

## A política internacional em tempos de rapsódia

**E**m busca do tempo que ainda não foi perdido, mas redescoberto e articulado pela memória, percorremos um itinerário bastante conhecido e requisitado pelo nosso público. Somente uma obra de boa qualidade justifica que se reabilite o que até então era quase memória de poucos. Uma sucessão de momentos ou de produção acadêmica nos vem à lembrança. Tais reminiscências não nos levaram a caminhar para os lados de *Guermantes*, muito menos para os lados de *Méséglise*, mas com certeza a iniciativa da Carta Internacional de redescobrir o tempo ao reeditar artigos que fizeram parte da história do NUPRI terá, para muitos, o mesmo sabor da *madeleine* provada por Proust, quiçá para outros a pequena frase da sonata de Vinteuil. Revelação do tempo das edições especiais feitas sob o nome de Série Carta Internacional que agora voltam. O tempo redescoberto começa com o artigo produzido em 2001 pelo professor Raúl Bernal-Meza que encontra nessa edição da Carta um espaço privilegiado de articulação com o presente.

Este número da Carta Internacional reflete, mais uma vez, a amplitude de temas, fenômenos e atores abordados pelas Relações Internacionais. Começa com Uziel Nogueira e sua análise das relações entre China e América Latina, seguida pelo artigo de Bernal-Meza. Bruno Ayllón oferece ao leitor um panorama histórico e conceitual da cooperação internacional para o desenvolvimento, uma das linhas de pesquisa desenvolvidas no NUPRI. Arthur Bernardes do Amaral avalia a percep-

ção norte-americana quanto à Tríplice Fronteira, com base nas premissas que orientam a Escola de Copenhague. A partir de um viés interdependentista, Gilberto Sarfati aponta para a capacidade de influência das empresas multinacionais nas arenas multilaterais de negociação. Por fim, Luiz Augusto Souto Maior, além de sua já tradicional coluna, nos oferece uma reflexão sobre os desafios de médio prazo às aspirações da política externa brasileira de impulsionar a integração regional sul-americana.

Esta edição também está em sintonia com a nova linha de pesquisa do NUPRI, o Grupo de Estudos Mulheres e Temas Transnacionais – GEMTTRA. Coordenado por Maria da Conceição Quinteiro, este grupo multidisciplinar procura trazer para o centro do debate político as lutas das mulheres para estabelecer uma relação de gênero autônoma e relevante e sua relação com as transformações culturais em andamento no mundo. O NUPRI, dessa forma, pretende contribuir para a produção de conhecimento em uma esfera pouco explorada pelas relações internacionais, sobretudo no Brasil.

Por fim, o leitor certamente terá notado que esta edição da Carta Internacional não foi publicada em julho, como inicialmente previsto. O diálogo com nossos leitores e colaboradores nos convenceu de que seria mais conveniente passar a publicar a revista nos meses de fevereiro, junho e outubro. Sem alterar a periodicidade, esta medida nos permitirá aumentar a qualidade e o impacto da Carta Internacional.

Boa leitura!

### SUMÁRIO DESTA EDIÇÃO

**3** | China-Latin America relations in the XXI century: partners or rivals?

**Uziel Nogueira**

**12** | Quem quer a América do Sul que queremos?

**Luiz Augusto Souto Maior**

**19** | Sistema mundial y Mercosur: globalización, regionalismo y política exterior

**Raúl Bernal-Meza**

**32** | La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales

**Bruno Ayllón**

**48** | A Tríplice Fronteira e a Guerra ao Terror: dinâmicas de constituição da ameaça terrorista no Cone Sul

**Arthur Bernardes do Amaral**

**59** | O terceiro xadrez: como as empresas multinacionais influenciam as relações econômicas internacionais

**Gilberto Sarfati**

**81** | G-8 e G-5: percalços da governança global

**Luiz Augusto Souto Maior**

# CARTA INTERNACIONAL

Volume 2 – Número 2 – Outubro de 2007  
ISSN 1413-0904

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

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

© 2007 Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. Todos os direitos reservados.

#### Editores:

Fábio Cereda Cordeiro  
Flávio Antonio Gomes de Azevedo  
Juliana Lyra Viggiano Barroso

#### Conselho Científico:

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

#### Correspondência:

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

#### Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

#### Conselho Deliberativo:

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

#### Coordenador Científico:

Rafael Duarte Villa

Visite o site do NUPRI para maiores informações: [www.usp.br/relint](http://www.usp.br/relint).

# China-Latin America relations in the XXI century: partners or rivals?

Uziel Nogueira

**D**uring the presidential campaign of 2002, (then) candidate Luis Inacio “Lula” da Silva made an unprecedented trip to Beijing, the first ever by a presidential candidate. That trip signaled Lula’s ambition of creating a strategic relation with a group of emerging economies known as BRICS, Brazil, Russia, India, China and South Africa. Lula’s vision was pragmatic, non-ideological and sought to position Brazil among the leading countries of the world. He shared similar world affair views as President Hu Jintao and was convinced that cooperation would create prosperity for both nations. One reason is that resource endowment factors make the two economies highly complementary. China is demanding large quantities of Brazilian commodity-based products that suffer market access barriers in advanced countries. Brazil offers a growing market for Chinese products and business opportunity for direct investment in infrastructure, energy and natural resources. The growing trade and economic links between the two countries in the last four years seems to vindicate President Lula’s strategic vision on this promising relation.<sup>1</sup>

*Uziel B. Nogueira is a Senior Integration Economist of the Inter-American Development Bank (IDB), posted at the Institute for Integration of Latin America and the Caribbean (INTAL), located in Buenos Aires. He holds a PhD degree in natural resource economics from Michigan State University, and can be contacted at uzieln@iadb.org.*

Despite President Lula’s administration strategic bet on China, there are doubts among intellectual and business circles on whether Brazil is ready to face Chinese industrial competition. Mexico, at this point, is being closely scrutinized because it has taken the brunt of Chinese competition. Mexican companies are losing market share in the United States, that absorbs ninety percent of their exports, and finding it increasingly hard to compete with Chinese products in their own market.<sup>2</sup> Current thinking about China’s presence in the world economy goes like this: Export what China is demanding i.e., commodities and you surely win. Try to compete with Chinese manufactured goods and you certainly lose. Economic data shed some light on the impact of world competition, including China, in Latin America’s manufacturing industry.<sup>3</sup>

a. Latin America’s manufacturing value-added (MVA) declined from \$316.6 billion dollars in 2000 to \$285.7 billion in 2004, with the contribution to GDP also contracting from 17.2% to 16.6%.

*The views expressed in this paper are the author’s sole responsibility and do not reflect necessarily those of IDB-INTAL. My gratitude to Dr Emile Kok-Kheng Yeoh of the Institute of China Studies at the University of Malaya for the opportunity to present the Latin American experience to the Asian audience. Last, but not the least, my deep appreciation to my beloved wife Helga Westphal-Nogueira for her critical review of earlier drafts. Without her support this final work wouldn’t be possible. .*

- b. Latin America's manufactured exports in the same period grew by only 5.1% per annum, well below the world average of 8.8%. As a result, its regional share of world manufacturing trade plunged from 4.0% in 2000 to 3.5% in 2004.
- c. In medium- and high-technology exports, the fastest growing and highest value-added end of trade, Latin America's world market share dropped from 3.8% in 2000 to 3.2% in 2004.
- d. The regional share of manufactured exports as a percentage of total exports has declined from 49.2% to 48.2%, which shows an increasing trend towards low value-added commodity trade.

Taking notice of Mexico's travail, President Lula's administration is under political pressure to come up with solutions to deal with Chinese competition. Critics point out that if history serves as a guide, the outlook is not particularly promising for Brazil and Latin America. The question then is whether the bilateral relation will flourish or turn into rivalry-commercial conflict. This paper explores those points in three parts. The first one reviews recent research done by the Inter American Dialogue (IAD) and the Inter-American Development Bank (IDB) on China-Latin America's relation. The second part evaluates socioeconomic weaknesses and strengths of MERCOSUR and Mexico. The third part depicts different assumptions- scenarios to evaluate China-Latin America's medium term trade relations, followed by a summary and final comments.

## Part I. Literature Review

The impact of China in Latin America and the Caribbean has sparked a large number of academic papers, books and newspaper articles in the last five years. Recent research

### There are doubts among intellectual and business circles on whether Brazil is ready to face Chinese industrial competition.

done by the Inter-American Development Bank and the Inter-American Dialogue are prominent by their depth, analysis and bibliography. Let's start with IAD, a research organization, specialized in Latin America-Caribbean countries and located in Washington DC. The IAD study takes the interesting approach of looking into Sino-Latin American motivations-incentives for closer economic, commercial, political and military cooperation.<sup>4</sup> The underlying hypothesis is whether China's growing presence in Latin America should be considered a challenge to the United States.

#### The 2006 Inter-American Dialogue Report

The study starts by pointing out that Latin America's international relations, in the beginning of the XXI Century,

faced two exogenous shocks. First, a growing distance between the region's governments and the administration of George W. Bush over many political and economic issues. Second, the dramatic entrance of China as a significant economic and, in some instances, political partner of Latin America [p.46]. Regarding distance from Washington, frustration in Latin America was caused mainly by poor results of the economic reforms of the 1990's, known as the Washington Consensus. Also, the United States one-dimensional, simplistic approach to free trade agreements as a solution to solve deep-seated social and economic problems in the region did not help to improve relations either.

Chinese long term strategic thinking is revealed in how Beijing is engaging the Latin American countries since the 1970's. One important aspect of this strategy was to send young diplomats to study Spanish and learn about Latin American culture in 'El Colegio de Mexico' [p.21]. From my own experience, Chinese diplomats posted in Latin America are second to none to any western country. They are well trained, tackle problems with determination, listen with care and incorporate local concerns in their decision making process. Increasingly, knowledge of Latin America's culture and politics allows Chinese diplomats to avoid past mistakes made by western developed countries. Chinese top leadership avoids empty promises and Presidential diplomacy is only used when concrete commercial and economic deals are on the table for discussion.

The report states that Brazil-China relations are truly strategic in nature because they encompass growth of trade, cross country investment and technology cooperation. Also, both countries seek a stronger and more influential place in international affairs and welcome a more restrained role by the United States [p.27]. A section on the China-Venezuelan relation concludes that President Hugo Chavez's efforts to get closer political and economic relations with Beijing, as a counter force to the United States, has few chances to succeed. The reason being that Beijing needs a benign relation with Washington far more than a strategic partnership with Venezuela [pp 42-44].

Critics may take stock with the conclusion above, arguing that it may hold true only in the short term. However, if President Chavez continues to win elections and holds to power, in a way similar to Fidel Castro in Cuba, the relation might become strategic. Historical evidence shows that long-term economic links between countries lead, inevitably, to deeper cooperation in cultural, political and military affairs.

In summary, the IAD report laid down a comprehensive overview of geo-political, security-defense and economic issues of current Sino-Latin American relations. As in any complex and new phenomenon involving geo-politics, economics and security-defense matters, there are no defi-

nitive answers on how the situation will evolve in the near future. For the reader, everything comes down to what one believes based on ideology, knowledge and economic interest. Take, as an example, the intellectual framework in which the Chinese presence in Latin America is being debated by think tanks located in Washington DC.

Current thinking is divided into two groups. The first one, with a radical view, thinks that China represents the most serious challenge to Washington since the end of the Cold War, pointing out Beijing's presence in the Panama

## **Mexican companies are losing market share in the United States, that absorbs 90% of their exports, and are finding it increasingly hard to compete against Chinese products in their own market.**

Canal, political support of Fidel Castro and growing interest in Venezuela's abundant oil and gas reserves. Venezuela is a special source of concern for three reasons. First, it is a major oil supplier of the United States, representing 15% of its total imports. Second, the current President, Hugo Chavez, is an outspoken critic and political adversary of Washington. Third, President Chavez's approach of tackling the country's massive level of poverty – via an authoritarian style of government – may spread and create a “pink tide” anti-American coalition in the region.

The second group, with a slightly moderate view, argues that growing economic and commercial ties between China and Latin America can play a positive role in helping international insertion and development of the latter. As one expert of this group recently quipped: Perhaps the Chinese have better ideas on how to solve Latin American problems after one hundred years of attempts by the United States. At this point, views expressed by radicals and moderates are debated only in academic and diplomatic circles and do not influence policymaking. The reasons are the US administration total focus on the Iraq war and, both groups could not articulate a set of workable policies to support their respective positions.

### **The 2006 Inter-American Development Bank Report**

The IDB was the first multilateral financial institution to undertake major research to assess the strategic implications of China's economic performance on growth and development in Latin America.<sup>5</sup> Despite a variety of topics being touched, the main focus is centered on trade and investment. The book is divided into five chapters, including a vast and rich bibliography review, background papers and references.

The main conclusions of this research can be summarized as follows. Historically, China's emergence as an economic powerhouse is not entirely new. Reemergence is a more appropriate description, since China had the world's largest economy for most the past thousand years. Until

the 15<sup>th</sup> century China was not only the world's richest country but also a technological leader. Current high rates of growth will be accompanied by radical changes in the makeup of Chinese export competitiveness and import demand. Countries enjoying a boom in commodity demand from China, or facing stiff competition in basic textiles and apparel, may find a different playing field ten years hence. China will be buying 'lighter' imports and selling much more specialized and sophisticated textiles and apparel. Anticipating China's position in the international value chain is as important strategically as managing the benefits and competitive challenges of today.

For Latin America, China's emergence as a major player in the world markets involves at least three important dimensions:

1. A potential market of 1.3 billion consumers but also a low-cost producer of goods and services;
2. China's becoming an important economic-commercial partner;
3. China turning into a strong competitor for Latin America's manufactured goods.

The main challenge for policy makers is how to reconcile findings from these separate three dimensions and forge an effective response to the Chinese phenomenon [pp. 195-198]

The Bank's research is the best analytical reference on the challenges and opportunities presented by China's emergence. In this respect, it touches the crux of the matter i.e., whether Latin America is prepared, or not, to cope with Chinese competition. The rapporteur takes a rather optimistic view on the so-called competitive (positive) assets of Latin America to face global-Chinese competition. They are resource endowment-geography, democracy, vibrant private sector and economic integration. Conversely, inequality, poor educational system, highly skewed income distribution and weak public institutions are mentioned as negative assets [pp.209-226].

The bank's report can be enhanced further if additional research is done on the (difficult) task of weighting and judging Latin America's positive and negative assets. For instance, do positive assets offset the negative ones or vice-versa? Is there a set of effective socioeconomic policies to enhance the positive assets and offset the negative ones? Policy makers require this type of analysis in order to prepare a coherent strategy to deal with the questions at hand. For many, a merging of MERCOSUR-NAFTA is probably the only chance to create a level playing field to face global competition, particularly from China and India.

A background paper prepared for the main IDB report takes a less optimistic view on whether Latin America can compete with Chinese manufactured goods.<sup>6</sup> According to Mesquita, even without the presence of China, the future of manufacturing in Latin America is usually seen with pessimism on the grounds of geography and endowments. The sector's tribulations of the last two decades seem to corroborate this point of view. Yet, geography and endow-

ments do not tell the whole story. The import substitution legacy, macroeconomic volatility and the overreaction to the excesses of government intervention also played a major role in the sector's misfortunes [p.27]. To deal with the shortcomings, a set of policy recommendations are made: a. strengthen macroeconomic fundamentals; b. lessen credit-constraints of domestic producers, competing with highly leveraged Chinese firms; c. boost domestic technological capabilities i.e., human capital, science and technological infrastructure [pp.27-28].

Mesquita's excellent analytical work can be enhanced further with research on whether macro and micro-economic policies in Latin America are correctly in place and are sustainable in order to support policy recommendations. In the case of Brazil, as discussed next, macroeconomic policy is not compatible with and, far from being an ideal one to promote industrial development and increase productivity in manufacturing production.

## Part II. MERCOSUR and Mexico<sup>7</sup>

At the end of 1980's, after the successive energy crises of 1974-1982, it became clear that the industrial import-substitution strategy to overcome underdevelopment had failed in Latin America and the Caribbean. Mexico, Brazil and Argentina, the most advanced industrial economies in the region, took different integration paths as a way to correct the failures of the past. In the case of Brazil, Argentina, Paraguay and Uruguay the decision was to form a custom union, mirrored in the European model, which culminated in the creation of the Southern Common Market under the Asuncion Treaty of 1991. Chile, Bolivia and Peru became associated members i.e., linked to the bloc via a trade agreement. Venezuela became the fifth full member of the custom union on 4<sup>th</sup> July 2006.<sup>8</sup> Its definitive acceptance, however, depends on approval by the respective Congresses.

Mexico's leadership decided to deep the country's historical economic ties with the United States via the North American Free Trade Agreement (NAFTA), signed in December of 1994. The novelty of this agreement was that,

**Table 1**  
**Competitiveness, corruption and international trade**

	Global Competitiveness Index 2006	Corruption Perceptions Index 2005	Exports Ranking 2005
<b>NAFTA</b>			
Canada	16	8.4	9
México	58	3.5	15
United States	6	7.6	2
<b>EUROPE</b>			
Austria	17	8.7	22
Belgium	20	7.4	10
Denmark	4	9.5	32
Finland	2	9.6	35
France	18	7.5	5
Germany	8	8.2	1
Greece	47	4.3	n/a
Iceland	14	9.7	n/a
Ireland	21	7.4	26
Italy	42	5.0	8
Netherlands	9	8.6	6
Norway	12	8.9	28
Portugal	34	6.5	47
Spain	28	7.0	17
Sweden	3	9.2	21
Switzerland	1	9.1	20
United Kingdom	10	8.6	7

### Notes

Global Competitiveness Index: from World Economic Forum (2006), Global Competitiveness Report 2006-2007.

Corruption Perceptions Index: relates to perceptions of the degree of corruption as seen by business people and country analyst and ranges between 10 (highly clean) and 0 (highly corrupt). Source: Transparency International (2005).

Exports Ranking: 50 Leading exporters and importers in world merchandise trade, 2005. Source: WTO (2006).

for the first time ever, a developing country accepted integration with a highly advanced economy without any financial support except for managed trade and promises of direct investment. Before NAFTA, the idea of integration was the European Union model. Criticism of NAFTA should be tempered by reality and realpolitik. It would be politically impossible for business corporations and the US Executive branch to sell the European integration model to Congress. It requires macroeconomic coordination, joint trade negotiations and financial support to other member

**Table 1**  
**Competitiveness, corruption and international trade (continued)**

	Global Competitiveness Index 2006	Corruption Perceptions Index 2005	Exports Ranking 2005
<b>ASIAN BLOC</b>			
Australia	19	8.8	27
China	54	3.2	3
Hong Kong	11	8.3	11
India	43	2.9	29
Japan	7	7.3	4
South Korea	24	5.0	12
Malaysia	26	5.1	19
New Zealand	23	9.6	
Singapore	5	9.4	14
Taiwan	13	5.9	
Thailand	35	3.8	25
<b>MERCOSUR</b>			
Argentina	69	2.8	46
Bolivia	92	2.5	n/a
Brazil	66	3.7	23
Chile	27	7.3	45
Paraguay	106	2.1	n/a
Uruguay	73	5.9	n/a
Venezuela	88	2.3	38

**Notes**

Global Competitiveness Index: from World Economic Forum (2006), Global Competitiveness Report 2006-2007.

Corruption Perceptions Index: relates to perceptions of the degree of corruption as seen by business people and country analyst and ranges between 10 (highly clean) and 0 (highly corrupt). Source: Transparency International (2005).

Exports Ranking: 50 Leading exporters and importers in world merchandise trade, 2005. Source: WTO (2006).

countries. More importantly, labor mobility is a key factor at the advanced stage of a common market, something unthinkable in the US political system.

**Competitiveness: How Latin America is positioned in the global economy?**

The main objective of economic integration in Latin America and the Caribbean is to be competitive in the global economy. According to Professor Michael E. Porter of Harvard Business School: “The world economy is not a zero-sum game. Many nations can improve their prosperity if they can improve productivity. The central chal-

lenge in economic development, then, is how to create the conditions for rapid and sustained productivity growth.”<sup>9</sup> Since independence from Portugal and Spain in the XIX century, there were several attempts at political and economic integration in Latin America and the Caribbean. After 15 years of the existence of MERCOSUR and 12 years of Mexico’s integration in the North America Free Trade Area (NAFTA), how are the main economies of Mexico, Brazil and Argentina globally positioned?

In order to answer the question above, three sets of indicators, 2006 Global Competitiveness Index (GCI), the Corruption Perception Index (CPI) 2005 and WTO exporting ranking 2006 are used in Table I. Countries are grouped according to geographic location and/or trading-integration blocs, i.e., NAFTA, EU, Asia and MERCOSUR. The global competitiveness index (GCI) provides qualitative data on how countries are positioned in the global economy as far as attracting investments, doing business and overall quality of life for their citizens. The corruption perception index works as a proxy to evaluate economic performance.<sup>10</sup> Essential public work such as roads, bridges, schools, hospitals (despite cost overruns) is always finished in advanced countries. Corrupt officials and politicians are punished, most of the time. Public work in a developing country is kept unfinished and, when finished, presents cost overruns that sometimes bankrupt public finances. Corrupt public officials and politicians are seldom found guilty and/or punished.

The use of export ranking index deals with the question of trade-wealth creation and income distribution. The set of indicators would be complete if education had been included. Knowledge is a key proxy to measure economic competitiveness and quality of life. Latin America is consistently below world standards in primary, secondary and university education levels. The ranking of university quality teaching illustrates this point. Among the top two hundred best universities in the world, there are only two located in the region i.e., Universidad Autónoma de Mexico (UNAM), ranking 193 and Universidade de Sao Paulo (USP), ranking 195.<sup>11</sup>

**What does Table I tell us?** Mexico is well ranked in trade due to strong links with the United States but competitiveness is low and perception of corruption is high. Income generated by exports of goods and services worth \$215 billion in 2005, including 1.8 million of barrels of oil a day [Banco de Mexico's statistics] is highly concentrated in the hands of a few. Since NAFTA came into effect in December 1994, the number of Mexicans seeking to enter the United States illegally increased substantially. Nearly half of the country's 106 million people live in poverty. However, it has more billionaires [10 as of 2005]

## Increasingly, knowledge of Latin America's culture and politics allows Chinese diplomats to avoid past mistakes made by Western developed countries.

than Switzerland according to Forbes magazine's list of the world richest people. A recent in-depth World Bank report concludes that concentration of wealth is the main constraint for economic growth.<sup>12</sup> The state of Nuevo Leon, capital Monterrey and Chiapas, capital Tuxtla Gutierrez illustrates the relation between wealth, trade creation, regional inequality and concentration of income.

Monterrey, along the US border, has the highest per capita income in the country and a sophisticated manufacture industry highly integrated to North America's production chain. The state enjoys a high rate of literacy and its political-business elites are comfortable with US culture. Tuxtla Gutierrez, bordering Guatemala, has the lowest per capita income in the country and a subsistence-type of agriculture as the main activity. It holds a very large illiterate population and the highest poverty level in the country. Domestic political dynamics explains such regional contrast. As elsewhere in Latin America, the political system creates regional inequality and a highly skewed income distribution, enhanced further by trade creation wealth generated in the last decade. Brazil's socio-economic picture is a mirror image of those of Mexico. The states of Sao Paulo, capital Sao Paulo and Maranhão, capital Sao Luis are the counterparts of Nuevo Leon and Chiapas.

Chile holds the best competitiveness ranking for a Latin American economy with a good export performance and low perception of corruption. Chile's success story is due to economic reforms undertaken in the 1970's and 1980's. These reforms included reduction of import tariffs, attraction of foreign direct investment, prudent fiscal and monetary policies to control inflation while maintaining a favorable exchange rate to promote exports. The country's economic reforms were only possible after leaving the "Comunidad Andina de Naciones" in 1976, a custom union type of integration incompatible with Chile's decision of unilateral import tariff reduction.

Despite Chile's success in promoting natural resources based exports, it is still unable to develop an effective

strategy to create knowledge-based products. Switzerland's ranking (1) in competitiveness illustrates this point. This European country success is due to good institutions and competent macroeconomic management, areas in which Chile stands in the same league as Switzerland. Also, Swiss world-class educational system has focused on technology and innovation that leads to a successful strategy for boosting competitiveness. In this requisite, Chile has a long way to go in relation to advanced countries.

