

## A Autonomia pela Responsabilidade O Brasil Frente ao Uso Legítimo da Força

---

Alfredo Valladão\*

Os ataques terroristas contra Nova Iorque e Washington no dia 11 de setembro de 2001, a ameaça de bio-terrorismo ou de uso por forças irregulares de armas de destruição maciça (ADM) e a esmagadora demonstração do poderio militar americano no Afeganistão, tiveram um profundo impacto na política e nas instituições internacionais, particularmente no campo da segurança mas também no das negociações comerciais, multilaterais, regionais ou biregionais. A guerra contra o “terrorismo global” - um inimigo ubíquo e sem rosto, designado pelos meios que utiliza e não pela sua identidade - está se impondo *nolens volens* a todos os Estados e sociedades do planeta, provavelmente por muito tempo. Estão de volta velhos paradigmas das relações internacionais, um tanto esquecidos nos anos da euforia pós-Guerra Fria. Como em outros momentos de turbulência no passado, estamos condenados a pôr uma surdina nas esperanças de um mundo *grociano* para nos adaptar à dura realidade *hobbesiana* : mais uma vez o pacífico *doux commerce* fica refém da grosseria das políticas de poder, mas também da lógica, crua e por vezes necessária, do Leviathan salvador conquistando a paz pela espada<sup>1</sup>. *Silent leges inter arma*.

---

\*Institut d'Études Politiques/Sciences-Po,  
Paris

## **Brasil: os limites da autonomia pelo distanciamento**

Esta nova situação internacional constitui um profundo desafio para a política externa brasileira. O Brasil, desde a Independência, nunca se sentiu à vontade num sistema assentado na relação de forças militares e no equilíbrio de potências. Imenso território, pouco desenvolvido e pouco controlado, com densidade populacional relativamente baixa e poder econômico e militar limitado, o país sempre se sentiu vulnerável às pressões das grandes nações hegemônicas - Império Britânico, Estados Unidos, Alemanha, França... Os diversos governos brasileiros, sem condições materiais nem vontade política de se tornarem atores importantes na definição dos destinos do mundo, optaram, no século XX, por uma estratégia de “ autonomia pelo distanciamento ” aos pólos de poder mundiais<sup>2</sup>. Explorar nichos de oportunidade internacionais para o desenvolvimento do espaço nacional, como condição de uma possível emancipação política, foi a viga mestra da atuação diplomática brasileira. Como mobilizar recursos externos para o imperativo interno do desenvolvimento foi uma atitude constante, desde o bacharelismo de um Ruy Barbosa ao “ pragmatismo responsável ” do governo Geisel, passando pelo oportunismo varguista, o “ desenvolvimentismo ” de Kubitschek e a “ política externa independente ” do período Jânio-Jango.

O corolário desta opção de distanciar-se do mundo e de seus furores foi a rejeição das políticas de força, a defesa do Direito Internacional como instrumento de ação e a promoção do multilateralismo contra a lógica do equilíbrio de potências. Porém, esta aspiração de se insular - em parte ilusória - firmou uma prática marcada por uma participação ativa, porém meramente defensiva nos processos e instituições multilaterais, afim de garantir o mínimo de interferência possível do resto do mundo na vida

nacional. Daí um certo formalismo jurídico da diplomacia brasileira e a recusa de encarar a própria responsabilidade frente aos problemas de segurança coletiva e do uso legítimo da força. O Brasil sempre quis se apresentar como um *tertius inter partes* entre grandes e pequenas nações<sup>3</sup>, defendendo procedimentos baseados na igualdade jurídica entre Estados e no princípio da não-ingerência, mas evitando, o tanto quanto possível, tomar partido. Até a participação nas duas Guerras Mundiais - apesar do heroísmo e das convicções libertárias de tantos que foram combater na Europa - deveu-se mais à estratégia oficial de manter a credibilidade das posições brasileiras nos foros internacionais, condição *sine qua non* para participar dos arranjos do período pós-bélico, do que a uma clara afirmação de valores universais. Na verdade, esta política externa só foi possível - e tolerada pelas grandes potências - porque o país, como a América do Sul em geral, nunca foi relevante no quadro dos grandes focos de tensão político-militares do planeta.

O projeto econômico que sustentava esta atuação externa teve os seus momentos de glória nos anos 1960 e 1970. A idéia de um desenvolvimento autocentrado, cuja prudente e inevitável inserção na economia mundial devia ser gerenciada pelo Estado, permitiu certamente uma relativa modernização do país e a criação de um razoável parque industrial, hoje o primeiro da América do Sul. Mas a aversão a competir com o mundo exterior, a vontade de domesticar a industrialização e a modernização de forma a proteger e manter os centros de poder tradicionais e a perenidade da estratificação social interna acabaram promovendo um desenvolvimento dependente de subsídios públicos e privilégios protecionistas, pouco competitivo, gerador de corrupção e, finalmente, terrivelmente desigual. Este modelo, fundado na substituição de importações e no jacobinismo das políticas industriais, bateu de frente contra a parede da dívida interna e externa.

A década perdida dos anos 1980 não foi nada mais do que uma longa Argentina, desembocando no confisco, pelo governo Collor, das poupanças da classe média, uma prefiguração do atual “corralito”.

### **As ambiguidades da autonomia pela participação**

O esgotamento do velho modelo e a aceleração da interdependência de todas as sociedades do planeta - comercial, financeira, ambiental, cultural... - resultante do fim da Guerra Fria, obrigou os dirigentes brasileiros a uma profunda reavaliação da diplomacia econômica. “O mundo que o Brasil administrava com bastante competência como “externalidade”, internalizou-se”<sup>4</sup>. As políticas econômicas e sociais nacionais dependem cada vez mais das regras do jogo de uma sociedade internacional em vias de globalização. Para o Brasil, privilegiando sempre o objetivo da autonomia pelo desenvolvimento interno, os anos FHC representaram uma toma de consciência de que a busca desta liberdade de ação dependia, doravante, de uma participação ativa na elaboração das normas e condutas globais. Daí o difícil e laborioso processo de abertura para o mundo - ainda longe de estar concluído e que continua enfrentando a hostilidade de muitos interesses de poder ou corporativismos tradicionais. Daí também, a ação mais eficiente e resoluta do Itamaraty nos grandes foros multilaterais ou regionais onde se negociam as regras da economia e do comércio mundiais.

A questão é que este reconhecimento da inserção do país no mundo ainda convive com a *Weltanschauung* de sempre, o velho sonho da autonomia completa – hoje metamorfoseado em “autonomia pela participação”<sup>5</sup>. Assim, a presença mais efetiva do Brasil nos processos e instituições multilaterais ou regionais se traduz, quase sempre,

numa tentativa equívoca de simples instrumentalização em benefício próprio. A construção do Mercosul é um exemplo desta ambiguidade. Apesar da retórica, a aventura mercosulina ainda não é considerada como um processo de integração profunda, que deveria conduzir a instituições comuns, compartilhando interesses e porções de soberania em benefício de todos os membros, mas, sim, como um “projeto estratégico” do Brasil, um multiplicador de poder no cenário mundial. Daí as resistências em aceitar qualquer limitação de soberania ou até qualquer custo interno, por mais particularista que seja, em favor do “bem comum” e também, a recorrente tentação de declarar o falecimento do Mercosul cada vez que surge uma crise. São poucos os dirigentes brasileiros, econômicos e políticos, conscientes da futilidade desta forma de unilateralismo dos pobres: a liderança, local e rapidamente reversível, sem sacrifícios e sem responsabilidade.

