tem anunciado que nos próximos 2 ou 3 anos estarão se tomando medidas para a substituição de alguns equipamentos das Forças Armadas que se encontram obsoletos, com mais de 25 anos de uso, alguns já apresentando fadiga material.

O marco geral no qual se inscreve a visão de segurança internacional de Chile enfatiza a vinculação entre democracia e defesa coletiva, como se reivindica e se destaca na Declaração de Santiago assinada em 1991. A importância desse tema hoje se manifestou na cúpula Ibero Americana sobre esse tema, em Santiago em 1996, e pelo vínculo cada vez mais estreito entre a democracia e os Direitos Humanos no conjunto desses países. Do ponto de vista do aporte nacional aos temas de segurança internacional se destacam fundamentalmente o tema de armas de destruição massiva, onde o Chile subscreveu não apenas o Tratado de Tlatelolco, como também ratificou o TNP. No âmbito das instituições globais o Chile está, nesse momento, deixando de ser membro do Conselho de Segurança da ONU e foi aceito como membro da Comissão de Desarmamento da ONU, assim como

tem buscado contribuir de maneira efetiva no tema dos gastos militares, sobretudo em armamentos.

Sobre o tema dos gastos militares vale a pena citar, dado que tem havido uma grande discussão das cifras e etc, um acordo significativo da última reunião entre chanceleres e ministros da Defesa do Chile e da Argentina onde ambos governos se colocaram de acordo para solicitar aos organismos internacionais de reconhecido prestígio, que gerem uma metodologia para que se possa ter uma contabilidade comum nos dois países sobre essa matéria. Com isso em mãos também se buscaria estender ao conjunto da região, aumentando o grau de transparência e confiança nas Américas.

No tema das missões de paz, o Chile definiu uma política que é basicamente a análise caso a caso, mas já tem participado plenamente, desde o ano 1948 até a data atual, porém agora com um nível muito mais globalizado do que os demais países. No tema da segurança regional, o aporte fundamental para a crise do sistema de segurança hemisférico aponta para o tema das medidas das confiança mútua, cujos resultados tem representado um suporte importante tanto para o Conselho de Segurança da ONU, como para o âmbito das análises acadêmicas.

Neste período também se desenvolveu e se incrementou o tema da diplomacia castrense em termos dos contatos entre os distintos especialistas dos países. O diálogo ministerial de defesa também tem sido muito importante porque tem possibilitado que o Chile tenha subscrito acordos específicos de diálogo com distintos ministérios de defesa. Em primeiro lugar através de fóruns bilaterais, pois se assinaram acordos desse tipo com Inglaterra, França, Alemanha, Suécia, EUA e em outro nível com Rússia e, seguindo-se esta linha, com os países asiáticos inclusive Japão.

Do ponto de vista dos principais definições e orientações da política de defesa há 4 elementos que a caracterizam: primeiro, a definição da política de defesa como um compromisso de todos os cidadãos, ou seja, um compromisso com o conjunto do país; segundo, a defesa como responsabilidade essencialmente estatal; terceiro, a defesa definida a partir de Forças Armadas eficientes e, quarto, a defesa como sendo essencialmente a construção de um contexto de paz e estabilidade. Do ponto de vista institucional

se tem buscado normatizar o conjunto de instituições envolvidas na questão da defesa, desde as reuniões dos comandantes em chefe, dos Estados Maiores, etc, até o livro branco, que no Chile cumpre um papel fundamental.

Apenas a título de ilustração, se eu tivesse que definir o conjunto dos aspectos aqui assinalados, eu diria que, primeiramente, o âmbito da segurança do ponto de vista chileno passa por resolver o conjunto de temas fronteirizos pendentes. As políticas externas tanto de Alwin como de Frei têm apontado nesse sentido. O segundo é como gerar uma política para incrementar a predictibilidade e a transparência no âmbito regional, onde se destaca a importância política e estratégica da criação do Mercosul, assim como o caráter mais associativo que tem a nova agenda internacional e, finalmente, o fato do tema da democracia cumprir um papel fundamental como valor e como princípio da política mais geral.

Inicio minha exposição analisando, sucintamente, a questão do Ministério da Defesa. A primeira proposta de criação do Ministério da Defesa no Brasil surge na década de 50, no âmbito da Escola Superior de Guerra. Essa questão voltou a ser debatida logo após o Golpe de 64, mas não prosperou. A proposta só foi reapresentada durante o processo constituinte de 1987, no âmbito da Sub-comissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. A UNICAMP foi quem reapresentou tal proposta em audiência pública dessa Subcomissão. À época, a criação do Ministério da Defesa não era objeto de estudo no Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp. Objeto de estudo era o tema do controle civil, do controle político sobre as Forças Armadas Brasileiras. Viu-se que um dos meios necessários para efetivar tal controle seria a criação de tal ministério. Não seria o único vetor, mas era necessário. Assim, a proposta de criação do Ministério da Defesa decorreu de uma necessidade política: efetivar o controle político sobre as Forças Armadas, de modo que dificultasse qualquer regressão autoritária, ou qualquer intervenção militar no processo político brasileiro. Infelizmente, o lobby militar foi bem sucedido na pressão contrária.