MERCOSUR as a platform to compete in the dynamic sectors of world economy has failed so far. Brazil and Argentina have very low marks on competitiveness, perception of corruption is high and trade position is mediocre for countries with great export potential. Brazil's ranking as the 11<sup>th</sup> economy in terms of size is irrelevant given its (low)

ranking in competitiveness and high perception of corruption. China and India present levels of competitiveness not much better than Brazil. However, if Brazil, Argentina and Mexico are having problems competing with Chinese and Indian manufactured goods today, what will happen in a few years when both Asian economies will certainly be better positioned?

Latin America's main lesson is that trade-based integration of an emerging economy with an advanced one is not a short cut and/or a solution for underdevelopment. Trade wealth creation, not accompanied by compensatory public policies, exacerbate an income gap between regions and social groups. This situation leads, inevitably, to political turmoil and social unrest. Democracy, as practiced in Latin America and the Caribbean, has failed to provide an effective solution for income distribution. From a historical perspective, it has created few winners and millions of losers.

Finally, there is a connection between competitiveness, corruption, trade and security-defense. Countries highly competitive, with strong trade position and low levels of corruption have modern public defense forces, extremely costly nowadays. Also they provide better internal security for their citizens against violence and crime. Conversely, countries with poor levels of competitiveness, weak trade position and high levels of corruption have outdated defense forces and cannot provide adequate domestic protection for their citizens against violence and crime. This is true for MERCOSUR and Mexico, except for Chile that provides adequate internal security and is rapidly modernizing its armed forces.

### MERCOSUR: Strengths and Vulnerabilities

The strengths and weaknesses can be grouped into three areas: Institutional framework, perception of the elite and strategy of insertion into (dynamic) areas of global trade. There is a divorce between the theoretical project of constructing a custom union, aimed at becoming a



common market, and the day-by-day reality. A free trade area, requisite for a full custom union, has not been established yet. The integration bloc lacks rigor and discipline to apply norms and regulations agreed upon. Three fourths of approved community norms and regulations were never adopted by each country, since there is no penalty and/or incentive to do so. Despite the existence of a conflict resolution mechanism [Protocolo de Olivos] to settle commercial disputes, another instrument [Mecanismo de Ajuste Competitivo-MAC] was signed between Brazil and Argentina in 2006. This mechanism resembles a safeguard type of instrument, prohibited in a custom union.

Important segments of the political, business, academic and diplomatic corps lack strong belief in the integration process. They argue that economic integration among poor countries is bound to fail since there is not a single example of a success story until now. Another weakness is lack of competitiveness of Brazilian and Argentinean manufactured goods in the global markets. This leads to bilateral conflicts of difficult resolution. As manufacture goods lose competitiveness in extra-regional markets, exporters start to compete for a (relatively) small market offered by the integration bloc. The conflicts between Argentina and Brazil mirror those of the European Union in agriculture products, revealing in both cases low levels of competitiveness.

Brazil – the largest economy of MERCOSUR – illustrates the (unsolved) problem of how to implement a comprehensive strategy to increase competitiveness of manufactured goods. For more than a decade, the country has been experiencing low rates of growth, that can be described in macroeconomic terms as follows: High public debt [60%/GDP] combined with high real interest rates + overvalued currency + heavy taxation [39%/GDP] = Average GDP growth of 2.5% year. Besides a mediocre growth rate, the unfavorable macroeconomic framework induces a high marginal propensity to import and a low propensi-

## **Latin America's main lesson is that trade-based integration of an emerging economy with an advanced one is not a shortcut or a solution for underdevelopment.**

ty to export products with high value added. In turn, this increases the share of low value added commodities in the balance of payments. In addition, a tight public budget position, caused by payment of public debt, prevents allotting much-needed funds to upgrade the decaying and antiquated infrastructure. Therefore, macroeconomic policy can and must be changed in Lula's second term in office. The question is how long it will take to turn the economy around.

The shortcomings of the macroeconomic policies cited

above, combined with an antiquated and decaying infrastructure, are causing trouble to producers and exporters to compete domestically and internationally. The country is rapidly losing market share in products such as shoes, textiles, clothing, transport vehicles, machine tools, chemical products and steel that were highly competitive in the past. The problem is compounded by low literacy rates and poor training of the working force that prevent development of knowledge-based industry. Consequently, leveraged companies are starting to move production outside the country, in a rapid process of internationalization. Steel, mining, food processing, pulp-paper and construction are leading the way. The presence of Brazilian multinational companies is already being felt in South America and elsewhere. In 2006, for the first time ever, Brazil's foreign direct investment surpassed those coming into the country. The acquisition of INCO, a Canadian mining company, worth \$18 billion by Vale do Rio Doce exceeded the total foreign direct investment in Brazil during 2006. This economic phenomenon deserves academic research because of its implication for domestic social policies.

Internationalization strengthens companies; make them more profitable but leads to job losses domestically. The possible hollowing out of the industrial base is a serious socio-economic problem because of the high degree of urbanization [90%] of the country. Already, Brazilian major cities are populated by an increasing army of thousands of poor-uneducated young men and women that, with easy access to guns, are creating a lethal social problem of crime and violence. If industrial de-basing is permitted to happen, the consequences will be serious since urban violence and crime will become more out of control. To find a solution for this complex conundrum should be the top priority for President Lula in his second term in office and his successor in 2010.

Finally, despite conflicts and differences, MERCOSUR has been expanding with inclusion of Venezuela that became full member on the symbolic date of 4<sup>th</sup> July 2006. Commercial-economic links with other South American countries have been strengthened due to the internationalization process of Brazilian companies. The bloc's continuity can be explained by internal and external factors.

The weak institutional framework described previously, paradoxically, is a strength since its 'flexibility' helps to withstand constant political and economic crises within the bloc. If MERCOSUR had adopted a rigid system of rules and regulations, similar to the European Union-NAFTA, the bloc would have collapsed a long time ago.

The impasse on WTO-Doha, FTAA and EU talks also works to strengthen the bloc because regional integration remains the only game in town to be played. China's demand for commodities helps the bloc since it guarantees

a large and steady flow of hard currency. One school of thought argues that the world's economic paradigm has been changed by the spectacular growth of the Chinese and Indian economies for the foreseeable future. If that proves to be the case, MERCOSUR –strong on natural resources based exports - will continue to benefit from this shift in paradigm.

### Part III. Outlook for MERCOSUR-China Relations

The future is always elusive but what can we expect from China-Latin America's relations in the near future? As the title of this paper proposes, will the relation be of partnership or rivalry-conflict? To attempt to answer those questions, the endgame of WTO-Doha trading talks is used to do an exercise of scenario-construction. The best-case scenario is a successful ending of Doha-FTAA talks combined with sustainable growth of the world economy. The worst-case scenario is 'status quo' i.e., impasse and/or collapse of Doha-FTAA talks combined with a slow down of the world economy.

#### Scenario I. Positive Outcome Doha-FTAA Talks

Brazil-MERCOSUR= Extremely Positive

México, Central America-Caribbean = Neutral or Negative

#### Scenario II. Negative Outcome Doha-FTAA Talks

Brazil-MERCOSUR = Negative

México, Central América-Caribbean = Negative

**Scenario I.** A successful ending of Doha-FTAA talks implies better market access to the agro-business. Brazil-MERCOSUR, agriculture and bio-energy powerhouse is a clear winner. The result is neutral or negative for Mexico, Central America and the Caribbean since they are net agricultural importers. Brazil-MERCOSUR trading position is strengthened since improved access to high-income markets can be translated into a permanent improvement in the balance of payments position. This, in turn, gives extra time to update infrastructure and improve productivity of manufactured goods. Mexico, Central America-Caribbean continues to suffer full court pressure from Chinese imports and worsening trade position with the Asian economy can be expected. The only solution for Mexico is to continue attracting large amounts of foreign direct investment, upgrade antiquate infrastructure, significantly improve education-training of the working force and promote an effective income-distribution policy.

**Scenario II.** The status quo of impasse and/or collapse of Doha-FTAA talks is very dangerous for Latin America because the balance of payments becomes vulnerable to abrupt changes in external conditions. Trade conflicts can escalate in sensitive areas of steel-related production of consumer goods and automotive manufacturing. This scenario can turn even worse if the world economy slows

down, stagnates or goes into recession.<sup>13</sup> This worst case is an acid test for economic-commercial relations with China because diplomacy and cooperation will be first casualty all over the world. In this case, for Mexico, highly dependent and integrated into the North American market, the results would be catastrophic. Brazil-MERCOSUR perhaps could fare better since it has a relatively large domestic market to fall back on and a diversified trade-exporting base.

The outcome of the FTAA talks, included in the two scenarios above, is a question for a post-Bush administration. It can opt out from two policy positions to deal with Latin America:

- (I) Keeping the status quo of benign neglect [High probability]. China's presence in the region continues unabated. Only a serious conflict Beijing-Brasilia (highly unlikely) could check the Asian influence in South America. Beijing can prevent escalation of trade disputes through fine-tuning of economic diplomacy. In case bilateral trade balance turns highly negative for Brasilia, it can be compensated via speeding up direct investment in Brazilian natural resources-based industry and infrastructure.
- (II) Engages Brazil-MERCOSUR with an integration agenda that cannot be refused [Very low probability]. A merging of MERCOSUR-NAFTA creates a hybrid integration process with components of free trade and the European model. This implies making (politically) difficult concessions on immigration and financial assistance to Latin America. This (highly unlikely) scenario is the only chance to counter China's growing presence in South America. A tight, highly integrated Western Hemisphere would become a strategic rival rather than a partner of China.

#### Summary-conclusions: The answer is not in China or in the stars

To sum up, this paper concludes that China emergence has already been felt in the Western Hemisphere, creating winners and losers in the short run. Using boxing as a metaphor, the first round is over. In one corner, the bruised economies of the United States-Mexico. Next to US/Mexico, the still unscathed economy of Brazil-MERCOSUR. In the opposite corner, the Chinese economy observing with a mixture of joy-apprehension the next round. What will happen next is difficult to forecast. A simple exercise shows that under different assumptions, the relation can vary from partnership to rivalry. However, under different assumptions-scenarios, economic and trade cooperation between China-Brazil/MERCOSUR has the best chance to be sustained and prosper. Global political, economic, cultural and technological factors are highly favorable to such outcome.

However, at the end of the day – as the current saying goes – it is up to each country to make difficult choices

for grabbing up opportunities offered by globalization. The formula for success is quite well known but difficult to put together and be implemented. It requires a well-prepared political elite, sensible economic policies, highly educated-trained working force and a political system that provides opportunity for the majority and not for a privileged minority. China seems to be in the right path of that formula. Latin America has a long way to go in finding the right combination of that winning prescription.

## Notes

<sup>1</sup> See NOGUEIRA, UZIEL B. China, la gran carta para el MERCOSUR. Diario Clarín. Edición Domingo 27.06.2004. Link: <http://www.clarin.com/suplementos/economico/2004/06/27/n-02801.htm>

<sup>2</sup> A good piece of analytical work on China-Mexico is done by ENRIQUE DUSSEL PETERS (<http://dusselpeters.com>): The Implications of China's entry into the WTO for Mexico. Heinrich Boll Stiftung. Global Issues Papers number 24/ November 2005.

<sup>3</sup> OXFORD ANALYTICA in-depth analysis: Latin America: Region is losing ground to competitors – November 17, 2006

<sup>4</sup> INTER-AMERICAN DIALOGUE-IAD: China's Relations with Latin America: Shared Gains, Asymmetric Hopes. By Jorge I. Dominguez et al, Harvard University. Working Paper – Washington DC 2006. Link <http://www.thedialogue.org/publications/2006/summer/china.pdf>

<sup>5</sup> INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK- IDB: The Emergence of China – Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean. David Rockefeller Center for Latin American Studies. Harvard University Press for the Inter American Development Bank. Washington DC, 2006. At the bank's website [http://www.iadb.org/int/1\\_English/2\\_Divisions/a\\_ITD.htm](http://www.iadb.org/int/1_English/2_Divisions/a_ITD.htm)

a series of update research papers on China-Latin America can be found.

<sup>6</sup> M. MESQUITA MOREIRA. Fear of China: Is there a Future for Manufacturing in Latin America? INTAL-ITD Occasional Paper 36. Buenos Aires April 2006. Link [http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/i\\_INTALITD\\_OP\\_36\\_2006\\_Moreira.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/i_INTALITD_OP_36_2006_Moreira.pdf)

<sup>7</sup> Chapter draws on NOGUEIRA, UZIEL B: MERCOSUL Político e Social - Integração ou (Dês)Integração? Mimeo. Trabalho apresentado na Fundação Memorial da América Latina. São Paulo, 27-28 Marco 2006.

<sup>8</sup> The Institute for Integration of Latin America and the Caribbean (INTAL) provides the best collection of annual reports on MERCOSUR. Link [http://www.iadb.org/intal/detalle\\_subtipo.asp?tid=6&idioma=esp&stid=5&cid=234](http://www.iadb.org/intal/detalle_subtipo.asp?tid=6&idioma=esp&stid=5&cid=234)

<sup>9</sup> World Economic Forum (<http://www.weforum.org/>), Global Competitiveness Report 2006-2007.

<sup>10</sup> See WORLD BANK: Towards a fairer world: Why

is corruption still blocking the way? Goals, Themes and Outcomes. By Pierre Landell-Mills. Washington DC 2006. <http://www.12iacc.org/archivos/12IACC-GoalsThemesAndOutcomes.pdf>. A recent (2006) World Bank's Independent Evaluation Report concludes that although the Bank's anti-corruption efforts have been successful in bringing legal and regulatory reform to many countries, the organization has frequently failed to follow up with the necessary enforcement. Rather than aiming for sweeping reforms, the report suggests that the Bank should focus on public spending. While corruption is acknowledged as a significant problem, little is known about the most effective means of fighting it.

<sup>11</sup> For details and methodology used for ranking the 200 best universities in the world, see link

<http://ri.epfl.ch/webdav/site/ri/shared/Ranking.pdf>

<sup>12</sup> World Bank: The Inequality Trap and its Links to Low Growth in Mexico. Isabel Guerrero, Luis Felipe López-Calva and Michael Walton. Draft. Washington DC, November 2006. Link

<http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/walton-espanol-24-11.pdf>

<sup>13</sup> See OXFORD ANALYTICA in-depth analysis: EAST ASIA: CAN THE REGION SURVIVE A US SLOWDOWN? – November 28, 2006. The report says that East Asian economies are still highly dependent of the US market, particularly China with the highest dependence index. It goes saying that other emerging economies in the region have in effect substituted dependence on the US market for indirect dependence, via China. This rising export-orientation towards China reflects a regional division of labor in which the Chinese economy operates as a central assembler and export of finished manufacture to global markets. The report concludes that while East Asia continues to enjoy rates of economic growth that are far superior to those in other regions, the structure and durability of the growth model has yet to be tested by any severe slowdown in US demand that is not compensated for by demand increases elsewhere.

# Quem quer a América do Sul que queremos?

Luiz Augusto Souto Maior

Quando ainda candidato à Presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva escreveu que um objetivo central da política externa de seu governo seria “garantir uma presença soberana do Brasil no mundo”<sup>1</sup>.

Falando já como Presidente, Lula deixou claro em seu discurso de posse que um forte regionalismo sul-americano seria peça fundamental dessa atuação internacional que ele desejava pautar globalmente pela assertividade: “a grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social”. O passo inicial para a consecução desse objetivo seria a “revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração”. Para tanto, caberia fazer “os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do Mercosul e da América do Sul”. E como que para não deixar qualquer dúvida de que, na sua percepção, o que se buscava com essa aproximação entre o Brasil e os demais países sul-americanos era mais do que a integração econômico-comercial, afirmava que “o Mercosul, assim como a

*integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político” (grifo meu).*

Alguns aspectos chamam imediatamente a atenção nessa proclamação de objetivos e prioridades, que combina uma enfática afirmação de assertividade no âmbito mundial com uma redobrada ênfase num regionalismo que se concentra na América do Sul, relegando a um segundo plano, se não ignorando, velhas idéias de pan-americanismo e mesmo de latino-americanismo.

A importância atribuída ao sul-americanismo é mais nova na ênfase do que na substância. Ainda na década de 1990, o Brasil já propusera a criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), embora sem abandonar formalmente o velho ideal de integração latino-americana, inspirador da ALALC e da ALADI. Já neste século, numa iniciativa de maior visibilidade política e jornalística, o Presidente Fernando Henrique Cardoso promoveu a realização, em Brasília, de uma reunião de cúpula dos países sul-americanos. Para os formuladores da nossa política externa, o desejo – ou pelo menos a aceitação pragmática da idéia – de uma retração geográfica do regionalismo continental não é, pois, novidade.

Em artigo publicado poucos meses antes da realização da I Reunião de Cúpula da América do Sul, o Embaixador Luís Felipe Lampreia, então nosso Ministro das Relações Exteriores, assinalara “a convergência de percepções dos países da América do Sul quanto à oportunidade e reais possibilidades de levarmos adiante um projeto pragmáti-

---

*Luiz Augusto Souto Maior é diplomata aposentado. Foi Embaixador junto às Comunidades Europeias, e Ministro Conselheiro na Delegação permanente em Genebra.*

co de organização do espaço sul-americano”<sup>2</sup>. Ressaltou também a especificidade da América do Sul, sobretudo no âmbito econômico-comercial, o que justificaria terem sido deixados de fora da reunião programada a América Central e o Caribe, “vinculados de forma mais próxima e direta à América do Norte, em particular aos Estados Unidos”. Ficava assim clara a intenção de promover formalmente um novo regionalismo continental, distinto tanto do pan-americanismo como do latino-americanismo, com ênfase nos aspectos econômico-comerciais, mas não necessariamente limitado a eles. Não havia ruptura com o pan-americanismo ou com o latino-americanismo, institucionalmente formalizados na Organização dos Estados Americanos e no Sistema Econômico Latino-Americano, mas ficava clara a intenção de atribuir importância especial à “organização do espaço sul-americano”.

Apesar disso, o que nenhum Presidente anterior tinha feito era assinalar a construção de uma América do Sul

## **A importância atribuída ao sul-americanismo é mais nova na ênfase do que na substância. Ainda na década de 1990, o Brasil já propusera a criação de Área de Livre Comércio Sul-Americana.**

unida e democrática como a prioridade mais alta de sua política externa ou, menos ainda, colocá-la como parte de um projeto maior de potência emergente. A novidade que parece implícita no discurso do atual Presidente não é, pois, o sul-americanismo como tal, mas a aparente intenção de fazer da América do Sul um dos pilares da sua política de “garantir uma presença soberana do Brasil no mundo”. E isso nos leva a outro aspecto que chama a atenção no discurso de política externa do atual governo brasileiro.

Em tese, há um conflito entre a intenção de assertividade soberana no plano mundial e o propósito de aprofundar os vínculos da integração regional, agora tratada como um projeto político. Um processo de integração que vá além da mera liberalização do comércio de bens e serviços entre os países que dele participam aumenta o peso internacional de cada um deles, mas o exercício efetivo das soberanias respectivas vê-se restringido pelas normas de funcionamento do agrupamento político-econômico de que passaram a fazer parte. O efeito da integração político-econômica sobre a projeção externa do país é, pois, ambivalente.

Tal ambivalência é pouco significativa no caso do país-líder de um agrupamento multi-nacional, quando ele goza de tal preeminência dentro do grupo que sua liderança só excepcionalmente é objeto de questionamento pelos demais. Trata-se, porém, de hipótese extrema, praticamente só encontrável em alianças político-militares dirigidas contra algo que seja geralmente percebido pelos aliados como uma ameaça externa comum. Nelas, o perigo exógeno age como elemento aglutinador e disciplinador da aliança, e a

principal potência militar pode tornar-se, conforme o seu grau de superioridade, o líder incontestado da coligação. Foi, por exemplo, durante mais de quatro décadas, o que ocorreu com os Estados Unidos em questões político-estratégicas relacionadas com a Guerra Fria.

No caso, entretanto, de processos de integração político-econômica, o máximo a que se pode realisticamente aspirar é a um entendimento suficientemente estreito e firme entre os principais países-membros, de modo que sua ação coordenada possa assegurar o desenvolvimento satisfatório do projeto. Em última análise, foi o que ocorreu com o processo de integração europeu, que dificilmente teria prosperado como prosperou – apesar de alguns importantes acidentes de percurso – sem a cooperação franco-alemã.

A situação da América do Sul é, entretanto, muito distinta. Inexiste um fator político, regional ou extra-regional, que seja geralmente percebido pelos países da região como

real incentivo à integração entre eles, como ocorreu na Europa. Assim, os grandes projetos de integração latino-americanos formalizados pelo Tratado de Montevideu I, de 1960, – que criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) – e o Tratado de

Montevideu II, de 1980, – que criou a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) – não chegaram sequer perto do seu objetivo declarado de criar um mercado comum dos países de colonização ibérica do continente. E não se pode dizer que tenham falhado por uma exagerada abrangência geográfica, já que projetos sub-regionais bem mais sóbrios no número de países que pretenderam integrar, como o chamado Grupo Andino e o Mercosul, também ficaram muito aquém das metas estabelecidas pelos respectivos instrumentos constitutivos. Na verdade, o que parece ter havido nos exemplos citados – tanto nos mais com nos menos amplos geograficamente – foi um claro descompasso entre objetivos formalmente definidos e aparentemente aceitos e a disposição de persegui-los na prática. Dito de outra maneira, não parece ter havido, em qualquer dos casos mencionados, a percepção geral de que a integração traria, ao conjunto dos Estados-membros e a cada um deles individualmente, benefícios que, globalmente, seriam maiores do que os sacrifícios tópicos ou setoriais que cada qual teria de fazer para levá-la adiante. A ausência de tal percepção comum, sobretudo por parte dos principais participantes, condenaria ao insucesso qualquer projeto de integração, sobretudo na medida em que visasse a objetivos que fossem além dos benefícios quantificáveis decorrentes da mera liberalização do comércio intrazonal de bens e serviços.

### **Mercosul e sul-americanismo**

Para o tema deste artigo, o caso do Mercosul, declaradamente visto em Brasília como o núcleo de uma futura

América do Sul integrada, é particularmente ilustrativo. O Mercado Comum do Sul representa a culminação formal da fase de aproximação brasileiro-argentina, iniciada com a assinatura do Tratado Tripartite, de 1979, entre o Brasil, a Argentina e o Paraguai, que pôs termo ao contencioso relativo ao aproveitamento hidroelétrico do rio Paraná. Seguiu-se, no ano seguinte, o Tratado de Cooperação Nuclear, que passou a disciplinar as relações entre os dois países no campo da energia nuclear. Eliminavam-se dessa

## **A situação da América do Sul é muito diferente da do processo de integração europeu. Aqui inexistem fatores políticos, regional ou extra-regional, reconhecidos pelos países da região como real incentivo à integração entre eles, como ocorreu na Europa.**

forma dois grandes empecilhos políticos – na época, aparentemente os principais – a uma aproximação econômica mais profunda entre os dois países. Em 1985, a assinatura da Ata de Iguazu pelos Presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín formalizou esse desejo de aproximação recíproca, que levaria, em julho de 1986, ao estabelecimento do Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina. Em novembro de 1988, foi dado um novo passo, com a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que previa a criação, no prazo de dez anos, de um espaço econômico comum, por meio da eliminação gradual de barreiras tarifárias e não-tarifárias ao intercâmbio entre os dois países. Em julho de 1990, os Presidentes Fernando Collor e Carlos Menem decidiram acelerar o processo, antecipando para 1994 o prazo para o estabelecimento do mercado comum argentino-brasileiro. Como era de prever, o Uruguai e o Paraguai procuraram associar-se ao processo de integração dos seus dois vizinhos maiores.

Assim, em 26 de março de 1991, foi assinado o Tratado de Assunção (TA), que, em seu artigo 1, previa o estabelecimento, até 31 de dezembro de 1994, de um mercado comum entre os Estados Partes, com a livre circulação entre eles de bens, serviços e fatores produtivos. Hoje, decorridos mais de dezesseis anos desde a assinatura do Tratado de Assunção, o mercado comum que deveria ter sido estabelecido em pouco menos de quatro é apenas uma união aduaneira incompleta. O grande êxito do Mercosul foi a enorme expansão do comércio intrazonal durante os primeiros anos de vigência do TA.

Mesmo este bom resultado parece, entretanto, ter entrado em relativo declínio. Assim, o Brasil, que em 1998 teve 17,8% de suas vendas externas destinadas ao Mercosul, viu essa percentagem cair para 9,9% em 2005. No caso da Argentina, a parcela de suas exportações totais destinadas ao Mercosul subiu de 16,5% em 1991 para 36,5% em 1997, mas, em 2005, já baixara para 19,2%. No Uruguai, as percentagens correspondentes foram de 35% em 1991

e de 42,7% em 2001, mas baixaram para 23,5% em 2005. No Paraguai, as vendas para os demais Estados Partes, que chegaram a 63,4% do total em 2001, declinaram para 54% em 2005<sup>3</sup>.