O multilateralismo grociano do Brasil continua portanto, aferrado às limitações estreitas de uma concepção do interesse nacional desvinculada - ou aspirando à maior independência possível - do interesse geral da comunidade internacional. Esta *opt-out clause* mental é ainda mais evidente no campo da defesa e segurança.. Afirmação de valores universais? Sem dúvida. “Articulador de consensos” e defensor da legalidade internacional? Estas posições são claramente preciosos trunfos da diplomacia brasileira<sup>6</sup>. Nos anos 1990, houve até avanços mais significativos, como a participação brasileira na definição de um regime de defesa coletiva da democracia no quadro da Organização dos Estados Americanos<sup>7</sup> (o Compromisso de Santiago e o artigo 1.080 em 1991, o Protocolo de Washington de 1992, a Carta democrática de 2001) e na instauração de uma “cláusula democrática” no Mercosul, garantias que limitam, *de facto*, o alcance do princípio de não-ingerência. Paralelamente porém,

há uma incapacidade - e até uma recusa - de pensar a utilização legítima da força, de encarar e preparar-se para os momentos decisivos, inevitáveis na política internacional, quando um conflito não tem mais condições de ser “desdramatizado” e “reduzido ao leito diplomático”<sup>8</sup>. Como se o país pudesse eternamente evitar de tomar partido e assumir os sacrifícios necessários para defender os valores e pautas de conduta universais que ele próprio proclama.

Jogar com o Grocius, mas tirar o time de campo quando entra o Hobbes? Esta atitude está se tornando inviável num mundo interdependente onde o desenvolvimento interno, a abertura de mercados, o progresso social e a paz estão cada vez mais vinculados a regras com vocação universal e a comportamentos de atores internacionais, públicos e privados. O 11 de Setembro veio para rasgar as ilusões do que sobrava da *world view* tradicional brasileira. Da mesma maneira que na área financeira e comercial acabou-se o *free lunch*, os atentados contra as torres gêmeas vieram “internalizar” as questões de segurança internacional e isto para o mundo inteiro. A tolerância para com os vivaldinos que só aceitam participar *à la carte* está se esgotando rapidamente.

### **O multilateralismo e a invulnerabilidade americana**

O juridismo da diplomacia brasileira nunca negou a importância das relações de força na política internacional. Mas a objetivo premente de inserir o país de forma equilibrada na economia mundial, de abrir mercados externos e promover o livre-comércio como condição do crescimento econômico, e até de um mundo mais pacífico, necessita um ambiente internacional grociano. Trata-se de um mundo onde se considera que a maioria dos atores governamentais e não-

governamentais procuram negociar e cooperar para estabelecer regras de conduta coletiva (*cooperative rule-setting*) e onde os conflitos podem ser gerenciados com base na ação diplomática e no Direito Internacional. Obviamente, isto não pressupõe um processo isento de violências ou fora da realidade das imensas assimetrias de poder. Na verdade, parece mais um enfrentamento regulado e permanente de *lobbies*, onde os mais poderosos sempre terão uma posição de liderança - garantida pela imposição ou pela persuasão - em troca de contrapartidas para os mais fracos: um universo de coalizões instáveis de *rule-makers* e *rule-takers* girando à volta de algumas grandes potências. Mas isto também supõe uma forma de consenso amplo envolvendo um mínimo de valores e princípios comuns e as maneiras legítimas de implementá-los e defendê-los.

O paradoxo desta perspectiva grociana é justamente que ela não se sustenta sem uma *ultima ratio*. Para Hugo Grocius, no século 17, bastavam a boa fé e um entendimento mútuo sobre os princípios básicos da Lei Natural<sup>9</sup>. Só que hoje, como ontem, um mundo de regras continua dependendo da capacidade - e mobilização de meios materiais adequados - de utilizar a força contra os eventuais delinquentes. Um sistema judicial é fundamental para uma sociedade que pretende ser governada por regras, mas não há lei sem polícia. Na primeira década do pós-Guerra Fria, os Estados Unidos, última super-potência, assumiram as duas funções: principal promotor de uma vida internacional orientada por regras e, ao mesmo tempo, único poder político com disposição e recursos para intervir no mundo inteiro - unilateralmente ou liderando coalizões - usando meios diplomáticos ou militares. Daí o dilema dos norte-americanos, clássico da ciência política: num mundo que não possui uma autoridade política universal à vista, como assumir o papel de força propulsora do multilateralismo -

uma comunidade internacional baseada em valores e regras comuns - e, ao mesmo tempo, manter uma opção unilateralista para poder agir independentemente destas mesmas regras? Esta liberdade de ação tem certamente a vantagem de facilitar atuações em causa própria, mas quase sempre, ela representa também a única garantia, em última instância, para defender o multilateralismo orientado por um sistema de regras. “ Soberano é aquele que decide da exceção ” : a famosa e lapidar sentença de Carl Schmitt<sup>10</sup> sintetiza perfeitamente o *status* do poder que determina quais as circunstâncias em que as regras não são mais aplicáveis e a força torna-se necessária.

Na verdade, o ambiente grociano dos anos 1990, tão favorável às reformas domésticas no Brasil e à expressão de sua diplomacia, só pôde prosperar graças ao avassalador poderio político, econômico, cultural e militar dos Estados Unidos. A legitimidade deste extraordinário poder em último recurso ou, pelo menos, a sua aceitação resmungona por parte do resto do mundo, estava vinculada ao compromisso da administração Clinton com a construção de regras e instituições multilaterais. Mas também existia um consenso quase geral de que só Washington tinha condições de assegurar certos “ bens públicos ” fundamentais, sobretudo no campo da segurança, encarando os desafios mais desestabilizadores (Iraqe-Kuwait, Balcãs, estreito de Formosa, Oriente Médio, Coreia...). A credibilidade dos Estados Unidos vinha da percepção, também generalizada, de que a sociedade norte-Americana era invulnerável a qualquer ameaça grave, apesar dos discursos alarmistas sobre os “ Estados-delinquentes ” (*rogue states*) e suas futuras capacidades de ameaças assimétricas por meio de vetores balísticos. Depois da intervenção *post-9/11* no Afeganistão, não há nenhuma dúvida de que os USA continuam sendo o poderoso chefe do planeta, mas não são mais invulneráveis. Outros não

podem - ainda - decidir da exceção, mas já têm condições de impor de maneira brutal novos desafios estratégicos, não só aos americanos, mas à comunidade internacional no seu conjunto.

### **O impacto da nova agenda de segurança na política económica e comercial**

Não há dúvida de que na era da globalização, o trabalho de definir as regras do jogo continuará sendo um exercício cooperativo. Porém, no novo ambiente hobbesiano, esta cooperação, que supõe uma lógica horizontal de enfrentamento regulado de *lobbies*, públicos e privados, ficou muito mais dependente da lógica hierarquizada e vertical da autoridade e do poder. Portanto, será maior a tolerância para as ações que desrespeitem a letra e o espírito das regras internacionais em nome da segurança e das políticas de poder. O funcionamento das democracias e o respeito pelos direitos humanos terão de se adaptar às necessidades da segurança interna e da edificação de coalizões para a guerra anti-terrorista. Os Estados Unidos e seus aliados europeus já aceitaram, na aliança contra a Al Qaeda e os Talibãs, parceiros que não são propriamente modelos de governança democrática. Da mesma forma, a controvérsia sobre o tratamento jurídico dado aos suspeitos de terrorismo prisioneiros na base militar de Guatánamo, as novas legislações anti-terroristas discriminatórias baixadas pela administração Bush e o projeto da Casa Branca de criar um novo ministério de segurança interna com poderes inquietantes, são sinais dos novos tempos.

No campo económico, o velho e já saudoso “ consenso de Washington ” entrou em agonia, vítima de novas posturas intervencionistas ditadas pelas necessidades de segurança interna e de uma nova economia de guerra. Ensaios de intervencionismo económico, respondendo a cruas exigências políticas, começam a minar a sacrosanta

cartilha dos anos 1990, feita de *laissez-faire* acompanhado de pacotes de ajuda financeira em caso de riscos sistêmicos urgentes. *Bye, bye Argentina; welcome Pakistan!* O Clube de Paris não teve dúvidas em cancelar 30% da dívida externa do Paquistão, enquanto o FMI decidia deixar a Argentina cair na bancarrota. Oscilantes considerações políticas estão decidindo quais almas serão salvas, e quais as danadas.