1 Coordenador do Núcleo de Estudos Estratégicos da UNICAMP.

A questão do Ministério da defesas só voltou ao debate na campanha presidencial de 1994, como bandeira do Partido dos Trabalhadores. Coube a mim formular a proposta de política de defesa, convidado pela direção desse partido. Nela, constava a criação do Ministério da Defesa. O atual governo anunciou que vai criar o Ministério da Defesa. Creio que isso só ocorrerá num possível segundo mandato de Fernando Henrique. Acredito que dificilmente se criará o Ministério da Defesa em curto prazo, porque o assunto defesa para este governo não é prioritário.

Várias são as razões que sustentam a criação do Ministério da Defesa. O Brasil possui quatro ministérios militares, um de cada força armada singular e o do Estado-Maior das Forças Armadas. Temos quatro políticas de defesa sendo executadas, porque, apesar de existir uma só política de defesa, existem quatro interpretações de como ela deve ser executada. Então, a existência do Ministério da Defesa proporcionaria unidade na execução dessa política, que hoje não existe. Isso é uma necessidade técnica, tão importante quanto o controle civil sobre as Forças Armadas - que é uma necessidade política.

Quanto à agenda de defesa nacional, pode-se dizer que está praticamente circunscrita ao ambiente militar e aos ministérios militares. O debate sobre defesa no Brasil é recente, e ainda não está consolidado. Tem pouca repercussão, inclusive no meio acadêmico. Nos partidos políticos dificilmente encontramos respaldo para ela. Há um exemplo dessa situação: um parlamentar para aceitar ser da Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados lhe é facultado pertencer a outra comissão mais importante, simultaneamente. Não é tal comissão que está repensando a agenda de defesa. Ela está sendo repensada nas Forças Armadas. O próprio Itamaraty trata a questão de defesa como assunto periférico e não como assunto central.

Feitas essas considerações, é necessário perguntar qual o tratamento que está sendo dado no ambiente militar à definição de uma política de defesa para o país? Deve-se perguntar como os militares estão pensando a nova organização de defesa e como estão definidos, para eles, os objetos prioritários de defesa. Dentre esses objetivos, graças a Deus, eles já estão considerando a democracia - ou melhor, o Estado democrático de direito - como objeto de defesa. A democracia nunca foi considerada objeto de

defesa no pensamento militar brasileiro. Prova disso é que, durante toda a Guerra Fria, pertencemos a um sistema de segurança hemisférica que não tinha como objeto de defesa a democracia - ou seja, o Estado democrático de direito. Aliás, ela não foi pensada por nenhum país que pertenceu a esse sistema de segurança hemisférica como objeto de defesa. Hoje o Estado democrático de direito e o território nacional são nossos principais objetos de defesa.

Mas quais outros objetos de defesa foram definidos além do Estado democrático de direito e do território nacional? Nenhum. A ausência de ameaças diretas, que possam vir a exigir respostas de natureza militar, está dificultando a definição de outros interesses nacionais como objetos de defesa. Não temos hoje um inimigo definido, personalizado, que em função do seu comportamento se poderia caracterizar uma ameaça e definir uma resposta militar a ela, caso viesse configurar a situação limite - a possibilidade real da guerra.

O Brasil não é um país livre de ameaças. Mas elas não são de natureza militar. Isso não quer dizer, necessariamente, que uma ameaça não-militar não exija uma resposta militar, pois existe a possibilidade de ameaças não-militares exigirem respostas militares. Foi o caso do Japão na 2ª Guerra Mundial, quando ameaças de natureza não-militar acabaram levando-o à guerra. O Brasil, atualmente, não tem ameaças de natureza militar, e as ameaças de natureza não-militar não implicam resposta militar. Aliás, mesmo que elas exigissem decisão nesse sentido, não teríamos capacidade de dar a resposta adequada. Por exemplo, não temos capacidade de dar uma resposta adequada se algum interesse nacional for lesado fora do nosso continente. Nem mesmo no nosso continente, na nossa base continental, teríamos condições de aprofundar operações militares na defesa de tais interesses.