Enquanto isso, pouco se fazia no sentido de “determinar a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum, assim como as atribuições específicas de cada um deles e seu sistema de tomada de decisões”, conforme determinado pelo artigo 18 do TA.

Em suma, pode-se dizer que os anos 80 e o começo dos 90 do século passado foram uma década gloriosa no tocante à aproximação política e à definição dos objetivos de uma ampla integração econômica entre o Brasil e a Argentina, inicialmente, e logo entre os dois maiores protagonistas do processo e seus vizinhos menores, Paraguai e Uruguai. Quando se tratou, porém, de passar do discurso à prática, tornou-se objetivamente claro que faltava, sobretudo entre os dois principais protagonistas, a convergência de percepções políticas indispensável à concretização do que fora acordado.

Até certo ponto, a divergência subjacente à relativa paralisação do Mercosul é compreensível, embora, de um ponto de vista mais amplo, suas conseqüências devam ser consideradas prejudiciais aos dois países. Para a Argentina, outrora o principal país da América do Sul, pode ser difícil levar aquele projeto de integração sub-regional a um grau de aprofundamento que lhe daria necessariamente um alcance político, sabendo que nele o Brasil teria, quase inevitavelmente, uma situação de preeminência. Em última análise, isso contribuiria para firmar a posição do Brasil como principal país – econômica e politicamente – da América do Sul. Por outro lado, vista a questão do ponto de vista brasileiro, a restrição de autonomia inerente ao aprofundamento da integração dos países do Cone Sul só se justificaria se, através do seu processo de tomada de decisões, os arranjos institucionais necessários à administração do Mercado Comum assegurassem ao Brasil uma preeminência proporcional ao seu peso econômico e demográfico na sub-região. Em tais circunstâncias, tem sido considerado mais fácil manter o projeto como um mero esquema de liberação limitada do comércio entre os Estados partes do que enfrentar os desgastes internos mais imediatos inerentes a qualquer fórmula de conciliação das sensibilidades de um com as aspirações do outro. Assim, na prática, é essa atitude minimalista que tem prevalecido.

Aos problemas decorrentes dessa falta de convergência de percepções políticas entre Brasília e Buenos Aires somam-se aqueles relacionados com a insatisfação dos sócios menores, como bem ilustra a atual situação do Uruguai. Por um lado, vê-se às voltas com uma disputa com a Argentina em torno da construção de duas fábricas de celulose em território uruguaio, junto à fronteira entre os dois países, cujo funcionamento, segundo Buenos Aires, poluiria o rio

contíguo. Por outro, seu atual governo proclama o desejo de modificar o Mercosul, que, tal como hoje existe, já não interessaria a Montevideú. Conseqüentemente, procura negociar um acordo bilateral de comércio com os Estados Unidos.

Dados todos esses fatores, é difícil ver como o Mercosul, mesmo que ainda limitado aos quatro signatários do Tratado de Assunção, poderia, num futuro previsível, constituir-se em núcleo de uma desejada, mas necessariamente problemática, união político-econômica dos países da América do Sul.

### **Para além do Mercosul**

Enquanto essas dificuldades entre os signatários do Tratado de Assunção permanecem sem solução, a ascensão de Hugo Chávez à presidência da Venezuela, com suas idéias sobre um não muito claro “socialismo do século XXI” e a promoção de uma “alternativa bolivariana para a América”, criou um complicador adicional para o projeto brasileiro, bem menos heterodoxo, de integração da América do Sul.

As linhas mestras da atual diplomacia de Caracas parecem claras. Trata-se de criar em nosso continente – sob a liderança da Venezuela e com a ajuda dos recursos financeiros a ela assegurados pelos altos preços do petróleo – um bloco de orientação nacionalista, socialista e anti-americana. Até agora, suas principais áreas de atuação têm sido a região andina, o Caribe e a América Central, sendo seus principais aliados Bolívia, Equador e Cuba. É claro, porém, que o líder venezuelano pretende ampliar a força e o âmbito geográfico de sua influência. Seu programa Petrocaribe, pelo qual fornece petróleo em condições favoráveis a quatorze países, seus esforços para fazer do projetado Banco do Sul o braço financeiro da política externa

### **Em um quadro geral já pouco propício ao ideal sul-americanista de Brasília, surgiu o ativismo político-diplomático de Hugo Chávez, que, promovendo seu “socialismo do século XXI” e um anti-americanismo militante, se contrapõe ao projeto brasileiro.**

venezuelana (tentando inclusive atropelar o Brasil), sua ajuda financeira à Argentina, seu pedido de ingresso no Mercosul (cuja aceitação plena apenas depende da aprovação dos Congressos brasileiro e paraguaio) e sua tentativa de reduzir – inclusive por meio de um circuito paralelo de visitas oficiais – o impacto da viagem de Bush à América do Sul deixam pouca dúvida a respeito. Há, pois, um nítido esforço da parte de Caracas no sentido de usar os recursos provenientes do petróleo para ampliar sua influência na América do Sul e no Caribe. E sua ambição de projeção externa não parece limitar-se ao continente, como ilustrado pelos recentes entendimentos com o Irã.

Todo o ativismo diplomático de Caracas baseia-se,

entretanto, numa visão política divergente da orientação nacional e internacional de Brasília, que segue uma política econômica ortodoxa, procura atrair o capital estrangeiro e, já antes da posse do atual Presidente, declarava sua intenção de desenvolver com Washington uma relação madura, de caráter predominantemente estratégico, em que o Brasil seria percebido por Washington, no dizer do nosso Ministro das Relações Exteriores, como um parceiro “indispensável para a estabilidade da América do Sul e mesmo da África”<sup>4</sup>. Em outras palavras, o Brasil, apesar das freqüentes acusações de anti-americanismo feitas a sua atual política externa, trata de não se posicionar como um adversário dos EUA: aparentemente, aspiraria antes a ser visto por Washington como um parceiro independente, porém, útil, sobretudo no âmbito regional. Nesse contexto, uma situação de liderança efetiva – declarada ou não – na América do Sul seria altamente relevante.

Em nossa circunvizinhança, as políticas externas da Argentina e da Venezuela tendem, entretanto, a dificultar a consecução de tal desiderato. A primeira não parece ter uma visão consistente e alternativa ao projeto brasileiro de integração sul-americana, coisa que, se existisse, talvez ainda pudesse oferecer uma área de divergência negociável. Até agora, a atuação da Argentina no continente tem tido, porém, um caráter algo tortuoso. A década de 1970 foi marcada por um clima de desconfiança, quando não de confrontação, entre Brasília e Buenos Aires. A partir de 1979, superados, como antes assinalado, os aspectos mais sensíveis da fricção entre os dois países, seguiu-se uma década de distensão política bilateral e mesmo de aproximação formal argentino-brasileira, que, entretanto, pouco prosperou no plano das realizações práticas. Em particular, a política externa do governo Menem, marcada pela retórica de mau gosto do declarado desejo de “relações carnavais”

com os Estados Unidos, caracterizou-se pelo distanciamento correlato entre Buenos Aires e Brasília. A ascensão de Néstor Kirchner à presidência assinalou uma certa reaproximação com o Brasil, em tese facilitada pela orientação sul-americanista do governo brasileiro e sua declarada intenção de fazer

do Mercosul o núcleo da desejada integração do nosso sub-continente. Do ponto de vista argentino, tal reaproximação parece, entretanto, ter limites relacionados com as suscetibilidades nacionais anteriormente assinaladas, conforme indicado pela reticência de Buenos Aires em relação a esquemas sul-americanistas como a Comunidade Sul-Americana de Nações ou sua resistência às aspirações do Brasil de se tornar membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Neste sentido, o ativismo regional de Hugo Chávez surgiu como algo duplamente conveniente para os nossos vizinhos do Prata: passou a oferecer um contrapeso à liderança brasileira e veio acompanhado de um apoio financeiro particularmente útil a um

país que, apesar da extraordinária recuperação dos últimos anos, ainda luta com consideráveis problemas econômicos. Segundo a imprensa, Caracas já teria comprado mais de US\$3,3 bilhões em títulos argentinos.

Em resumo, seria provavelmente exagerado dizer que a política externa de Buenos Aires esteja em rota de colisão direta com a de Brasília, já que, como antes assinalado, inexistiu uma proposta argentina alternativa ao projeto brasileiro de aprofundamento e institucionalização do Mercosul, que, na visão de Brasília, deveria ser inclusive dotado de uma política externa comum. Na verdade, a atuação argentina parece mais orientada no sentido do aproveitamento do esquema de integração sub-regional com vistas à defesa da sua balança comercial com o Brasil do que no de qualquer objetivo político mais ambicioso, regional ou extra-regional. Paralelamente, Buenos Aires parece opor-se determinadamente a qualquer projeto, regional ou internacional, que possa aumentar a projeção política do Brasil. Em qualquer hipótese, trata-se de uma orientação que inibe os esforços brasileiros de tratar o Mercosul e a integração sul-americana em seu conjunto como “um projeto político”.

### **Quo vadis América do Sul?**

As considerações feitas até aqui levam-nos à percepção da América do Sul como um mosaico político de difícil interpretação. Por um lado, parece lícito supor que os países da região, todos a braços com sérios problemas econômicos e sociais de caráter estrutural, tenham como preocupação comum, subjacente a diretrizes mais específicas de governo, a superação do subdesenvolvimento. Por outro, inexistiu uma visão comum – ou pelo menos convergente – de como atingir tal objetivo, de como deveria estruturar-se a relação entre os Estados sul-americanos e de qual deverá ser a posição do subcontinente no mundo.

Uma noção difusa de solidariedade latino-americana tem provado ser demasiado vaga para oferecer, na prática, base adequada para qualquer projeto político efetivo, de

## **Decorridos mais de dezesseis anos desde a assinatura do Tratado de Assunção, o mercado comum que deveria ter sido estabelecido em pouco menos de quatro anos é apenas uma união aduaneira incompleta..**

âmbito regional. A redução geográfica do tradicional latino-americanismo aos limites da América do Sul não tem modificado tal estado de coisas. Traços da relação histórica centro-periferia ainda parecem marcar mais fortemente a opinião pública sul-americana do que as aspirações de integração regional. Assim, o acesso dos países andinos ao Amazonas é geralmente visto pelas respectivas opiniões nacionais antes como “uma saída para o Atlântico” do que como um vínculo com o Brasil. Da mesma forma, do lado brasileiro, uma rodovia transandina é geralmente descrita

como uma via de acesso mais direto ao oceano Pacífico e aos mercados asiáticos, não como um passo adicional na direção da integração física do continente.

Paralelamente, quando países sul-americanos optam por uma política econômica ativamente nacionalista, não se percebe qualquer esforço concreto no sentido de dar um conteúdo regional a tal orientação, como exemplificado pelos episódios que marcaram o tratamento recente dispensado à Petrobrás pelo governo de La Paz.

Assim, apesar da retórica de solidariedade regional, a prática de priorizar o relacionamento com o mundo (sobretudo com os países desenvolvidos), não com a região, tem sido a tendência dominante. Até relativamente pouco tempo atrás, o Brasil, no plano concreto, não era exceção. Quando, em fins da década de 1990, Brasília se viu na contingência de abandonar a chamada “âncora cambial” e deixar flutuar o real, na prática desvalorizando-o, não parece ter-se preocupado particularmente em tomar cautelas especiais em relação aos possíveis efeitos da medida sobre o Mercosul. Na realidade, tais efeitos foram pequenos, mas a Argentina, superdimensionando o impacto potencial da nova política brasileira e proclamando o perigo de uma inundação do seu mercado pelos nossos produtos, sugeriu a dolarização dos países do Mercosul. Em suma, uma decisão de política monetária brasileira – acertada, porém tomada sem as cautelas desejáveis no âmbito regional – teve, da parte de seu principal parceiro no Mercosul, uma reação que, em vez de buscar uma solução dentro do grupo sub-regional, priorizava os vínculos com os Estados Unidos.

Em suma, trata-se de um quadro geral que, se não revela uma oposição coletiva clara ao projeto brasileiro de integração da América do Sul, tampouco permite discernir a determinação comum de integrar-se que seria necessária à concretização da meta sul-americanista de Brasília. E os fatos tendem a confirmar tal apreciação. A ALALC, criada em 1960, levou vinte anos sem sequer aproximar-se significativamente da meta final de estabelecimento de um mercado comum latino-americano. A ALADI, que a substituiu em 1980, não teve maior êxito. O Mercosul, com apenas quatro integrantes plenos, surgiu em 1991 com o compromisso, entre outros, de estabelecer, num prazo de menos de quatro anos, “a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos” entre os Estados Partes, mas ainda não conseguiu criar sequer a estrutura institucional necessária para funcionar como uma área de livre comércio eficiente.

Nesse quadro geral já pouco propício ao ideal sul-americanista de Brasília, surgiu o ativismo político-diplomático do Presidente venezuelano, promovendo o seu “socialismo do século XXI”, sua “alternativa bolivariana” e um anti-americanismo militante. Prática e conceitualmente, tal ativismo se contrapõe ao projeto sul-americanista de



Brasília, explicitamente democrático, implicitamente baseado na economia de mercado e politicamente moderado, mesmo em suas divergências com as grandes potências. Até o momento tanto Brasília como Caracas, em sua retórica geral, fingem, entretanto, não ver contradição entre as respectivas posições. Uma questão que se coloca é até quando, será considerado politicamente útil – e mesmo possível – manter tal jogo de cena?

A Venezuela tem tido seu ingresso no Mercosul apoiado por Buenos Aires e, talvez mais surpreendentemente, pelo Executivo brasileiro, apesar de ainda não ter finalizado as negociações para aderir à Tarifa Externa Comum (TEC) e enfrentar, por isso mesmo, a oposição da indústria brasileira à aprovação do respectivo protocolo de adesão pelo Congresso. Segundo alta fonte da Confederação Nacional

## **É difícil ver como o Mercosul, mesmo que ainda limitado aos quatro signatários do Tratado de Assunção, poderia, num futuro previsível, se constituir em núcleo de uma união político-econômica dos países da América do Sul.**

da Indústria, a entidade não trata de “contradizer a posição política do governo, mas de explicar que, para aderir ao bloco, os países precisam ao menos cumprir as etapas necessárias”<sup>5</sup>. Na mesma linha de raciocínio, Humberto Barbato, presidente da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee), afirma ser “totalmente favorável ao ingresso da Venezuela no Mercosul, mas é um absurdo pagarmos o preço do [seu] ingresso sem uma vantagem efetiva”<sup>6</sup>. De fato, a Venezuela representa um mercado importante e dinâmico para o Brasil. Em 2006, exportamos US\$ 3,6 bilhões para aquele país, um aumento de 60% em relação ao ano anterior. Desse total, US\$ 3,2 bilhões foram de produtos manufaturados e nosso superávit comercial, em 2006, atingiu US\$ 2,97 bilhões. Tudo indica, pois, que o interesse da indústria brasileira realmente não seria de se opor à adesão daquele país ao Mercosul, mas de assegurar o acesso continuado àquele mercado, o que até agora não está garantido. Assim, a indústria nacional, frente à dinâmica do comércio bilateral, parece ver no ingresso da Venezuela, nos termos até aqui negociados, uma ameaça potencial a seus interesses setoriais. Segundo algumas fontes, temeria também que o Presidente venezuelano venha a ser um complicador em futuras negociações com mercados importantes como os Estados Unidos e a União Européia. Sua atitude seria, pois, pragmática. Em contraste, Hugo Chávez tem preferido não deixar dúvidas quanto ao sentido político que atribui à questão, declarando-se disposto a se retirar do Mercosul, já que “a direita brasileira tem mais força do que a idéia de integração”. E deixando ainda mais claras suas intenções, afirma que “estamos interessados em ingressar num novo Mercosul, mas se não há vontade de mudança, retiramos a solicitação de ingresso e nos dedicamos plenamente à Alternativa Bolivariana para

os Povos da nossa América (ALBA)”. E em tom ainda mais ideológico, explicitou, em declarações feitas em Teerã, seu desinteresse por um Mercosul marcado pelo “capitalismo e a concorrência feroz”<sup>7</sup>. Não deixa, pois, qualquer dúvida quanto à incompatibilidade entre a ALBA e as idéias de economia de mercado e de liberdade de comércio que inspiram o Mercosul. Finalmente, essa retórica agressiva foi coroada por uma espécie de ultimato, segundo o qual seu pedido de adesão será retirado se, até setembro, os Congressos do Brasil e do Paraguai não o tiverem aprovado. Colocado nesses termos, o ingresso da Venezuela no Mercado Comum do Sul teria menos o caráter de uma adesão do que o de um plano de subversão. Não é impossível, porém, que a estridência do líder venezuelano contenha um elemento de teatralidade destinado a disfarçar

uma dificuldade interna. Tendo pedido para ingressar no Mercosul, o governante venezuelano vê-se agora pressionado pelo empresariado do seu país, temeroso dos compromissos de liberalização comercial implícitos na adesão e a conseqüente

concorrência de produtos brasileiros e argentinos. Em tais circunstâncias, Chávez poderia agora preferir retirar o pedido, alegando motivos políticos.

Seja como for, não há dúvida de que a América do Sul está hoje diante de duas visões distintas de organização política e econômica do sub-continente, nenhuma das quais conta, porém, com o apoio ativo de um número significativo de adeptos. Para o Brasil, tratar-se-ia de aprofundar o processo de integração representado pelo Mercosul e de fortalecer institucionalmente o grupo – dotando-o inclusive de uma política externa comum – para que, assim reforçado, se converta no núcleo de uma América do Sul integrada. Até o momento inexistente, entretanto, mesmo entre os signatários do Tratado de Assunção, qualquer país que partilhe plena e ativamente de tal noção de como deve organizar-se o conjunto dos Estados sul-americanos, inclusive com vistas a uma atuação coordenada na cena internacional. E nem sequer se pode dizer que Brasília esteja trabalhando decididamente no sentido de promover a aceitação de suas idéias em âmbito regional. Até o momento, a liderança – se este é o nome correto – brasileira na região parece caracterizar-se mais pela aceitação da diversidade do que pela perseguição da convergência entre os parceiros. Para a Venezuela, o objetivo seria construir uma alternativa, dita bolivariana, ao que existe no momento – e, por via de conseqüência, ao projeto brasileiro – baseada em dois pontos-chave: um “socialismo do século XXI” – o que quer que isso efetivamente signifique – e um anti-americanismo militante. Não parece contar, entretanto, com adeptos genuínos, além de Bolívia, Cuba e Equador.

Assim, numa categorização algo simplificada, pode-se dizer que os países sul-americanos tendem a dividir-se entre uma minoria radical de governos nacionalistas de es-

querda, que em linhas gerais adota uma orientação próxima da de Caracas, e uma maioria que – sem projeto regional próprio e sem afinidade com o credo chavista – persegue interesses nacionais mais limitados, mantendo-se mais ou menos distante tanto da ALBA de Hugo Chávez quanto do discurso sul-americanista de Brasília. Nesse contexto geral, a Argentina surge como um caso algo peculiar, sobretudo do ponto de vista brasileiro. Sem afinidades evidentes com a ideologia chavista, mas também sem qualquer comprometimento mais profundo com o Mercosul como projeto político, o governo de Néstor Kirchner procura manter, pelos motivos anteriormente mencionados, uma atitude simpática em relação a Caracas e favorece o ingresso da Venezuela no Mercosul. Nesse sentido, não hesitou inclusive em apelar para que Lula facilite o caminho para tal ingresso, embora – ou talvez justamente por isso – consciente de que essa adesão, em toda probabilidade, porá fim à aspiração brasileira de fazer do grupo o núcleo de uma América do Sul integrada.

Assim, a questão que se coloca em relação à aspiração brasileira de promover a integração política e econômica da América do Sul não é se ela faz sentido, quer de um ponto de vista regional, quer internacional, mas antes se

a idéia conta, na prática, com um número de adeptos que justifique, pelo menos, persegui-la como um projeto político razoavelmente viável. Infelizmente, se buscamos uma resposta dentro dos limites do futuro previsível, ela parece claramente negativa. Retomando, pois, a pergunta que serve de título a este artigo, pareceria que, num horizonte cronológico que seja relevante em termos práticos, nenhum país está efetivamente interessado em fazer o esforço necessário para construir a América do Sul que declaramos querer – talvez nem mesmo o Brasil...

## Notas

<sup>1</sup> *Carta Internacional*, no. 114, ano X, agosto 2002, p. 9.

<sup>2</sup> “Cúpula da América do Sul”, *Carta Internacional*, no. 87, ano VIII, maio 2000.

<sup>3</sup> *Valor Econômico*, 28/3/2006, p. A2.

<sup>4</sup> *Gazeta Mercantil*, 16 de dezembro de 2002, pág. A5.

<sup>5</sup> *Valor*, 27 de junho de 2007, p. A3.

<sup>6</sup> *Idem*.

<sup>7</sup> Cf. <<http://noticias.com.br/brasil/interna/>>, 30 de junho de 2007.

# Sistema mundial y Mercosur: globalización, regionalismo y política exterior

Raúl Bernal-Meza

**E**l presente aporta elementos de análisis sobre el proceso de internacionalización de la economía regional del Mercosur, en el marco de la mundialización de la economía en la década reciente. Se evalúan los aspectos políticos e ideológicos de la *globalización* y del *nuevo orden*, con sus repercusiones sobre las políticas externas de los países del bloque. Se comienza por una sintética descripción del funcionamiento, interpretación, naturaleza y evolución del sistema mundial y sus subsistemas político, económico y eidético-cultural, a la luz de lo cual se revisa la interpretación sobre la “crisis” del Estado. A esta visión macro sistémica se vincula el análisis del Mercosur, haciendo, de paso, algunas consideraciones teóricas. En este contexto, se exponen algunos aspectos sobre los cuales el autor considera debería centrarse el debate en torno al futuro del Mercosur y se analiza su situación actual y perspectivas.

## Introducción

La política exterior es uno de los instrumentos de la política pública de los Estados, cuyo ámbito de preocupación y acción es el sistema internacional. Con sus tres dimensiones, político-diplomática, militar-estratégica y económica, proyecta al escenario externo estrategias y objetivos, derivados de un proceso decisorio en el cual, si bien

están involucrados distintos actores, tanto internos como externos, la decisión última, es tomada por actores gubernamentales domésticos. Esta decisión – se supone – responde a un conjunto de intereses compartidos por toda la sociedad nacional en sus interacciones con el mundo, la cual determina los objetivos y opciones de la política exterior (Tomassini, 1987, Russell, 1990).

Entre los valores hoy predominantes en las sociedades latinoamericanas están el desarrollo, la autonomía, la paz y estabilidad en su entorno inmediato y respeto a la diversidad cultural y la democracia. La mayoría de estos valores compartidos son oportunidad y fundamento para acciones de diplomacia colectiva y creación de distintas redes de cooperación e integración. Así, con el fin de realizar esos valores, dentro de la política exterior pueden darse diversas y coexistentes estrategias; entre ellas, las de cooperación e integración institucionalizadas, sean éstas bilaterales, subregionales o regionales.

Como la política exterior es una e indivisible, sólo podemos abordar el estudio de un proceso específico, como el Mercosur y su significación en la política externa, analizando ésta en su conjunto. Es decir, no puede haber una política exterior cuyos marcos de acción y objetivos generales difieran de los que se propone la política externa

---

*El presente artículo se basa en el curso-seminario de postgrado que el autor dictó en PROLAM, Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, da Universidade de São Paulo – USP, en el mes de noviembre de 2000.*

---

*Raúl Bernal-Meza es Doctor en Sociología (Sobornne – UCA), Profesor Titular Exclusivo de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y Profesor de la Universidad de Buenos Aires.*

hacia un determinado esquema o proyecto de integración; pero todo ello en el contexto de un sistema mundial que tiene constantes y factores de cambio.

Por lo tanto, para abordar un análisis sobre el Mercosur se requiere clarificar, previamente, tres aspectos:

- 1) la identificación del escenario de la política y la economía mundiales, pues allí se insertan las respectivas políticas exteriores de los Estados-miembros y el proyecto de integración en su conjunto;
- 2) la identificación del diseño del Mercosur, según el contexto anterior, para percibir si el mismo reúne las condiciones necesarias para enfrentar los desafíos provenientes del sistema mundial o si el modelo Mercosur es funcional al cambio, según las condicionalidades derivadas de escenarios externos cambiantes.
- 3) El análisis, comparativo, de las políticas externas de los socios principales: Argentina y Brasil, para percibir cuáles son, en cada caso, los escenarios y desafíos que cada una de ellas identifica y debe hacer frente.

