

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de  
Conjuntura em Relações  
Internacionais

N<sup>os</sup> 34/35

Maio – Junho – 2003



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

## S U M Á R I O

### NOVAS FORMAS DE APROXIMAÇÃO DA ÁSIA-PACÍFICO (II)

PAULO ANTÔNIO PEREIRA PINTO

#### II GUERRA DO GOLFO:

#### A INCONFORMAÇÃO DA NOVA ORDEM MUNDIAL

VIRGÍLIO CAIXETA ARRAES

### CONGO E SUDÃO: EIXOS DE DISPUTA GEOPOLÍTICA CLÁSSICA OU NOVO PARADIGMA DA GUERRA MODERNA?

JOÃO FÁBIO BERTONHA

#### A IMPRENSA PERDE A GUERRA

ANA MARIA RODRIGUES DE OLIVEIRA

#### O BRASIL E OS ACORDOS

#### ECONÔMICOS INTERNACIONAIS

VALERIO DE OLIVEIRA MAZZUOLI

### UNIÃO EUROPÉIA: PÓLO ALTERNATIVO

#### DE PODER, “CIVILIAN POWER” OU

#### ALIADO INCONDICIONAL DOS

#### ESTADOS UNIDOS?

MIRIAM GOMES SARAIVA

#### AS VITÓRIAS DE BUSH

CRISTINA SOREANU PECEQUILO

#### OS EMIGRANTES E A POLÍTICA

#### EXTERNA DO BRASIL, DO MERCOSUL

#### E DA UNIÃO EUROPÉIA. UMA AGENDA

#### DE PESQUISA

JOÃO FÁBIO BERTONHA

#### A OTAN DO SÉCULO XXI:

#### A CÚPULA DE PRAGA

CRISTINA SOREANU PECEQUILO

### EUA: (NOVA) GUERRA DO GOLFO?

VIRGÍLIO CAIXETA ARRAES

## *Novas formas de aproximação da Ásia-Pacífico (II)*

**Paulo Antônio Pereira Pinto\***

Na coluna anterior, procurou-se identificar temas que compõem, entre outros, agenda de preocupações comum à Ásia-Pacífico. Foi ressaltado, também, que dinâmica regional própria e o fortalecimento da cidadania poderiam indicar que propostas brasileiras originais facilitariam novas formas de interlocução com a área.

Pensava-se, então, por um lado, no diálogo sobre questões de caráter estratégico, que envolvam a exploração de oportunidades para a transformação estrutural da sociedade, da economia e de maneiras de inserção internacional do Brasil e países desta parte do mundo.

Por outro, tinham-se em mente sugestões práticas quanto à exploração de vias complementares de aproximação entre o Brasil e a região. Isto é, a mesma dinâmica que está proporcionando a integração e cooperação entre países e culturas permite identificar transformações em curso, que implicam na reestruturação produtiva, reorganização político-institucional, reformulação vivencial e reconfiguração cultural e societária<sup>1</sup>, que passarão a exigir novas iniciativas de aproximação.

Em textos já publicados, sobre desafios e oportunidades para o adensamento das relações bilaterais e promoção da imagem do Brasil, ressaltou-se que países asiáticos desenvolvem exercício de reflexão, em busca de projeto regional que reflita uma agenda própria de preocupações, em resposta a questões no campo de segurança, transformações econômicas, sociais, culturais e políticas. Nesses setores, é sabido, existem propostas brasileiras originais que poderiam tornar-se novos temas para a interlocução com a área.

Entre estas, encontram-se os referentes:

- À sociedade global de informação, onde o Brasil já detém razoável base tecnológica-industrial em telecomunicações e informática, além de experiência significativa de sua aplicação em alguns setores de

\* Diplomata de carreira e já serviu por mais de treze anos na região da Ásia-Pacífico, sucessivamente, em Pequim, Kuala Lumpur, Cingapura e Manila, em missões permanentes, e Xangai e Jacarta, provisoriamente. Em setembro de 1994 foi o coordenador da primeira missão acadêmica brasileira que visitou Cingapura, Pequim e Hong Kong. Atualmente é o Diretor do Escritório Comercial do Brasil em Taipé, Taiwan. As opiniões expressas no presente texto são exclusivamente as de seu autor.

<sup>1</sup> “A Época das perplexidades”. Por René Armand Dreifuss. Vozes.

atividades. Tendo em vista a dimensão estratégica do assunto, poderia ser oportuno propô-lo para o debate com capitais asiáticas. Isto porque, estas defrontam-se com questões idênticas referentes ao desafio da formulação de novas estratégias nacionais, que levam em conta o desenvolvimento de tecnologias de ponta;

- Ao ordenamento territorial, entendido, hoje, como a expressão espacial das políticas econômica, social, cultural e ecológica. Trata-se, portanto, de estratégia de desenvolvimento cuja finalidade última é a plena apropriação pelo país de seu próprio território, em condições sustentáveis do ponto de vista ecológico e econômico e também de temas correlatos de fundamental importância como os da correção das disparidades regionais e da integração nacional. Poucos países encontram-se tão capacitados, como o Brasil, para a implementação de seu ordenamento territorial e do correto uso da ferramenta principal para sua consecução, que é o zoneamento ecológico-econômico. Assim, poderia ser cabível a inclusão da experiência adquirida no ordenamento territorial do Brasil, e sua possibilidade de transferência a países asiáticos, como contribuição para a formulação de agenda de preocupações comuns; e
- À política de defesa nacional que, no Brasil, representa importante avanço conceitual, por refletir uma concepção integrada de autodefesa frente a ameaças externas, envolvendo tanto considerações militares, quanto civis. A principal inovação desta política, como se sabe, está anunciada no parágrafo que afirma ser necessária a

formulação de uma política de defesa sustentável, na qual se correlacionem, de forma inequívoca, a segurança do estado e o bem-estar da sociedade. Tais conceitos, segundo tem sido possível observar de Taipé, coincidem com discussões em curso em centros de estudos na Ásia-Pacífico.

Coloca-se, assim, a necessidade de criação de uma moldura que proporcione encontros regulares entre intelectuais asiáticos e brasileiros, a fim de que se conheçam melhor os interesses comuns a cada uma destas partes do mundo. Tal intercâmbio permitiria, por um lado, um conhecimento da agenda de preocupações identificadas no âmbito do crescente processo de cooperação entre a China e o Sudeste Asiático, e, por outro, proporcionaria àqueles países um visão de propostas brasileiras originais. Constituir-se-ia, em suma, uma via complementar de aproximação e interlocução.

Nesse sentido, foi realizada, por exemplo, a primeira Missão Acadêmica Brasileira à Ásia-Pacífico, que, em setembro de 1.994, visitou, em Cingapura, Pequim e Hong Kong, instituições de estudos estratégicos dedicadas ao estudo de política internacional, segurança, integração e cooperação econômica.

Em muitos casos, centros deste tipo, principalmente nos países membros da ASEAN, assessoram política e economicamente seu governo. O relacionamento com instituições do gênero, portanto, pode ter efeito multiplicados que não deve ser subestimado. Por seu intermédio: é possível estabelecer valioso canal complementar de diálogo com dirigentes locais; é facilitada a identificação de interesses comuns no cenário internacional; e são favorecidas novas formas de cooperação científico-tecnológicas e, possivelmente, empreendimentos econômicos conjuntos.

## ***II Guerra do Golfo: a inconformação da nova ordem mundial***

**Virgílio Caixeta Arraes\***

A I Guerra do Golfo, há pouco mais de uma década, foi celebrada como a marca da nova ordem mundial do pós Guerra Fria: o modelo democrático liberal do Ocidente consubstanciar-se-ia, no plano internacional, na adoção da segurança coletiva, chancelada pela Organização das Nações Unidas. Desta forma, encerrar-se-ia definitivamente a antiga divisão espacial do mundo para o espraiamento e a consolidação de uma sociedade internacional, fundamentada em princípios político-econômicos emanados da principal potência do século XX: os Estados Unidos, vencedores dos três grandes conflitos – I e II Guerras Mundiais e Guerra Fria.

Todavia, o fim do império soviético punha em cena uma questão nova no cenário mundial: a extinção de um Estado opositor – desconsiderando a permanência da China, nominalmente comunista, mas gradativamente absorvendo o modelo capitalista de produção – ensejou obrigatoriamente a progressiva aceitação de um adversário imaterial, ou seja, um princípio ou uma visão de mundo que poderia, transitoriamente, localizar-se em um ou mais países, sem fixar-se, necessariamente, nele(s).

Isto decorreu do malogro de possíveis novos confrontantes dos Estados Unidos como o Japão, ‘promessa’ da década de 80, que estacionou nos anos 90; a Alemanha, imersa em seu processo de refundação, que não pôde contemplar a emergência de um novo império; a França que, apesar de sua postura de independência, aceitou parceiros, tanto no âmbito europeu, com a Alemanha, como no multilateral, com os Estados Unidos na I Guerra do Golfo; e, por fim, a Rússia, simulacro da antiga União Soviética, que ostentou glórias passadas projetadas de forma trêmula no presente.

Com tal conjuntura, os Estados Unidos converteriam seus desígnios em objetivos internacionais,

almejando a obtenção de uma duradoura harmonia de interesses, apenas com o compartilhamento de parte do exercício do poder, reproduzindo em escala mais ampliada a forma utilizada, há décadas, com a Grã-Bretanha. Esta postura seria incorporada pela dupla gestão democrata nos anos 90, com Clinton. Seu relativo sucesso permitiria propagar o neoliberalismo, por exemplo, como o melhor modo de desenvolvimento tanto para a América Latina como para a Europa Oriental. Haveria, no 1º Mundo, a formação de um *modus vivendi* comum codificado na 3ª Via, talhada especialmente para ter uma flexibilidade que pudesse agregar trabalhistas britânicos, socialistas franceses, socialdemocratas alemães, socialistas espanhóis, esquerdistas italianos, socialdemocratas brasileiros e democratas norte-americanos.

Destarte, com tal consenso, os Estados Unidos partiriam, de modo persuasivo, para a construção de uma nova legitimidade internacional, em que posturas políticas e econômicas seriam atingidas por adesão crescente e não por obediência, advinda de ameaças ou de temores diretos.

Entretanto, talvez, na ausência de um país à sua altura, a busca pela liderança internacional seria substituída pela aspiração à hegemonia, ao efetuar-se a troca, por margem mínima na eleição presidencial de 2000, de democratas por republicanos, os quais aplicariam padrões de comportamento do período da Guerra Fria, de cunho dicotômico, à nova ordem pós bipolar. A princípio, a mudança de procedimento ainda amalharia apoio, como no caso do confronto com o Afeganistão, a cuja culpa se atribuiu o atentado terrorista de 2001. Posteriormente, na ausência de um Estado que personificasse robustamente determinado conceito ou ideologia considerado negativo, a coesão ocidental lentamente se desfaria,

\* Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB).

de sorte que até pequenos países se manifestariam contra novas ações militares, como na II Guerra do Golfo.