O próprio comércio internacional está sentindo o impacto dos novos tempos, apesar das fortes garantias regulatórias oferecidas pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Será mesmo que não serão utilizadas preferências comerciais como um meio para recompensar aliados ou membros de uma coalizão, ou para penalizar adversários ou parceiros hesitantes? E não será também o caso dos subsídios, ou das medidas indiscriminadas de anti-dumping e salvaguardas, enrolados na bandeira da “segurança nacional” ou usados diretamente para manter delicados equilíbrios sociais internos e favorecer interesses setoriais nesses tempos incertos? As salvaguardas para o aço ou a *Farm Bill*, aprovadas pela administração americana em 2002 com argumentos patrióticos, constituem um bom exemplo desta evolução inquietadora. Paralelamente, as versões da “*Trade Promotion Authority*” (TPA) votadas por cada Casa do Congresso americano, em 2001 e 2002 contêm termos tão restritivos que os parceiros dos Estados Unidos nas diversas negociações internacionais estão cada vez mais perplexos quanto às possibilidades de se chegar a qualquer acordo, regional ou multilateral. Uma das emendas introduzida na versão do TPA votada pelo Senado põem os pingos nos is: fica proibido qualquer tipo de preferências comerciais para um Estado que não colaborar ativamente na luta contra o terrorismo.

O que está em jogo, na verdade, é a manutenção de um consenso mais amplo possível para definir o “fora-da-lei” (*rule-braker*), pois trata-se de um elemento crucial para uma vida internacional

baseada em regras e até para a legitimidade e credibilidade das grandes negociações comerciais e dos processos de integração regional. A polarização crescente imposta pela guerra ao terrorismo leva a distinguir o bom cidadão mundial do delinqüente em termos de poder puro a partir de conveniências políticas, em vez de regras e procedimentos. Aliás, no quadro das Nações Unidas, ainda não foi possível encontrar uma definição jurídica consensual do que se entende por “terrorismo”. Portanto, consistência e previsibilidade estão ameaçadas, enquanto que os posicionamentos políticos estratégicos estão tendo um peso cada vez maior no âmbito de todas as negociações “civis”, (comércio, meio-ambiente, saúde, trabalho...). A velha *Realpolitik* está de plástica nova. Claro que o processo internacional visando estabelecer regras de forma cooperativa não vai ser sacrificado no altar do espírito da guerra. O paradoxo é até que a globalização sai reforçada pela mobilização mundial contra o terror e a dimensão planetária da ameaça. Mas é certo, também, que as grandes negociações multilaterais, econômicas ou financeiras, aparecem mais com um *side show* que vem complementar a prioridade máxima de estabelecer uma nova ordem política mundial mais estável. Até os processos regionais de integração essencialmente econômicos, como o Mercosul, a União Européia ou a ASEAN, serão forçados a considerar de maneira mais séria as questões de segurança, mesmo que nenhum deles tenha vocação para se transformar em potência militar global. Com efeito, o futuro e a credibilidade destes processos vão depender da capacidade de cada um em redefinir o papel que está disposto a assumir na atual hierarquia de poder internacional e na futura arquitetura do poder mundial.



## Multilateralismo hierarquizado ou parceria equitativa

O problema central da nova ordem política não é a sobrevivência do multilateralismo *per se*, mas o tipo de multilateralismo que vai emergir da batalha anti-terrorista. Um multilateralismo de forma piramidal, no qual uma liderança estruturada de maneira hierárquica atribui uma função específica para cada um dos membros mais ou menos voluntários de uma coalizão mundial mais ou menos estável? Ou, então, um multilateralismo mais próximo da visão brasileira : uma parceria democrática equitativa, uma rede horizontal de forças, na qual permanecem grandes assimetrias de poder, porém onde os direitos dos membros - ou associações de membros - são reconhecidos? Uma rede que permita a convivência da diversidade de interesses e opiniões, assim como distintas *world views* e formas de participação no desenvolvimento e no gerenciamento dos valores e políticas comuns.

Imensas assimetrias de poder são um fato contra o qual não adianta vociferar. O “ multilateralismo democrático ” simplesmente não existe. A lógica vertical do poder sempre fará parte de qualquer arranjo internacional - basta conferir as regras de funcionamento do Conselho de Segurança da ONU, a instituição política multilateral mais universal e teoricamente democrática da história. No entanto, o unilateralismo “ puro ” é extremamente raro e provoca uma forte rejeição por parte de todos os outros membros da comunidade internacional, provocando, em última instância, a ruína do pecador (a Alemanha nazista por exemplo ou, mais recentemente, o Iraque de Saddam Hussein são bons exemplos desta dinâmica). Queiramos ou não, a vida internacional não é um jogo sem regras, a questão fundamental é saber quais são estas regras e quem as define.

Desde o século 19, com o advento do moderno Estado-nação territorial constitucional, existem,

esquemáticamente, duas concepções da maneira de conter e regular, coletivamente, o uso da força nos assuntos internacionais. A paz e a segurança deveriam ser garantidas ou bem por um sistema de alianças e pactos político-militares que estabeleçam um equilíbrio de poder entre os Estados mais fortes ou, então, por uma rede multilateral de regras e princípios juridicamente vinculantes e aceites de maneira uniforme por todos os Estados membros, grandes e pequenos. A soberania limitada pela força ou a soberania limitada pela lei. A primeira se refere à experiência européia do “ Concerto das Nações ” pós-napoleônico e sobreviveu até o seu fim trágico nas duas Guerras Mundiais do século 20, com um ambíguo estertor durante a Guerra Fria (a *détente* garantida pela destruição mútua assegurada convivendo com formas de enfrentamento e cooperação sofisticados entre os dois blocos adversários). A segunda tem as suas raízes na tradição jurídica do hemisfério Ocidental, no movimento pan-americano e nas instituições coletivas das Américas (a União Pan-Americana e a sua reencarnação em 1948 na Organização dos Estados Americanos - OEA). Esta tradição universalizou-se a partir dos princípios wilsonianos da Sociedade das Nações e da criação da ONU em 1945 (apesar de o direito de veto no Conselho de Segurança ainda representar um vestígio da era do equilíbrio de potências).

Obviamente, nenhum sistema correspondeu perfeitamente a estes dois modelos. No campo da segurança, todos combinaram a crua balança de poderes com o estabelecimento de regras coletivas, mesmo se não há dúvida de que houve ao longo do tempo uma certa evolução na dosagem destes dois elementos: o segundo foi-se reforçando gradualmente à medida que o primeiro reiterava impasses perigosos. Dito isto, é verdade que a estabilidade do sistema internacional a qualquer momento sempre foi garantida por um tipo de poder servindo

de último recurso, um poder que voluntariamente aceita - ou não - respeitar a lei internacional. A queda do muro de Berlim em 1989, o fim da rivalidade entre as duas super-potências e uma administração americana que favorecia processos cooperativos, combinado com o aprofundamento da globalização, abriram o caminho para reforçar e consolidar as instituições multilaterais, fundadas em regras, valores e procedimentos aceitos por todos - mesmo se estes últimos, respeitando a liderança dos Estados Unidos, tinham que ser “compatíveis com a prática americana”. É esta esperança que está se diluindo no quadro estratégico pós-11 de Setembro e na necessária reconstrução de uma *ultima ratio* que recupere estabilidade e credibilidade.

### **“Defining war on our terms”: a redefinição da liderança dos Estados Unidos**

A campanha militar do Pentágono no Afeganistão, junto com a administração, por parte americana, de uma imensa aliança anti-terrorista *ad hoc* e particularmente heterogênea, já está mostrando o caminho da reconstrução do sistema de segurança mundial. E os ventos sopram claramente na direção de um multilateralismo hierarquizado, definido e organizado pelos Estados Unidos para combater um novo inimigo planetário: o “terrorismo global” e os governos que patrocinam terroristas ou que ameaçam a América e o mundo com programas de armas de destruição maciça - o agora famoso “eixo do mal”<sup>11</sup>. Aliás, o presidente americano foi perfeitamente explícito quando declarou que o objetivo dos Estados Unidos era: “(...) a manutenção da paz pela definição da guerra em nossos termos. Isto é um grande desígnio e uma grande oportunidade, consentida a poucas nações na história”<sup>12</sup>.