## Sólo es posible comprender el sistema internacional analizándolo desde un punto de vista histórico, es decir, desde la comprensión de sus características genético-formativas.

A partir de estas líneas de trabajo, nos planteamos el desafío analítico del Mercosur. Ocho preguntas nos permiten acercarnos a su abordaje:

- 1) ¿Qué es el Mercosur como instrumento de política?
- 2) ¿Cómo analizar su operacionalidad y grado de eficacia?
- 3) ¿Qué relación tiene con la política de los Estados miembros?
- 4) ¿Qué relación tiene con los cambios y tendencias globales de la economía y la política?
- 5) ¿Cómo interpretamos todos estos fenómenos?
- 6) ¿Cuál debería ser la esencia de las relaciones internacionales de los países en desarrollo?
- 7) ¿Es similar el objetivo de las relaciones internacionales de los países desarrollados a aquella de los países en desarrollo?
- 8) ¿Son, por tanto, similares los objetivos e intereses de proyectos como la Unión Europea, el NAFTA-ALCA que los de un proyecto como el Mercosur?

### El problema del método de análisis

Uno de los problemas básicos que enfrenta cualquier abordaje como el que nos proponemos se refiere al método de análisis. En nuestro caso, tal como hemos desarrollado en diversos estudios y libros<sup>1</sup>, adoptamos como marco de referencia la teoría de Sistema Mundial Moderno. Consideramos que es la teoría más completa y con mayor

fuerza explicativa sobre la dinámica de cambios estructurales del mundo internacional contemporáneo. Por otra parte, este corpus teórico es convergente con la línea de investigación del estructuralismo latinoamericano. Sus tesis básicas señalan que la trayectoria histórica mundial sólo puede entenderse si se visualiza al mundo como una totalidad articulada, en cuyo interior coexisten funcionalmente centros y periferias, capitalismo y Estados-naciones, a fin de perpetuar los rasgos estructurales del modelo de acumulación en escala global. El sistema internacional, en la medida en que tiende a la conformación de una economía-mundo – o a la configuración de un sistema económico mundial unificado – constituye la principal unidad y nivel de análisis. América Latina, en tanto subsistema, se encuentra inmersa en esta estructura mundial, sufriendo distorsiones y condicionada históricamente por el nivel supra-sistémico, en la capacidad de generar desarrollo autocentrado.

Siguiendo la tradición de abordajes como los de Pirenne, Braudel, Baran, Wallerstein y Arrigí, la trayectoria de la sociedad mundial contemporánea – desde sus inicios, como un sistema moderno (siglos XV – XVI) – debe ser visualizada como una unidad, con una sola división del trabajo internacional (DIT) y múltiples sistemas estadales y culturales. La existencia en su interior de múltiples sistemas nacionales (o estado-nacionales) asegura la continuidad de una economía-mundo y no la imposición de un solo “imperio-mundo”.

Para entender la crisis y actual etapa del sistema histórico contemporáneo, al final del siglo XX y comienzos del siglo XXI, debemos comprender, en primer lugar, cómo el proceso de formación de la economía-mundo y la gestación de un capitalismo global ha funcionado históricamente hasta el presente mismo, según las siguientes etapas:

- 1) la jerarquización del espacio, sobre la base de una división internacional del trabajo (técnica y social);
- 2) una economía-mundo integrada, asimétricamente, por centros y periferias;
- 3) la creación de una estructura de alcance mundial, polarizada en dos clases de naciones;
- 4) la creación de Estados de fuerza desigual, funcional a la apropiación de los excedentes y a las transferencias de valor económico desde las periferias hacia los centros mundiales.

En síntesis, sólo es posible comprender el sistema internacional – su forma actual, sus contradicciones y conflictos – analizándolo desde un punto de vista histórico, es decir, desde la comprensión de sus características genético-formativas, que se traducen en el desarrollo desigual (político-estratégico y económico) de los Estados-naciones y de las regiones.

En la medida que no puede haber nada semejante al *desarrollo nacional* con independencia del funcionamiento del sistema mundial (Wallerstein, 1974, p. 390), tanto el destino de nuestros países en desarrollo como el proyecto Mercosur dependen de las estrategias que se adopten para enfrentar las distorsiones y condicionamientos derivados de su posición en la estructura de poder de la economía-mundo.

En términos concretos, aplicado al Mercosur y sus Estados-miembros, se comprende que sólo de esta forma

## Desde mi perspectiva, globalización debería ser contrapuesta a bipolaridad. En este sentido, la globalización representa un triunfo de la Alianza Occidental.

podemos comprender la dinámica del sistema economía-mundo y la inserción del Mercosur (y sus socios), para, de esta forma:

- a) enfrentar los desafíos de la reproducción de la asimetría sistémica (proceso de globalización/mundialización);
- b) los condicionantes para el desarrollo en un mundo global;
- c) estudiar el impacto de los factores transnacionales sobre las estructuras de los complejos Estado-sociedad de la periferia;
- d) comprender la adaptación funcional (o lo que los clásicos de la teoría de la Dependencia denominaron como la adaptación subordinada) de las formaciones sociales a las nuevas lógicas de la acumulación a escala mundial; ejemplo: la adopción del *neoliberalismo* y modelos de política exterior como el “realismo periférico”.

### Naturaleza y trayectoria del Sistema Mundial

La interpretación del sistema internacional se caracterizaría hoy por la apelación a dos conceptos: “Nuevo Orden Mundial” y “Globalización”. Sin embargo, ambos conceptos son objeto de grandes controversias y discusiones, que expresan la existencia de una *discrepancia básica* sobre la concepción del mundo.

Desde mi perspectiva, *globalización* debería ser contrapuesta a *bipolaridad* (Bernal-Meza, 1991, 1994). En este sentido, la *globalización* representa un triunfo de la Alianza Occidental basado en tres factores:

- 1) una alianza ideológica en la esencia del capitalismo, entre el orden doméstico (derechos individuales y políticos) y los principios económicos (economía de mercado);
- 2) una alianza militar-estratégica, en la cual los EE.UU. mantienen la hegemonía de la decisión y conducción sobre los socios (OTAN, Japón);

3) La capacidad del capitalismo central para superar sus tradicionales crisis cíclicas.

Por lo tanto, el *neoliberalismo* sería la ideología de la globalización y el capitalismo su orden.

### La crisis del capitalismo

¿Por qué sostenemos que hay una crisis de la acumulación, a la cual los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón enfrentan con las estrategias de *mundialización*?

El neoliberalismo impulsó durante las décadas de los 80s. y 90s. del siglo XX una política, fuertemente sostenida desde los gobiernos de los grandes países altamente industrializados, para reducir el “estado de bienestar” en las sociedades desarrolladas y proceder al desmantelamiento de los modelos de Estado *desarrollista e intervencionista* en la periferia, particularmente en

América Latina, en la medida que el papel regulador del Estado fue considerado responsable de la declinación de la tasa de ganancia del capital, por vía de las diversas políticas de regulación que le impuso. Esta estrategia tuvo entonces por objetivo provocar una reasignación de la acumulación a escala mundial.

La *mundialización* de la economía y la *globalización financiera* (como nueva etapa de transnacionalización) son la expresión – en tanto respuestas – de la crisis de la acumulación capitalista. Una de sus características es el avance del capital financiero. Su expansión, como “señal de otoño” de los grandes desarrollos capitalistas (como Génova, Ámsterdam y Gran Bretaña), tal como describieron Braudel (1979) y Arrighi (1996), indica cómo a cada etapa de expansión material ha seguido otra de expansión financiera.

Los *ciclos sistémicos de acumulación* están formados por dos fases expansivas. La primera, de expansión material, es seguida por una segunda, de expansión financiera, promovida e impulsada por los mismos actores que protagonizaron la etapa o fase anterior de expansión material. Como bien ha descrito Arrighi (1996), éstos no son simples ciclos; son, también, etapas en la formación y expansión progresiva y gradual del sistema mundial capitalista hasta alcanzar sus dimensiones actuales (Bernal-Meza, 2000, p. 46). Así, en esta etapa de neoliberalismo, la *globalización* es una estrategia para enfrentar la tendencia a la tasa decreciente de ganancia del capital, como consecuencia de décadas de regulación, resultado del compromiso histórico capital-trabajo (*welfare-state*, estado social-demócrata, desarrollismo latinoamericano). Por lo tanto, la *globalización financiera* a escala global asocia, internamente en los Estados de la periferia, la *desregulación* (tanto de los mercados laborales como los comerciales y financieros), las privatizaciones y la retracción del Estado de diversos ámbitos de la actividad productiva y de servicios; propugnando, además, una apertura unilateral de éstos al comercio internacional.

## El subsistema económico: tendencias y cambios globales

### La globalización como proceso

En trabajos de hace unos años definíamos nuestra posición acerca de los orígenes de la globalización, y la actual etapa de mundialización, como el eslabón más actual de la acumulación capitalista (Bernal-Meza, 1994, 1996, 1997). Esta visión se sustenta asimismo en el pensamiento de diversos autores con lo cuales compartimos una concepción sistémica para la interpretación de los procesos históricos<sup>2</sup>.

Entendemos que la globalización actual no es un proceso distinto, diferente y autónomo de la historia social y económica del sistema internacional, y es eslabón de un largo proceso, iniciado con la internacionalización y seguido luego por la transnacionalización de las economías y de las actividades económicas y productivas. La existencia de la globalización es posible sólo y dentro de un sistema mundial. Un sistema mundial cuya característica estructural es el modo de acumulación dominante (capitalismo-liberalismo); es decir, la instancia económica y no la instancia política, como sería el orden interestatal. El hecho que existan, al interior del sistema-mundo, distintas unidades políticas – los Estados-nación, que son el aspecto político de la forma de acumulación dominante llamada capitalismo – se explica por la naturaleza misma del sistema mundial: una organización también estatal, pero cuyo vínculo fundamental es económico y no político<sup>3</sup>.

Sin embargo, el proceso de mundialización actual tiene componentes esencialmente distintos (en términos de actores), pero no por ello diferentes en la lógica que fundamenta su gestión: la acumulación permanente; así como los recursos a la ideología para imponer las políticas

### La mundialización de la economía y la globalización financiera son la expresión de la crisis de la acumulación capitalista.

necesarias, como instrumentos para impulsar el mismo (Bernal-Meza, 2000, pp. 50-51).

### Globalización y Mundialización como procesos histórico-sistémicos

El aumento constante de la productividad del trabajo, es decir, el hecho de producir una mayor cantidad de bienes con el mismo costo de producción, ha sido uno de los rasgos característicos y más importantes del capitalismo, desde fines del siglo XV y comienzos del XVI (etapa en la cual se produce la expansión al mundo de la economía europea) hasta el presente. Ello implicó el aprovechamiento y la aplicación de la ciencia y la técnica, puestas al servicio de la producción, cuyas consecuencias, medidas en términos de revoluciones tecno-industriales, implicaron ciclos

de reestructuración, en diversos momentos de la historia, como el que vivió la economía capitalista de los países centrales entre los años de 1970 y 1980.

La sustitución del paradigma tecno-energético y la llamada “tercera revolución industrial” forman parte de las respuestas contemporáneas del capital en su necesidad de obtener ese constante aumento de la productividad. Pero también ha sido justamente esa productividad la que ha diferenciado enormemente a las distintas economías, profundizando aún más la brecha entre desarrolladas o altamente industrializadas y economías en desarrollo o subdesarrolladas.

La actual etapa de globalización, identificada también como la mundialización del capital, se inscribe en este proceso constante, asociado a la búsqueda de nuevas formas de rendimiento del capital. Los recientes desarrollos tecnológicos, la aplicación de la robótica, la informática, la automatización, la bio-tecnología, la genética y otras a la producción han permitido un importante incremento de esa productividad, que como resultado ha llevado a profundos cambios en las formas de organización del trabajo, la organización industrial, el gerenciamiento empresarial, la segmentación y relocalización de los procesos productivos y otros.

Tomando en cuenta lo señalado, he aplicado el concepto de **mundialización**<sup>4</sup> para identificar el proceso económico que da cuenta de las nuevas formas que está asumiendo la acumulación capitalista (producción, comercio, desarrollo científico-tecnológico, inversiones) y dejar el concepto de **globalización** para comprender tanta a éste como al complejo de ideas que se integran para una particular “concepción del mundo”.

La globalización – a pesar de ser una característica del proceso histórico de mundialización capitalista que a identificado esta forma de acumulación – se diferencia, desde nuestro punto de vista (adquiriendo connotaciones de “fenómeno reciente”) por el sistema de ideas y la concepción del mundo que la acompañan. Siempre hubo globalización como mundialización, pero el sistema de ideas y la concepción que sustenta su interpretación actual es lo novedoso, en las últimas dos o tres décadas, y que se da en el marco de otros procesos políticos y económicos de grandes transformaciones de la economía y la política internacionales. Entre los primeros, la desintegración de la URSS, el fin de la guerra fría y el desplazamiento del poder desde Europa-Atlántico hacia la cuenca del Pacífico, entre los segundos, el desplazamiento de la actividad económica desde el Atlántico al Pacífico, mientras al interior de esos flujos que la caracterizan, la desconexión entre la economía real (o productiva) y la economía financiera.

El núcleo movilizador del proceso de globalización y mundialización de la economía o, lo que es lo mismo, la globalización de la economía-mundo, ha sido el crecimiento constante de algunos sectores claves en su expansión in-

ter y transnacional, como la globalización de las finanzas, la expansión internacional de las empresas, la convergencia de los sistemas económicos de “economía de mercado”, la coordinación macroeconómica (en particular, dentro de la OCDE, de aquellas economías integrantes del Grupo de los Siete de la Unión Europea) y las nuevas formas de organización y gerenciamiento de las empresas. Todo lo cual se ha acompañado de la difusión de nuevas tecnologías – en particular de las telecomunicaciones y de la informática – y de la deslocalización (y tercerización) de los procesos productivos, intra e inter sectoriales (Bernal-Meza, 2000, pp. 51-53).

Seguendo la interpretación de Wallerstein, acerca de que el proceso en marcha en una economía-mundo tiende a aumentar las distancias económicas y sociales entre las distintas áreas en el mismo proceso de desarrollo (Wallerstein, 1991, p. 493), podemos concluir en que la *globalización*, tanto por su ideología como por el proceso que representa, constituye hoy la expresión de las nuevas y más complejas formas de disparidad y desigualdad progresiva que el capitalismo haya generado a nivel mundial.

La *mundialización* tiene a las corporaciones transnacionales como a sus agentes o actores dominantes, en la medida que son ellas las que controlan la producción internacional integrada – a través de centros y filiales – y manejan las estrategias de monopolización y cartelización, transformándose en inductoras e inhibidoras de desarrollo en la periferia. La monopolización, un proceso que ha caracterizado la concentración empresarial de los 80s. y 90s., ha sido parte fundamental en el camino de homogeneización de las estructuras de oferta y demanda en los diversos países.

## Cada cambio en el modelo de sociedad y economía ha llevado en la historia a un cambio en el modelo de Estado.

Por su parte, la *regionalización*, en tanto configuración de grandes espacios económicos regionales, que movilizan importantes fuerzas económicas, sociales y políticas, ha tenido una significativa extensión – desde el punto de vista de la dimensión geográfica que cubren sus ejemplos – durante los últimos quince años. Ella expresa el tránsito de las “nuevas lealtades”. Es el paso de un sistema internacional de Estados con diversos grados de autonomía en la formulación e implementación de políticas internas y externas a un nuevo sistema, más amplio que cada uno de ellos, que restringe la autonomía anterior de la cual gozaban, pero que se constituyen en los nuevos grandes macro núcleos de poder.

A través de los bloques y esquemas regionales, la regulación económico-social transita desde los Estados nacionales a las regiones y bloques, transfiriéndose a éstos la autonomía de diversos ámbitos de la política pública que

antes era puramente estatal.

Así, la *regionalización* es un corolario de la *mundialización*, y sería un paso importante hacia la configuración de un sistema económico de “imperio-mundo”, porque al concentrar la autonomía (y el poder multiplicado de los países que la integran) se presenta como un desafío a un sistema multilateral y abierto, al tiempo que segmenta en un reducido número las políticas arancelarias que en el pasado se repartían entre gran número de actores estatales individualmente considerados.

Dentro del modelo de *regionalizaciones* se encontraría, con muy diferenciadas características por cierto, el Mercosur. Esas diferencias se advierten en la comprensión de hecho que frente a los modelos “formadores de precios”, como la Unión Europea y Nafta, las economías que integran el bloque del cono sur son “tomadoras de precios”, en particular de los propios productos de los cuales son exportadores netos.

## Los cambios de la economía mundial y los nuevos determinantes objetivos de la División Internacional del Trabajo

Señalábamos al comenzar que uno de los factores que más claramente identifican esta etapa del capitalismo histórico como una nueva fase de su evolución son los cambios que se advierten en los determinantes objetivos de la división internacional del trabajo (DIT).

Seguendo la referencia a los cambios sufridos por la economía mundial, en la síntesis señalada por Coutinho (1996), podemos señalar entre las principales:

- 1) Una etapa de acelerada transformación tecnológica, caracterizada por la intensa difusión de las innovaciones telemáticas e informáticas y por la organización y gestión en la industria u los servicios (como los modelos *just in time* y *overnight*), que minimizan los *stocks* y los tiempos de respuestas; con modelos adaptados a las peculiaridades nacionales.
- 2) La rápida difusión de este nuevo patrón de organización de la producción y de la gestión, que acentúa el peso del comercio regional intra-industria e intra-firma, en la medida que las demandas de mercados específicos exigen una proximidad física de los productores con sus abastecedores y clientes o consumidores.  
De esta forma, las grandes corporaciones y empresas oligopólicas se transforman en agentes activos de los procesos regionales de integración comercial, en la medida que sus estrategias de producción y mercado son preferentemente regionales o macro-regionales, mientras que sus estrategias tecnológicas y financieras siguen siendo globales o mundiales.
- 3) Por lo tanto, las corporaciones transnacionales continúan siendo los agentes clave del proceso de internacionalización – transnacionalización y simultáneamente

te, líderes de los procesos de formación de bloques comerciales<sup>5</sup>.

- 4) La difusión desigual de los cambios tecnológicos entre los países centrales, caracterizada por la fuerte erosión del liderazgo industrial norteamericano, por la unificación europea y por la pujanza industrial japonesa, condujo a un cuadro de policentrismo económico tripolar, en sustitución de la desaparecida bipolaridad nuclear-

## La realidad demostró que el Mercosur pudo avanzar en el crecimiento del comercio bilateral con poco interés político por la coordinación.

militar. Este policentrismo se caracteriza tanto por el surgimiento de los grandes bloques comerciales como también por la pluripresencia de bancos y empresas transnacionales originarias de las principales economías por la fragmentación del sistema monetario internacional, en que junto al dólar aparecen el yen y el marco alemán como monedas de reserva.

- 5) A nivel del sistema, estos desequilibrios revirtieron la posición de Estados Unidos como polo principal, transformándola de nación acreedora a nación deudora. La transnacionalización financiera, el surgimiento de nuevos mercados y el aumento del giro corriente de transacciones en el mercado de cambio disponible (spot) global – que es de 1 trillón de dólares por día – se acompaña de una gran volatilidad de las tasa de cambio.
- 6) Una notable intensificación de las inversiones directas en el exterior por los bancos y corporaciones transnacionales de los países centrales, que ha contribuido a aumentar la interpenetración patrimonial de los sistemas capitalistas nacionales, con la emergencia en los años 80s. de los inversores “institucionales” en los mercados de capitales (fondo de pensión, compañías de seguros), aumentando el volumen y la diversificación de los portafolios (en mercados de cambio, mercados de títulos públicos, bolsas de valores, etc.) Estas características tienden a integrar más estrechamente los mercados de capitales en los países desarrollados.
- 7) Una intensa y desigual transformación y cambio tecnológico, con diferenciación de las estructuras industriales y empresarias entre los países avanzados, resultando en grandes y persistentes desequilibrio comerciales, erosión de anterior hegemonías y la afirmación de nuevos competidores dinámicos mundiales (Japón, Alemania), que caracterizan un escenario policéntrico (tríada), complejo e interdependiente entre sí, cada vez más interdo en el campo de las transacciones cambiarias y financieras.

## El subsistema político: globalización y crisis del Estado-nación

¿Por qué hablamos de crisis del Estado-nación, en esta etapa de globalización/mundialización? ¿Por qué es importante abordar este tema, en el contexto de un estudio o análisis crítico del Mercosur?

Comenzamos por la segunda cuestión. Es importante abordar el tema de la “crisis del Estado” porque el Mercosur es un modelo interestatal, donde los Estados conservan el ejercicio absoluto de la decisión. Si un Estado se encuentra en una situación de “crisis”, sea política y/o económica ésta repercute en sus relaciones externas generando: retracción, inmovilismo, pérdida de la iniciativa y falta de compromiso y cumplimiento de los acuerdos ya negociados.

¿Por qué hablamos de una “crisis del Estado”?

En realidad, es necesario ajustar la expresión a la verdadera naturaleza de las dinámicas de cambio. Cada vez que una sociedad se enfrenta a un cambio de su patrón tecnoproductivo se produce un cambio en los componentes de la estructura social y éste repercute en la organización política-social nacional y, por lo tanto, en el Estado.

La *globalización/mundialización*, tal como la hemos descrito aquí, está induciendo un cambio en los modelos económicos, tecnológicos y sociales de los países, provocando un cambio en las políticas de desarrollo y del Estado.

Cada cambio en el modelo de sociedad y economía ha llevado en la historia a un cambio en el modelo de Estado, en sus instituciones, en el modelo de inserción internacional y en las relaciones entre Estados y sociedad. En el momento actual, la crisis se ha asociado a los nuevos condicionamientos derivados del cambio económico-tecnológico.

Uno de los aspectos más significativos derivados de los efectos de la mundialización de la economía ha sido su impacto sobre los determinantes de la división internacional del trabajo. En efecto, de la **mundialización** se derivan hoy tendencias objetivas para la división internacional del trabajo, cuyos efectos son de enorme importancia para las economías, en particular aquellas “tomadoras de precios”. Entre estas tendencias merecen señalarse:

- 1) La predominancia del comercio Norte-Norte y NIC's de Asia: comercio intrasectorial e intra-firma.
- 2) La profundización de los patrones de especialización intrasectorial entre las economías más desarrolladas.
- 3) Óptima asignación de recursos y de división de mercados entre las grandes corporaciones (CTN).
- 4) Acelerada erosión del paradigma sobre el ciclo del producto.
- 5) Creciente papel de la tecnología, la investigación aplicada y la información en la adquisición de las ventajas comparativas.



- 6) Especialización y sustitución productiva en los sectores de mayor valor agregado.
- 7) Creciente rol de discriminatorio de la investigación científica/desarrollo en la configuración de la división internacional del trabajo.
- 8) Control y restricción del acceso a sistemas de transferencia de tecnología hacia los países en desarrollo, tendiente a congelar las ventajas comparativas ya existentes.
- 9) En el ámbito financiero, las inversiones directas siguen las corrientes de los principales flujos de comercios y servicios (Bernal-Meza, 2000, p. 95).

Por lo tanto, es natural que estemos en un período de crisis, porque está cambiando el modelo tecno-productivo y el sistema de relaciones Estado-sociedad que expresaba la estructura social y económica de los modelos fordismo-keynesianismo y desarrollismo. Esta situación ha sido común en determinados períodos de la historia, en muchas de las cuales la crisis se expresó en “revoluciones”, comenzando por las llamadas *burguesas*, de los siglos XVII y XVIII y terminado con las grandes revoluciones del siglo XX.

## El subsistema eidético-cultural: imágenes de la sociedad nacional, regional y mundial al fin del milenio

### Desarrollo y Cultura

El concepto de “desarrollo” nació como consecuencia de las disparidades que se advertían entre los niveles de industrialización y modernidad de las metrópolis y las ex colonias, a partir del proceso de descolonización, siguiente a la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Eliminar la brecha entre unos y otros fue entonces el desafío para la paz que se planteó en sus inicios la Organización de las Naciones Unidas.