Por conseguinte, a esmagadora vitória militar sobre o Iraque, repetindo o sucesso do embate contra o Afeganistão, e a sua conseqüente transformação, mesmo que provisória<sup>1</sup>, em um protetorado de uma

única bandeira, com a nomeação de um cônsul militar, que seria auxiliado por mais de 450 assessores<sup>2</sup>, proporciona que a nova ordem mundial, esboçada na década de 90, esboroou-se e tornou-se história. Resta aguardar, pois, se a novel ordem realmente será 'nova' ou se, tal como sua antecessora, em breve, tornar-se-á também parte do passado.



<sup>1</sup> Segundo o Presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado, Richard Lugar, os Estados Unidos precisariam permanecer ao menos 5 anos no Iraque para desenvolver um governo democrático. [www.estado.estadao.com.br/editorias/2003/04/22/int022.html](http://www.estado.estadao.com.br/editorias/2003/04/22/int022.html)

<sup>2</sup> [www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A394-2003Apr21.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A394-2003Apr21.html)

### ***Como publicar Artigos em Meridiano 47***

O Boletim *Meridiano 47* resulta das contribuições de professores, pesquisadores, estudantes de pós-graduação e profissionais ligados à área, cuja produção intelectual se destine a refletir acerca de temas relevantes para a inserção internacional do Brasil. Os arquivos com artigos para o Boletim *Meridiano 47* devem conter até 90 linhas (ou 3 laudas) digitadas em Word 2000 (ou compatível), espaço 1,5, tipo 12, com extensão em torno de 5.500 caracteres. O artigo deve ser assinado, contendo o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional. Os arquivos devem ser enviados para [editoria@relnet.com.br](mailto:editoria@relnet.com.br), indicando na linha *Assunto* "Contribuição para Meridiano 47".

## ***Congo e Sudão: eixos de disputa geopolítica clássica ou novo paradigma da guerra moderna?***

**João Fábio Bertonha\***

Há alguns meses atrás, nesse mesmo espaço, Wolfgang Döpcke publicou um interessante artigo sobre as guerras no Congo nas últimas décadas e as imensas perdas humanas advindas desses conflitos. Döpcke também conseguiu, de forma bastante feliz, descrever os meandros da política congoleza dos últimos anos. O artigo é finalizado, enfim, com algumas interrogações sobre o futuro do Congo e se este país simbolizaria o destino da África como um todo.

No presente artigo, pretendo avançar algumas das idéias de Döpcke e refletir sobre as fraturas geopolíticas que ajudam a explicar a atual situação na República Democrática do Congo (ex-Zaire) e em outro país chave, geopoliticamente falando, da região, o Sudão. Posto isso, tentarei ampliar as discussões para os dilemas das guerras na África atual e no mundo como um todo.

No caso do Congo, parece evidente que vários fatores ajudam a explicar a caótica situação em que se encontra aquele país. Um dos mais relevantes, a meu ver, é o vácuo geopolítico deixado pelo enfraquecimento do Estado congolês a partir do fim da Guerra Fria, que cortou a fonte de financiamento externo que ajudava o governo de Mobutu Sese Seko a manter o controle do Estado desde os anos 60. Com efeito, sem recursos externos para cooptar as elites regionais, aplicando uma política de “dividir para governar” que acabou ajudando a fragmentar o país e tendo saqueado os recursos nacionais por tantos anos, não espanta o enfraquecimento do poder central do regime e a queda de Mobutu em 1997.

Cumprido deixar claro desde o início minha total e completa antipatia pela figura de Mobutu ou pelo

Estado por ele governado. No entanto, em que pesem as heranças sociais e humanas trágicas que ele deixou, a existência de um Estado minimamente organizado no centro da África permitia ao menos um pouco de estabilidade e de controle do apetite dos vizinhos pelo território e pelas riquezas congolezas. Isso acabou com a decadência do regime de Mobutu e sua queda.

Com a chegada ao poder de Kabila, a desagregação da estrutura do Estado se completou e as lutas entre rebeldes, governo, etnias e tribos se generalizou. O território congolês, além disso, se tornou presa das ambições dos vizinhos. Em 1998, tanques, aviões e soldados de Angola, do Zimbábue e da Namíbia entraram no Congo para apoiar Kabila, enfrentando rebeldes fortemente apoiados por Ruanda e Uganda, os quais o haviam colocado no poder um ano e meio antes, mas que agora queriam a sua cabeça. Os interesses envolvidos ali variavam desde do mais puro desejo de saquear um território rico em recursos naturais até a proteção de áreas do seu próprio território de movimentos de oposição abrigados no Congo (caso de Angola, que também interveio, pelo mesmo motivo, em 1997, na República Popular do Congo, vizinha do Ex-Zaire) ou dar apoio a guerrilheiros de sua etnia ou de seu credo político que poderiam ser úteis para pressionar política e militarmente um vizinho incômodo. Parece provável que também estivesse presente um desejo da etnia tutsi (hoje dominante em Ruanda, Burundi e Uganda) de redefinir as velhas fronteiras africanas e criar um “Tutsistão” no leste da África, ainda que os interesses imediatos estejam predominando claramente, o que levou inclusive a choques entre Uganda e Ruanda em 2000. Nesse jogo, alianças vem e vão e promessas de

\* Doutor em História Social pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), pesquisador associado do Centro de Estudos de Migrações Internacionais (CEMI) da mesma Universidade e Professor de História Contemporânea na Universidade Estadual de Maringá/PR.

paz são sucedidas por novas declarações de guerra.

No Sudão, a situação não parece muito diferente. Dominado por um Estado fundamentalista odiado pela parte não muçulmana de sua população e visto com desconfiança no exterior, o Sudão parece estar caminhando para a desagregação interna. Etiópia, Eritreia, Egito, Uganda e outros de seus vizinhos cobiçam alguns de seus recursos (como a água), ao mesmo tempo em que travam guerras entre si tanto diretamente como através do apoio a grupos guerrilheiros. Da mesma forma que no Congo, ambições geopolíticas sobre um Estado enfraquecido se articulam com políticas de defesa identitária, religiosa ou tribal para promover a guerra e, no limite, a mudança das fronteiras internacionais, enquanto “senhores da guerra” matam, roubam e mudam de alianças simplesmente como meio de vida. Não sei evidentemente se o Sudão vai chegar ao nível de desagregação do Congo, mas não parece impossível.

A pergunta que fica é se esse quadro que vemos nesses dois países pode se repetir em outras regiões da África e a resposta é, infelizmente, que sim. Vários Estados africanos já se dissolveram ou estão em processo de (como a Somália), deixando campo aberto para guerras tribais, conflitos entre “senhores da guerra” e redefinição de fronteiras estatais. A agressão em busca de recursos econômicos valiosos para a própria manutenção dos Exércitos (como petróleo e diamantes em Angola, Congo e Serra Leoa) também está se tornando um padrão. Por fim, o tradicional conflito Estado/Estado que definia as guerras no passado continua, como vimos acima, mas mesclado com outras linhas de tensão (brancos/negros, muçulmanos/cristãos, tutsis/hutus e outras) que perpassam e se inter cruzam com os interesses de cada Estado, tornando o quadro geopolítico ainda mais indefinido.

Na verdade, não creio que esta situação seja exclusiva da África. Os “senhores da guerra” reapareceram em pontos dos mais diversos no planeta nos últimos anos (como na Birmânia ou no Afeganistão); vários eixos de disputa geopolítica entre potências

regionais estão ativos nesse exato momento (como na Ásia Central ou na Europa do Leste) e disputas por recursos econômicos também continuam (como a demanda por água entre israelenses e palestinos ou turcos e sírios). Do mesmo modo, várias das guerras atuais não envolvem apenas Estados, mas outras identidades, como a ideológica (Colômbia), a religiosa (Tchetchênia), a tribal (Bósnia) e outras que se contradizem e se interpenetram. No entanto, é na África que a situação atingiu níveis de barbárie mais preocupantes.

Sem querer esgotar a questão, me parece que essa triste especificidade africana se deve tanto ao fato do colapso dos Estados ser mais acentuado nesse continente, como à circunstância da crise econômica e social africana ser muito mais dramática do que em outros lugares, o que não só alimenta a própria crise do Estado (e é alimentada por ele) como gera um clima de “salve-se quem puder” que leva ao aumento das tensões. Do mesmo modo, a miséria e a pobreza da África e a concepção presente atualmente no mundo ocidental de que “ela já está definitivamente perdida” parece afastar as grandes potências de qualquer esforço para ajudar a sanar essa situação, a não ser no caso remoto em que seus modestos interesses na região sejam afetados. A intervenção americana na Somália em 1992 já demonstrou que uma ação militar direta, mesmo bem intencionada, não dá grandes resultados e ninguém diz que a África deve ser recolonizada. Mesmo nesse novo mundo pós World Trade Center, porém, será que preocupações humanistas não se coadunam com a segurança e o realismo político? Os africanos terão que virar terroristas para serem lembrados, de algum jeito, pelos ricos? Questões para as quais não tenho resposta, mas que me parecem essenciais se queremos fazer algo realmente pelo futuro do continente e não continuar a deixar tudo como está. Dar lagosta e caviar a alguns presidentes e reis da África de vez em quando em reuniões em Paris ou Toronto pode matar a fome de alguns africanos, mas não vai resolver o problema das centenas de milhões que estão na fila.

## A imprensa perde a guerra

Ana Maria Rodrigues de Oliveira\*

A morte de doze jornalistas em apenas 20 dias de conflito, a submissão de diversos veículos de comunicação a um forte esquema de censura e a prevalência da propaganda sobre a informação apontam para uma constatação sombria: a imprensa perdeu a guerra.

Na terça-feira, dia 8, quando as imagens de Bagdá evidenciavam o ataque de tanques norte-americanos ao Hotel Palestine, onde se hospedavam correspondentes estrangeiros, o ato de agressão atingia não somente os profissionais da mídia, mas a sociedade internacional ao colocar em xeque o princípio da liberdade de imprensa e de expressão.

De nada valeram os comunicados prévios ao Pentágono sobre a localização dos escritórios dos meios de comunicação. Por isso, há que se fazer um balanço menos otimista sobre o papel da mídia na atual crise e, ainda, questionar a respeito das condições que têm sido impostas pelos governos à área da comunicação.

Que alternativas se apresentam diante desse quadro?

A primeira delas é a retomada urgente do debate sobre a Comunicação internacional, de suas implicações para o desenvolvimento e a paz entre os povos e a implementação de ações visando-se garantir o trabalho pleno e livre da imprensa. A atual crise no Iraque vem mostrar a necessidade de que governos democráticos adotem a iniciativa de reacender os debates sobre a Comunicação nos diversos fóruns internacionais, de forma que o tema ocupe a ordem do dia, ao lado de questões como segurança e defesa do meio ambiente.