Ditar os termos das guerras futuras é equivalente a tentar restaurar a potência americana na sua função de *ultima ratio*, exclusiva e única, da vida

política internacional, em vez de favorecer formas de autoridade coletiva. Isto não significa um retorno nostálgico ao unilateralismo, mas simplesmente uma nova definição da liderança global americana. Esta liderança será bem diferente do projeto da era Clinton. A administração democrata dos anos 1990 considerava os Estados Unidos o mais poderoso e influente *honest broker* do mundo, o eixo central - político, econômico e jurídico - de um planeta em vias de integração acelerada, uma sorte de *software* centralizado de um sistema de redes, representando interesses governamentais ou não, cuja função era promover e coordenar o “alargamento da democracia de mercado” (*enlargement of market democracy*), e manter-se como a força militar consensual de último recurso<sup>13</sup>. A globalização feliz, cooperativa, compatível com a liderança, a prática e os valores americanos. Para a administração republicana deste começo de milênio, a visão é outra. George W. Bush, sem dúvida, continua considerando que na era *post-9/11* a liderança dos Estados Unidos é indispensável para promover a democracia de mercado no mundo inteiro, mas hoje a tarefa principal é a de organizar, baixo o comando americano, a defesa da liberdade - “salvar a civilização” - para enfrentar o grande desafio de segurança do nosso tempo: o terrorismo acoplado às “ameaças assimétricas”, esta nova “intersecção” entre terror e armas de destruição maciça. Mas como lutar contra este inimigo global multifacetado? A resposta passa pela implementação de uma nova política de segurança americana e por um novo e eficiente sistema de segurança mundial liderado pelos Estados Unidos. Por um lado, trata-se de aumentar e consolidar a própria superioridade militar - “revolucionar o campo de batalha do futuro (...), transformando as nossas forças armadas por meio de doutrina, estratégia e armamentos inovadores”<sup>14</sup> - e desenvolver uma defesa do território nacional (*Homeland Defense*) que tenha credibilidade. Por



outro, a idéia é criar novos instrumentos de ação coletiva, tanto no quadro das Nações Unidas, quanto no seio das principais alianças bilaterais e multilaterais (essencialmente, a OTAN e a OEA).

A campanha anti-Talibã foi uma demonstração espetacular da eficiência em associar armamentos e sistemas de comunicação e informação *high-tech* americanos, superioridade aérea esmagadora, pequenas unidades de forças especiais e aliados locais realizando o trabalho de infantaria. Neste contexto, as nações ou Estados são considerados entidades estratégicas cada vez menos relevantes. O terrorismo não tem fronteiras, portanto os limites geográficos são vistos cada vez mais como barreiras artificiais. A lógica da guerra contra o terror - “ conosco ou contra nós ” - leva a perceber qualquer Estado soberano como um campo de forças contraditórias. Um governo, amigo ou inimigo, pode ser considerado não tanto como o representante de uma nação particular, mas como o instrumento de uma facção. A eventual intervenção militar será concebida de maneira a combater a facção “ bárbara ” com a ajuda da facção “ civilizada ” : o grupo “ do bem ” (a Aliança do Norte ou o governo filipino) contra a súcia “ do mal ” (Al-Qaeda e Talibã, os rebeldes Abu-Sayyaf na ilha Basilan), sem falar na Somália, Iémen, Indonésia, Colômbia... e o “ eixo do mal ” propriamente dito (Iraque, Irã, Coréia do Norte). “ A guerra contra o terror não será ganha na defensiva. Teremos de levar a batalha para o campo do inimigo, (...) defrontar as piores ameaças antes que elas apareçam (...) e estar preparados para ações preventivas quando necessário (...). Temos de descobrir células do terror em mais de 60 países e enfrentar os regimes que (as) apoiam... ”, avisou George W. Bush<sup>15</sup>. Para as autoridades em Washington, a verdade é que uma aliança anti-terrorista precisa não somente do engajamento dos Estados aliados ou amigos, mas também da participação de grupos ou facções aliados ou

amigos. Isto significa que alianças formais entre Estados, juridicamente vinculantes, passam a ser apenas um dos instrumentos políticos da ação global contra o terrorismo. Será que estamos assistindo à desvalorização do multilateralismo clássico em favor de redes de alianças híbridas e precárias associando governos e atores não-governamentais em volta da super-potência? Se um super-líder decide do papel e das tarefas de cada um de seus parceiros - estatais e não-estatais - para cada intervenção militar particular e distribui as responsabilidades do trabalho de reconstrução pós-conflito, será que os Estados aliados não estão sendo reduzidos a simples ferramentas disponíveis segundo as necessidades estratégicas americanas, meros “ satélites ” como reclamou o ministro das Relações Exteriores alemão, Joschka Fischer, no início de 2002<sup>16</sup>?

Esta nova visão estratégica, que promove de fato um multilateralismo hierarquizado, está tendo um forte impacto no sistema de alianças plurilaterais nas quais os Estados Unidos se encontram na posição de liderança (particularmente a OTAN e a OEA-TIAR). Uma coalizão *ad hoc* foi suficiente para a campanha no Afeganistão, mas pode não ser o caso no futuro. Seja o que for, os Estados Unidos precisam destas velhas e seguras organizações. Primeiro, porque elas constituem o principal vector político - junto com a ONU - para a legitimação, sob a forma de um compromisso universal, da prioridade da guerra ao terrorismo e para a implementação de uma política global de não-proliferação. Segundo, porque Washington nem sempre deseja, nem tem a capacidade de agir só. Necessita de amigos para “ partilhar a carga ” (*share the burden*) militar e da interoperabilidade de um *pool* de forças militares e de inteligência aliadas, organizadas pelos Estados Unidos e disponíveis para diversas situações de emergência. Enfim, estas alianças plurilaterais são os principais instrumentos para garantir a paz nas suas próprias

regiões e representam parcerias indispensáveis para promover e harmonizar medidas coletivas não-militares de combate ao terrorismo, compatíveis com a nova concepção americana dos valores e processos para impor a lei internacional : controles financeiros, problemas de alfândega e imigração, polícia científica, luta contra o tráfico de armas, reformas das legislações nacionais, intensificação da cooperação judicial e policial... Em suma, tratam-se de mecanismos internacionais fundamentais nos quais a liderança dos Estados Unidos pode ter um impacto imediato e contar com uma forte e tradicional solidariedade aliada baseada em valores, procedimentos e objetivos comuns.

### **“ Segurança econômica ” e a gestão das crises financeiras**

Na nova visão americana, a prioridade dada às questões de segurança passa também pela consolidação da liderança dos Estados Unidos no campo econômico em geral, particularmente em matéria de desenvolvimento e negociações comerciais. Doravante, a segurança militar será intimamente vinculada com o que George W. Bush chamou de “ segurança econômica ”. A questão não diz respeito só ao âmbito doméstico americano ; mais urgentes e difíceis são os desafios internacionais. O que fazer com Estados ou regiões “ ingovernados ” (*ungoverned*) para impedir que se transformem em bases para grupos terroristas? Como lutar contra a pobreza e as frustrações sociais, consideradas solo fértil para o erva daninha das organizações terroristas? O que fazer com as terríveis crises financeiras, particularmente nas economias emergentes, que ameaçam tanto a estabilidade do Estado ou região em questão quanto o funcionamento do sistema financeiro internacional? Segurança econômica significa, portanto, organizar uma administração mais eficiente das crises

financeiras e dos mecanismos de desenvolvimento, de maneira a prevenir perigosas situações de “ ingovernabilidade ” e, quando necessário, restabelecer formas de governança mais amistosas.

A Casa Branca republicana não abandonou o clintoniano “ alargamento da democracia de mercado ”, mas introduziu neste conceito uma nuance sutil. Na realidade, esta mudança de vocabulário anuncia um novo voluntarismo político no gerenciamento da economia global. O objetivo é enfatizar não só a “ mão invisível ” dos mercados, mas também a completa responsabilidade dos governos e operadores privados, que deverão assumir plenamente as conseqüências de suas políticas ou estratégias de investimento. As receitas são : o livre-comércio como a máquina mais eficaz para integrar as regiões mais pobres no mercado global ; a mobilização prioritária de recursos privados - domésticos e internacionais - para os investimentos produtivos ; o aumento da proporção das doações a fundo perdido com relação aos empréstimos para financiar o setor social e as necessidades básicas das populações nos países mais pobres, porém com mecanismos de controle da utilização efetiva dos créditos (favorecendo a participação direta das ONGs que poderiam contornar governos corruptos ou bem colocando condições de “ ação prévia ” à autoridade nacionais dos países beneficiados, baseadas numa soma de critérios estabelecidos de boa governança); e por fim, a criação de um regime internacional de falências de maneira a agilizar a resolução dos casos de quebra ou moratória de Estados soberanos.