Sin embargo, el antecedente próximo estaba en el discurso del internacionalismo liberal norteamericano (Wilson) y también en aquel del leninismo (Wallerstein, 1996). En ambos, el objetivo había sido la integración *política* de la periferia en el sistema mundial. El mecanismo para esa integración era, necesariamente, el *desarrollo nacional*. La crisis de los veinte, la depresión de los treinta y el expansionismo del nazi-fascismo postergaron la preocupación por mejorar la condición de las nacionalidades y sociedades tardíamente organizadas en nuevos Estados.

Después de la Segunda Guerra el concepto de *desarrollo* pasó a ser un elemento básico del soporte neocultural del sistema mundial, hecho que se expresó en distintos programas de las Naciones Unidas y de otras agencias, en particular de la UNESCO. Fue en estos ámbitos donde, como consecuencia de los debates y las posiciones adoptadas por muchos países en desarrollo, se advirtió que el concepto debía ser dotado de elementos sociales, culturales y humanitarios.

Quedaba así claro que el *desarrollo integral* llevaba implícita la dimensión cultural: no podía separarse la cultura e la educación del desarrollo económico y social.

Sin embargo, la relación Desarrollo-Cultura ha tenido una significación distinta en el Occidente industrializado. Así, los países industrializados señalaron en sus discursos que la cultura era una barrera al desarrollo económico en los países atrasados, porque ella fue identificada con “tradicionalismo” y “diferenciación”; en definitiva, como “no-moderno”.

¿Cuál es el impacto hoy, de la ideología de la globalización y su proceso (mundialización) sobre la cultura, en particular en las sociedades menos desarrolladas?

Ciencia, tecnología y consumo son vectores de nuevas formas de pensar. Son muy importantes en el proceso de formación de una “sociedad globalizada”, en el proceso de estandarización de modelos de producción y consumo a escala planetaria. Desde esta perspectiva, *globalización* sería el tránsito de identidades tradicionales y modernas de base territorial, a otras modernas y post-modernas, de carácter transterritorial.

Las identidades culturales de la *globalización* no se estructurarían desde la lógica de los Estados-nación, sino desde los mercados. Ello está provocando profundos cambios que alteraron las prácticas anteriores de producción y consumo, con efectos sociales (desempleo, precariedad, marginalidad) y efectos culturales (desplazamiento de valores tradicionales, formas de entretenimiento, forma de consumo, etc.).

Diversas instancias de reflexión ha llamado la atención sobre el hecho que eso es un importante instrumento en el proceso de extensión de acuerdos de integración, como el ALCA, a partir de la experiencia mexicana de Nafta, que llevaría a una reestructuración profunda de la sociedad y cultura latinoamericana.

## El Mercosur como subsistema regional

### Los aspectos teóricos

Un subsistema es el espacio de integración de un grupo de unidades distintas lo cual se derivan consecuencias de orden político y/o económico. El caso del Mercosur, este subsistema, como otros, se caracteriza por: 1) Diferenciación (presencia y accionar de unidades separadas) e Interacción entre ellas, con el fin de llevar a cabo las funciones de un sistema; 2) Una integración con regularidad de relaciones, dependencia mutua y cierto grado de coordinación; 3) Una cercanía geográfica; 4) Una identificación interna y externa distintiva, y 5) Interacciones de cierta intensidad.

De allí que el Mercosur, por las características de agrupamiento político-económico distintivo y por las acciones de política externa, es un espacio extensible a una amplia región sudamericana y puede ser considerado como sinónimo de “Cono Sur”.

En la medida que el Mercosur se consolidara y exten-

diera podría llegar a ser considerado como el eje de un subsistema más amplio y centro de un futuro *sistema regional*.

### El Mercosur como subsistema regional

El Mercosur es un modelo de *regionalización* que combina regionalismo abierto, políticas de apertura unilateral y no discriminatorias progresivas, mecanismos propios de una unión aduanera (como el Arancel Externo Común) y propuestas de transformación en un mercado común.

Ahora bien, poniéndonos en la perspectiva de que “el desarrollo económico es probablemente la dimensión esencial de las relaciones internacionales de los países en desarrollo”<sup>6</sup>, ¿cuál debería ser el modelo Mercosur, como estrategia de inserción económica y política en el actual sistema mundial, según la identificación que del mismo hemos hecho precedentemente?

Vistos los condicionantes externos (Nuevo Orden Emergente, Globalización/ Mundialización; agenda política internacional, nuevos componentes de la DIT), ¿es correcto el actual modelo Mercosur?

Algunas de las reflexiones que nos surgen llevan a señalar que, al menos, se deberían tener en cuenta las siguientes cuestiones en el análisis:

### Una mayor participación de empresas de origen nacional en el crecimiento del comercio bilateral podría contribuir a crear el clima y la necesidad de coordinación y armonización.

- 1) es necesario que sea un modelo de integración que no se agote en un proyecto puramente comercial, sino que tenga un objetivo estructural, vinculado con el cambio cualitativo de la inserción externa. Esto se relaciona con el diseño e implementación de una estrategia de desarrollo científico-tecnológica e industrial.
- 2) Que tenga una Agenda de Negociaciones intra-Mercosur que incorpore los aspectos necesarios desde una perspectiva social y económica del desarrollo integral, con una estructura organizacional adecuada.
- 3) Que sea beneficiario de una institucionalidad que permita el avance tecnológico; que asegure el cumplimiento de los acuerdos y garantice la seguridad jurídica de los actores sociales y los operadores económicos.
- 4) Que haya una coincidencia de las políticas exteriores de los países miembros, sobre esa visión estratégica y una perspectiva común para enfrentar los desafíos externos.

Es evidente entonces que la primera cuestión a resolver se relaciona con el camino que debe seguir el Mercosur: si convertirse en una estrategia de *regionalismo* o de *globalización*.

Desde mi perspectiva, se requiere de una estrategia de regionalización<sup>7</sup> para: a) enfrentar los desafíos de la nueva DIT; b) para transformar el carácter tecno-productivo de la inserción las economías de los Estados-miembros en la economía mundializada.

Esta *regionalización* debería tener, a su vez, cuatro grandes propósitos (Bernal-Meza, 1999, 2000):

- 1) Limitar la erosión del Estado, recuperando su capacidad de regulación doméstica y subregional.
- 2) Recuperar el papel de la acumulación capitalista nacional (privada y/o estatal), vis-à-vis las corporaciones transnacionales, en la configuración de los determinantes de inversión para el desarrollo nacional.
- 3) Fortalecer el papel del sector privado (nacional) innovador, dinámico y modernizador en las políticas de inversión.
- 4) Revertir los condicionantes y tendencias negativas de la DIT, a través de nuevas estrategias tecno-industriales, educativas, culturales y científicas.

Es evidente que esta “agenda de desarrollo” hoy está ausente de la dinámica política del Mercosur, visto lo cual su capacidad como instrumento colectivo coadyuvante de las políticas nacionales (en términos de crecimiento, desarrollo y progreso) se reduce sustancialmente.

Pero, si bien esta *agenda* no podría discutirse e implementarse, en la medida que las propias sociedades nacionales que integran el bloque no hayan procedido individualmente a la revisión de los modelos de desarrollo seguidos en el pasado y en crisis actualmente, existen en la decisión

política externa mecanismos que pueden impulsar, desde cada país, una aceleración en la búsqueda de respuestas. Algunas de ellas pasamos a considerar seguidamente.

### La Coordinación o armonización de políticas macroeconómicas: ¿necesidad o utopía en el proceso de integración del Mercosur?

El primer debate a este respecto se ha dado en torno a la pregunta acerca si lo deseable es la mayor *coordinación* o la mayor *estabilidad de las políticas macroeconómicas*, individualmente consideradas.

Se trata de identificar cuál sería el pre-requisito para consolidar y avanzar en el proceso de integración, luego de los acuerdos de Ouro Preto que determinaron la institucionalidad posterior del Tratado de Asunción y de los compromisos que las Cumbres presidenciales siguientes fueron adoptando.

El los inicios del Mercosur (1991), los abordajes teóricos sobre la integración consideraban a la coordinación macroeconómica como un pre-requisito de cualquier proceso de características similares. La realidad demostró que el Mercosur pudo avanzar en el crecimiento del comercio bilateral – una de las formas dinámicas, por cierto de ge-

nerar interdependencias – con poco interés político por la *coordinación*. Es decir que, a pesar de esta asimetría, el Acuerdo de Integración avanzó aceleradamente en términos de comercio, aunque la demanda de coordinación se iría incrementando a partir del año 1995.

En teoría, la armonización y convergencia de las estructuras económicas sigue a la coordinación, ya su objetivo es la “determinación de reglas comunes”. Sin embargo, el

## Mientras el Mercosur no tenga una sola voz que lo represente en las diversas instancias y regímenes, el acuerdo carecerá de solidez política y de un mayor peso relativo en el sistema internacional.

camino destinado a las convergencias en este campo es particularmente complejo.

La coordinación macroeconómica se produce por etapas, comenzando por el intercambio de información para proceder, más tarde a la coordinación de instrumentos y medidas, con el fin de alcanzar políticas comunes (Carrera & Sturzenegger, 2000, pp. 71-73).

En relación a las políticas macroeconómicas o sectoriales (la política industrial, agrícola o las políticas regionales de cada país), la necesidad de coordinación obedece al hecho de que si no hay armonización, es probable que se genere un proceso de competencia destructivo entre las políticas nacionales (Cepal, 1991).

Desde un punto de vista teórico, es posible imaginar que existiría una relación directa entre cada etapa de la integración (Acuerdo de Alcance Parcial; Zona de Libre Comercio; Unión Aduanera; Mercado Común; Unión Monetaria) y el grado de convergencia, coordinación y armonización de las políticas económicas entre los países miembros.

Pero en la práctica generalmente esto no es así (Steinherr, 1984), ya que la integración y el manejo conjunto de las políticas no son funciones continuas, y el grado de dificultad para avanzar en ambos procesos crece progresivamente.

Entonces, ¿cuál es la necesidad de armonizar o coordinar? Hay varios aspectos a considerar en el análisis. En primer lugar, en lo externo. Las economías de los países en desarrollo – como las del Mercosur y aún con sus disparidades –, dada su fuerte dependencia externa, están mucho más expuestas a los factores económicos y financieros exógenos y a la internalización y transferencia de las crisis financieras o comerciales.

En este caso, la coordinación y armonización permiten generar mecanismos para evitar que se produzcan crisis o que éstas se propaguen a los restantes miembros vinculados por distintos grados o niveles de interdependencia. Es decir, ellas se relacionan con las políticas de “administración de crisis”.

Otro aspecto, también vinculado con el sector externo, es que ellas permiten dar a los actores privados internacio-

nales y a los propios inversores locales, señales sobre condiciones y precios relativos estables y equitativos, permitiéndoles mayores márgenes de seguridad en la planificación de sus decisiones de inversión, producción y exportación; es decir, otorgan más certezas sobre el comportamiento futuro del conjunto subregional.

En segundo lugar, a nivel del bloque, un alto grado de integración económica e interdependencia genera un *círculo virtuoso* entre la integración y la armonización de las políticas macroeconómicas. A la inversa, un bajo grado de interdependencia, como el registrado en la Aladi, podría traducirse en un *círculo vicioso*, en el cual el bajo grado de integración obstaculiza la armonización y ésta igualmente a la primera (Schwidrowski, 1991, p. 90). Desde este punto de vista, el crecimiento de la interdependencia entre Argentina y Brasil debería llevar, necesariamente, a una armonización y coordinación de políticas; pero éste es un tema que depende de decisiones políticas en las cuales están involucradas distintas cuestiones, no todas, necesariamente, vinculadas al proceso mismo de integración. Por otra parte, tal como han señalado algunos autores, si los beneficios no están claros o no están homogéneamente distribuidos es más difícil generar mecanismos de coordinación que se cumplan posteriormente (Carrera & Sturzenegger, 2000, p. 72).

En tercer lugar, a nivel interno de los países miembros, la coordinación y armonización de políticas macroeconómicas mejoran las percepciones de los agentes económicos y sus expectativas, lo que reduce las fluctuaciones en el gasto; mejora las condiciones del crédito y la tenencia de activos. Asimismo, reduce las expectativas sobre fluctuaciones macroeconómicas futuras a nivel de cada país.

### ¿Cómo ha sido el proceso de coordinación y armonización en el Mercosur?

La “agenda de coordinación” de los últimos años se centró en algunos mecanismos laxos de solución de controversias, sin desarrollar instituciones de supranacionalidad.

Después de Ouro Preto, el Mercosur cambió su naturaleza y varias de sus formativas, así como también creó órganos de una estructura institucional que pasaron – en los hechos – a implicar diversos elementos de *coordinación*.

El Grupo Mercado Común, a través de su Comisión de Comercio y de los Sub-Grupos de Trabajo, adquirió la potestad de proponer medidas concretas para la aplicación del Programa de Liberalización Comercial, para la coordinación de políticas macroeconómicas y para la negociación de acuerdos internacionales.

El más importante paso fue la implementación del Arancel Externo Común (AEC), aún cuando *strictu sensu* no se reconozca que esto fue un avance en materia de coordinación macroeconómica.

¿Por qué no se avanzó más? Creo que hay tres razo-

nes para explicarlo. En primer lugar la falta de compromiso político con el proceso de integración y voluntad para cumplir los acuerdos alcanzados; en segundo lugar, la inestabilidad de las interdependencias generadas, a pesar del crecimiento del comercio (o interdependencias centradas sólo en el comercio); por último, que han sido las empresas de origen transnacional las que han participado esencialmente de la expansión del intercambio bilateral, las que han tenido poco interés en presionar por las mismas (quizás con la excepción de las negociaciones por el comercio automotriz), en la medida que sus decisiones de inversión, producción y exportación están vinculadas a las políticas globales de sus casas matrices. En este sentido, una mayor participación de empresas de origen nacional en el crecimiento del comercio bilateral podría contribuir a crear el clima y la necesidad de coordinación y armonización.

### La situación actual

Los gobiernos de Brasil y Argentina hicieron recientemente una oferta conjunta de armonización. El 28 de abril de 2000, los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países firmaron un *documento* reservado, con el fin de disminuir el impacto institucional de nuevas crisis en el Mercosur. Para ello, se avanzó en la *previsibilidad*, estableciendo como fecha el mes de marzo de 2001 para comenzar la aproximación de las políticas económicas. El primer paso ha sido hacia la estandarización u homogeneización de las estadísticas económicas recopiladas por los órganos específicos de cada país.

En la Cumbre del Mercosur celebrada en Buenos Aires, en julio último, no hubo definiciones más precisas sobre los mecanismos a implementar para la armonización. Pero en la Cumbre de Florianópolis, a mediados de diciembre de 2000, a pesar de las tensiones derivadas de la posición chilena de retomar la negociación de un acuerdo bilateral con Estados Unidos, Argentina y Brasil avanzaron en varios aspectos. En primer lugar, se revió la forma cómo se resolverán las controversias que surjan en el futuro, ratificándose la situación de “estudio” para la creación de un Tribunal Arbitral Permanente para resolver los conflictos comerciales del bloque, algo que permitirá al Mercosur adquirir una mayor seguridad jurídica. En segundo lugar, avanzando hacia una mayor liberalización unilateral del comercio, los países del Mercosur acordaron reducir en medio punto el AEC, a partir de enero de este año. Por último y en lo que respecta a la situación futura de la armonización y coordinación específica, se acordó ésta a partir del 2002, sobre la base de las variables macroeconómicas, con metas fiscales y de inflación comunes. Como señaló el presidente Cardoso, el acuerdo se basa en la responsabilidad fiscal y en la estabilidad monetaria, coordinación que se alcanzó antes de lo previsto (marzo de 2001).

En conclusión, la armonización y coordinación proyectadas marcan el inicio de una etapa de confluencia gradual de las economías del bloque y el desarrollo de nuevas ne-

gociaciones sobre el tema. De continuarse por este camino, el mismo debería llevar a analizar el tema de las *convergencias*, lo que implicaría iniciar un nuevo ciclo o círculo virtuoso de la integración.

### Las políticas exteriores de Argentina y Brasil. Coincidencias y diferencias

No sería correcto suponer que las políticas exteriores de ambos los países no tuvieron sintonías durante la primera década de funcionamiento del Tratado de Asunción; pero éstas se situaron en torno a cuestiones no necesariamente relevantes para resolver el camino común del Mercosur en tanto una estrategia que podría ayudar a resolver el problema del desarrollo.

Las grandes coincidencias de los años noventa no fueron suficientes para salvar las diferencias e impedir que el peso de éstas se transformara en un obstáculo casi insalvable para alcanzar una política externa común. Las primeras se situaron en torno a las siguientes cuestiones:

- Adscripción al paradigma “fundamentalista” de la *globalización*, o aceptación del “pensamiento único” para fundamentar las políticas públicas.
- Adscripción a la “agenda de valores hegemónicos universalmente aceptados” (democracia, libre mercado, medioambiente, narcotráfico, terrorismo), pero que excluyó de la agenda internacional el tema del desarrollo (Bernal-Meza, 2000, pp. 91-95, 2000a, p.13).
- Predominancia del liberalismo económico en la conducción de la política externa.
- Liberalización del comercio y abandono de la visión o ideario del desarrollo auto centrado.
- Aceptación de una supuesta “deslegitimación de la plataforma doctrinaria del Sur como un todo”, socavando la continuidad de una “agenda común del Sur”.
- Reconocimiento de Estado Unidos como el único actor que podría jugar en todos los escenarios (político-diplomático, económico, científico-tecnológico y militar-estratégico) y, por tanto, poseedor de una hegemonía global excluyente, que restringía la operatividad y eficacia de vinculación con otros escenarios y actores.
- Modificación del perfil “tercermundista” y desligar al país del discurso y la agenda de los países en desarrollo sobre el nuevo orden económico internacional y del conflicto.
- Construcción de un modelo de integración (el Mercosur) destinado a ser una “regionalización para la globalización”.
- Pensar el Mercosur como “zona de paz”, que contribuyera a fortalecer los vínculos cooperativos.

Por su parte, las grandes diferencias se centraron en:

- Las políticas de seguridad: mientras Argentina adhería a la visión norteamericana de la *seguridad cooperativa*, Brasil optaba por la búsqueda de un modelo regional autónomo.
- Las divergencias en torno al perfil del nuevo multilateralismo, posterior a la bipolaridad. Ello incluía a los órganos y regímenes en los cuales centrar mayor interés para la reinserción internacional.
- Opción por la integración periférica al orden de la globalización, pero con diferencias sobre las bases del acercamiento a Estados Unidos. Ambos países sufrieron un acelerado proceso de desnacionalización de sus respectivas industrias y servicios, una globalización de sus sistemas financieros, con gran exposición y fragilidad a los flujos externos de capital y un gran

## La presente ideología de la globalización ha condicionado la selección de las políticas posibles, restringiendo el menú de las opciones y eliminando las alternativas críticas.

endeudamiento, pero difirieron en la forma de adaptación *escapista* en su política exterior: Argentina buscando alianza subordinada y dependiente con Estados Unidos y la OTAN; Brasil, reduciendo sus aspiraciones *globalistas*.

- Las visiones sobre el papel que los Estados Unidos podrían jugar en el proceso de integración regional, con respecto a las políticas de seguridad regionales y en el destino del proyecto ALCA: positiva para Argentina; negativa para Brasil.

En definitiva, varias de las decisiones y la operacionabilidad de los temas presentes en los objetivos de política exterior, tanto los existentes con anterioridad y aquellos incorporados por la nueva agenda mundial, resultaron inviables, tanto para Brasil como para Argentina. La incorporación a la OTAN, la construcción de un subsistema de seguridad en el Cono Sur, según los postulados norteamericanos y la “reinserción en el primer mundo”, para el caso argentino, y la incorporación al Consejo de Seguridad, el reconocimiento del país como “potencia media mundial” y la construcción de un bloque subregional o regional con un centro o núcleo estratégico en Brasil, para el caso de este país, marcaron con su fracaso los límites que imponía el nuevo orden y evidenciaron un conflicto entre la calidad de la decisión de política externa y su viabilidad, en términos de actores que optaban por la vía individual de su política exterior.

### El debate sobre el futuro del Mercosur

Existen temas políticos y temas políticos-económicos que contextualizan el debate sobre el futuro del proyecto.

Entre los primeros están: 1) el problema de la institucionalidad, frente a la cual podríamos señalar que hay tres posiciones: la de Brasil, opuesta a avanzar en un mayor institucionalismo que cree nuevas instituciones y órganos o que transfiera a éstos parte de la autonomía de su política pública; la de los países pequeños – incluyendo a Chile – que consideran necesaria la profundización institucional para avanzar, en la medida que ella puede asegurar o preservarlas de políticas y decisiones unilaterales de los países mayores (como las devaluaciones), y la de Argentina, más cercana a estos últimos aunque con matices; 2) el problema de los compromisos y el acercamiento de las políticas externas, en particular de las de Argentina y Brasil. Al respecto es evidente que mientras el Mercosur no tenga una sola voz que lo represente en las diversas instancias y regímenes, el acuerdo carecerá de solidez política y de un mayor peso político relativo en el sistema internacional.

Pero esto sólo se logrará una vez que haya confluencias fundamentales en las políticas externas de los socios mayores. Como hemos advertido en distintos trabajos (Bernal-Meza,

1998, 1999, 2000, 2000a), éste es uno de los déficits del Mercosur y las divergencias en política exterior quizás la razón fundamental para que el Acuerdo no haya logrado construir una política externa común.

En relación a los temas político-económicos, la armonización y coordinación de políticas macroeconómicas, paso previo y necesario para la creación de una futura moneda única, se presenta todavía como una barrera en proceso lento de eliminación.

Por último, está el tema (o problema) de las divergencias, las que – siguiendo los análisis precedentes – se dan en las políticas exteriores, en el desarrollo futuro de la institucionalidad y en las interpretaciones de las crisis y la autonomía de la política, respecto de impactos como las crisis internas que llevaron en el pasado a devaluaciones como las del Real. Un doble juego de efectos permite a ciertos actores doméstico, opuestos al proceso de integración afirmarse en esas divergencias para trabar avances políticos y compromisos.

### Consideraciones finales

Así como el Mercosur – y las estrategias nacionales de integración o el involucramiento en proyectos comunes – debe ser analizado teniendo como telón de fondo las respectivas políticas exteriores de los Estados-miembros, el propio proceso de integración, en la medida que no puede haber nada semejante al *desarrollo nacional* con independencia de funcionamiento del sistema mundial, debe ser re-evaluado y re-encauzado, a la luz de los cambios sistémicos. Para ello es necesario e imprescindible un adecuado seguimiento de la evolución del sistema mundial, para percibir e interpretar correctamente el nivel de distorsiones y

condicionalidades que trasmite a los países de la periferia y sus estrategias para resolver su problema histórico: cómo alcanzar el desarrollo en un mundo global, en un proceso que – siguiendo la trayectoria del sistema mundial – transitaron desde la condición de colonia, al iniciarse la expansión ultramarina del capitalismo europeo, a la periferia en la etapa de globalización/mundialización actual.

Igual como en la etapa previa más importante de globalización de la economía-mundo, aquella impulsada por el Liberalismo, bajo la conducción victoriana, la presente ideología de la globalización, como expresión de un “pensamiento único”, ha condicionado la selección de las políticas posibles, restringiendo el menú de las opciones y eliminando las alternativas críticas o de desconexión.

Si tuviéramos que hacer una síntesis sobre los problemas de la hora actual, deberíamos hacer hincapié en la falta de compromisos sobre la forma más rápida de avanzar en la estructura institucional y en las diferencias en las políticas externas. ¿Por qué ha sucedido esto último? Simplemente porque todavía, para el otro país, el vecino no es aún el socio más importante de su reraconamiento externo. Así, resulta evidente que Brasil no haya definido hasta el presente qué hacer con el Mercosur, una responsabilidad mayor que le cabe por ser el socio más relevante, sin el cual no puede haber integración como la diseñada en 1991. Esto ha conducido a que no haya acuerdo (interno-externo) sobre los modelos de desarrollo en el cual se integra el Mercosur o, quizás, porque no habiendo aún coincidencias en este punto, las diferencias se reflejan en los primeros.

Si embargo, tal como llegábamos a conclusión en un libro reciente<sup>8</sup>, el Mercosur no parece estar amenazado políticamente por ninguna catástrofe irreversible, ni por ningún escollo insalvable. Por el contrario, las recientes iniciativas derivadas de los compromisos de Florianópolis, aún cuando puedan parecer escasos, han hecho avanzar al bloque hacia el punto del *no retorno*.