Relembre-se que, durante os anos 70-80, o Movimento dos Países Não-Alinhados liderou uma ampla mobilização nesse sentido. Através de vários esforços, como a criação de grupos de trabalho, da

produção de competentes diagnósticos, países não-alinhados, aí incluído o Brasil, fizeram aprovar, em assembleias-gerais da ONU e da Unesco, diversas resoluções direcionadas à implementação de uma Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação (Nomic), ou seja, mais democrática e justa.

Muitas das propostas concebidas não chegaram a ser efetivadas. Um dos principais motivos foi a retirada dos Estados Unidos e Inglaterra da Unesco, no início da década de 80. Não seria, pois, o momento oportuno de se retomar essa luta? Como uma segunda alternativa, poder-se-ia esperar que a visibilidade propiciada pela intensa veiculação de imagens e notícias sobre o conflito venha iluminar um caminho em prol da observância do direito dos povos de viver em paz e em liberdade. Incluem-se, nesse caso, ações por iniciativa tanto da sociedade civil quanto de alguns governos voltadas a que se responsabilizem, de fato, líderes que, por atos de força, criam constrangimentos e sofrimentos a outros povos.

Um importante debate sobre a Informação está em curso. Pergunta-se também: que características diferenciam a cobertura sobre o conflito no Iraque de outras? Que novas formas de comunicação estão se desenvolvendo?

Existem, pelo menos, duas novidades. A primeira tem sido a participação marcante – ainda que iniciada durante os ataques ao Afeganistão em 2001 – de redes árabes de televisão. As emissoras Al Jazeera, do Qatar, Al Arabya, da Arábia Saudita, e Abu Dhabi, dos Emirados Árabes Unidos, têm ocupado grande espaço e se destacam por mostrar o “outro lado” do conflito. Paradoxalmente, a poderosa CNN vem comprando imagens da Al Jazeera. Se dependesse das grandes emissoras norte-americanas, ligadas a grandes corporações – a título de exemplo, a CNN faz parte do grupo Time – Warner – AOL – o mundo teria

\* Jornalista, Cientista Política e professora da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC-Minas.

assistido quase tão somente ao “espetáculo” das armas – o que ocorreu durante a Guerra do Golfo, em 1991 – e não teria tido acesso às imagens do drama vivido pela população iraquiana. Às televisões árabes, junta-se a emissora estatal portuguesa RTP, que mostrou as primeiras imagens do conflito.

Como segunda novidade, evidencia-se o enorme circuito de informações gerado na Internet, através dos e-mails enviados por soldados a suas famílias, numa espécie de “diário de guerra”, das milhões de mensagens enviadas por cidadãos e movimentos organizados em defesa da paz e com

propostas como a de boicote a produtos de empresas norte-americanos. Acrescentam-se os sites com notícias.

Apesar dessas mudanças, a tarefa de informar com isenção continua a ser um grande desafio, como vem mostrar o conflito no Iraque. Admitindo-se, de um lado, a existência de mecanismos de censura, que têm sido impostos implacavelmente em favor de interesses políticos e econômicos, e, de outro, a necessidade de que as notícias sejam veiculadas de uma forma fiel à realidade, é certo que a comunicação é tema de grande relevância para a sociedade mundial.



## *O que é o IBRI*

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

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: José Flávio Sombra Saraiva

Diretoria: Antônio Carlos Lessa, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Luiz Fernando Ligiéro

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

# O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais

Valerio de Oliveira Mazzuoli\*

O tema que trago hoje à reflexão dos leitores é atual e importante. Sobre ele os constitucionalistas e os internacionalistas não têm se debruçado como deveriam, em que pese as suas sérias e comprometedoras conseqüências práticas. Trata-se do problema dos acordos empreendidos pelo Estado brasileiro junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), como meio de levantar numerário em dinheiro para superar dificuldades econômicas internas.

Com a finalidade de suprir esta lacuna na doutrina jurídica brasileira, coordenamos com o Prof. Roberto Luiz Silva, da Universidade Federal de Minas Gerais, o livro *O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*, recém publicado pela Editora Revista dos Tribunais, cuja pretensão foi conjugar o enfoque econômico da questão com sua perspectiva jurídica, que muitas vezes vê-se relegada injustificadamente a segundo plano, notadamente por atos de agentes do Poder Executivo. O tema quase não tem sido estudado entre nós e um dos primeiros e raros trabalhos jurídicos escritos sobre ele é do ilustre Prof. Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, atual Consultor Jurídico do Ministério do Relações Exteriores (vide o seu estudo “Natureza jurídica e eficácia das Cartas de Intenções ao FMI”, publicado no *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, ano XLIV, n.ºs 75/76, Brasília, jul./dez. 1991, pp. 51-72).

Jamais se vislumbrou na doutrina brasileira – como sempre destacou o Prof. Celso D. de Albuquerque Mello –, um sério interesse no estudo “jurídico” dos acordos do Brasil com o FMI, bem como no adequado tratamento científico do mesmo. A quase totalidade dos comentaristas do texto constitucional brasileiro ignoram o problema, e não fazem sequer uma referência a ele quando dos seus comentários ao art. 52, inc. V, da Carta Magna de

1988, que trata das operações externas de natureza financeira de interesse da União e sua autorização pelo Senado Federal, onde se incluem, indubitavelmente, os acordos do Brasil com o Fundo Monetário Internacional. Os internacionalistas, por sua vez, parecem não vislumbrar no tema uma alta relevância jurídica, ao ponto de os levar, ainda que de passagem, a um estudo mais profundo sobre o mesmo em seus cursos e manuais.

Existe muita confusão, ademais, entre o conceito de “acordo econômico internacional” e de “tratado internacional”, não tendo a maioria da doutrina procurado diferenciar bem as suas características. São poucos os estudos destinados à compreensão das diferenças pontuais entre os acordos econômicos internacionais, os acordos administrativos internacionais (*executive agreements*), os contratos administrativos internacionais (*State contracts*) e os tratados internacionais em devida forma. Daí a imperiosa necessidade em se estudar, tanto sob o ponto de vista jurídico quanto sob o aspecto econômico, as causas e os efeitos desses acordos externos, empreendidos pelo Executivo, no âmbito do direito interno brasileiro, delineando e melhor definindo o seu conteúdo e âmbito de aplicação.

Portanto, estava mais do que na hora de se produzir, no Brasil, um volume de estudos jurídico-científicos, com a colaboração de especialistas nacionais e estrangeiros na matéria, com a finalidade de dar um novo impulso à produção doutrinária do Direito Internacional Econômico neste campo pouco explorado dos acordos econômicos internacionais.

Os textos que compõem a referida obra agregam finalidades prioritárias e bem definidas: tratam do tema sob a ótica da perspectiva jurídica e da econômica, sempre sob o ponto de vista do impacto dos acordos econômicos internacionais no

\* Professor de Direito Internacional Público e Direitos Humanos na Faculdade de Direito de Presidente Prudente-SP.

ordenamento jurídico brasileiro. Dela participaram Alejandro Daniel Perotti, Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, Eduardo Biacchi Gomes, Flávia Piovesan, Jete Jane Fiorati, João Bosco Lee, Juan José Galeano, Laércio Rodrigues de Oliveira, Maria de Fátima Ribeiro, María Gattinoni de Mujía, Márcio Luís de Oliveira, María José Rodríguez de Della Sala, Osvaldo Agripino de Castro Jr., Paulo Caliendo, Paulo Roberto de Almeida, Roberto Luiz Silva, Saulo José Casali Bahia, Silvério T. Baeta Zebral Filho e Valerio de Oliveira Mazzuoli.

Como se pode facilmente perceber, estamos diante de uma obra sem precedentes na literatura jurídica brasileira. A qualidade dos trabalhos reunidos neste livro demonstra a preocupação em se estabelecer parâmetros mínimos para a conduta do Executivo brasileiro, no que tange ao comprometimento do país no cenário internacional. A presente obra tem, ainda,

o mérito de romper com as barreiras existentes entre o *direito* e a *econômica*, conjugando-os num só todo harmônico, em prol de um resultado comum.

Trata-se de um tema atual e importante, não somente em virtude dos acordos do Brasil com o Fundo Monetário Internacional, mas também em relação aos efeitos que poderão ser sentidos pelos brasileiros em decorrência de tais transações econômicas internacionais.

Assim, só nos resta desejar que o presente trabalho, que ora vem à lume, seja muito bem recebido pelos estudiosos do Direito Internacional e por todos aqueles que se interessam pelo tema dos acordos econômicos internacionais. Esperamos, com esta iniciativa, ter contribuído para o avanço das discussões doutrinárias, jurídicas e econômicas, no que toca ao impacto e às conseqüências dos acordos econômicos internacionais em nosso país.



## Sobre Meridiano 47

O *Boletim Meridiano 47* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental nem se filia a organizações ou movimentos partidários. *Meridiano 47* é uma publicação digital, distribuído exclusivamente em *ReINet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais* ([www.relnet.com.br](http://www.relnet.com.br)), iniciativa da qual o *IBRI* foi o primeiro parceiro de conteúdo. Para ler o formato digital, distribuído em formato PDF (*Portable Document Format*) e que pode ser livremente reproduzido, é necessário ter instalado em seu computador o software *Adobe Acrobat Reader*, versão 3.0 ou superior, que é descarregado gratuitamente em <http://www.adobe.com.br/>.

© 2000-2002 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores.

# União Européia: pólo alternativo de poder, “civilian power” ou aliado incondicional dos Estados Unidos?

Miriam Gomes Saraiva\*

A guerra dos Estados Unidos, junto ao Reino Unido e Espanha, contra o Iraque trouxe à tona questões importantes que hoje fazem parte dos debates nos meios acadêmicos e políticos dos países da União Européia: o que representa para a Europa a Aliança Atlântica? Até que ponto a segurança européia deve ser dependente da Otan? Em que medida a União Européia pode ser um parceiro não-subordinado dos Estados Unidos? Para uma região que já sofreu guerras trágicas, faz sentido dividir uma política de intervenção em países fora dos marcos da Otan que têm comportamentos em desacordo com as expectativas norte-americanas e européias?

Atualmente, embora exista formalmente uma política externa e de segurança européia, e embora em 1999 tenha sido aprovada a criação de uma política européia de defesa e segurança, na prática a União Européia não tem um sistema de defesa próprio organizado e estes temas são discutidos em diversos foros. Na passagem para os anos 90, quando discutia-se a estruturação de um comportamento externo comum, parte dos Estados membros foram contra e, afinal, o Tratado de União Européia, que entrou em vigor em 1993, incorporou a questão da segurança através da Política Externa e de Segurança Comum (Pesc), mas apenas deixando-a em aberto. Define possibilidades formais para, no futuro, organizar-se uma política de defesa própria. Manteve a separação formal entre União Européia Ocidental (organização européia de defesa composta pela maioria dos países da União que foi criada depois da II Guerra) e a idéia de atuar nos marcos da Otan foi reforçada. Existem assim três foros para se discutir questões de segurança e defesa e, dentre eles, a Aliança Atlântica (até em função da capacidade de organização militar dos Estados Unidos) foi referendada como principal.