Esta nova filosofia foi claramente resumida pelo Secretário do Tesouro americano : “ (...) em suma, trata-se de demonstrar maior disposição em apoiar prioritariamente os países que fazem o máximo para ajudar-se a si mesmos e recusar financiamento para os casos em que um país não está preparado a dar os passos necessários para implementar reformas

credíveis e ingressar na via do crescimento sustentável”<sup>17</sup>. A idéia é pressionar autoridades locais reticentes para que aceitem “ as reformas domésticas necessárias para atrair investimentos, expandir as oportunidades de comércio, construir capacidade institucional, etc.”<sup>18</sup>. Paradoxalmente, o perigo existe de que esta forte prioridade conferida aos mecanismos do mercado com relação ao intervencionismo estatal venha reforçar as decisões puramente políticas. Intervenções econômicas descaradas e pacotes de socorro financeiro, abertamente justificados por considerações políticas e geoestratégicas, poderão prosperar tranquilamente num ambiente em que a disciplina de ferro dos mercados poderá garantir a gestão “ normal ” (isto é, não-ameaçadora) das emergências econômicas internacionais. Para os amigos tudo, para os inimigos nada, para os indiferentes a lei.

A mesma lógica parece impor-se na administração das turbulências financeiras nos mercados emergentes. O derretimento da economia argentina, tratado com menosprezo pelas autoridades do Primeiro Mundo, abriu o caminho para repensar toda a missão do Fundo Monetário Internacional (FMI), com o objetivo de neutralizar os efeitos desestabilizadores globais das crises de pagamento. A administração Bush anda testando um conceito óbvio, porém original no mundo das finanças internacionais : da mesma forma que se espera dos países devedores que paguem as suas dívidas, os credores - sobretudo do setor privado - também deveriam assumir as suas responsabilidades pelos riscos que tomam. Resumindo, a idéia é estabelecer um tipo de lei de falências internacional, inspirada no *Chapter II* norte-americano, na qual os Estados soberanos serão tratados como uma empresa qualquer e os credores do setor privado deverão arcar com os custos da solução da crise - caminho que vem sendo promovido com estardalhaço pela Vice-Diretora do FMI, Anne Krueger<sup>19</sup>. Os

governos falidos assumiriam a total responsabilidade dos ajustes necessários, sem condicionalidades nem ajuda financeira do FMI, e os grandes credores do setor privado teriam de negociar e aceitar perdas proporcionais aos riscos incorridos sem esperar pelo socorro do Fundo. “ (...) Em vez de servir de bombeiro para as crises, o FMI deveria ser como um jardineiro cuidando das sementes que farão crescer o setor privado”<sup>20</sup>. Claro, não há dúvida de que esta nova cruzada contra o *moral hazard* e em favor de comportamentos financeiros mais responsáveis e equitativos tem suas vantagens. Porém, como demonstram as experiências recentes do Paquistão e da Turquia, em caso de necessidade sempre haverá operações de socorro justificadas por considerações político-estratégicas. Animais mais iguais do que os outros é uma constante tradicional da história humana e se não houver um mínimo de regras universais consensuais com certas garantias de que serão implementadas, as evidentes diferenças de tratamento poderão justamente provocar as distorções e tensões nos mercados que se quer evitar.

### **O comércio como arma política global**

Na arena estratégica das negociações comerciais, a administração Bush também tenta reforçar o papel central dos Estados Unidos na promoção de um livre-comércio consoante com seus interesses econômicos e de segurança. É fato que poucos meses depois do 11 de Setembro, e apesar das reticências protecionistas do Congresso, as autoridades americanas relançaram uma agenda comercial voluntarista. Segundo o Representante para o Comércio americano (USTR), Robert Zoellick, “ o Presidente está promovendo uma agenda para a liberalização do comércio abrangendo várias frentes: global, regional e com nações individuais. Esta estratégia cria uma competição

para liberalizar, com os Estados Unidos na posição da força impulsora central. Isto realça a liderança americana reforçando nossos laços econômicos, poder, promoção de idéias novas e influência no mundo inteiro<sup>21</sup> ”.

Em Washington, as prioridades foram bem definidas. Primeiro, no plano global, vai ser defendida na OMC uma agenda relativamente ambiciosa de liberalização comercial no domínio agrícola, mas também no dos bens manufaturados, serviços e regras. A idéia é enfatizar a participação dos países menos desenvolvidos como maneira de mantê-los envolvidos no processo de abertura dos mercados e, paralelamente, constituir a maior frente comum possível em torno das posições americanas. Segundo, no plano biregional, a estratégia vai concentrar-se nos dois maiores mercados dos Estados Unidos, a União Européia (UE) e o hemisfério Ocidental. A prioridade com relação à Europa é a administração fria dos contenciosos de maneira a evitar danos irreparáveis ao sistema de comércio internacional. Quanto ao Hemisfério, a conclusão em 2005 do Acordo de Livre-Comércio das Américas (ALCA) continua sendo uma das grandes prioridades da administração Bush, confirmada tanto por Robert Zoellick, quanto pelo Secretário de Estado, Colin Powell, nas suas primeiras apresentações no ano 2002 perante o Senado americano<sup>22</sup>. O problema da Casa Branca continua sendo o Brasil que, graças ao seu relativo poderio econômico e à pequena força coletiva do Mercosur, se apresenta como o negociador mais firme e sofisticado. Portanto, não é por acaso que a tática definida pelo USTR tem todo ar de um cerco do Brasil, mediante negociações de abertura comercial com o resto da América Latina e Caribe. Utilizando o Acordo de Livre-Comércio Norte-Americano (NAFTA) como modelo de uma bem sucedida integração Norte-Sul, o objetivo é convencer os outros governos latino-americanos a acelerar as

negociações. “ Vamos persistir nos nossos esforços de mostrar publicamente os benefícios do NAFTA e considerar caminhos adicionais para aprofundar a integração nas Américas ”, explicou Zoellick<sup>23</sup>. Isto significa o lançamento de negociações com o Mercado Comum Centro-Americano, o aprofundamento do Caribbean Basin Economic Partnership, a assinatura de um acordo de livre-comércio com o Chile, a expansão do Andean Trade Preference Act, e um cortejar discreto do Uruguai e da Argentina de maneira a amaciar o espírito combativo dos negociadores do Mercosul. Uma ALCA *chica*, sem o Brasil, perde parte de seu interesse para os Estados Unidos, mas o Brasil fora desta ALCA *chica* pode perder importantes preferências num mercado que representa até 50% de suas exportações. Não há governo brasileiro que possa encarar esta eventualidade e Washington sabe disto.

A terceira prioridade, sempre com o objetivo de reforçar a posição americana frente aos principais competidores (UE e Japão) e aos negociadores mais articulados das economias emergentes (Brasil, Índia, Paquistão, Egito, Malásia, África do Sul...) é tentar lançar várias negociações simultâneas para concretizar rapidamente acordos de livre-comércio bilaterais com nações desenvolvidas ou em desenvolvimento em todas as regiões do mundo. Trata-se de uma tentativa de garantir a liderança dos Estados Unidos “ construindo coalizões de amigos para promover objetivos comerciais em outros contextos<sup>24</sup> ”. Depois dos acordos assinados em 2001 com a Jordânia e Singapura, e o Acordo Comercial com o Vietnam, Washington - além da América Latina - está conversando com a Austrália e a Nova Zelândia e lançando uma campanha para negociar acordos com a África sub-saariana com base no Africa Growth and Opportunity Act (AGOA), votado pelo Congresso, em maio do ano 2000.