El camino de posición del Brasil, respecto de la creación de un Tribunal Arbitral Permanente y el compromiso de convenir metas fiscales y de inflación comunes, que reafirman la voluntad política de integración y cooperación, poniendo al Mercosur como actor disciplinador superior, deberían ser leídas con atención por otros actores regionales, en particular por Chile, ya que, de cumplirse lo propuesto, el proceso llevaría – más pronto que tarde – a una alianza estratégica entre Argentina y Brasil.

## Notas

<sup>1</sup> Entre ellos, debemos citar: *América Latina en la Economía Política Mundial* (Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1994); “La Mundialización. Orígenes y fundamentos de la Nueva Organización Capitalista Mundial” (en *Realidad Económica*, Buenos Aires, no. 150, agosto-septiembre de 1996) y *Sistema Mundial y Mercosur. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas* (Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2000).

<sup>2</sup> Cfr. Immanuel Wallerstein, *Le système du monde du XVe siècle à nos jours. Capitalisme et Economie-monde 1450 – 1640* y *Le Mercantilisme et la consolidation de l'économie-monde européenne 1600-1740*, Paris, Flammarion, 1980, también, *Le Capitalisme historique*, Paris, 1985, Éditions la Découverte; Fernand Braudel, “European expansion and capitalism: 1450-1650”, en *Chapters in Western civilization*, I, 3ª. de., Nueva York, Columbia University Press, 1961; también, del mismo autor, *Civilisation matérielle. Économie et capitalisme*, Paris, 1979, Armand Colin, 3 vol.; H. J. Singer, “Inter-Nation influence: a Formal Model”, en James N., Rosenau (comp.), *Internacional Politics and Foreign Policy*, Nueva York, 1969 Free Press, 2ª. edición rev., H.J. Singer & J. Rosenau, *Sistema global, subsistemas y vinculaciones nacionales-internacionales*, Buenos Aires, 1973, Ediciones Nueva Visión; Samir Amin, *La acumulación en escala mundial*, México D.F., 1971, Siglo XXI Editores; “Capitalisme et système-monde”, *Sociologies et Sociétés*, Montreal, 1992; E. Krippendorff, *El sistema internacional como historia*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1985; Aldo Ferrer, *La historia de la globalización. 1500-1800*, México D.F., FCE, 1995. Otros cuatro autores, Samir Amin, Giovanni Arrighi, André Gonder Frank, Immanuel Wallerstein, en las llamadas *las premisas compartidas*, señalan que “Creemos que existe un todo social que puede denominarse economía-mundo capitalista y que esta economía-mundo capitalista existe desde hace largo tiempo, probablemente desde el siglo XVI, y se expandió históricamente desde sus orígenes europeos hasta cubrir el globo hacia el siglo XIX”, *Dinámica de la crisis global*, México D.F., Siglo XXI Editores, 1987, 2ª. edición, p.11.

<sup>3</sup> La peculiaridad del sistema mundial moderno (desde el siglo XVI) es que una economía-mundo haya sobrevivido sin llegar a transformarse en un imperio-mundo. Dice Wallerstein: “esta peculiaridad es el aspecto político de la forma de organización económica llamada capitalismo. El capitalismo ha sido capaz de florecer precisamente porque la economía-mundo contenía dentro de sus límites no uno, sino múltiples sistemas políticos” (I. Wallerstein, *El moderno sistema mundial. 1. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. México D.F., Siglo XXI Editores S.A., 1991, 6ª. edición, p. 491).

<sup>4</sup> El concepto de *mundialización* podría ser entendido como un concepto neo-marxista, utilizado por autores tan distintos como Wallerstein, Amin, Arrighi, Vidal Villa, etc. Sin embargo, también es usado hoy tanto por los regulacionistas franceses como Michel Aglietta, Alain Lipietz, Jacques Adda, François Chesnais; por estructuralistas y neoestructuralistas (Bernal-Meza); por académicos canadienses (J. Létourneau), así como por economistas de formación liberal, como J. Canals y otros.

<sup>5</sup> Por ejemplo, el sector automotriz, propiedad de grandes corporaciones transnacionales, se ha constituido en el eje de las negociaciones comerciales entre Argentina y Brasil.

<sup>6</sup> Según la interpretación de Luciano Tomassini (1992, p. 73).

<sup>7</sup> En el sentido específico de los modelos que buscan, por medio de la estrategia de integración, enfrentar la globalización/mundialización como un bloque.

<sup>8</sup> *Sistema mundial y Mercosur. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2000.

## Bibliografía

- ARRIGHI, Giovanni (1996). *O longo século XX*. Rio de Janeiro, Contraponto Editora/São Paulo, Editora Unesp.
- BERNAL-MEZA, Raúl (1991). *Claves del Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- \_\_\_\_\_. (1994). *América Latina en la Economía Política Mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- \_\_\_\_\_. (1996). “La Globalización: ¿Un proceso y una ideología?”, *Realidad Económica*, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, N° 139, 1° abril-15 de mayo de 1996.
- \_\_\_\_\_. (1997). “La Mundialización. Orígenes y fundamentos de la Nueva Organización Capitalista Mundial”, *Realidad Económica*, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, N° 150, 16 de agosto-30 septiembre de 1997.
- \_\_\_\_\_. (1998). “As relações entre Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos: política exterior e Mercosul”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Ano 41, N° 1, 1998.
- \_\_\_\_\_. (1999). “El Mercosur: ¿Regionalismo o Globalización? Tres aspectos para la decisión de políticas”, en Ivo Dantas, Marcelo de Almeida Medeiros & Marcos Costa Lima (organizadores), *Processos de Integração Regional. O Político, o Econômico e o Jurídico nas Relações Internacionais*, Curitiba: Juruá Editora.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Sistema Mundial y Mercosur. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano/Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_. (2000a), “Las políticas exteriores de Argentina y Brasil durante los años 90: coincidencias y diferencias”, *Carta Internacional*, NUPRI/USP, N° 8, Año VIII, junho 2000.
- BRAUDEL, Fernand (1979). *Civilización matérielle, Économie et capitalisme*. Paris, Armand Colin.
- CARRERA, Jorge & STURZENEGGER, Federico (copiladores) (2000). *Coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL, (1991). *La coordinación de las políticas macroeconómicas en el contexto de la integración latinoamericana. Una primera aproximación para el caso de la integración entre Argetina y Brasil*. Santiago, Naciones Unidas, LCL/L.630, junio de 1991.
- COUTINHO, Luciano G. (1996). “A fragilidade do Brasil em Fase da Globalização”, em Renato Baumann (org.), *O Brasil e a Economia Global*, Rio de Janeiro, SOBEET/ Editora Campus.
- RUSSELL, Roberto (1990). “Política Exterior y tomada de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas”, en Roberto Russell (editor), *Política Exterior y Tomada de Decisiones en América Latina*, Buenos Aires, Programa RIAL/Grupo Editor Latinoamericano.
- SCHWIDROWSKI, Armin (1991). “Coordinación de políticas macroeconómicas e integración”, *Revista de la Cepal*, Santiago, Naciones Unidas, N° 45.
- STEINHERR, Alfred (1984). “Convergente and coordination of macroeconomic policies: some Basic issues”, *European Economy*, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, N° 20, julio de 1984.
- TOMASSINI, Luciano (1987). “Elementos para el análisis de la política exterior”, *Estudios Internacionales*, Santiago, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Año XX, N° 78, abril-junio 1987.
- \_\_\_\_\_. (1992). “Desarrollo económico e inserción externa en América Latina: un proyecto alusivo”, *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Año XXV, N° 97, enero-marzo 1992.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1974). “The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis”, *Comparative Studies in Society and History* 16:387-415.
- \_\_\_\_\_. (1991). *El moderno sistema mundial. 1. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. México, Siglo XXI Editores, 6ª edición.
- \_\_\_\_\_. (1996). *Después del liberalismo*. México D.F., Siglo XXI Editores.

# La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales

Bruno Ayllón

A veces las cosas que parecen evidentes – y la existencia de un sistema de ayuda internacional podría parecerlo – necesitan también demostración. Este enunciado puede ser perfectamente aplicable al estudio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID). Es conveniente detenerse en este punto para reflexionar sobre las razones y motivos que nos llevan a cooperar con otros países y a exponer los argumentos que justifican o rechazan la propia existencia de programas y proyectos de ayuda internacional.

Estas cuestiones se encuentran estrechamente relacionadas con la propia eficacia de la cooperación internacional, en la medida en que, después de cincuenta años y de miles de millones de dólares, la pobreza persiste en el mundo. En consecuencia, argumentarán algunos, la cooperación es ineficaz y, peor aún, en muchas ocasiones se ha convertido en una trampa que contribuye a perpetuar la miseria y la dependencia pues transforma a los países subdesarrollados que dependen de la ayuda en Estados pa-

sivos, con ciudadanos que no encuentran incentivos para emprender, o generar mecanismos autónomos para escapar de la pobreza.

La justificación de la CID podría realizarse desde diferentes ámbitos de conocimiento. De hecho, el estudio de la CID puede abordarse desde la óptica y con el instrumental analítico de diferentes disciplinas (la Historia, el Derecho, la Economía, la Sociología, la Filosofía, la Ética). Sin embargo, se opta por realizar una aproximación a las razones de la CID desde la perspectiva de la disciplina de las Relaciones Internacionales, una disciplina científica de carácter multidisciplinar que integra algunos de los elementos de las disciplinas mencionadas anteriormente.

## Las Relaciones Internacionales y la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID)

Por Relaciones Internacionales entendemos la disciplina que abarca “el conjunto de relaciones sociales que configuran la sociedad internacional, tanto las de carácter político como las de carácter económico y cultural (...) tanto las que se producen entre los Estados como las que tienen lugar entre otros actores de la sociedad internacional (Empresas Multinacionales, Organizaciones No Gubernamentales, Individuos, etc), y entre estos y los Estados”.<sup>1</sup>

---

*Bruno Ayllón, Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), es Investigador Asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la UCM y al NUPRI-USP.*



Dentro de la disciplina, y a sabiendas de la simplificación que supone cualquier reducción a extremos, encontramos dos énfasis en el estudio de las Relaciones Internacionales (RI). Aquellos autores que abordan las RI como el estudio de las relaciones de poder en el ámbito internacional y aquellos otros que prefieren pensar en los aspectos sociológicos, es decir, en las relaciones de todo tipo, de conflicto y de cooperación, entre grupos sociales determinados por poderes estatales distintos.

Una de las herramientas analíticas más útiles en RI es el “Sistema Internacional” (SI) definido como “el conjunto de interacciones entre los diferentes actores internacionales”. Este SI está constituido por un conjunto de actores cuyas relaciones generan una configuración de poder (estructu-

## **La aparición de la CID en el sistema de relaciones internacionales posterior a la Segunda Guerra Mundial no fue fruto exclusivamente de motivaciones humanitarias o éticas, sino respondió más a una coyuntura geopolítica determinada por la división bipolar del mundo.**

ra), dentro de la cuál se produce una red compleja de interacciones (procesos) de acuerdo a determinadas reglas.<sup>2</sup> Nos interesa examinar en este apartado esos dos procesos clásicos en las relaciones internacionales: el conflicto y la cooperación.

El proceso designa las redes de interacción entre los actores del sistema, cooperación y conflicto, y sus manifestaciones extremas, la integración y la guerra. El conflicto supone incompatibilidad de intereses y la cooperación, por el contrario, la coordinación de intereses a partir de la percepción de problemas comunes. Una situación de deterioro total conduce a la guerra, que representa el máximo nivel de discordia, con el uso de la fuerza en defensa de los intereses alegados. Una situación de nula discordia conduce al resultado de la integración, alegándose la existencia de un interés supranacional.<sup>3</sup>

Debe advertirse que, tradicionalmente, en el estudio teórico de las RI han prevalecido los análisis sobre los conflictos y sus causas, relegándose los aspectos teóricos de la Cooperación Internacional a un segundo plano. Ello se debe a que las RI surgieron como disciplina al término de la Primera Guerra Mundial, como resultado de la necesidad de explicar cómo había sido posible un enfrentamiento de aquellas características y en un ámbito planetario.

Una vez presentado el ámbito de estudio y las preocupaciones de la disciplina científica de las RI podemos adentrarnos en el examen de la Cooperación Internacional (CI), y más directamente en una de las modalidades específicas que adopta: la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

De las muchas definiciones existentes sobre Cooperación Internacional, proponemos la de Calduch que considera

que la CI es “toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias”.<sup>4</sup> El concepto se toma prestado de la Sociología y del estudio de la diversidad de relaciones que se originan de la interacción entre individuos y grupos sociales. Aplicado al campo de las Relaciones Internacionales se define la CI como la modalidad de cooperación que se realiza entre actores del sistema internacional.

Si esta es la definición, ¿cuáles serían los elementos que configurarían una relación de Cooperación Internacional para que pudiésemos identificarla como tal? Un teórico de las RI, Holsti, nos da la respuesta. Estos elementos serían:

1. La percepción de que dos o más intereses coinciden y pueden ser alcanzados por ambas partes simultáneamente.
2. La expectativa de una de las partes de que la actuación seguida por la otra parte, o las otras partes si la cooperación fuese multilateral, en

orden a lograr sus propios objetivos, le ayuda a realizar sus intereses y valores.

3. La existencia de un acuerdo (expreso o tácito) sobre los aspectos esenciales de las transacciones o de las actividades a realizar.
4. La aplicación de reglas y pautas (protocolos de actuación) que dominarán las futuras transacciones.
5. El desarrollo de las transacciones o actividades para el cumplimiento del acuerdo.<sup>5</sup>

Las clasificaciones sobre las categorías de las relaciones de Cooperación Internacional son muy variadas. Atendiendo al ámbito temático encontraremos formas e instrumentos de cooperación política, económica, técnica y, la que nos interesa, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Esta última, si es considerada por su contenido, puede ser de carácter general o sectorial, orientada a la toma de decisiones conjuntas, al establecimiento de normas internacionales o de carácter operativo en la implementación de medidas o programas concretos de desarrollo. También puede ser, según su grado de institucionalización, de carácter informal u orgánico, en el seno o como consecuencia de la actividad de Organizaciones Internacionales. Por el número de participantes, nos hallaremos ante formas de cooperación bilateral (de país a país), multilateral (a través de Organizaciones Internacionales) o, más recientemente, triangular (un país que financia, otro que ejecuta y un tercero que será beneficiario directo de las actividades).

Más allá del afán por clasificar, lo que nos interesa es tener presente que la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), como una de las formas que adopta la Cooperación Internacional, es un fenómeno relativamente

reciente y cuyo surgimiento puede situarse al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Su propia existencia está vinculada a los cambios que se producen en el sistema de relaciones internacionales, como resultado de los procesos de descolonización, sobre todo al final de la década de los sesenta del siglo XX.

Estos cambios ponen de manifiesto la aparición de una serie numerosa de nuevos Estados independientes, calificados como subdesarrollados, que nos colocarán ante la realidad de un sistema de relaciones internacionales desigual y donde, la propia condición de país subdesarrollado se deberá a causas y deficiencias internas pero, destacadamente, a causas externas. Es decir, a la comprobación de que existe una relación de causa-efecto entre países ricos y países pobres o, como afirmaba el escritor catalán Manuel Vázquez Montalbán, de que “si hay países subdesarrollados es porque existen países subdesarrollantes”.

Esta relación de causa efecto, o dicho de otra manera, la constatación de que existen prácticas, políticas e instrumentos que contribuyen en las relaciones interestatales a fomentar la desigualdad y la pobreza es uno de los elementos de análisis que se abordan desde la disciplina de las Relaciones Internacionales.

Junto a esta desigualdad, como afirma Sanahuja, “las políticas de ayuda externa y la Cooperación Internacional para el Desarrollo han sido uno de los elementos constitutivos del sistema internacional de posguerra, e incluso un rasgo histórico singular del mismo. Antes de 1945, las políticas de ayuda no existían como tales”.<sup>6</sup> Nos hallamos pues ante un fenómeno relativamente nuevo en la historia de las relaciones internacionales y, como tal, ante la necesidad de construir un marco teórico y analítico que

## La dinámica pos-colonial, esto es el conflicto Norte-Sur, es otra de las dinámicas que influyen la formación y desarrollo de la CID.

nos explique y responda a los interrogantes que surgen a la hora de su estudio. Estas actuaciones de la cooperación para el desarrollo se deben situar en el marco más amplio de las relaciones internacionales, de las que según Galán y Sanahuja, “constituyen un ámbito específico”.<sup>7</sup>

Las dinámicas de las relaciones internacionales que explican el surgimiento del sistema internacional de cooperación para el desarrollo son el conflicto Este/Oeste, el conflicto Norte/Sur a partir del proceso descolonizador y la dinámica de la globalización.

### El conflicto Este/Oeste

La aparición de la CID en el sistema de relaciones internacionales posterior a la Segunda Guerra Mundial no fue fruto exclusivamente de motivaciones humanitarias o éticas. Respondió más a una coyuntura geopolítica que venía determinada por la división bipolar del mundo en

dos bloques antagónicos, capitaneados por las dos grandes potencias que emergieron de las ruinas de la guerra: los Estados Unidos de América (EEUU) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. En la lógica de la Guerra Fría, las dos potencias debían evitar que uno de los dos bloques alterase el equilibrio bipolar para lo cual era fundamental evitar defecciones de países que, por su debilidad económica, podrían verse tentados a adherirse a la órbita de influencia de Washington o de Moscú.

Uno de los instrumentos más empleados para evitar esa deserción, y para fortalecer económica, social y políticamente a los aliados que más directamente sufrían las presiones de la potencia enemiga, fue la CID. Pensemos en el Plan Marshall (1948 – 1952), uno de los primeros antecedentes de los grandes programas de ayuda internacional, a través del cual los EEUU suministraron a los aliados europeos unos 14.000 millones de dólares para adquirir equipos y los bienes necesarios para la recuperación de la industria devastada por la guerra, y de paso favorecer sus propios intereses comerciales y estratégicos para la contención del comunismo. Nace así, a partir del discurso del Presidente Truman, en 1949, en su “punto IV”, la invención del desarrollo y del término “subdesarrollado” y la extensión de sus bondades a “más de la mitad de la población mundial que vive en condiciones cercanas a la miseria”.<sup>8</sup>

El imperativo ético de la CID se encuentra más claramente explicitado en el capítulo IX de la Carta de las Naciones Unidas, de 1945, donde se contienen los principios rectores de la CID. En este documento se definen los objetivos de la cooperación a partir de la consideración de su funcionalidad en la creación de las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para el establecimiento de unas relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones. El fomento de la justicia, el desarrollo equilibrado, el uso de los recursos internacionales para la promoción del progreso social y la mejora de la calidad de vida de los pueblos en libertad son algunos de los

elementos que reflejan la consideración ética que, por lo menos en sus orígenes, estuvo presente en la visión de los representantes de las 50 naciones que se reunieron en San Francisco (EEUU) para elaborar la Carta fundacional de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Los condicionantes propios de la guerra fría, es decir el conflicto Este – Oeste, impusieron a la CID – como si fuese su pecado original – un tipo de relación entre donante y receptor que se mantiene hasta hoy en la medida que, con frecuencia, priman más los intereses de todo tipo del donante que las verdaderas necesidades de desarrollo del beneficiario<sup>9</sup>.

### El conflicto Norte/Sur

Junto a estos condicionantes la dinámica pos-colonial, esto es el conflicto Norte – Sur, es otra de las dinámicas características que influyen la formación y desarrollo de

la CID. A partir de los procesos de independencia de diferentes naciones asiáticas y africanas, a finales de la década de los 40, el sistema internacional agregará una serie de Estados que presentarán problemas de desarrollo y se articularán frente al llamado Primer Mundo en la Conferencia de Bandung (1955). Surge el Movimiento de los No – Alineados y se forja una conciencia sobre la necesidad de iniciar reformas en el sistema económico internacional que tendrán su punto álgido en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), de 1964, y en la creación del Grupo de los 77.

Al mismo tiempo, asistimos al protagonismo de la cooperación multilateral impulsada por la creación de agencias especializadas dentro de la ONU o vinculadas a ella – donde los países del Sur tendrán más espacio para plantear sus demandas –, como la Organización para la Alimentación y

## La Guerra del Kuwait, en 1991, iniciará un nuevo ciclo de conflictos mundiales que reorientarán la ayuda de los donantes a los países amigos que luchan contra la amenaza de los “Estados canallas” y el terrorismo internacional.

la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) o, destacadamente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el ámbito latinoamericano, la creación de la Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL), en 1948, vinculada a la figura del economista argentino Raúl Prebisch, como órgano de estudio especializado en los problemas económicos y sociales que condicionaban el desarrollo de la región, será de capital importancia para alumbrar un tipo de reflexión autóctona que influenciará sustancialmente la ejecución de planes de desarrollo nacionales a partir de la necesidad de proceder a la industrialización latinoamericana con base en la sustitución de las importaciones.<sup>10</sup>

### 2.3. La globalización

Con el final de la Guerra Fría y el término de la bipolaridad, se consagró la expresión “globalización” para explicar las nuevas dinámicas de las relaciones internacionales y la intensificación de la interdependencia económica, tecnológica y medio-ambiental entre las diferentes unidades del sistema-mundo<sup>11</sup>.

Surgen nuevos desafíos como consecuencia de la proliferación y relevancia de actores internacionales, desde las ONG a las empresas transnacionales. Sin olvidar el papel creciente que asume el individuo, “del turista al terrorista”<sup>12</sup>. También emergen temas globales que afectan al mundo subdesarrollado, en especial, el impacto de los flujos de inversión extranjera directa, el proteccionismo del Primer Mundo o la gestión de las interdependencias que

se han explicitado en los últimos años gracias al enfoque de la provisión de los llamados Bienes Públicos Globales<sup>13</sup>, para lo cuál es imprescindible el concurso de los países en desarrollo.

En la década de 90, el optimismo reinante después de la superación de la confrontación entre bloques llevará al Secretario General de la ONU, Boutros Gahli, a proclamar la necesidad de aprovechar “el dividendo de la paz” para ponerlo al servicio del mundo en desarrollo. Pero la Guerra de Kuwait, en 1991, iniciará un nuevo ciclo de conflictos mundiales que reorientarán la ayuda de los donantes a los países amigos que luchan contra la amenaza de los “Estados canallas” y el terrorismo internacional.

No todo fueron malas noticias en los noventa. Surgen conceptos y metodologías fuertemente atractivas para la medición del desarrollo y para la erradicación de la pobreza. Los informes del PNUD propondrán un modelo de desarrollo más inclusivo que no se reduzca a la consideración de la renta per capita como criterio imperante.

El PNUD abogará por un concepto de desarrollo integral, equilibrado, lejos de la limitada visión economicista de algunas instituciones financieras multilaterales. El desarrollo humano del PNUD será un proceso continuo que ofrecerá oportunidades para que todos, sin excepción, puedan disfrutar de unas condiciones de vida dignas. En definitiva, un proceso dirigido a las personas. Para medir el desarrollo, y para orientar la adopción de políticas públicas que puedan focalizar mejor los sectores sociales donde debe concentrarse la actuación de los gobiernos, las sociedades y la Cooperación internacional, se crea el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

Así junto al conflicto Este – Oeste y al conflicto Norte – Sur, la globalización se configura como la tercera dinámica explicativa de los rasgos propios del sistema internacional de cooperación para el desarrollo.

### La cuestión terminológica, la delimitación de los conceptos y las modas en el discurso

Con frecuencia, quiénes se acercan por primera vez al estudio o a la práctica profesional en cooperación para el desarrollo, experimentan una cierta confusión ante la profusión de siglas, conceptos, definiciones técnicas o aspectos instrumentales con los que trabajan las Agencias bilaterales de Cooperación, las Instituciones Financieras Multilaterales, las Agencias del Sistema de Naciones Unidas, la Unión Europea o las Organizaciones No Gubernamentales. Es importante aclarar la cuestión terminológica y conocer la jerga de la cooperación para evitar el manejo inapropiado de términos que no expresan con exactitud el concepto al que están asociados.