No entanto, o fim da Guerra Fria colocou para os países da União Européia um problema prático. Para os Estados Unidos, tornou-se natural que os países europeus -seus principais aliados e co-gestores da nova ordem – dividam em maior medida do que faziam quando estavam na fronteira do bloco socialista a manutenção da segurança internacional e do comportamento adequado por parte de terceiros Estados. Mas foi depois do 11 de Setembro, que esta cobrança tornou-se mais pesada para os europeus: o terrorismo não é nacional e a guerra contra o terrorismo é uma generalidade que pode ser aplicada onde se julgar conveniente. A União Européia, por seu turno, vem baseando seu comportamento externo na idéia da “paz democrática” (segundo a qual dois Estados democráticos não lutam entre si). Desde a perspectiva européia – e a partir da traumática experiência da Segunda Guerra Mundial – a democracia pluralista e também o respeito aos direitos humanos são princípios que levam à estabilidade internacional e à paz.

Diante do ataque norte-americano ao Iraque e da necessidade de se tomar uma decisão política importante no que diz respeito ao posicionamento a ser assumido frente a tal, os países europeus dividiram-se. A Política Externa e de Segurança Comum foi deixada de lado (formalmente tem espaço para isto) e os países membros adotaram posições diferentes entre si seguindo cada um suas preferências. Em termos mais gerais, posicionam-se França e Alemanha de um lado; Reino Unido e Espanha do outro. Como pano de fundo, a ausência de um consenso interno não se dá apenas no que diz respeito ao Iraque, mas também – e sobretudo – de como deve-se lidar com os Estados Unidos; de que papel deve-se dar para a Aliança Atlântica.

\* Professora do Departamento de História da Universidade do Rio de Janeiro e Visiting Fellow no European University Institute (Florença/Italia) com apoio Capes.

Por trás desta divisão, existe um debate polarizado entre três diferentes visões. A primeira sugere que a União Européia deveria organizar sua própria política de segurança e defesa em termos reais e atuar na política internacional contrabalançando o poder norte-americano. Ou seja, propõe indiretamente que a Europa seja um pólo de poder alternativo aos Estados Unidos. Esta perspectiva não condena a Aliança em si mesma, mas sim ressalta a necessidade de ser uma Aliança entre partes autônomas, com recursos pelo menos suficientes para os dois lados. A França, com seu tradicional objetivo de construir uma Europa forte, poderia ser identificada como o principal defensor desta abordagem. O temor dos que combatem esta idéia não é objeto de discussões abertas, mas reside no fato da Europa já ter tido duas grandes Guerras internas. O Reino Unido, historicamente, sempre atuou no sentido de evitar grupos fortes e com tendências militaristas no continente. Algumas visões pragmáticas apontam também para a impossibilidade de comparar-se com o enorme poder militar norte-americano.

As segunda e terceira têm em comum que mantêm a Aliança com os Estados Unidos nos termos atuais e não buscam enfrentamentos nem oposição. Nos dois casos mantém-se a Aliança como está e, a defesa européia continua sendo decidida basicamente nos marcos a Otan. Mas têm uma importante diferença entre si.

A segunda defende a adoção por parte da União Européia do comportamento de "*civilian power*". Trata-se de um modelo de comportamento onde os Estados não utilizam a força entre si e recorrem à força militar somente para buscar a distensão, sem impor sua visão utilizando-a. Seus traços básicos seriam a rejeição da política de poder com instrumentos militares, a busca permanente de soluções negociadas nos canais multilaterais para temas problemáticos e a tentativa de dar aos problemas internacionais um sentido de responsabilidade. Isto não significaria abrir mão da própria defesa, mas dedicar seus recursos militares apenas para tal e mantê-la nos quadros da Otan (ou seja, sem investir numa força militar da União). Sobre a participação apenas em Operações de Paz das Nações Unidas não há um consenso. *Grosso modo*, o país que

mais se identifica com esta posição é a Alemanha, cuja política externa vem caminhando neste sentido desde o fim da Segunda Guerra. E, de fato, embora sem ser um *civilian power* na plenitude do termo e tomando em conta as recentes participações em forças de paz, a União Européia há certo tempo vem assumindo uma postura de centro de difusão de idéias democráticas e dando prioridade tanto a instrumentos econômicos quanto a atuações em foros multilaterais. O temor que provoca esta proposição é que a União Européia permaneça como um ator internacional incompleto e fique vulnerável e incapaz de influenciar o comportamento de terceiros Estados, assim como defender seus interesses.

A terceira visão corresponde a uma aliança incondicional com os Estados Unidos, ou seja, dividir com os Estados Unidos os custos financeiros e militares de manutenção da ordem internacional atual baseada nos preceitos da democracia liberal. Isto significaria atuações militares conjuntas e, eventualmente, a possibilidade dos aliados europeus influírem sobre as decisões norte-americanas e diminuir os impactos de uma política de poder por parte dos Estados Unidos. Neste caso, os países membros deveriam atuar em operações de paz das Nações Unidas mas também da Otan. A nova doutrina da Otan de caráter universal apresentada após a guerra no Kosovo aponta para este tipo de aliança. O país que mais se aproxima desta posição por razões históricas é o Reino Unido. Contra esta visão estão os países neutros por princípio da União Européia que não fazem parte da Otan (Irlanda, Suécia e Áustria), e o temor de ficar-se apenas secundando as posições do aliado principal, sem nenhuma capacidade de decisão.

O ataque ao Iraque e a atuação diferenciada dos países da União Européia na prática acirrou os debates. No entanto, as diferenças são profundas tanto pelo lado das posições defendidas quanto pelo lado dos temores e, ao que tudo indica, não se chegará a um consenso a curto prazo. De qualquer forma, podemos ter a esperança que, pela impossibilidade de se chegar a um consenso e tomando em conta que um modelo nunca é perfeito quando aplicado à realidade, a postura de "*civilian power*" seria a que provoca temores menos graves e com argumentos melhor estruturados em termos éticos.

# As Vitórias de Bush

Cristina Soreanu Pecequilo\*

Desde o início do ano e, mais intensamente, durante todo este segundo semestre a presidência de George W. Bush esteve envolvida em dois campos de batalha bastante distintos: o das eleições de meio de mandato que se realizaram em 5 de Novembro e a aprovação de uma nova resolução no Conselho de Segurança das Nações Unidas contra o programa de armamentos do Iraque. Em ambos os casos, depois de uma intensa campanha, a Casa Branca atingiu seus objetivos. Internamente, os republicanos preservaram e ampliaram sua maioria sobre seus rivais democratas e, três dias depois, a resolução anti-Hussein era aprovada por unanimidade no CS da ONU. Encerrou-se, assim, uma semana de vitórias, cujos resultados imediatos e consequências de longo prazo precisam ser avaliadas.

Domesticamente, nestas eleições, estavam em jogo a totalidade da Câmara dos Deputados, 2/3 do Senado e cerca de 36 governos estaduais<sup>1</sup>. Para Bush, logo de início, a campanha converteu-se em uma batalha especial através da qual finalmente ele poderia conseguir a validação de sua presidência cuja legitimidade sempre fora prejudicada pela conturbada eleição de 2000. Ao longo da campanha, assistimos uma nacionalização da eleição e uma posição de força da Casa Branca, com Bush tomando para si mesmo a defesa dos interesses de seu partido em vários Estados, arrecadando fundos e mobilizando as bases eleitorais. Tal participação foi crucial para os republicanos, pois desde o começo das eleições, os dois partidos estavam empatados tecnicamente na pesquisa, trocando de posições. A presença mais aberta do presidente, concentrada nas últimas semanas de Outubro,

permitiu que os conservadores abrissem uma pequena margem de vantagem sobre os democratas, decisiva para sua conquista em 5/11. Com isso, o republicanos mantiveram o controle da Câmara, 227 a 203 cadeiras (ganho de 5 posições) e, no Senado, recuperaram a maioria, 51 a 48 (ganho de 2 posições) e um possível empate nos governos Estaduais com 24 a 24<sup>2</sup>.

A vitória pessoal de Bush foi marcante, destacando-se na Flórida, Estado pivô do dilema eleitoral de 2000 e no qual teve de enfrentar diretamente duas figuras de peso do partido democrata durante a campanha Al Gore e Bill Clinton (que diferentemente de Bush não estiveram presentes nacionalmente nas campanhas democratas). Aqui, Bush não somente garantiu a reeleição de seu irmão Jeb Bush como governador por uma ampla margem sob seu adversário democrata como a de Katherine Harris como deputada federal. Em 2000, Harris era a secretária responsável pela contagem dos votos no Estado e selou, por meio da certificação dos resultados locais, a vitória de Bush. A decisão de Harris tentou ser contestada pelos democratas na justiça, mas a Suprema Corte validou o processo.

Igualmente, a vitória de Bush vem sendo classificada de histórica porque foi a primeira vez desde 1934 que o partido do presidente conseguiu avanços em eleições de meio de mandato (muitas vezes esquecendo-se de mencionar o avanço obtido pelos democratas com Clinton em 1998, mesmo que isso não tivesse devolvido a maioria na Câmara). Além disso, ela quebra o equilíbrio entre os partidos que normalmente dividem entre si o controle do Legislativo e do Executivo, legando aos republicanos o controle

\* Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e Professora de Relações Internacionais (UNIBERO). Este artigo foi finalizado em 11/11/2002.

<sup>1</sup> Vários Estados realizaram votações específicas sobre temas diversos de seu interesse que incluíram desde o endurecimento de leis anti-fumo, como o direito ao consumo de maconha para fins medicinais, a autorização e/ou proibição de casamento civil para pessoas do mesmo sexo e a legalização do jogo e loterias estaduais.

<sup>2</sup> Dados CNN.com, atualizados até 10/11/2002, existindo resultados pendentes.

de todo o sistema político, o que pode facilitar seu caminho para 2004. Bush, neste sentido, já indicou que Dick Cheney permanecerá como seu companheiro de chapa em sua disputa da reeleição, abrindo prematuramente a corrida presidencial. Mas, afinal, será que esta foi uma vitória tão esmagadora como a mídia alardeia e os próprios republicanos celebram, ainda que dentro de um “consenso bipartidário”?