De qualquer modo, embora não seja normalmente dito, a estratégia militar brasileira tem caráter ofensivo. Essa atitude é doutrinária. No caso de uma ameaça vir a configurar uma situação de guerra, uma situação-limite, devemos antecipar nossas operações para impedir que as operações militares do inimigo sejam realizadas em território nacional. Na hipótese de não termos tal possibilidade - de antecipação ao conflito-, deveremos, no

menor tempo possível, passar à contra-ofensiva de maneira a transferir as operações militares para fora do território nacional, aprofundando-as no território do inimigo. Por isso é que determinados conceitos -por exemplo, suficiência defensiva, dissuasão defensiva e defesa não provocativa- não são operacionalizados no pensamento estratégico brasileiro.

Sobre a questão do entendimento militar entre o Brasil e a Argentina, pode-se dizer que ele chegou tarde, por uma razão muito simples. Se o Brasil e a Argentina tivessem historicamente, tido relações econômicas mais profundas, esse entendimento teria sido feito a muito tempo. Isso ficou provado. O atual entendimento militar começou exatamente quando se iniciou a cooperação de caráter econômico. A Declaração de Iguazu de 1985 afastou o principal complicador das relações entre os dois países, a questão nuclear. A partir dali, Brasil e Argentina tomaram a decisão política de renunciar à posse da arma nuclear. Logo em seguida, tivemos o início do processo de cooperação bilateral, que, por sua vez, foi o início de todo esse processo de integração que se seguiu à Ata de Buenos Aires de dezembro de 1986.

Esse entendimento vai bem. Só que há alguns complicadores. Compartilho da posição defendida por alguns setores brasileiros, que reconhece e enfatiza a diferença entre Brasil e Argentina no que diz respeito a integração sul-americana. Enquanto que para nós a integração é um projeto político e econômico, para a Argentina isto é apenas um projeto econômico. Então, é muito difícil pensarmos um entendimento em termos de segurança entre os dois países, se os dois países não tem o mesmo objetivo em relação a integração sul-americana. Quer dizer, nós só podemos pensar a integração em termos de segurança, se considerarmos que alguma função política a integração econômica vai ter. Caso isso não exista, não se pode pensar em entendimentos em termos de segurança, no sentido mais amplo de segurança regional.

Quanto à corrida armamentista, que é um tema que não se abordou aqui, mas que está nas pautas dos jornais, comenta-se que o Chile vai adquirir F-16 dos Estados Unidos, e que a Argentina vai fazer o mesmo. Para o Brasil, esses países podem comprar o que quiserem em termos de armamento, pois não estamos interessados nesse jogo. Em termos de defesa, o Brasil tem outras prioridades. Dentre estas outras prioridades não está,

necessariamente, a aquisição de equipamentos e armamentos militares de alta tecnologia, pois o Brasil não dispõe de recursos para tanto.

Quanto aos Estados Unidos, o professor Tulchin disse que esse país não tem ainda definidos seus interesses estratégicos para a América Latina. Eu acho irrelevante pensar nisto, já que podemos considerar outro referencial. O referencial é que os Estados Unidos são hegemônicos na América Latina e não deixarão de exercer sua hegemonia num horizonte visível, num futuro imediato - e, até mesmo, num futuro remoto. Então, temos que pensar a América do Sul e o Brasil em termos de integração, em termos de segurança e em termos de defesa nacional, considerando que os Estados Unidos têm uma política de poder para a América Latina. Por essa razão, se os EUA já têm seus interesses estratégicos definidos ou não é até irrelevante, pois basta que seu objetivo maior esteja muito claro - preservar o exercício de sua hegemonia no hemisfério.

O que está acontecendo em relação a ALCA e o Mercosul é bastante elucidativo. A ALCA é um projeto político para os Estados Unidos antes do que um projeto econômico. Não obstante, o Brasil não pode transformar o confronto sobre como deverá ser a ALCA, ou se devemos antecipar ou não a sua criação, em um jogo de soma zero. Isso porque, se colocarmos em termos de jogo de soma zero, o Brasil passa a não ter alternativa. Não podemos permitir que a criação da ALCA venha a ser uma ameaça aos interesses nacionais futuros: A criação da ALCA da maneira, da forma, nos critérios, com os objetivos e com os prazos definidos pelos Estados Unidos significará para o Brasil um segundo choque neoliberal - e não teríamos fôlego para sustentá-lo. Isto é também válido para a Argentina, porque o Brasil pode ficar de joelhos, mas com esse segundo choque neoliberal a Argentina vai a nocaute. Dessa forma, esta deve ser a nossa preocupação: não ser contra a ALCA dizendo que o Mercosul é intocável, mas não deixar que um novo choque leve o Brasil à desindustrialização e à desnacionalização. O Brasil não tem condições de suportar um segundo choque neoliberal, aliás, como qualquer país sul-americano também não tem essas condições.

São estas as considerações que gostaria de deixar registradas sobre o tema apresentado, assim como para deixar clara a minha posição neste debate.