Una primera cuestión reside en discernir que, en muchas ocasiones, se emplean términos diferentes para referirse a una misma realidad. Así, se encuentra en la lite-

ratura sobre desarrollo, en especial en la estadounidense, referencias al término “ayuda exterior”, frente a otras expresiones aparentemente sinónimas como “asistencia para el desarrollo” o “cooperación para el desarrollo”. Pero existen matices. Mientras que “ayuda exterior” se refiere a un tipo de asistencia que puede no tener por objetivo último el desarrollo del país beneficiario – por ejemplo las formas de ayuda militar o económica que buscan el interés del donante –, el término “cooperación para el desarrollo”, al menos nominalmente, significa que la meta explícita de esa modalidad de ayuda es el desarrollo entendido como una iniciativa pactada de común acuerdo entre donante y receptor. Es decir, una relación paritaria, horizontal, de asociación que no remite a una relación desigual, vertical y de subordinación como la que está implícita en el término “asistencia para el desarrollo”.<sup>14</sup>

En la última década el término “cooperación” ha ido substituyendo aunque no reemplazando definitivamente al término “ayuda”, como una noción más amplia que refleja el grado de imbricación entre donante y receptor y una superación de la visión estrecha de la ayuda como volumen total de flujos independientemente de sus características, incluyendo el comercio, las inversiones, la negociación o condonación de la deuda, la cooperación empresarial, etc.

Nos inclinamos por el término “**Cooperación Internacional para el Desarrollo**”, entendida como el conjunto de acciones que realizan gobiernos y sus organismos

administrativos, así como entidades de la sociedad civil de un determinado país o conjunto de países, orientadas a mejorar las condiciones de vida e impulsar los procesos de desarrollo en países en situación de vulnerabilidad social, económica o política y que, además, no tienen suficiente capacidad para mejorar su situación por si solos.

Dentro de la CID encontramos diferentes modalidades de ayuda. La “**ayuda internacional al desarrollo**” consiste en actuaciones internacionales que transfieren recursos públicos y privados, en situaciones ventajosas respecto a las existentes en el mercado de bienes y servicios financieros (elemento de concesionalidad). Por CID podemos entender “el conjunto de actividades desplegadas por los países desarrollados que, implicando alguna transferencia de recursos concesionales a los países subdesarrollados, tiene como finalidad principal la de ayudar a superar la difícil situación existente en estos últimos países”.<sup>15</sup> A través de la CID se procura garantizar unas relaciones internacionales de carácter pacífico, más estables, más seguras y equilibradas para todos los habitantes del planeta.

En la base de esta CID deberían encontrarse criterios como la **equidad** y la **solidaridad internacional** pero no es menos cierto que, con demasiada frecuencia, nos deparamos con el criterio del **interés mutuo** que constituye un componente real de la CID. En los últimos años han surgido otros criterios dignos de consideración como la co-responsabilidad entre el Norte y el Sur, la necesaria relación

de asociación que debería regir el establecimiento de las prioridades de la CID, el consenso en las metas y la participación de las poblaciones beneficiadas por los programas y proyectos o, aún, la urgente incorporación de elementos como la apropiación para que los grupos sociales implicados sientan las actividades de la cooperación como propias.

Otro aspecto indisoluble del estudio de la CID – desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales – es la existencia de una cierta **condicionalidad** en la ayuda internacional, es decir, en un componente que implica el “dar algo a cambio de que se cumplan determinados requisitos o condicionalidades”. Estas condicionalidades que deben cumplir los países del Sur pueden estar relacionadas con criterios políticos, de buenas prácticas económicas, de respeto a los Derechos

## Tabela 1

### El Índice de Desarrollo Humano (IDH)

- Publicado por primera vez en 1990.
- Se concentra en 3 elementos, mensurables objetivamente y que son fundamentales para aumentar las capacidades de las personas:
  - Esperanza de vida al nacer
  - Acceso al conocimiento, educación
  - Ingreso per cápita ajustado a su poder adquisitivo
- A partir de estos datos se elabora una clasificación de los países en función del IDH.
- El valor del IDH oscila entre 0 y 1. Cuanto más cerca de 1, mayor grado de desarrollo. Cuanto más cerca de 0 menor nivel de desarrollo.
- Tres grandes grupos de países según el IDH:
  - Países con desarrollo humano alto (0,800 en adelante)
  - Países con desarrollo humano medio (0,500 a 0,799)
  - Países con desarrollo humano bajo (menos de 0,500)
- Todos los países latinoamericanos, excepto Haití, se encuentran en el grupo de países con desarrollo humano medio y alto.
- A partir de 1995 se introducen otros índices complementarios como el Índice de desarrollo relativo al Género (IDG), Índice de Potenciación de Género (IPG) o el Índice de Pobreza Humana (IPH)

Fuente: Elaboración propia

**Tabela 2**

## Actores de la Cooperación Internacional para el Desarrollo

	Públicos	Privados
<b>Donantes</b>	Estados (Ministerios, Organismos administrativos) Entidades Sub-estatales (Ayuntamientos, gobiernos regionales) Instituciones Financieras Multilaterales (Banco Mundial) Instituciones No Financieras Multilaterales (ONU) Organizaciones de Integración (Unión Europea)	Fundaciones ONG Sindicatos Universidades Empresas Individuos
<b>Receptores</b>	Estados (Ministerios, Organismos Administrativos) Administraciones Públicas locales o regionales Organizaciones Internacionales de Cooperación de carácter regional	ONG Asociaciones Movimientos sociales Comunidades locales Individuos

Fuente: Elaboración propia

Humanos, etc.

Una cuestión más que nos preguntamos desde las Relaciones Internacionales es por los **beneficios de la CID** y su distribución, con frecuencia de forma desigual. Efectivamente, a priori, los beneficios de la cooperación pueden ser importantes para los países beneficiarios pero muchas veces lo son en forma mayor para los países donantes que se aseguran a través de la CID ventajas comerciales, políticas, estratégicas, militares, en definitiva beneficios de carácter tangible. También se producen beneficios de carácter intangible, destacadamente los ya mencionados Bienes Públicos Globales, como la paz, la seguridad o la estabilidad internacional.

Si la ayuda es de carácter exclusivamente público, bilateral o multilateral, de un país desarrollado a un país en vías de desarrollo, y se cumplen una serie de criterios técnicos, se denomina “**Ayuda Oficial al Desarrollo**” (AOD). Es el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD/OCDE), el organismo encargado de establecer estos criterios, de formular las orientaciones técnicas y de compilar los datos estadísticos referentes a los flujos de ayuda y de capital para los países en vías de desarrollo.

Según el CAD, la AOD se define como las corrientes dirigidas a países que figuran en la Parte I de una lista elaborada cada tres años por este comité<sup>16</sup> – donde se relacionan los países y territorios que en función de la renta per cá-

pita pueden ser susceptibles de ser beneficiados por flujos de ayuda que se catalogan como Ayuda Oficial al Desarrollo – y que cumplen las siguientes condiciones:

1. Son proporcionadas por organismos oficiales, tanto gobiernos centrales como regionales o locales, o por sus organismos ejecutivos.
2. Cada una de las transacciones se administra con el principal objetivo de promover el desarrollo y el bienestar económico de los países beneficiarios.
3. Es de carácter concesional y conlleva un elemento de donación de al menos el 25%.
4. Estos flujos cuentan como AOD tanto si se dirigen de forma bilateral, a un país específico, o multilateral, como los fondos que, por ejemplo, España destina a las agencias de desarrollo del sistema de Naciones Unidas.

El criterio fundamental para la consideración de lo que es AOD es su orientación a la promoción del desarrollo económico y el bienestar social. Al existir espacio para que los países realicen operaciones de “camuflaje solidario”, es decir, intenten que sean contabilizados como AOD partidas y programas de ayuda que tienen otras intenciones, el CAD ha reducido el ámbito de interpretación subjetiva y ha establecido una serie de límites. Por ejemplo, se excluye la ayuda militar y el perdón de las deudas contraídas con fines militares.

Junto a la AOD, encontramos otras formas de ayuda como la **Financiación Oficial al Desarrollo (FOD)** – flujos que aunque cumplan los criterios de concesionalidad de la AOD no tienen el mismo grado de liberalidad, por ejemplo, las operaciones de reestructuración de la deuda en términos no concesionales – y la Ayuda al Desarrollo de carácter no oficial. En este último grupo se incluyen los recursos privados que se destinan a los países en desarrollo por Fundaciones u ONG. Debe advertirse que las aportaciones oficiales a actividades y proyectos de ONG computan a los efectos del CAD como AOD.<sup>17</sup>

Tan importante como la determinación de los flujos y actividades que pueden ser considerados AOD es el conocimiento de los actores e instrumentos a través de los cuáles se canaliza la ayuda internacional. Toda esta red de instituciones públicas, sean países u organizaciones internaciona-

**Tabela 3**

## Instrumentos, actores, destinos y recursos empleados en la CID

### Recursos y Fondos

<b>Origen</b>	Pública	Administraciones nacionales, regionales y locales de países donantes
	Privada	Recursos propios de particulares, empresas y/o asociaciones, etc.
<b>Tipos de Cooperación y Actores Implicados</b>	Multilateral	Agencias, instituciones u organizaciones gubernamentales autónomas
	Bilateral	Administraciones Públicas y/o Organizaciones de Desarrollo sin carácter oficial
	Descentralizada	Administraciones Regionales y Locales Públicas
	No Gubernamental	Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD)
	Empresarial	Empresas que brindan asistencia técnica y transferencia de tecnología
<b>Características de los fondos</b>	Reembolsable	La cooperación debe ser devuelta en forma de dinero o en especie
	No reembolsable	La cooperación se hace a fondo perdido
<b>Grado de Condicionalidad</b>	Ayuda Ligada	Condiciona al receptor a la compra exclusiva de bienes y servicios del país donante
	Ayuda No Ligada	No condiciona al receptor a la compra exclusiva de bienes y servicios del país donante
<b>Naturaleza de la Cooperación</b>	Financiera	Transferencia real de los fondos al receptor
	No Financiera	Transferencia de conocimientos, tecnología, materiales, intercambios culturales, etc.

**Fuente:** HEGOA. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco. (2002) DICCIONARIO DE ACCION HUMANITARIA Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO. Karlos Pérez de Armiño (director), Barcelona, Icaria Editorial; Agencia Española de Cooperación Internacional. Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004.

les, y de la sociedad civil, sean ONG, Sindicatos, Empresas o Universidades, que promueven acciones de Cooperación Internacional para el Desarrollo forman, según Galán y Sanahuja, el **Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo** cuyas principales características son<sup>18</sup>:

- Su **carácter discrecional**, pues no existe ninguna obligación para que los países ofrezcan ayuda al desarrollo. En consecuencia, la ayuda se otorga de forma graciosa, a quién se quiere, en la forma que se quiere y cuando se quiere. La base del sistema de cooperación se asienta, como afirma Alonso, “sobre la libre voluntad de los donantes”.<sup>19</sup>
- Su **pluralidad**, pues existen numerosas organizaciones de diversa índole.
- Su **especialización**, pues muchas de ellas trabajan con sectores específicos de la población (infancia, juventud, mujeres, indígenas) o en ámbitos donde la especialización funcional y la experiencia acumulada son un valor añadido (educación, trabajo, medio ambiente)
- Su **descentralización**, pues aunque el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE funcione como organismo que coordina las políticas de cooperación de sus países miembros no existe una autoridad central, o jerárquicamente superior, que aglutine, organice o imponga algún tipo de obligatoriedad o sanciones en las políticas de ayuda o en su ausencia.

- Su **carácter histórico**, pues solamente se comprende si tomamos en cuenta el contexto en que surge, como se desarrolla en función de la evolución de las relaciones internacionales y hacia donde camina, conforme a los discursos imperantes en cada época sobre el desarrollo y sobre las tendencias que pueden observarse haciendo un atento seguimiento de los foros y consensos donde se articulan, por ejemplo, en el seno de Naciones Unidas.

Cuando abordamos el estudio de la CID cabe hablar también de ciertas **“modas”** o **“discursos dominantes”**, muchas veces escondidos bajo el ropaje de un consenso difuso en el que no siempre encuentran lugar voces críticas<sup>20</sup>. Cada “década del desarrollo” ha puesto el énfasis en un aspecto que los países donantes o las instituciones multilaterales, principalmente, juzgaban representar la varita mágica para solucionar los problemas de subdesarrollo del Tercer Mundo.

En los **años 50**, siempre refiriéndonos al siglo XX, el acento se puso en la reconstrucción pos-bélica privilegiando un tipo de cooperación fundamentalmente técnica que otorgaba un lugar de honra a disciplinas como la ingeniería. Se trataba de construir puentes, carreteras y presas que ayudasen a los países en desarrollo a superar la brecha que los distanciaba del mundo avanzado.

En los **años 60**, el objetivo a conseguir era el crecimiento económico a través de la ejecución de proyectos que demandaban abultadas cantidades de dinero que, con el

correr de los años y de los tipos de interés, se transformaron en deudas impagables. Había que suplir la escasez de capital, crear infraestructuras y dotar de instituciones y de capacidades al sector público de los países pobres. Son los años también de las grandes campañas de vacunación y de las grandes hambrunas que se colaban en los televisores del Primer Mundo, con las imágenes de los “negritos famélicos” o de los “chinitos dentro de una palangana con agua”.

En los **años 70** surge el “enfoque de las necesidades básicas”, de la mano del Informe Pearson (1969), que recomendaba una nueva estrategia de desarrollo para priorizar las necesidades primordiales de los más pobres, el desarrollo rural y agrario, la creación de empleo y las políticas distributivas. En consecuencia, la planificación se convertía en una herramienta fundamental.

El acento de la CID en los **años 80** se pondrá en las medidas de reforma económica, en la recaudación fiscal, en la liberalización de los intercambios comerciales, en incentivar el libre juego de las fuerzas del mercado eliminando obstáculos a la iniciativa privada y, en general, en todas aquellas actuaciones favorables a la privatización y la desregulación. Domina la cooperación reembolsable a través de créditos y modalidades de ayuda financiera y se consagra la macro-economía como la disciplina reina de la cooperación.

En los **años 90**, el discurso de la cooperación se vuelve hacia el Estado y hacia el papel de las instituciones públicas, reconociendo su papel para generar procesos sostenibles de desarrollo. Aspectos como el pluralismo, la descentralización, el desarrollo participativo, la buena gestión de los asuntos públicos y la gobernanza ocupan el lugar de privilegio que, en décadas anteriores, tenían otras modas al uso.

Junto a los discursos también es posible detectar **nuevos temas** que se van incorporando en los proyectos y programas así como en las planificaciones estratégicas de los donantes bilaterales y multilaterales. A partir de 1992, gana fuerza la idea de un desarrollo sostenible que no comprometa el bienestar de generaciones venideras. Desde 1995, el enfoque del género en el desarrollo se convierte en otro componente omnipresente en la cooperación, en algunos casos de inclusión obligatoria para la aprobación de proyectos. Más recientemente, los Objetivos de Desarrollo del Milenio se transforman en la brújula que nortea todos los esfuerzos internacionales y pautan las políticas públicas nacionales de los países en desarrollo. No es criticable que todos estos aspectos vayan incrementando una agenda internacional de desarrollo común, lo que parece a todas luces loable. Pero si puede discutirse hasta que punto muchos de ellos han sido consagrados como dogmas de la cooperación de los que no cabe alejarse o, simplemente, ponerse en tela de juicio, bajo pena de ser separado de la comunión de los creyentes del desarrollo.<sup>21</sup>

### ¿Por qué cooperamos los humanos y los Estados?

*“Cooperar es una necesidad pragmática y moral de nuestro tiempo. Es una necesidad pragmática porque la dinámica espontánea de las relaciones económicas dominantes tiende a crear un mundo insostenible, en el que los pobres están llamados a serlo más y en mayor número y en el que la suerte de los más favorecidos también está amenazada. Es una necesidad moral porque en una fase en la que la intercomunicación ha unificado la dimensión colectiva de la humanidad, dar la espalda a las condiciones vitales de una gran parte de los ciudadanos del mundo terminaría por minar los propios fundamentos de la convivencia en los entornos más próximos, con la consecuencia de que, a largo plazo, los*

## Tabela 4

# Formas de la Cooperación Internacional para el Desarrollo

<b>Cooperación Económica</b>	Fortalecimiento del sector productivo, infraestructura institucional, desarrollo de servicios.
<b>Preferencias Comerciales</b>	Eliminación total y parcial de las barreras comerciales a las exportaciones de los países del Sur.
<b>Ayuda Financiera</b>	Facilitar el acceso a capitales, inversiones productivas, líneas de crédito preferencial para la importación, canje, recompra o condonación de deuda, micro-créditos.
<b>Asistencia Técnica</b>	Fortalecimiento de las habilidades y capacidades técnicas presentes en los países del Sur, intercambio de experiencias y conocimientos entre países.
<b>Acción Humanitaria</b>	Ayuda Alimentaria, Socorro, Protección de Derechos Humanos, acompañamiento a las víctimas, presión política, denuncia, Preparación, prevención y mitigación de desastres naturales, epidemias, conflictos armados y guerras.
<b>Cooperación Científica y Tecnológica</b>	Transferencia e intercambio de tecnologías aplicadas a servicios básicos de educación, salud y saneamiento. Investigaciones compartidas, becas.

**Fuente:** HEGOA. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco. (2002) **DICCIONARIO DE ACCION HUMANITARIA Y COOPERACION AL DESARROLLO**. Karlos Pérez de Armiño (director), Barcelona, Icaria Editorial; Agencia Española de Cooperación Internacional. Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004

pretendidos espacios fortaleza – que tratan de aislarse del entorno global, funcionando a modo de compartimentos estancos – se verían faltos de base objetiva para sobrevivir y reproducirse en las placenteras condiciones que desean conservar”.<sup>22</sup> (Ángel Martínez Gómez – Tablas).

Una vez contextualizado el surgimiento de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en su dimensión histórica y definidos algunos conceptos y cuestiones generales que están presentes en su estudio y consideración, resulta conveniente y relevante preguntarse por las razones que llevan a los Estados a cooperar. Se trata de un tema ampliamente abordado desde las Relaciones Internacionales y del que podremos apenas dar algunas pinceladas muy generales.

Una primera reflexión puede centrarse en la observación de la naturaleza y de las relaciones establecidas entre los seres vivos. A nadie se le escapa la existencia de múltiples formas de cooperación en el reino animal y vegetal, desde el pájaro que consigue su alimento con los parásitos que atormentan a los rinocerontes o los que limpian la boca de los cocodrilos que se prestan gustosos a su higiene, hasta formas de cooperación entre plantas para conseguir más luz y agua que aseguren el crecimiento y la reproducción de las especies.

Desde esta perspectiva, un primer elemento de reflexión se basa en la posibilidad de comparar las conductas cooperativas entre animales y humanos. La diferencia más palpable es que mientras los primeros cooperan para la satisfacción mutua de intereses y la provisión de necesidades, los segundos incorporan un componente de altruismo y desinterés en muchas de sus actuaciones de cooperación.<sup>23</sup>

Cálculo y compasión o interés y altruismo son elementos que están presentes en las motivaciones básicas que llevan a los seres humanos a cooperar desde el origen de nuestra especie. Como nos dice Michael Edwards:

“Dinero, poder y sexo. La historia del mundo puede contarse en tres palabras, sin embargo, una cuarta, cooperación tiene su propia historia. El deseo de las personas de ayudarse unas a otras y de trabajar conjuntamente por el bien común es característico del ser humano (...) la cooperación está literalmente en nuestra naturaleza, ha sido acarreada a lo largo de la evolución por genes egoístas que nos han hecho para nuestro bienestar duradero, criaturas sociales dignas de confianza. En realidad, nuestros instintos de cooperación son siempre confusos, porque ayudar a los demás plantea dudas acerca de la identidad de las personas y sus motivaciones (...) la ayuda plantea complejas cuestiones sobre política y tácticas que están indisolublemente ligadas a los intereses de las instituciones. Los planes ocultos, las intervenciones inadecuadas y las ideas impuestas son habituales”.<sup>24</sup>

La manifestación del interés individual depende, sin duda, del hecho de nuestra condición de animales socia-

les y de la dependencia de las decisiones colectivas y de la sociedad como mecanismo que garantiza nuestra protección, sustento, crecimiento, supervivencia y reproducción. Los seres humanos necesitamos a los otros para satisfacer necesidades o para alcanzar relativas cuotas de felicidad. Nuestro propio bienestar y su vínculo con los derechos y obligaciones sociales que tenemos justifican la existencia de las dinámicas de cooperación porque ayudando a los otros nos ayudamos a nosotros mismos y contribuimos, entre todos, a la prosperidad colectiva. Al menos en la teoría.

Etimológicamente “cooperar” significa actuar conjuntamente con otros para conseguir un mismo fin. La cooperación implica coordinación de intereses a partir de la percepción de problemas comunes para los que no poseemos respuesta o capacidad individual. Idealmente supone también reciprocidad, deseos de dar y recibir, esfuerzo colectivo, creación de oportunidades para todos, distribución equitativa de costes y beneficios.

La diferencia entre cooperación y ayuda es que la primera asume que se trata de un tipo de relación recíproca que conlleva formas de asociación mientras que la segunda contiene también un sentido social, pero no implica compartir pues supone la existencia previa de una desigualdad. No es menos cierto que no todas las relaciones de cooperación llevan aparejado el concepto de igualdad o de equilibrio. Desde luego en las relaciones internacionales resulta evidente que la igualdad en las relaciones cooperativas se da con más frecuencia cuando existen similares recursos de poder entre los participantes.

La cuestión clave reside en determinar si lo que predicamos de los seres humanos puede ser igualmente predicado de los Estados y si es aplicable a la dinámica y configuración del sistema moderno de relaciones internacionales. ¿Serán las motivaciones que incentivan a los Estados a cooperar las mismas que las que mueven a los seres humanos individualmente considerados? La respuesta, como examinaremos en el próximo apartado, dependerá de la perspectiva teórica a la que nos adscribamos.

Algunos autores afirman que “en el origen de las relaciones cooperativas existe un cálculo individual que revela que el mejor modo de conseguir uno o más objetivos nacionales fundamentales es cooperar con otro gobierno, dando vida así a un tipo de relación particular y diferente de la que se tiene con otros gobiernos en relación con los mismos objetivos”<sup>25</sup>. Más allá del primer móvil que origina la cooperación entre Estados, otros se han centrado en explicitar las razones que favorecen el establecimiento de relaciones de cooperación. Según el citado Holsti estas son<sup>26</sup>:

- Existencia de objetivos, intereses y necesidades similares o complementarias entre las partes
- Distribución equitativa de costes, riesgos y beneficios entre las partes



- Confianza en que la otra parte cumplirá con sus obligaciones
- Las interacciones se desarrollan en términos de reciprocidad y confianza mutua

Quizás lo más relevante sea considerar que la cooperación estatal se encuentra en manos de los políticos que la consideran no tanto un fin en si mismo como un medio para la consecución de una variedad de objetivos distintos. Como nos muestra Kehoane, el problema se origina en las definiciones deliberadamente poco convencionales que se adoptan del término cooperación.

La cooperación se contrasta con la discordia pero también se la diferencia de la armonía. Si se la compara con la armonía, la cooperación requiere activos esfuerzos para adaptar las políticas y satisfacer las demandas de los otros. No depende sólo de los intereses compartidos, sino que surge de una estructura de discordia o de discordia potencial. Sin discordia, no habría cooperación sino tan solo armonía. Por ello, este autor propone una definición de la cooperación como “mutua adaptación”, que no incurra en el error de considerarla como mero reflejo de una situación en la que los intereses comunes superan a los intereses en conflicto. En consecuencia, se debería distinguir la cooperación de los intereses comunes.<sup>27</sup>

Otro intento por explicar las motivaciones que impulsan la cooperación fueron los desarrollados en los años 40 y 50 por la llamada “Teoría de los Juegos”, que defiende que los actores llevan a cabo un cálculo coste/beneficio que les muestra que sus intereses individuales están mejor defendidos, de manera más barata, en un “espacio común” como el ofrecido por la cooperación. Autores como John Von Neumann, Oscar Morgenstern y John Nash introdujeron esta dimensión doméstica en las motivaciones de los Estados para cooperar.

La teoría perseguía explicar, por medio de modelos hipotéticos y matemáticos, el comportamiento de los actores en situaciones de decisiones (juegos), cuyos resultados, diferentemente de lo preconizado en el abordaje histórico, no dependen de sus habilidades o de factores casuales, sino de la confrontación de estrategias racionalmente formuladas visando alcanzar objetivos previamente definidos.<sup>28</sup> Esta Teoría de los Juegos o de la Acción Colectiva, surgió en el contexto de la guerra fría con el evidente propósito de promover la cooperación entre los dos lados de un mundo bipolar, ofreciendo una comprensión profunda de las condiciones que la favorecen. La Teoría partía de la premisa de que la cooperación basada en la reciprocidad puede evolucionar y sostenerse, incluso entre egoístas, siempre y cuando exista la perspectiva de una interacción a largo plazo.<sup>29</sup>

En definitiva, no es posible alcanzar una conclusión “concluyente” sobre las razones que llevan a los Estados a cooperar. Puede no obstante afirmarse que la cooperación prolifera en el Sistema Internacional por razones de carácter objetivo, tales como la incapacidad individual de

los Estados para hacer frente a los problemas globales o la satisfacción de intereses. Igualmente por razones subjetivas como la percepción derivada del sentimiento de deber moral, de la existencia de valores compartidos por toda la humanidad, por la búsqueda de la Justicia, por la existencia de una deuda histórica contraída por los países del Norte en relación a los del Sur, etc.