A estratégia da Casa Branca republicana para manter a “segurança económica” no mundo depois do 11 de Setembro pode, portanto, ser resumida pela tentativa de vincular as múltiplas iniciativas em matéria de livre-comércio com a promoção de investimentos do setor privado, doações para reduzir a pobreza e um novo papel para as instituições financeiras internacionais que pressionarão os governos para que adotem normas de boa governança e realizem profundas reformas domésticas<sup>25</sup>. Esta nova visão do processo de desenvolvimento, se for implementada, vai limitar seriamente o espaço de manobra das autoridades dos países pobres e emergentes. Políticos e burocratas terão de enfrentar uma escolha difícil: aceitar que a prioridade máxima do governo é administrar as finanças públicas de maneira responsável e conservadora, ou então amargar uma total falta de apoio, público ou privado, por parte da comunidade internacional - a Argentina já é um exemplo dos novos tempos. Claro que não há regras sem exceções, mas estas serão decididas ainda mais em Washington, de acordo com as necessidades estratégicas americanas. Obviamente, ninguém é inocente. Considerações político-estratégicas são legítimas e necessárias, não só para os Estados Unidos mas também para toda a comunidade internacional. A questão novamente é quem define a exceção. Hoje, o propósito da administração republicana americana parece ser o de decidir de algumas regras e códigos de conduta internacionais que cada um pode aceitar ou recusar livremente... por sua conta e risco.

### **A prioridade estratégica : “ multilateralizar ” o poder dos Estados Unidos**

Nas próximas décadas, os Estados Unidos, graças ao seu poderio avassalador, terão provavelmente sempre a última palavra nos assuntos

decisivos do planeta. Mas isto não significa que os outros devam relaxar e gozar. Esta situação não é sã, nem para o mundo, nem para os norte-americanos. Os perigos da *overextension* imperial e da *hubris* autodestrutiva não são só fantasias de cientistas políticos clássicos. Os apelos de Washington para que os aliados e amigos “compartilhem a carga” mostram que as autoridades americanas estão perfeitamente cientes da questão. Portanto, os parceiros dos Estados Unidos não podem continuar eximindo-se da responsabilidade de manter a segurança mundial, incluindo o uso legítimo da força. A tradicional pergunta dos americanos - “se não estão de acordo conosco, que alternativa, credível e imediatamente aplicável, vocês propõem?” - merece resposta séria. Trata-se da condição *sine qua non* para poder defender o multilateralismo e a cooperação na definição das regras de conduta para estes tempos *post-9/11*. Afinal de contas, o terrorismo e os governos não-democráticos que mantêm, à revelia dos tratados assinados, programas secretos para a produção de armas de destruição maciça, representam uma ameaça substantiva imediata para o conjunto da comunidade internacional, sejam qual forem as distintas opiniões quanto às raízes e causas do problema.

Sozinhos, os Estados Unidos não têm condições de enfrentar e vencer esta ameaça difusa, precisam da cooperação do maior número possível de parceiros, particularmente dos Estados que integram as suas duas alianças plurilaterais no mundo (a OTAN e a OEA-TIAR), e que são também os seus principais sócios comerciais. Desde os anos 1950, este “ângulo” atlântico, no qual o vértice norte-americano lidera duas largas coalizões voluntárias, baseadas em vínculos jurídicos e valores comuns, constitui o núcleo duro da influência dos Estados Unidos no mundo, mas também o próprio alicerce do multilateralismo<sup>26</sup>. Nunca devemos esquecer que o hemisfério Ocidental e os Estados europeus



representaram mais de 70% dos participantes e membros fundadores das iniciativas multilaterais mais importantes do século XX: a Segunda Conferência da Paz na Haia, a Sociedade das Nações e a Organização das Nações Unidas. Esta verdadeira comunidade atlântica (Norte e Sul), apesar das barbáries cometidas no século passado, continua sendo a mais ardorosa defensora do núcleo de princípios e regras universais sem as quais não há multilateralismo possível.

A Europa e os grandes países da América Latina (particularmente o Brasil), parceiros tradicionais mais íntimos dos Estados Unidos, têm uma responsabilidade especial em tentar relançar a dinâmica dos mecanismos de decisão coletiva multilaterais. Neste contexto, nenhum Estado isoladamente, nem a França, nem a Grã-Bretanha, a Alemanha ou o Brasil tem condições de ser o motor desta ação. Só a União Européia e o Mercosul com uma forte liderança brasileira podem pretender sustentar um projeto de tal vulto. As duas regiões estão engajadas em processos de integração profunda, baseados em distintas formas de partilhas de soberania e estreita cooperação política e económica entre os Estados membros. Desde logo, instituições multilaterais e até supranacionais, no plano regional e global, são vitais para manter estes dois projetos estratégicos. Sem capacidades bélicas facilmente mobilizáveis, nem vontade de se tornar potências militares mundiais, os dois processos de integração dependem de uma volta rápida a um ambiente mais grociano. O que os diferencia da maioria dos Estados da Ásia, África ou Oriente Médio, emaranhados ainda nas suas duras disputas fronteiriças e nos problemas de construção da própria identidade nacional, e portanto enredados na lógica hobbesiana da defesa do poder soberano territorial.

A questão central para a UE e os países do Mercosul é evitar de serem acantonados em funções

meramente acessórias dentro da OTAN ou da OEA-TIAR. Um tal estatuto de subordinação no seio de suas principais alianças significaria aceitar uma falta de participação real no processo decisório interno e se submeter a uma forte pressão para assumir ativamente responsabilidades locais em matéria de polícia, inteligência e intervenções militares, definidas por uma rigorosa cadeia de comando norte-americana. No clima atual de mobilização global contra o terrorismo, não resta dúvida de que uma posição subsidiária terá cada vez mais consequências sobre as margens de manobra diplomáticas das duas partes nos campos económico, financeiro e comercial. Não está em causa a necessidade absolutamente vital de participar de uma forte e bem coordenada cooperação internacional para enfrentar as ameaças terroristas e os ditos “Estados delinquentes”. Os desafios são como ganhar uma voz ativa neste processo, de maneira a participar de forma responsável, e como salvaguardar o direito e as instituições internacionais, único modo de enquadrar a *hubris* inevitável das ações de força e garantir uma forma de legitimidade universal. Logo, na falta de outros parceiros afins e nem que seja para manter os seus próprios projetos estratégicos de integração (e a dinâmica das próprias negociações biregionais), europeus e mercosulinos não têm muita escolha senão juntar esforços para tentar “multilateralizar” o poder americano, transformando o “ângulo” atlântico e seu vértice único num “triângulo atlântico” com seus três vértices<sup>27</sup>.

### **O Brasil e a “identidade de defesa e segurança” do Mercosul**

No ambiente hobbesiano *post-9/11*, não adianta querer pular do mundo andando ou decretar nesciamente a igualdade nas relações internacionais. Mais vale tentar promover regras para “civilizar”

os imensuráveis desequilíbrios de poder. A dura realidade é que o isolamento no mundo globalizado significa ainda menos poder, autonomia e segurança do que uma posição de parceiro subalterno. Hoje, a voz de cada um, mesmo rebelde, é mais forte se ela se expressa dentro de uma aliança ou de uma instituição multilateral do que latindo sozinho no deserto enquanto a caravana passa. Igualitarismos utópicos são fundamentais para manter horizontes abertos, mas quando nutrem políticas de Estado concretas arriscam-se a serem varridos cada vez que um país poderoso estimar necessário, e só servem para afetar a credibilidade da regra e, pior ainda, a própria idéia de que regras contam (quando não são simplesmente um pretexto para fugir das próprias responsabilidades para com o ordenamento da comunidade internacional). O multilateralismo igualitário não é a resposta para o multilateralismo hierarquizado. Melhor será trilhar a estrada mais pedregosa de um multilateralismo “equitativo”, mais responsável. Para a União Européia e o Brasil - polo central do Mercosul - trata-se de um caminho estreito entre as ilusões de conseguir estabelecer um novo equilíbrio de potências (conforme o sonho de um mundo “multipolar”) e a resignação resmungona frente a hegemonia dos Estados Unidos. Dotar-se de um poder militar global não representa uma opção para ambos. A alternativa deveria ser, portanto, a promoção de uma forte cooperação mútua nos domínios onde as duas regiões podem ter uma influência efetiva, basicamente nos campos da governança global e das regras de direito e códigos de procedimento universais. A idéia seria desenvolver juntos pautas de conduta biregionais que, depois, poderiam ser discutidas e negociadas com os Estados Unidos (e outros membros eventuais da comunidade internacional), tanto no âmbito da ONU quanto no seio das duas alianças atlânticas, OTAN e OEA-TIAR. Um “eixo do bem” euro-mercosulino teria

um razoável peso político dentro da comunidade internacional, fechando o “triângulo atlântico” e servindo de interface construtiva entre o *hegemon* norte-americano e o resto do planeta.

