

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
INT. 11
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

**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 conseqüência, seu apoio ao

BRASIL E A POLÍTICA INTERNACIONAL

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 conflitivos 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-Director 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 reconhecermos 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.