Embora os republicanos tenham conseguido maioria nas duas casas do Legislativo e o domínio dos governos estaduais não houve o que os americanos costumam definir como *landslide*, ou seja, uma vitória clara, aberta e por uma grande margem de votos. Como podemos ver pelos números citados, a maioria republicana é uma realidade, permitirá, certamente, o controle da agenda de votações e a aprovação mais tranquila das medidas presidenciais na Câmara e Senado, mas é ainda uma maioria pequena. Se a concessão da maioria aos republicanos pelo eleitorado revela uma confiança na Casa Branca e seus representantes, a não-imposição de uma derrota humilhante aos democratas sinaliza para o desejo deste mesmo eleitorado em manter o processo político equilibrado e negociado. Da mesma forma, indica a possibilidade de uma fácil reversão desta maioria, dependendo da *performance* de cada partido até a próxima eleição. Adicionalmente, mantendo a tradição das eleições de meio de mandato, o índice médio de comparecimento às urnas esteve em torno de 40% dos eleitores registrados, não se convertendo a vitória em um plebiscito de grandes proporções sobre a presidência. Mais ainda, o índice de eleitores que se registraram pelos partidos republicano e democrata revelou um declínio significativo, havendo um crescimento de quase 20% dos independentes<sup>3</sup>.

Por seu lado, os republicanos aparentam estar satisfeitos com a margem de manobra que conquistaram, ressaltando duplamente sua competência e o espírito cooperativo dos EUA, talvez lembrando-se da esmagadora vitória que tiveram sobre Clinton em 1994. Em 1994, amparados por uma plataforma denominada “Contrato com a América”, cujo porta voz era Newt Gingrich, os republicanos conquistaram quase que 70% das duas casas do Legislativo, impondo aos democratas sua pior derrota em décadas, anunciando-se a morte política de Clinton. Todavia, devido a erros táticos, dentre eles brigas pelo orçamento que levaram à paralisação das atividades de funcionários e agências federais e às pressões do *impeachment*, a imagem dos republicanos desgastou-se, levando a uma nova ofensiva democrata. No caso, Clinton ganhou a reeleição em 1996 e obteve avanços em 1998 e 2000 que levaram à situação de “empate técnico” de hoje.

O equilíbrio criado pelo eleitorado funcionaria como uma espécie de aviso permanente para a contenção das atitudes mais radicais republicanas. Teoricamente, seria necessário negociar, ainda que com a posse da maioria para não afastar metade do eleitorado. Contudo, esta é uma situação ilusória. Embora os republicanos possam se sentir pressionados, não necessariamente isto levará ao compartilhamento de decisões. Tal situação pode ser facilmente administrada pelo uso de táticas adequadas: a busca de conquistas sem enfrentamento direto ou propaganda, procurando ganhar espaços gradualmente, solidificando, sem grande alarde, o poder conservador em todos os setores do sistema. Afinal, caso se mantenha realmente unida e votando em bloco, a maioria permitirá aos republicanos o controle das

<sup>3</sup> No sistema político americano não existe nem a obrigatoriedade do voto e nem a da inscrição para votar, sendo opcional a posse do título de eleitor. Dentre aqueles que se registram, existe ainda a opção de se inscrever como democrata, republicano ou independente. No longo prazo, este aumento dos independentes pode ter impactos importantes sobre o sistema, pois mesmo que não consigam de imediato projeção nacional, eles podem continuar “roubando” votos. Tais votos, em eleições equilibradas, podem significar a derrota ou vitória no colégio eleitoral como foi o caso de Bush pai X Perot em 1992 e Gore X Nader em 2000. Nas duas situações, a soma dos candidatos da mesma linha, conservador e liberal, respectivamente, garantiriam a eleição do rival Clinton e Bush filho. Ilustrando com o episódio mais recente, se tivesse os votos de Nader, Gore teria alcançado 54% dos votos contra 50% de Bush.

pautas da agenda, das comissões e votações e liberdade para aprovar sem discussão nomes para embaixadas, órgãos federais e a Suprema Corte, sem depender dos democratas. Dado o relativo desinteresse da sociedade com as questões de Washington e a maior autonomia dos governos estaduais, estas mudanças poderiam passar facilmente despercebidas, convertendo-se em realidade sem problemas e transformando de fato o perfil dos EUA e suas instituições.

Para os democratas, esta situação traz um dilema profundo e uma necessidade de repensar estratégias. Se houver uma aprovação muito elevada da presidência, votar contra a Casa Branca se converterá em um peso que os afastará ainda mais do eleitorado. Porém, se os índices de sustentação forem moderados será preciso decidir entre aliar-se para não se arriscar a perder mais espaço, incorporar a agenda republicana com uma linguagem democrata (que foi a estratégia de Clinton no pós-1994, caminhar para o centro) ou criar uma nova mensagem, de preferência sustentada em líderes carismáticos. Um dos maiores problemas enfrentados pelos democratas nesta eleição foi justamente o de não conseguir elaborar esta mensagem, trafegando entre estas três alternativas.

Com isso, permitiu-se à presidência manter sua iniciativa política. De certa forma, como mencionamos no início, a eleição converteu-se em um embate pessoal Bush e democratas, centrado em termos genéricos e não em uma discussão específica de questões na qual normalmente, os democratas possuem vantagem. Dentre estas, podem ser mencionadas os temas econômicos, o futuro da previdência social, o sistema de saúde e educação, direitos de minorias, posse de armas, aborto e

impostos<sup>4</sup>. Assim, ainda que a economia americana apresentasse sinais de declínio como crescimento do desemprego, o exponencial crescimento do déficit federal e comercial, um baixo nível de confiança do consumidor, somando-se os escândalos corporativos do início do ano e a queda de Wall Street, isso não foi o tema central da campanha ou problemas atribuídos a Bush, mas sim, ainda, aos atentados terroristas de 11/9. E, nesse sentido, a percepção da população é que o presidente está fazendo um “bom trabalho”<sup>5</sup>, diminuindo a possibilidade de ação da oposição. Uma das razões para isso já foi apontada em artigos anteriores: a existência de uma constante pressão pela unanimidade na cena política americana, na qual qualquer divergência é apontada como uma ausência de patriotismo.

Nesta linha, como não poderia deixar de ser, a “primeira prioridade” anunciada pela presidência para esta nova fase de seu governo é a segurança interna e externa dos Estados Unidos, dando continuidade à campanha contra o terrorismo internacional e à perseguição da nova estratégia de segurança nacional. Inicialmente, o governo compromete-se em acelerar a criação de um Departamento de Segurança Interna, transformando o status da agência doméstica de segurança criada no pós-11/9, a cargo de Tom Ridge. Somam-se, ainda, outras prioridades internas: um maior controle das pesquisas científicas no campo da genética e dos procedimentos de aborto, aumento de liberdade da posse de armas de fogo, aceleração no corte de impostos, exploração de petróleo no Alasca, privatização parcial da previdência social e administração particular da distribuição de medicamentos.

Externamente, manter-se-á o engajamento no Afeganistão, ampliando-se o combate aos demais

<sup>4</sup> Em artigo para *The New York Times*, Norman J Ornstein considera que quanto mais “apertadas” forem as eleições, menos discussões existirão devido ao temor dos partidos em se comprometer com posições que possam afastá-los do eleitorado. As campanhas serão cada vez mais genéricas, sem debates. (ORNSTEIN, Norman J. “*Why close races run politics*”. NYT, 04/11/2002)

<sup>5</sup> Está se repetindo com Bush um fenômeno experimentado nos anos Reagan: a idéia do “presidente teflon”. Embora muitos atos e políticas republicanas possam ser contestadas e a população no geral esteja pessimista, isto paradoxalmente não se traduz em uma diminuição na popularidade do presidente que se mantém acima dos 50%.

inimigos americanos, começando-se pelo principal membro do Eixo do Mal: o Iraque. No caso do Iraque, a vitória de Bush teve dois momentos distintos até chegarmos a aprovação da resolução do CS em 08/11. A primeira conquista foi obtida há um mês atrás quando o Senado e a Câmara, por uma contagem expressiva, respectivamente 77-23 e 296-133, aprovaram uma autorização de guerra contra o Iraque para o Executivo. Diante das pressões da Casa Branca, que os acusava de falta de patriotismo, os democratas cederam. Porém, esta concessão foi acompanhada de um discurso dúbio: que a autorização de guerra havia sido aprovada para evitá-la, uma vez que permitiria a Bush negociar com o CS de uma posição de força. E, em segundo, a conquista da maioria legislativa que garantiu ao governo uma importante sustentação interna e externa. Assim, depois de intensas negociações e pressões bi e multilaterais na ONU e sob seus aliados individualmente, os EUA conseguiram garantir a aprovação da nova resolução por unanimidade, como citado.

Tal resolução<sup>6</sup> é definida como a “oportunidade final” para o Iraque readequar-se às resoluções do CS da ONU, violadas por Saddam Hussein desde 1990, sob a pena de sofrer “sérias consequências”. De acordo com esta resolução, que deve ser aceita pelo Iraque em um prazo de até 7 dias (máximo de 15/11/2002), Saddam Hussein deve concordar em divulgar com total transparência o status de seu programa de armas de destruição em massa. Por sua vez, a divulgação deste relatório pelo Iraque deverá ser feita no máximo em até 30 dias da publicação da resolução em 08/12/2002, permitindo-se o reinício das inspeções até 23/12/2002 com a avaliação *in loco* por inspetores da ONU e da AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica) das informações divulgadas pelo Iraque e sua veracidade. Posteriormente, até 21/02/2003, o Iraque já deve ter cumprido todas as suas obrigações para com as inspeções, aceitando suas recomendações, incluindo seu completo desarmamento. O descumprimento de qualquer um dos prazos acordados, ou

a própria não aceitação desta resolução, implicarão uma ação direta do CS, ou de qualquer um de seus membros, visando garantir o objetivo inicial desta resolução: assegurar a paz e a segurança internacional. Em 11/11/2002, em sessão extraordinária, o parlamento iraquiano recomendou a rejeição da resolução da ONU, devendo-se aguardar os acontecimentos até 15/11.

Deve-se destacar que este texto final não representa a versão ideal e primeira dos republicanos para a resolução, tendo sido modificada devido a pressões francesas, chinesas, russas e da Liga Árabe. Além disso, ao longo do processo, os Estados Unidos receberam um pequeno aviso da comunidade internacional a respeito de suas práticas diplomáticas: a concessão do Prêmio Nobel da Paz ao ex-presidente Jimmy Carter, hoje um importante ativista na área da paz e direitos humanos. Para os falcões, os prazos deveriam ser mais curtos, assumindo-se ainda que Hussein era já uma ameaça à paz mundial. Neste sentido, em seu texto original, constava da resolução a frase “restaurar a paz e a segurança internacional” e não “assegurar”. Esta expressão original era considerada uma autorização velada para a guerra. Porém, o texto aprovado não coloca, na verdade, nenhum constrangimento para que qualquer um dos membros do CS tome atitudes mais duras contra o Iraque, não se exigindo novas resoluções para futuras decisões. Afinal, a guerra é possível e implícita a qualquer momento dentro da interpretação do termo “sérias consequências”. Paralelamente, os esforços americanos contra o Iraque, foram acompanhados por declarações de endurecimento com a Coréia do Norte e seu programa nuclear e operações secretas contra a Al-Qaeda no Iemen. Com isso, Bush sinalizou mais um avanço de sua estratégia preventiva contra novos alvos que ameacem a segurança dos EUA. Igualmente, continuam as especulações sobre “novos eixos” e declarações contraditórias sobre questões como a ALCA e a vitória de Lula nas eleições presidenciais brasileiras.