Por parte do Brasil, este projeto não implica somente vontade política, mas também reconhecer explicitamente que, hoje, a visão tradicional da autonomia e da soberania leva a um impasse. Não há alternativa à inserção num mundo cada dia mais interdependente e a simples participação seletiva, pautada por estreitos interesses locais, também não é mais uma opção. Hoje, a autonomia de ação, a presença internacional forte, o respeito e a defesa dos próprios interesses, requerem responsabilidade com relação aos problemas, regras e códigos de conduta globais. Será um ator de peso aquele que, consoante os meios que tem à disposição, contribuir plenamente com o estabelecimento, a implementação e a defesa de “bens públicos” internacionais, assumindo os riscos que esta liderança envolve - inclusive o do uso da força. O Brasil não tem condições de exercer este tipo de liderança isoladamente e, portanto, a sua ação terá de passar por processos de integração e de *coalition-building*.

A prioridade é sem dúvida o fortalecimento do Mercosul e a estabilização do espaço sul-americano como condição para uma projeção eficaz no cenário internacional. Apesar da crise atual, o processo de integração mercosulino tem de ser levado a sério, não de forma oportunista como simples “multiplicador de poder” para a política externa brasileira, mas como o primeiro espaço fundamental para a consolidação de comportamentos e regras de valor universal e a área imediata onde a política brasileira pode, concretamente, se responsabilizar por “bens públicos” coletivos. Isto significa fortalecer, sobretudo neste período econômico difícil, a cooperação política e de defesa e segurança. A “cláusula democrática” do bloco deveria ser

acompanhada de um regime explícito de implementação e defesa conjunta deste valor central e de um diálogo mais amplo, visando estabelecer uma “ identidade ” de defesa e uma visão comum da segurança regional sul-americana. Uma posição coletiva do Mercosul sobre a questão colombiana e o combate ao terrorismo e aos ilícitos na região, apoiada por instrumentos de ação militar e policial concretos, representa, hoje, a condição *sine qua non* para que o Brasil e seus parceiros regionais possam participar de maneira não subalterna na elaboração da nova arquitetura de segurança internacional do século XXI. Portanto, uma visão puramente regional é necessária, porém não suficiente. Assumir uma responsabilidade local é só o tíquete de entrada no clube dos *rule-makers*, mas para garantir uma participação efetiva, o Brasil e seus parceiros mercosulinos - e talvez sul-americanos - deverão elaborar a sua própria visão coletiva dos assuntos mundiais, acompanhada de tomadas de posição implicando responsabilidades práticas<sup>28</sup>. Neste quadro, a relação estreita com a União Européia, a possibilidade de harmonização das posições e ações dos dois blocos nos grandes foros mundiais, pode ser um fator crucial para acelerar a organização desta necessária “ identidade de defesa e segurança ” mercosulina.

### **UE-Mercosul: priorizar o diálogo político**

Para enfrentar o desafio da “ multilateralização ” dos Estados Unidos, será preciso urgentemente dar mais prioridade à agenda do diálogo político nas negociações do Acordo de Associação entre os dois processos de integração regional. O ponto crucial será a vontade política, ou não, de ambos os blocos de influenciar, de maneira ativa e responsável, a criação das novas regras internacionais para o uso legítimo da força - militar ou econômica. Acordos UE-Mercosul que integrem abertamente esta

dimensão, incluindo obrigações jurídicas, teriam certamente um forte impacto junto aos Estados Unidos e ao resto do mundo e poderiam até exercer uma função de conveniente interface para promover o diálogo entre a última super-potência e o dito “ mundo não-ocidental ”, reforçando portanto a dinâmica multilateralista.

A agenda do diálogo político UE-Mercosul poderia concentrar-se nos pontos seguintes :

· **Reforma das Nações Unidas:** A União Europeia e o Brasil com os seus parceiros no Mercosul são protagonistas importantes quando é levantada a questão da legitimação internacional do uso da força. O Conselho de Segurança (CS) unânime, com fundamento na Carta da ONU, deu carta branca aos americanos para retaliar depois do 11 de Setembro. Paralelamente, a OTAN invocou o seu Artigo V e os latino-americanos, liderados pelo Brasil, invocaram a implementação das cláusulas de defesa coletiva incluídas no TIAR. Europeus e mercosulinos poderiam, portanto, reforçar a função de legitimação da ONU, propondo juntos novas idéias e regras para democratizar o processo decisório e aumentar a transparência do Conselho e novos critérios para a definição da condição de membro permanente e para reforma do poder de veto. As duas regiões também poderiam começar a pensar de maneira organizada no aperfeiçoamento da redação da Carta – particularmente do Capítulo VII sobre o uso legítimo da força - afim de adaptá-la às novas ameaças à segurança internacional no século XXI.

· **Cooperação de segurança:** Mesmo sem possuir as capacidades militares dos Estados Unidos, a UE e o Mercosul podem ter voz ativa em todos os aspectos das questões de segurança que necessitam *per forza* uma vasta cooperação internacional: sanções econômicas e embargos,

cooperação policial e de inteligência, controles alfandegários, cooperação jurídica e harmonização de leis e procedimentos para combater o terrorismo, luta contra a lavagem de dinheiro, o narcotráfico e a criminalidade transnacional. O Acordo de Associação poderia considerar uma forma idônea de tratado de segurança biregional cobrindo este tipo de temas. Não se trata, obviamente, de criar um pequeno regime bilateral, mas de estabelecer critérios, reforçados por um vínculo jurídico, que poderiam contribuir para uma negociação com os Estados Unidos e outros parceiros importantes com o objetivo de estabelecer regras de conduta universais.

· **Tribunal Penal Internacional:** O reconhecimento formal conjunto do TPI e posições comuns quanto à sua jurisdição em matéria de crimes terroristas e quanto aos procedimentos jurídicos para julgar estes crimes (proibição da pena de morte, estatuto do indiciado, respeito às Convenções de Genebra, recusa dos tribunais militares...), poderiam representar um dos pontos mais importantes do diálogo político UE-Mercosul. A criação de um Instituto de Direito Internacional Público biregional poderia servir de *think tank* para elaborar propostas comuns nos domínios da segurança, da economia e da regulação em geral, de maneira a garantir uma capacidade de iniciativa forte na produção de regras para a governança global.

· **Cooperação militar**<sup>29</sup>: Fica claro que as duas regiões não são potências militares globais e que existe uma grande diferença quanto às suas capacidades militares e as suas próprias visões do que deveria ser uma cooperação neste campo. Porém, depois do 9/11, não é possível descuidar este problema. Além do reforço da cooperação clássica (exercícios comuns, formação de oficiais, indústria de armamentos, equipamentos e

interoperabilidade...), o diálogo poderia ser estimulado de um lado, por um organismo biregional de monitoramento de conflitos e ameaças à segurança, do outro por um apoio à criação de uma rede de académicos especializados e de institutos de estudos estratégicos dos dois lados com o objetivo de paliar as dificuldades inerentes ao diálogo oficial nesta matéria. O primeiro, poderia tratar, de maneira mais oficial, de temas que interessam as duas regiões – por exemplo, a crise colombiana ou as iniciativas de paz na África austral – e das possibilidades de cooperação nas atividades de manutenção, imposição ou construção da paz (*peace keeping, peace enforcing, peace building*), como dos critérios para eventuais participações nas intervenções militares executadas por coalizões internacionais. A segunda serviria para canalizar as contribuições da sociedade civil, criando um espaço de diálogo “neutro” entre civis, militares e responsáveis políticos e administrativos. A rede de académicos e institutos poderia ser encarregada de organizar e gerenciar um fórum anual de segurança UE-Mercosul, que teria um papel semelhante ao da *Wehrkunde Konferenz* para a comunidade de defesa e segurança do Atlântico Norte.