<sup>6</sup> [www.cnn.com](http://www.cnn.com) 08/11/2002

A primeira semana de Novembro encerrou-se, portanto, com uma série de vitórias para Bush, garantindo-lhe essencialmente algo ausente de sua presidência desde a posse em 2000: legitimidade. Contudo, como vimos, pelo menos internamente, esta é uma legitimidade que se sustenta mais na ausência de oposição e na projeção de uma imagem ainda dependente do choque de 11/9 do que em um governo propriamente bem avaliado e estruturado. Externamente, o mesmo princípio se repete: a legitimidade liga-se mais à força e à ausência de

contestação do que a uma real aprovação. De qualquer forma, é inegável que o caminho para a guerra está mais aberto hoje do que há algumas semanas, a despeito da renovada declaração da Arábia Saudita que não irá fornecer bases, as eleições antecipadas em Israel ou os resultados do pleito na Turquia que levaram ao poder um partido de raízes religiosas que poderia se converter em um obstáculo. Como dizem os próprios americanos, tenha cuidado com o que deseja, pois você pode consegui-lo...



## **Assine a Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI**

Assinatura Anual (2 Edições)

Brasil: R\$ 30,00

Exterior: US\$ 30,00

**Envie o cupom de assinatura e a forma de pagamento escolhida (cheque ou cópia de depósito bancário) para:**

*Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI*

Caixa Postal 4400 – 70919-970 – Brasília-DF – Brasil – Telefax: (55 61) 307 1655

E-mail: [ibri@unb.br](mailto:ibri@unb.br) <http://www.ibri-rbpi.org.br>

### **Cupom de Assinatura:**

Nome: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

CPF: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

Bairro: \_\_\_\_\_ CEP: \_\_\_\_\_ Cidade: \_\_\_\_\_ UF: \_\_\_\_\_

Tel.: (        ) \_\_\_\_\_ Fax.: (        ) \_\_\_\_\_

País: \_\_\_\_\_ E-mail: \_\_\_\_\_

Período de assinatura: (    ) 1 ano (    ) 2 anos (    ) 3 anos (    ) 4 anos (    ) 5 anos

Envie junto com este cupom depósito bancário no valor da(s) assinatura(s) em favor do **IBRI – Instituto Brasileiro de Relações Internacionais**, efetuado na conta 437552-1, agência 3603-X, Banco do Brasil.

## ***Os emigrantes e a política externa do Brasil, do Mercosul e da União Européia. Uma agenda de pesquisa***

**João Fábio Bertonha\***

Desde a grande emigração dos séculos XIX e XX, os países da Europa identificam nos seus cidadãos vivendo no exterior uma fonte potencial de influência geopolítica. Isso é válido em vários contextos e situações. Certas metrópoles coloniais imaginavam, por exemplo, que uma emigração maciça de seus cidadãos para certas colônias era um elemento a mais para garantir sua soberania numa dada região e estimulavam, portanto, a mesma. Foi o que foi feito, por exemplo, no Canadá e na Austrália pelo Reino Unido e em Angola em Moçambique por Portugal, para não falar dos franceses na Argélia, dos italianos na Eritreia, etc.

Outra possibilidade de uso dos emigrantes dentro da política externa era usar a sua presença maciça em algumas regiões como forma de aumento de influência política sobre os governos locais. Os italianos foram especialmente ativos nessa política desde o século XIX até meados do século XX, normalmente em regiões onde a sua emigração era maciça, como a Argentina e o Brasil, mas também em vários outros países da Europa e da América. Os resultados obtidos foram variáveis, mas normalmente, por vários motivos, desprezíveis em termos de aumento de poder.

Mas, apesar da Itália ter perseguido essa possibilidade de uso dos emigrantes como forma de reforço de suas pretensões internacionais com especial ênfase, provavelmente pela sua própria fraqueza, ela não foi a única nação européia a fazer isto. Os governos da Alemanha, de Portugal e da Espanha lançaram imensas campanhas para conectar as

colônias de emigrantes com a Pátria mãe no período entre guerras e vários países do Leste Europeu, em diferentes gradações, fizeram o mesmo em outros momentos. Enfim, essa política não é nem de longe desconhecida dentro do continente europeu, que, afinal de contas, era um continente de emigração até décadas atrás.

Curiosamente, o tópico tem voltado a tona recentemente e vários governos europeus têm pensado na reativação dos laços culturais com as antigas colônias de emigrantes como forma de aumentar seu cacife interno dentro da União Européia. Os italianos têm discutido insistentemente esse tópico (como comprova uma busca na imprensa daquele país, sempre mencionando a necessidade de globalizar a Itália via seus emigrantes) e os espanhóis também têm acariciado a idéia de se apresentarem como os representantes da América Latina dentro da União Européia. Apenas exemplos de idéias que têm aparecido na mídia européia nos últimos tempos.

Ainda mais recentemente, surgiu a proposta da União Européia ampliar a sua influência no mundo através dos milhões de descendentes de europeus espalhados pelo planeta e dos laços culturais especiais que a Europa mantém com algumas regiões do globo. Italianidade, hispanidade, francofonia, anglosaxonicidade e lusofonia são alguns dos termos que aparecem, ainda que de forma fragmentária, para identificar a idéia da Europa ampliando seu poder no mundo via laços de cultura e sangue, bem no estilo antigo, mas reciclado para a nova realidade geopolítica européia,

\* Doutor em História Social pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), pesquisador associado do Centro de Estudos de Migrações Internacionais (CEMI) da mesma Universidade e Professor de História Contemporânea na Universidade Estadual de Maringá/PR.

onde estas redes seriam complementares e não concorrentes entre si.

Essa concepção, evidentemente, pode ser mera ilusão e nunca passar de um sonho utópico, destruído pela dura realidade internacional. Também traz problemas e dificuldades de aplicação de relevância. Mas talvez valesse a pena examiná-la a luz de uma experiência concreta: o relacionamento da União Européia com o Mercosul.

Difícilmente seria possível encontrar um local onde os laços culturais com a Europa são mais fortes do que nos países do Mercosul. De fato, apesar da forte presença africana no Brasil e dos índios em todo o Cone Sul, a cultura dominante tanto no Brasil, como na Argentina e Uruguai (com um pouco menos de predominância no Paraguai) é a européia, conforme demonstram os padrões de comportamento, língua, religião, etc.

Além disso, quantos descendentes de europeus vivem nesses países? Mesmo assimilados e pensando como brasileiros ou argentinos, podemos calcular, por baixo, uns 30 milhões de descendentes de italianos, 25 milhões de espanhóis, 10 ou 15 milhões de alemães e uns 50 milhões de portugueses, sem falar de poloneses, russos, escandinavos e outros. Se a idéia da União Européia de aumentar a sua influência em certas regiões do mundo via cultura e origens comuns tem alguma chance de dar certo, é no Mercosul. Na África Negra, Oriente Médio ou China, realmente, tais elementos inexistem e os parâmetros de qualquer relacionamento seriam simplesmente interesses econômicos e estratégicos.

A questão que fica no ar e que se torna digna de investigação aprofundada é se existe algum sinal, no presente ou no futuro, de que o relacionamento da União Européia com os países do Mercosul sofre ou sofrerá alguma influência desses vínculos culturais ou se tudo não passa de um belo discurso, a ser esquecido rapidamente quando das brigas comerciais e disputas políticas. Minha impressão atual é que a segunda hipótese é mais realista, mas é um tema sobre o qual valeria a pena um estudo maior, até

mesmo para redirecionar os possíveis esforços da União Européia nessa área.

Nessa mesma linha de considerações, penso na mesma problemática dentro da política externa brasileira. O Brasil hoje é um país de emigração e a diáspora brasileira no mundo se tornou extremamente importante. Hoje, brasileiros qualificados partem para o Canadá e a Austrália; descendentes de alemães, italianos e espanhóis usam seus direitos de dupla cidadania para emigrarem para a Europa e brasileiros pobres da região Norte tentam a vida nas minas do Suriname, na Guiana e na Venezuela.

Os maiores focos de brasileiros no exterior hoje, contudo, estão em Portugal, onde muitos exercem funções de classe média, como dentistas e profissionais da mídia; no Paraguai, que absorveu a expansão da fronteira agrícola brasileira e hoje tem mais de 300 mil agricultores instalados no seu território, especialmente gaúchos e paranaenses; no Japão, onde centenas de milhares de descendentes de japoneses nascidos no Brasil exercem funções subalternas na indústria japonesa e, especialmente, nos Estados Unidos, onde os brasileiros estão, normalmente, nas atividades mais humildes, como engraxates, pedreiros e outras. Enfim, uma diáspora notável.

Será que o Itamaraty pensa ou pensará um dia na utilização dessa massa espalhada pelo mundo em defesa dos interesses brasileiros? E a comunidade de língua portuguesa? Servirá um dia para abrir um canal de influência brasileira na África ou será simplesmente um belo discurso, que não se converterá em nada concreto pela simples falta de recursos nacionais para uma política de poder? Enfim, outras questões que mereceriam algum esforço de reflexão.

Os problemas práticos para colocar em funcionamento políticas como as mencionadas aqui também parecem não ter fim. Como uma política da União Européia para ampliar, em seu proveito, os laços culturais com os europeus do mundo seria vista nos Estados Unidos, lar de 200 milhões de descendentes de europeus, mas que disputam com a Europa o

domínio do mundo? E a influência das redes de imigração dos árabes na Europa ou dos mexicanos nos Estados Unidos, como seriam afetadas e contrabalançadas por essas políticas? Problemas a se pensar.

De qualquer forma, o que fica claro é que esses temas merecem estudos posteriores e que as diásporas espalhadas pelo planeta hoje tornaram políticas desse tipo bem mais complexas do que eram há algumas décadas. Se, em 1935, por exemplo, era possível para a Itália ou o Japão pensar em utilizar seus emigrantes espalhados pelo mundo a seu favor e o Brasil ou a Argentina podiam se ver apenas no papel de receptor dessas políticas, hoje a situação

mudou radicalmente quando massas de árabes estão na Itália ou brasileiros vivem no Japão. O jogo se tornou bem mais complexo.

Ainda assim, a ida e vinda de pessoas pelo mundo continua a ser um dos efeitos da formação da sociedade global e, com certeza, vai exercer influência dentro desta sociedade, como já tem feito nos últimos séculos. Investigar como isso se dará na nova realidade do século XXI (com a existência de grandes blocos e corporações transnacionais e o domínio militar e cultural dos Estados Unidos) seria um excelente projeto a seguir para ampliar o entendimento desse novo século que se inicia.



## ***Meridiano 47***

*Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

**Editor:** Antônio Carlos Lessa

**Conselho Editorial:**

**Alcides Costa Vaz, Amado Luiz Cervo, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Estevão R. Martins, Francisco Doratioto, José Flávio S. Saraiva, Luiz Fernando Ligiéro, Argemiro Procópio Filho, Virgílio Caixeta Arraes.**

**Diagramação e Edit. Eletrônica:** Samuel Tabosa de Castro – [samueltabosa@ig.com.br](mailto:samueltabosa@ig.com.br) – 9956-1028

# A OTAN do Século XXI: A Cúpula de Praga

Cristina Soreanu Pecequilo\*

Ao longo da história das relações internacionais, alianças coletivas vem sendo estabelecidas entre os Estados, visando a solução de problemas e objetivos comuns. Normalmente, a durabilidade destes arranjos é diretamente proporcional à realização dos propósitos que estiveram em sua origem. Assim, à medida que eles sejam alcançados, observa-se a quebra dos acordos prévios, buscando-se um novo equilíbrio de poder. Todavia, no século XX, estas alianças e arranjos coletivos passaram a observar um novo padrão, em especial no pós-Segunda Guerra Mundial, quando se tornaram a base de sustentação da hegemonia dos EUA e mesmo da sua superpotência rival, a antiga URSS. Durante toda a Guerra Fria, os dois blocos organizaram-se em torno de instituições próprias como a OTAN, o Pacto de Varsóvia e o COMECON, e se relacionaram através de órgãos regionais e globais como a ONU.

Porém, depois de mais de quarenta anos, o fim da bipolaridade pareceu trazer um retorno do antigo padrão, observando-se a desmontagem do núcleo do sistema oriental, esperando-se o mesmo no campo ocidental. Afinal, os motivos pelos quais estes núcleos haviam sido criados não mais existiam, devendo-se reavaliar estratégias e prioridades. Contudo, desta vez, a história não se repetiu e se o Pacto de Varsóvia e o COMECON desmancharam-se rapidamente entre 1989 e 1991, o oeste manteve a integridade de suas instituições. Tal processo foi gerado pela permanência, ainda que com questionamentos, da liderança americana no pós-1989. Como nação hegemônica,

os EUA mantiveram o controle sobre os fluxos sociais, políticos, estratégicos e econômicos do sistema, sustentando seu poder e a disseminação de seus valores. Com isso, hoje, mais de uma década depois do encerramento da bipolaridade, os Estados convivem e se relacionam dentro das mesmas estruturas que foram criadas no pós-1945. Em especial, a OTAN sobreviveu à vitória sobre seu antigo inimigo, o comunismo, reformulando-se em direção ao século XXI<sup>1</sup>.

A OTAN foi criada em 1949 com o objetivo de ser uma aliança de segurança coletiva defensiva, amparada em forças convencionais e estratégicas, unindo os dois lados do Atlântico em uma cooperação duradoura. Tal cooperação tinha, como alvo declarado, impedir os avanços do comunismo soviético, funcionando como uma parte essencial da política de contenção lançada por Truman em 1947. A aliança européia (assim como as demais que foram estabelecidas na Ásia e América Latina) buscava assegurar, e justificar, o engajamento permanente e abrangente dos americanos para a construção da ordem, afastando o fantasma isolacionista de 1918. Na Europa, a OTAN solidificou o poder dos EUA, gerando estabilidade e dependência local, expandindo o modelo liberal e democrático.<sup>2</sup>

Desta maneira, a OTAN manteve-se intacta, ainda que divergências periódicas surgissem, principalmente entre americanos e franceses. Tais problemas eram rapidamente resolvidos, ou pelo menos colocados em compasso de espera, em nome

\* Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e Professora de Relações Internacionais (UNIBERO)

<sup>1</sup> O relacionamento euro-atlântico e a OTAN foram parcialmente explorados em artigos anteriores de Conexão América, “Laços transatlânticos” e “Guerras que nunca terminam”. Sobre a OTAN também ver PECEQUILO, Cristina S. “Os EUA e a OTAN” [www.ilea.ufrgs.br/nerint](http://www.ilea.ufrgs.br/nerint)

<sup>2</sup> Alguns analistas sugerem que a Guerra Fria foi, na verdade, uma política de dupla contenção: do adversário comunista e dos amigos capitalistas europeus e asiáticos. Ou seja, uma estratégia de contenção de perigos de dentro e de fora da ordem que pudessem eventualmente contestar a hegemonia dos EUA.

da unidade do eixo euro-atlântico, tendo como base a ameaça comunista e a unidade ocidental. Contudo, mesmo que a OTAN tivesse elementos políticos funcionando como agregadores, o fim da Guerra Fria em 1989 e o avanço da integração europeia nos anos anteriores levaram a um questionamento da aliança. Não somente a razão para sua existência havia desaparecido, como os EUA reavaliavam seus compromissos externos e a Europa, através do Tratado de *Maastricht*, propusera a criação de uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC) ao lado dos avançados projetos de união comercial e monetária. Porém, como mencionamos, a história não se confirmou e, a despeito do fim de sua razão de ser, a OTAN sobreviveu com um novo fôlego nos anos 1990.

A manutenção e recuperação da OTAN emerge de dois fatores: os acontecimentos europeus e sua importância para a política externa dos EUA. A essência da OTAN para os americanos sempre foi muito além do mero objetivo militar, representando uma forma funcional de sustentar seu engajamento e sua projeção de poder no continente europeu. A OTAN, ainda, é vista com mais simpatia pelos EUA do que a ONU, já que seu poder é menos diluído. Logo em 1991, quando se questionava a sobrevivência da aliança, promoveu-se uma revisão de missão estratégica. Nesta revisão eram contempladas novas tarefas para o pós-Guerra Fria: a estabilidade europeia, a prevenção de ameaças regionais, combate a riscos transnacionais e a modernização das forças. Dados os problemas internos americanos, com o país atravessando uma disputa eleitoral acirrada entre republicanos e democratas, Bush senior e Bill Clinton, somado ao declínio relativo, o tema ficou em compasso de espera. Posteriormente, a vitória de Clinton com sua plataforma doméstica, tirou o foco da questão, voltando hipóteses sobre o desaparecimento da organização. Porém, o próprio Clinton reverteu esta tendência, pressionado pelos republicanos, avançando na reforma.

O primeiro passo foi a instauração de um mecanismo de cooperação entre a OTAN e países não-membros que desejavam fazer parte da aliança em 1993, denominado de Parceria Para a Paz (PPF). Tais países, em sua maioria pertencentes à antiga cortina de ferro, percebiam a OTAN e também a UE, como uma forma de sustentar e dinamizar suas reformas em direção à democracia e ao livre mercado. Desde 1989, apesar de toda a euforia das revoluções de veludo da Europa oriental, a região se encontrava bastante abandonada pelo ocidente, não obtendo ajuda prática para suas transições do socialismo ao capitalismo. Mais ainda, a crise econômica avançava, sugerindo possíveis turbulências políticas no médio prazo. A PFP respondia a uma necessidade americana dupla: reafirmar seu compromisso com a aliança e as transições, indicando ao leste que haveria a possibilidade da expansão depois de um “período de testes”. Neste período, os EUA buscariam o consenso interno para a ampliação, sinalizariam à Rússia, observando suas reações, sua intenção de avançar ao leste, e avaliaram as condições dos postulantes.

Somado ao funcionamento da PFP, os acontecimentos europeus também favoreceram a preservação e futura ampliação da OTAN. Embora a integração econômica avançasse consideravelmente, a PESC não obtinha sucessos similares e, para piorar, em 1992 eclodia uma guerra nos Balcãs que levaria à fragmentação do Estado iugoslavo<sup>3</sup>. A guerra somente foi resolvida com a intervenção americana em 1995 patrocinando os Acordos de Dayton, levando a uma ofensiva militar, com a participação de tropas da OTAN nas Forças de Implementação de Paz da ONU (IFOR). A ofensiva continuou, culminando em 1999 com a Guerra do Kosovo. Realizada sob o pretexto de impedir o genocídio da minoria albanesa em Kosovo pelos exércitos da federação iugoslava, a intervenção buscava reforçar a presença americana nos Balcãs, eliminando um elemento desestabilizador a seus interesses: o líder da federação iugoslava,

<sup>3</sup> Uma das razões apontadas para a precipitação da guerra foi a atitude da Alemanha em reconhecer como soberanos os Estados separatistas da Iugoslávia, atitude contrária à recomendada pela comissão europeia.

Milosevic (atualmente sendo julgado pelo Tribunal de Haia por crimes contra a humanidade).

Paradoxalmente, a primeira utilização do aparato militar da OTAN em uma guerra veio somente depois de cinquenta anos de sua criação e por motivos totalmente desvinculados de sua missão original. Neste sentido, 1999, deve ser encarado como um ano chave para a aliança, afastando-se definitivamente qualquer hipótese de que ela desapareceria. Na oportunidade, além de Kosovo, houve a primeira expansão á cortina de ferro<sup>4</sup>, formalizando como novos membros República Tcheca, Polônia e Hungria (que haviam sido os primeiros a se integrar à PFP) e uma nova revisão de missão. Nesta revisão foi inserida a possibilidade da aliança realizar operações *out of area*. Ou seja, fora do continente europeu, em qualquer lugar ou circunstância que represente ameaça aos membros da organização, conforme estabelecido em sua Carta. Logo em seguida, foram estabelecidas parcerias consultivas com a Ucrânia, a Rússia (com a formalização do Conselho Rússia/OTAN em 2002) e outros países do antigo entorno soviético, incluindo os Bálticos, ensaiando-se a próxima onda de expansão, já em uma nova presidência, com Bush assumindo em 2001.

Esta onda, e o perfil da OTAN no século XXI, definiram-se recentemente na última Cúpula da aliança realizada nos dias 21 e 22 de Novembro na cidade de Praga. Pela primeira vez em sua história, a OTAN realizou uma reunião em antigo “território inimigo” e anunciou o início de conversações de acesso para a entrada de sete novos membros no período de 2002/2004: Bulgária, Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia. Colocou-se como prioridade o aprofundamento de novos relacionamentos com postulantes que não foram aceitos desta vez, Albânia e Macedônia, somando-se a intensificação de contatos com Rússia e Ucrânia. Reafirmou-se o compromisso da aliança com suas novas missões,

ampliando-se, como reflexo de 11/09, o espaço dado á proliferação das ADMs e combate ao terrorismo. Por fim, a despeito dos protestos europeus prévios, formalizou-se a criação de uma Força Resposta Rápida (FRR), para enfrentar os novos perigos com flexibilidade e rapidez, formalizando-se uma declaração de apoio à resolução da ONU contra o Iraque<sup>5</sup> (embora todos reafirmassem sua opção por uma solução pacífica).