· **Reforçar a coordenação diplomática:** Constituição de uma rede de altos funcionários dos ministérios das Relações Exteriores das duas partes incumbidos de seguir no dia a dia a relação biregional e as questões de interesse comum – algo que poderia inspirar-se nos exemplos europeus dos COREPER ou COREU.

· **Reforçar o quadro regulatório do comércio internacional:** Depois do 9/11, o vínculo entre comércio e segurança tornou-se vital. A UE e o Mercosul deveriam desenvolver uma visão conjunta desta questão e apresentar uma frente comum para defender a implementação das disciplinas da OMC

contra as tentações de decisões unilaterais - sanções ou “ presentes ” - fundadas unicamente em preocupações de segurança e de oportunismo político. Para as duas regiões, seria urgente elaborar uma proposta comum visando fortalecer as regras e procedimentos, sobretudo em matéria de competição e anti-dumping e salvaguardas, de maneira a diferenciar claramente as utilizações legítimas e ilegítimas dos instrumentos de defesa comercial.

· **Regular os critérios para a ajuda ao desenvolvimento e a gestão das crises financeiras:** Este tópico está diretamente vinculado ao debate atual sobre uma lei de falências internacional para os Estados soberanos e sobre a ligação explícita entre doações e condicionalismos rigorosos em matéria de “ boa governança ”. Uma posição comum UE-Mercosul, atinente aos procedimentos e regras de base para a administração das crises financeiras e para a alocação da ajuda ao desenvolvimento, teria um profundo impacto tanto na própria definição dos novos critérios internacionais que serão aplicados nestes assuntos, quanto nas suas implementações. Esta cooperação biregional poderia definir melhor a parte que deve caber às considerações de segurança estratégicas, paralelamente aos critérios económico-sociais, a razoáveis condicionamentos para a boa governança (por exemplo: uma “cláusula democrática” para obter ajuda) e programas de *capacity-building* para as administrações públicas dos países em desenvolvimento. Quanto ao nível institucional multilateral, o diálogo político entre os dois blocos deveria abordar diretamente a questão do *status* do G-7/8 (e sua eventual extensão a outros membros) assim como a sua relação com o G-20.

\*\*\*\*\*

A grande discussão dos anos 1990 sobre o “ pilar europeu ” da OTAN, mostrou claramente que Washington sempre teme a possibilidade de que seus aliados se unam para “ conspirar ” contra a América

e aumentar o próprio peso político dentro da aliança. Mas é verdade também, que quando os americanos estão dispostos a aceitar o jogo multilateral, este tipo de atitude dos parceiros pode ser contra-producente, trazendo de volta as tensões da lógica do equilíbrio de potências e minando justamente o multilateralismo que se quer promover. Porém, quando os Estados Unidos entram numa fase mais unilateralista, alguma queda-de-braço intra-aliança tem seus méritos, sob condição de que a “conspiração ” seja vista como um caminho para reforçar as regras e procedimentos de uma governança multilateral, que de qualquer maneira vai continuar dependendo de um forte engajamento americano - o que é exatamente o significado de “ multilateralizar o poder dos Estados Unidos ”. Nessas condições, o diálogo e uma aliança *de facto* UE-Mercosul podem representar um dos elementos essenciais para uma volta gradual e a longo prazo do ambiente grociano tão necessário aos dois processos de integração regional. Quanto ao Brasil, chegou a hora de passar da segunda estrofe do hino nacional – “ deitado eternamente em berço esplêndido ” - para a última – “ mas se ergues da justiça a clava forte, verás que um filho teu não foge à luta ”.

#### Notas

<sup>1</sup> Thomas Hobbes, *Leviathan*, ed. C. B. Macpherson, Penguin, Harmondsworth, 1968; Arnold J. Toynbee, ed. Albert V. Fowler, *War and Civilization*, Oxford University Press, Oxford, 1950.

<sup>2</sup> Celso Lafer, *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira - passado, presente e futuro*, Editora Perspectivas S.A., São Paulo, 2001.

<sup>3</sup>*Ibidum*, p. 76

<sup>4</sup>*Ibid.* p. 113

<sup>5</sup>Gelson Fonseca Jr., *A legitimidade e outras questões internacionais - poder e ética entre as nações*, Paz e Terra, São Paulo, 1998, p. 363

<sup>6</sup>*Ibidum*, p. 355 e ss.<sup>7</sup>Viron P. Vaky e Heraldo Muñoz, *The Future of the Organization of American States*, The Twentieth Century Fund Paper, New York, 1993.

<sup>8</sup>Gelson Fonseca Jr., *op. cit.* p. 356

<sup>9</sup>Hugo Grotius, *De jure belli ac pacis libri tres*, Classics in International Law, Clarendon Press, Oxford, 1925

<sup>10</sup>Carl Schmitt - *Théologie politique*, Gallimard, Paris 1988, p. 15. “ Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet ”.



- <sup>11</sup>George W. Bush - *President of the United States of America - The President's State of the Union Address*, Washington DC, January 29, 2002.
- <sup>12</sup>George W. Bush - *President of the United States of America - Remarks by the President at Signing of Department of Defense Appropriations Act*, Washington DC, January 10, 2002.
- <sup>13</sup>The White House, *A National Strategy of Engagement and Enlargement*, US Government Printing Office, Washington DC, July 1994, p. 19.
- <sup>14</sup>George W. Bush, op. cit., January 10, 2002
- <sup>15</sup>George W. Bush, *Remarks by the President at the 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy*, The White House Office of the Press Secretary, West Point, New York, June 1, 2002.
- <sup>16</sup>Joschka Fischer, entrevista em *Die Welt*, 2 de fevereiro 2002.
- <sup>17</sup>Paul H. O'Neill - *Treasury Secretary - Testimony before the Committee on Financial Services of the House of Representatives*, Washington DC, February 28, 2002.
- <sup>18</sup>James D. Wolfensohn - *President of The World Bank Group - Opening Remarks at the International Conference on Poverty Reduction Strategies*, Washington DC, January 14, 2002.
- <sup>19</sup>Anne Krueger , "International Financial Architecture for 2002 : A New Approach to Sovereign Debt Restructuring ", *Address given at the National Economist's Club Annual Member's Dinner*, American Enterprise Institute, Washington DC, November 26, 2001.
- <sup>20</sup>Paul H. O'Neill, op. cit.
- <sup>21</sup>Robert B. Zoellick - *US Trade Representative - Statement before de Committee on Finance of the US Senate*, Washington DC, February, 6, 2002.
- <sup>22</sup>*Ibid.* e Colin Powell - *Secretary of State - Opening Statement at Budget Hearing before the Senate Foreign Relations Committee*, Washington DC, February 5, 2002.
- <sup>23</sup>Robert B. Zoellick, op.cit.
- <sup>24</sup>*Ibid.*
- <sup>25</sup>George W. Bush – *President of the United States of America – Remarks by the President on Global Development – Inter-American Development Bank*, Washington DC, March 14, 2002.
- <sup>26</sup>Alfredo G. A. Valladão, " Os Estados Unidos e o Triângulo Atlântico ", in *Forum Euro-Latino Americano, Regular e Democratizar o Sistema Global - Uma parceria para o Século XXI*, Instituto de Estudos Estratégicos de Lisboa, Lisboa 1999.
- <sup>27</sup>Alfredo G. A. Valladão, *Le triangle atlantique. L'émergence de l'Amérique latine dans les relations Europe-Etats-Unis*, Les notes de l'IFRI n° 16, Institut français des relations internationales, Paris 1999.
- <sup>28</sup> No final do governo de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil começou a trilhar este caminho com as suas espetaculares tomadas de posição invocando o TIAR depois do 9/11e com respeito ao conflito Israel-Palestina, quando propôs inclusive a participação de forças de interposição brasileiras na região.
- <sup>29</sup> Alfredo G. A. Valladão, "Cooperação para a paz e a segurança", in *Forum Euro-Latino Americano, Além do Comércio - Ampliar as Relações Europa-Mercosul*, Instituto de Estudos Estratégicos de Lisboa, Lisboa 1997