Com a concretização desta nova expansão em 2004, a OTAN chegará a 26 membros, podendo-se questionar os impactos que este aumento trará para sua coesão e funcionalidade. Teme-se o mesmo cenário negativo que se aponta para uma excessiva expansão da UE ao leste, o da dissolução. Contrários a esta objeção, os americanos indicam que todos os membros estão passando por processos de transição que os tornaram aptos a integrar a OTAN, já tendo enfrentado testes como o da PFP e do fortalecimento de seu livre mercado e democracia. Podemos sugerir que a realidade é um pouco diferente: existe uma percepção clara dos novos integrantes de que eles não estão em pé de igualdade com os demais e que se encontram subordinados à hegemonia, podendo perder autonomia decisória em assuntos externos. Porém, este é um preço que estes países estão interessados em pagar. Como citado, a passagem do socialismo ao capitalismo vem sendo bastante difícil e a expectativa é de uma troca de favores.

Por outro lado, há de se questionar a atuação relativamente passiva e retórica dos europeus diante destes avanços e desentendimentos como Kyoto e o TMD. Os EUA permanecem guiando os processos estratégicos e a iniciativa política e a OTAN exerce um papel de contenção de uma identidade de segurança européia. Várias são as razões que podem ser apontadas para esta deficiência como os altos custos políticos e econômicos associados ao desenvolvimento

<sup>4</sup> Prévias expansões aconteceram em 1952, 1955 e 1982, respectivamente com a inclusão de Grécia e Turquia, Alemanha Ocidental e Espanha.

<sup>5</sup> De acordo com documentos do Departamento de Estado, a reunião de Praga desenvolveu-se m torno de três pilares: novos membros, novos relacionamentos e novas capacidades. [www.state.gov](http://www.state.gov) e [www.nato.int](http://www.nato.int)

de uma capacidade autônoma, a relutância em abdicar de soberania em temas externos, assim como a existência de um elemento desagregador: a Grã-Bretanha e sua aliança especial com os EUA. Por fim, a própria presença dos EUA leva a uma acomodação natural, mas, principalmente, a um constrangimento real, barrando qualquer sinalização de independência por meio de pressões diretas e indiretas. A eventual junção entre força econômica e política na UE é vista com receio pelos americanos, pois criaria um adversário consistente e poderoso a seu domínio, devendo-se prevenir esta possível ameaça.

Ao entrarmos no século XXI, amparados pela expansão da OTAN, suas incursões na Ásia Central justificadas pela campanha anti-terror e sua nova estratégia de segurança nacional preventiva, os EUA estão se preparando para conquistar algo tradicionalmente almejado por vários Estados antes dele e em diferentes épocas históricas: o domínio da Eurásia. Tal domínio permitiria o controle de extensa massa territorial, repleta de recursos e matérias primas estratégicas. Para Bush, isso significaria a garantia da autonomização energética, aliada a uma presença militar global, amparada em uma superioridade incondicional das forças armadas<sup>6</sup>. Apesar dos riscos da superextensão imperial e do envolvimento em regiões de elevada instabilidade e volatilidade serem altos, assim como da confrontação com poderes regionais como China e Rússia, o caminho da hegemonia parece estar delineado.

Finalmente, além da OTAN, uma outra estrutura da Guerra Fria entrou em um processo de renovação acelerado: o governo americano e suas agências.

Impulsionado por 11/9 e colhendo seus frutos eleitorais, Bush promoveu a criação do Departamento de Segurança Doméstica para a junção e coordenação de esforços para a proteção do território continental (a iniciativa foi aprovada pelo Senado por 90-9). Este Departamento evolui a partir da secretaria de segurança doméstica a cargo de Tom Ridge criada em 2001 (e provavelmente permanecerá sob seu comando). Dentre os serviços a serem interligados estão aqueles relativos à segurança das fronteiras, imigração e cidadania, ciência e tecnologia, infraestrutura, inteligência e administração. Segundo dados iniciais, o Departamento, que deverá estar funcionando entre 2003/2004, tem cerca de 170 mil funcionários oriundos das 22 agências unificadas, prevendo-se a criação de um corpo próprio. No caso, isto se relaciona à burocracia, mas também à instalação de um novo serviço de inteligência, uma vez que o Departamento não incorporará o FBI e a CIA (o que, de acordo com os críticos levará a disputas intra-gabinete, acúmulo de funções e excesso de gastos).

Em casa e no sistema internacional, os EUA buscam a ampliação de seus limites e, dentro deles, de seu controle e de sua segurança. No longo prazo, esta lógica da expansão pode ser contraprodutiva, e não somente por causa da já conhecida superextensão, mas pela presença de “novos bárbaros” que serão tragados para o interior do império e negarão seu domínio. E, afinal, se a hegemonia passa a sobreviver somente pela ampliação, o que fazer quando acabarem as fronteiras?



<sup>6</sup> NSS-NSC/2002 ([www.whitehouse.gov/nsc](http://www.whitehouse.gov/nsc)) e KLARE, Michael. “United States: energy and strategy”. *Le Monde Diplomatique*, November 2002.

## EUA: (nova) Guerra do Golfo?

Virgílio Caixeta Arraes\*

Há pouco mais de uma dezena de anos, dois eventos sublinhariam o ano (1991) do fim formal da Guerra Fria e o nascimento de uma nova ordem mundial, em formação até hoje: o malogrado Golpe de Agosto, com duração de 3 dias, que apressou ainda mais o desmonte do Estado soviético, já em longo processo de decomposição.

Em dezembro daquele ano, a URSS entrava para a história como mais um império extinto, com duração inferior a um século. Seu sucedâneo, a Rússia, nasceu enfermeira economicamente, sendo-lhe prescrito pelo vencedor – os Estados Unidos e os organismos internacionais econômicos – o remédio do neoliberalismo para a superação de sua debilidade crônica. Encerrava-se o curto período do socialismo real, que fora marcante pela contraposição vigorosa, em alguns momentos de sua breve existência, ao Ocidente capitalista, que fora obrigado a algumas concessões, como o Estado do Bem Estar Social – *Welfare State*.

A autoconfiança exarada no Ocidente, notadamente nos Estados Unidos, pela vitória demonstrou-se na proclamação de uma nova ordem mundial pelo Presidente norte-americano, George Bush, que possuiria no seu núcleo a democracia como regime político e o livre mercado como modo econômico. À anterior tensão interminável, sucederia a diplomacia infatigável; ao uso do unilateralismo tentador das poucas grandes potências, o multilateralismo paciente e mitigador das disputas na política internacional; aos exagerados gastos econômicos para fins militares, a oportunidade de seu redirecionamento para os novos mercados que adviriam com o fim do socialismo. Portanto, na otimista visão ocidental, alardeada incessantemente pelos meios de comunicação, uma nova era de paz e prosperidade, com a razão pautando, supostamente, o gerenciamento do ‘novo’ mundo.

Em meio à euforia formante – havia a reconfiguração territorial em diversos locais do planeta – o Iraque, ditadura republicana, destacado no Ocidente por ter promovido a contenção fundamentalista islâmica na década de 80, acreditou que chegara o momento de ser (re)compensado: ambicionava incorporar um pequeno país – Coveite, uma monarquia absolutista – que lhe proporcionaria acesso maior ao golfo Persa e, principalmente, a ricas reservas petrolíferas, o que lhe permitiria recuperar-se mais rapidamente dos quase 10 anos de guerra contra o Irã. Com poucos dias, a invasão consumou-se e o país esperava uma reação internacional moderada, que lhe municiasse tempo para consolidar o novo quadro.

A reação, contudo, veio-lhe fulminante e adversa: o Conselho de Segurança da ONU e a Liga Árabe condenariam a ocupação. A ONU determinaria um embargo econômico e o Iraque, em contrapartida, anexaria definitivamente o país. Com a chancela da ONU, uma coligação, liderada pelos Estados Unidos, reuniria mais de meio milhão de homens, estacionados em sua maioria na Arábia Saudita. Alguns meses mais tarde, em apenas algumas semanas, o Iraque seria defenestrado do Coveite e sua elite dirigente tornar-se-ia pária perante o restante do mundo.

Todavia, Sadã Hussein permaneceu no poder, como mal menor aos olhos do Ocidente, ante o perigo de uma dissolução territorial do Iraque, principalmente em relação aos curdos, cuja independência aticaria a mesma centelha de seus compatriotas no Irã e Turquia, e aos muçulmanos xiitas, que buscariam aproximação política mais estreita com o Irã, de mesma tendência religiosa. Desta forma, a coligação, vitoriosa militarmente, não obteve o correspondente do ponto de vista político na região, optando estrategicamente por um enregelamento.

\* Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – UnB.

Surpreendentemente, do lado vencedor, nos Estados Unidos, o Partido Republicano perderia sucessivamente em duas disputas as eleições presidenciais para o Democrata, mais propenso a utilizar o poder do país por meio dos organismos internacionais. Destarte, o Iraque permaneceria praticamente dentro do mesmo molde: isolado, menosprezado e intensamente vigiado, como lembrança contumaz de uma ordem antiga, cuja transição para a nova não se encerrava, estando a principal potência ocidental sem poder movimentar as peças do xadrez geopolítico dentro exclusivamente de seus desígnios, da mesma forma que na época da existência da União Soviética, de forma que a manutenção deste quadro tolher-lhe-ia a edificação real e duradoura da tão esperada nova ordem internacional, configurada acima nos anseios das principais potências capitalistas.

Portanto, a ação atual no Iraque reveste-se de um significado maior, que ultrapassa a questão

geopolítica local; ela refere-se à finalização do traçado delineado na transição de um novo momento internacional advindo com o fim da Guerra Fria, que foi interrompido em sua execução no Oriente Médio, preferindo-se, naquele momento, o congelamento e não, de forma alguma, a sua suspensão definitiva.

Com a retomada do poder pelo Partido Republicano, a linha de ação retornou com a mesma intensidade de anos atrás, mas por rota diferente, em face do inesperado contratempo, rapidamente identificado no Afeganistão, acusado formalmente pelo atentado terrorista de 11 de setembro de 2001. Superada, pela via militar, a questão afegã, volta-se a política externa republicana para a estação interrompida: Iraque, que fica à própria mercê, sem poder ir à busca de auxílio externo, como na antiga era, em que a União Soviética podia auxiliar na manutenção do precário equilíbrio do jogo de xadrez da geopolítica do Oriente Médio.