### **Los motivos y justificaciones de la ayuda internacional al desarrollo desde la Teoría de las Relaciones Internacionales (TRI)**

“Las personas pueden no estar de acuerdo en cuanto a qué formas de cooperación internacional son deseables, o a qué propósitos deben servir, pero todos podemos coincidir en que un mundo sin cooperación sería indudablemente sombrío” (Robert O. Kehoane)

Como es bien sabido las Teorías definen y explican el mundo en el que vivimos. Diferentes definiciones sobre el mundo revelarán diferentes perspectivas sobre él. No es fácil delimitar el objeto de la Teoría de las Relaciones Internacionales (TRI) pero podemos convenir que buscan explicar o reflejar la realidad del mundo y responder a la existencia de visiones diferentes del mismo a partir de una serie de elementos de análisis propios de las Relaciones Internacionales, condicionados por el aspecto de la realidad que los diferentes enfoques teóricos quieren privilegiar.

Algunos teóricos (Waltz) preferirán pensar en la TRI como “la explicación de las leyes que identifican rasgos permanentes o probables asociaciones entre Estados”; otros dirán que la TRI es una “tradición de especulaciones sobre la relaciones entre los Estados” (Wight); todavía las teorías empíricas preferirán remitir al “uso de la observación para la verificación de hipótesis sobre el mundo”, y así podríamos seguir hasta el infinito. A riesgo de ser demasiado sincréticos, estamos de acuerdo con Sarfati cuando afirma que existen dos grandes bloques de reflexión sobre el papel de las teorías en Relaciones Internacionales: teorías que intentan explicar nuestro mundo (su realidad) y teorías que intentan entender el mundo reflexionando sobre lo que este sea.<sup>30</sup>

En el campo de la TRI, el fundamento teórico de las políticas de ayuda y de la Cooperación Internacional ha sido objeto de reflexiones por parte de destacados autores como Morgenthau, Krasner, Huntington, Kehoane, Holsti, Ente, Griffin, Strange, Lumsdaine, etc...lo que demuestra la relevancia del tema. Hoy los aspectos teóricos de la ayuda externa son un debate en abierto. Sin embargo, existen pocos estudios sistemáticos al respecto del papel que la Cooperación Internacional para el Desarrollo desempeña en la configuración del sistema internacional o en la economía mundial.

Las preguntas centrales que sobre el sistema de ayuda podemos realizar desde las RI se dirigen a la determina-

ción de las razones de la propia existencia de este sistema; de su funcionalidad en las políticas exteriores de los países donantes; del estudio de los procesos políticos y económicos y de las estructuras que lo han ido configurando históricamente; de la distribución de los costes y beneficios que han surgido en los últimos 60 años de ayuda internacional y de su propio futuro.

## Cada “década del desarrollo” ha puesto el énfasis en un aspecto que los países donantes o las instituciones multilaterales, principalmente, juzgaban representar la varita mágica para solucionar los problemas de subdesarrollo del Tercer Mundo.

Puede afirmarse, con carácter general, que los estudios sobre la CID han registrado una fuerte polarización entre **dos líneas teóricas principales**. Una primera que entiende que los programas de ayuda exterior han sido establecidos siguiendo los intereses de los donantes. Una segunda que considera que la ayuda internacional es una respuesta a la pobreza que surge en el mundo, una respuesta ética y un imperativo moral. Existe una tercera vía de autores que intentan reconciliar perspectivas opuestas, argumentando que la CID es en si misma neutra, sirviendo de escenario para la lucha entre los intereses de los donantes y el interés ético y humano.

Presentaremos a continuación, con carácter casi descriptivo, los principales argumentos esgrimidos por diferentes escuelas o enfoques teóricos de Relaciones Internacionales para justificar o denostar la existencia del sistema internacional de ayuda. A efectos de lograr la máxima concreción nos limitaremos a exponer los argumentos de:

- Los enfoques realistas
- Los enfoques estructuralistas
- Los enfoques neo-liberales
- La teoría de la Interdependencia o de los regímenes internacionales
- Los enfoques constructivistas o el argumento moral

### Los realistas.

Para los autores adscritos a este enfoque, el estado de naturaleza hobbesiano hace de la supervivencia y de la seguridad nacional el objetivo central y exclusivo de la acción estatal. Este es el objetivo y la razón de ser de la política exterior y de la ayuda externa que hace parte de ella.

Para estos autores, destacadamente para Morgenthau, la ayuda externa es una manifestación de los intereses de los donantes. La moralidad de la política exterior se define en función del “interés nacional” y no de valores morales subjetivos de los individuos. La amoralidad es la regla de comportamiento de la acción estatal y los Estados son los agentes dominantes en el sistema internacional.

La cooperación es problemática pues los Estados desenvuelven sus actuaciones en un mundo que se considera de “suma cero”: lo que uno gana el otro lo pierde. De esta forma el orden debe ser impuesto por el Estado dominante o, a veces, por Estados fuertes trabajando juntos. La ayuda externa sirve para que los Estados mantengan su poder y para su crecimiento, para lograr influencia política, prestigio, ventajas geoestratégicas, la intensificación del comercio, la garantía de inversiones o, aún, como forma de ofrecer sobornos a las elites de países en desarrollo a cambio de apoyos, por ejemplo, en organismos internacionales.

Para los realistas, las políticas de ayuda son inseparables de la cuestión del poder y esta deja poco espacio para consideraciones éticas. Destacados políticos y teóricos realistas nos han dejado algunas frases pronunciadas en discursos públicos sobre el papel de la ayuda en la política exterior de los Estados Unidos:

“El gobierno de los EEUU no es una institución de beneficencia ni el canal adecuado para la manifestación del espíritu caritativo del pueblo norteamericano” (Liska).

“El principal objetivo de la ayuda norteamericana no es ayudar a las otras naciones y si ayudarnos a nosotros mismos” (Nixon)

“Nuestros programas de asistencia son instrumentos esenciales de nuestra política externa, están vinculados directamente a nuestra seguridad nacional y al bienestar de los EEUU” (Schultz)

### Los estructuralistas

Este enfoque de raíz marxista, entiende la ayuda externa como una manifestación del imperialismo. La ayuda reforzaría los padrones de desigualdad e injusticia heredados del periodo colonial impidiendo las reformas estructurales necesarias e imponiendo un modelo de desarrollo ajeno a las necesidades y aspiraciones del Tercer Mundo.

Autores como Mende, Zelystra, Susan George o Teresa Hayter, han contemplado la ayuda como un anzuelo lanzado por el Primer Mundo a los Países en Desarrollo. Se trataría de un instrumento de dominación, con gran valor estratégico, a través del cuál los países ricos tratan de controlar a los pobres obteniendo a cambio ventajas políticas, económicas y militares.

El verdadero objetivo de la ayuda no sería cooperar con el Sur, sino servir a los intereses de los países donantes, manteniendo en el poder a elites políticas corruptas que perpetuarían los vínculos de dependencia del Sur hacia el Norte. La ayuda se convierte en un sinónimo de explotación, un mecanismo que asegura la intromisión del Norte en los asuntos internos de otros países.

Estos teóricos denunciarán también los aspectos culturales inherentes a este proceso de dominación pues la ayuda expandiría un modelo de civilización occidental y pautas de consumo alejados de los modos tradicionales de vida de los países del sur. Se propondrían soluciones inadecuadas para los países pobres, con base en un paradigma de la modernización que no es aplicable.

Desde una perspectiva económica, la ayuda externa facilita la reproducción de las relaciones de dominación in-

## **Infelizmente, la cooperación para el desarrollo en su surgimiento y evolución histórica contiene otros elementos de consideración que no pueden ser calificados exactamente de altruistas, desinteresados, filatropicos o humanitarios.**

terestatales e intra-estatales, inhibiendo las reformas agraria o tributaria que son necesarias para el despegue de las economías de los países en desarrollo. La ayuda facilitaría negativamente la penetración del capital extranjero, introduciendo tecnologías externas que orientan la estructura productiva del receptor y sus políticas económicas en función de los intereses de los donantes. Se estaría reforzando así el patrón de crecimiento dependiente y desarticulado, que no permite el desarrollo autónomo y auto-centrado de los países del Sur ni propician la desconexión del centro capitalista.

### **Los enfoques neo-liberales**

Para estos autores, muchos de ellos destacados economistas que surgen en la década de los 70, el papel de la ayuda es marginal cuando no abiertamente perjudicial para un auténtico proceso de desarrollo. Desde los presupuestos neo-liberales de autores como Friedman, Bauer, Krueger o Krauss, la ayuda externa distorsiona el juego del libre mercado que es el verdadero motor del desarrollo.

En realidad, la ayuda penalizaría el crecimiento pues supone una acción intervencionista perjudicial para los sectores competitivos de las economías nacionales. Para estos autores, el desarrollo es un resultado natural de la integración paulatina de las economías nacionales en el mercado mundial, que se rige por las reglas de la oferta y la demanda.

La agenda del desarrollo internacional se debería resumir a garantizar la liberalización de los flujos de capitales, el acceso al mercado mundial, el respeto a los derechos de propiedad y el fomento de la libre iniciativa. Desde esta perspectiva, las instituciones clave para el desarrollo no se encuentran en el seno del sistema de cooperación de las Naciones Unidas y si en la Organización Mundial del Comercio (OMC), en el Fondo Monetario Internacional y en la adopción de los principios del Consenso de Washington.

Restaría a la ayuda un papel marginal pues en realidad representa una asignación ineficiente de recursos que incentiva políticas estatistas, desestimula la adopción de políticas de abertura y reprime la capacidad emprendedora de los ciudadanos de los países en desarrollo. Para Melvin Krauss, destacado exponente de este enfoque teórico, “la ausencia de ayuda externa es una condición esencial para el desarrollo económico”.

Una variable del enfoque neo-liberal, a la que se conoce como teoría neoclásica de las ventajas comparativas y de las ganancias del comercio internacional, defendida por Bela Balassa, Jagdish Bagwati, Deepak Lal o Ian Little, afirma que la solución para los países del Sur es el comercio, acuñando el famoso lema de “Trade not Aid”. Esta corriente rechaza el compromiso ético, entendiendo la ayuda como un recurso que facilita lo que ellos identifican como el único instrumento para alcanzar unas relaciones internacionales pacíficas que propicien la prosperidad internacional: el comercio.

Para algunos países donantes, muchos Estados pobres se convertirían en un bien tan preciado que el país beneficiado continuaría recibiendo las bondades de la ayuda al desarrollo, como manifestación de su buena voluntad y como garantía de acceso al mercado nacional, salvaguardando así los flujos comerciales.

### **La teoría de la Interdependencia o de los regímenes internacionales**

Esta teoría explicativa de por qué nace y existe el sistema de ayuda y de por qué los Estados deciden incentivarlo, surge en los años 70, cuando emergen concepciones que intentan explicar las nuevas formas de cooperación que se realizan a través de Organizaciones Internacionales de carácter formal o de regímenes internacionales.

Para Oran Young, los regímenes internacionales son “instituciones sociales que gobiernan las acciones de aquellos Estados involucrados en sus actividades”. Otros autores – Kehoane, Nye, Krasner – han definido los regímenes como “el conjunto de normas, principios y reglas comunes que orientan el comportamiento de los Estados en una determinada área en la que los mismos procuran establecer formas de cooperación en bases recíprocas”.

Desde esta perspectiva, la ayuda es un régimen internacional que surge como resultado de la interdependencia creciente en las relaciones internacionales. Surgían en el mundo problemas relacionados con la articulación de los intereses individuales de los Estados con sus intereses comunes, la provisión de bienes internacionales – es decir el suministro de beneficios que los Estados sólo podían asegurar a sus ciudadanos apenas por medio de la interacción con otros Estados –, los dilemas de la acción colectiva y el papel de las Organizaciones Internacionales.

Tanto el paradigma de la interdependencia compleja

como las teorías de los regímenes internacionales procuran responder al surgimiento de nuevas formas de cooperación internacional. Vinculada a la agenda de investigación de estos teóricos está la cuestión de comprender por qué los Estados consienten en la existencia de estas formas de cooperación y por qué las impulsan.

Para Kehoane y Nye, la cooperación internacional representa una forma menos costosa para que los Estados ejerzan su poder y, en algunos casos, su hegemonía. En el caso de los EEUU en los años 70, una política exterior más cooperativa (como la que desarrolló la administración democrática de Carter) y favorable a la ayuda internacional era la forma más apropiada para una fase de las relaciones internacionales caracterizada por el declive de la hegemonía norteamericana.

Esta cooperación se canaliza a través de las Organizaciones Internacionales que desempeñan un importante papel en la determinación de la agenda y actúan en la formación de coaliciones, constituyendo ámbitos políticos para la actuación de Estados más débiles, lo que puede llevar al debilitamiento de la jerarquía del poder en el sistema internacional. La diversidad de temas e intereses que marcan la interacción entre los Estados y de estos con los demás actores, hace a la cooperación necesaria.

Los regímenes pueden ser formales o informales. Cuando es conducida bajo la forma de régimen, la cooperación internacional está normalmente orientada hacia la atención de la demanda que exige algún grado de coordinación y en torno de la cuál se registra una convergencia o una gran compatibilidad de intereses entre los Estados.

Refleja, al mismo tiempo, la disposición de estos de tomar decisiones conjuntamente y establece una forma de organización cooperativa que supone la aquiescencia y el acatamiento a fin de producir o evitar resultados en un área temática. Con esa visión la cooperación internacional estaría estructurada en áreas específicas y supondría que los Estados optan por no ejercer su prerrogativa de decidir y actuar por sí mismos y por sus propios medios en temas de interés y alcance colectivo<sup>31</sup>.

### Los enfoques constructivistas o el argumento moral

Este enfoque bebe en sus fuentes de inspiración de la tradición liberal de la Teoría de las Relaciones Internacionales, vinculando la cooperación para el desarrollo con los imperativos humanitarios y con el compromiso ético.

Así, el régimen de ayuda es el reflejo de la existencia de principios morales en las relaciones internacionales. Si los seres humanos poseen obligaciones morales de ayudar al prójimo, los Estados también tendrían una obligación moral parecida de ayudar a otras sociedades y Estados más desfavorecidos.

Dentro de esta escuela, encontramos tres tipos diferentes de argumentos. El primero de ellos, el de *carácter deontológico*, entiende la cooperación para el desarrollo como una obligación imperfecta de provisión de las necesidades

básicas. El segundo argumento, el del *carácter utilitario*, contempla la cooperación como una respuesta ética a los problemas que pueden remediarse con la capacidad técnica de los donantes. Finalmente, el tercer argumento, el del *carácter humanitario*, considera la cooperación para el desarrollo como personificación ideal del humanitarismo.

Fue Lumsdaine el autor más representativo de esta corriente, afirmando que “la ayuda exterior no puede ser únicamente explicada sobre la base de los intereses políticos y económicos de los donantes siendo necesario proporcionar un espacio central a la influencia de las convicciones humanitarias e igualitarias sobre los donantes de ayuda”.<sup>32</sup>

Roger Ridell, un autor representativo de la escuela constructivista, enfatiza en sus investigaciones las circunstancias que propician el marco ético para que los Estados fuertes promuevan el desarrollo de los más débiles. En su opinión, esas circunstancias son las necesidades de las personas pobres, la ausencia de equidad en los recursos y oportunidades entre ricos y pobres, las injustas relaciones históricas entre países desarrollados y en desarrollo, la posibilidad de que estas injusticias sean compensadas o resarcidas, etc. Cualquiera de estas circunstancias justificaría la obligación ética que tienen los Estados de cooperar.<sup>33</sup>

### Consideraciones finales

“La ayuda al desarrollo es como una cebolla, construida en capas, y cuando la abrimos nos hace llorar. El núcleo duro de la ayuda se concentra en las capas más internas de lo geopolítico, de la política económica global, y en ese nivel interior la evolución de la ayuda al desarrollo debe interpretarse a la luz (u oscuridad) de los cambios en la geopolítica del mundo, y en el avance de la globalización del mercado. Las capas más externas de la cebolla – su parte más visible – la forman los problemas técnicos y sociales, la ideología y – como resumen e imagen externa – el envoltorio de la propaganda. Es en este nivel superficial donde más apreciables se han hecho los cambios en el discurso de la cooperación en los últimos años”.<sup>34</sup>

(José Ramón González – Parada)

Hemos repasado en estas páginas cuestiones clave que nos ofrecen un punto de partida, con elementos de referencia teórica, para la reflexión, el estudio y la profundización en la amplia gama de problemas que están relacionados con el desarrollo, la lucha contra la pobreza y la Cooperación Internacional. Es posible que el lector haya sentido una cierta desazón al comprobar como, infelizmente, la cooperación para el desarrollo en su surgimiento y evolución histórica contiene otros elementos de consideración que no pueden ser calificados exactamente de altruistas, desinteresados, filantrópicos o humanitarios. La metáfora de la cebolla, como nos alerta José Ramón González Parada, nos permite captar los diferentes niveles de análisis a partir de los cuáles nos podemos aproximar a un ámbito de estudio

y de actuación práctica que puede ser controvertido pero es, a todas luces, apasionante y, de forma destacada, muy atractivo para el ejercicio profesional y para el compromiso personal con la mejora de las condiciones de vida de otros seres humanos, de su mayor dignidad y de transformación de la triste realidad de nuestro mundo.

Ha sido imposible en tan corto espacio abordar en profundidad todas las dinámicas, tendencias y actores implicados en el funcionamiento del sistema internacional de cooperación al desarrollo. Sin embargo, el objetivo del artículo – planteado como una presentación del tema de estudio – es pertinente en la perspectiva de la constitución y consolidación dentro del NUPRI-USP de una línea de investigación dedicada en exclusiva a la cooperación para el desarrollo. Se ha mostrado apenas la punta del iceberg de un amplio campo de estudios que, más allá de su dimensión teórica, contiene una aplicabilidad práctica que no debería ser desconocida en la comunidad brasileña de las Relaciones Internacionales.

## Notas

<sup>1</sup> ARENAL, Celestino del: *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 1990, pág.23

<sup>2</sup> BARBÉ, Esther: *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2003, pp. 131-133.

<sup>3</sup> Ibidem, pp. 217-233.

<sup>4</sup> CALDUCH, Rafael: *Relaciones Internacionales*, Madrid, Ciencias Sociales, 1991, p. 88.

<sup>5</sup> HOLSTI, K.J.: *International Politics. A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs, N.J., 1967, pág. 494.

<sup>6</sup> SANAHUJA, José Antonio: “Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional”, en GÓMEZ GALÁN, Manuel y SANAHUJA, J.A. (coords.): *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio*, Madrid, CIDEAL, 2001, pp. 51-128.

<sup>7</sup> GOMÉZ GALÁN, Manuel y SANAHUJA, J.A.: *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*, Madrid, CIDEAL, 1999, pág. 17.

<sup>8</sup> Un examen más detallado de este momento fundacional del mito del desarrollo en Rist, Gilbert: *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, La Catarata / IUDC-UCM, 2002. También en Escobar, Arturo: *Encountering Development. The making and unmaking of the Third World*, New Jersey, Princeton University Press, 1995

<sup>9</sup> Sobre el vínculo entre las necesidades de los receptores y los intereses de los donantes ver RODRÍGUEZ, Irene y SOTILLO, José Ángel: “Relaciones Internacionales, Política Exterior y Cooperación para el Desarrollo: reflexiones para un debate en el caso español”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LV, 2003, n° 1, pp. 149-186.

<sup>10</sup> Este punto puede ser ampliado con la lectura de BIELCHOWSKY, Ricardo: *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL*, Textos seleccionados, vol. 1, Santiago de Chile, CEPAL, 1998.

La cooperación para el desarrollo ofrece óptimas oportunidades a los estudiantes, investigadores y profesores de los cursos de Relaciones Internacionales. La formación de una generación de estudiantes brasileños se hace todavía una necesidad más urgente si pensamos en la creciente cooperación Sur-Sur que Brasil presta en América Latina, África y Asia. También el tercer sector demanda profesionales con conocimientos en cooperación, especialmente en identificación, formulación y gestión de proyectos, para lo que resulta primordial el conocimiento de las herramientas y metodologías más empleadas. Pero por encima de esta dimensión “utilitarista”, la dimensión ética y la solidaridad internacional, tan necesarias en estos tiempos donde las tentaciones unilateralistas nos asaltan, justifican el énfasis y el empeño en lograr este desafío al alcance de la mano de formar a profesionales brasileños de la cooperación. Y así lo estamos haciendo desde el NUPRI-USP. Nuestra invitación a todos los que deseen unirse a esta iniciativa queda desde ahora lanzada.

<sup>11</sup> WALLERSTEIN, I.: *Capitalismo histórico y movimientos anti-sistémicos: un análisis de sistemas-mundo*, Madrid, Akal, 2004.

<sup>12</sup> La expresión empleada por Rosenau, aduce la existencia de un *continuum* transnacional en cuyos extremos se encuentran el turista y el terrorista como actores de las relaciones internacionales. ROSENAU, James: “Le touriste et le terroriste, ou les deux extrêmes du continuum transnational”, *Etudes Internationales*, vol. X, n° 2, juin, 1979, pp. 220-226.

<sup>13</sup> Por Bien Público, (en función del ámbito espacial pueden ser comunitarios, nacionales, regionales o globales) se entiende un bien que trae beneficios que son vigorosamente universales, en términos de países (cubriendo a más de un grupo de países), de personas (envolviendo a varios y preferentemente a todos los grupos de población), y de generaciones (actuales y futuras). Ver PNUD. Seminario “Financiando Bienes Públicos Globales: Nuevos instrumentos para nuevos desafíos – Un diálogo de política”, New York, febrero, 2002. Disponible en <<http://www.undp.org/ods/ffd-monterrey.html>>.

<sup>14</sup> BREUNING, M.: “Foreign Aid, Development Assistance, or Development Cooperation”, What’s in a name?, *International Politics*, vol.39, n° 3, September, pp.369-377.

<sup>15</sup> ALBUQUERQUE, Francisco: “La cooperación oficial de España al desarrollo”, *Información Comercial Española*, n° 702, 1992, pp. 144.

<sup>16</sup> Disponibles en <<http://www.oecd.org/dataoecd/43/52/35832722.pdf>>.

<sup>17</sup> Puede consultarse al respecto IGLESIA-CARUNCHO, Manuel: *El impacto económico de la cooperación para el desarrollo*, Madrid, La Catarata/IUDC-UCM, 2005, pp. 37-39.

<sup>18</sup> GOMÉZ GALÁN, Manuel y SANAHUJA, J.A.: *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*, Madrid, CIDEAL, 1999.

<sup>19</sup> ALONSO, José Antonio: “Eficacia de la ayuda: un

enfoque desde las instituciones”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 72, 2005/2006, pp. 19-32. Disponible en <<http://www.cidob.org>>.

<sup>20</sup> Un análisis desde una perspectiva teórica en CORNAGO, Noé: “Desarrollo, Subdesarrollo y Postdesarrollo: un análisis crítico del debate contemporáneo”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitória-Gasteiz*, Tecnos/UPV, 1997, pp. 39-88.

<sup>21</sup> Aludo al título del libro ya citado de Gilbert Rist, que puede completarse con la lectura de Oswaldo de Rivero, *El Mito del Desarrollo*, Lima, FCE, 2001.

<sup>22</sup> MARTINEZ GONZÁLEZ TABLAS, Angel. *Visión global de la cooperación para el desarrollo*. Barcelona: Icaria Editorial, 1995.

<sup>23</sup> Ver HARCOURT, A.H.: “Help, cooperation and trust in animals”, en HINDE, Robert y GROEBEL, Jo.(eds.): *Cooperation and Prosocial Behaviour*, Cambridge, University Press, 1991, pp. 15-26.

<sup>24</sup> EDWARDS, Michael: *Un futuro en positivo. La cooperación internacional en el siglo XXI*, Barcelona, Intermón/Oxfam, 2002.

<sup>25</sup> ATTINÁ, F. : *La Política Internazionale Contemporanea*, edición de 1983, pág.84.

<sup>26</sup> HOLSTI, K.J.: *International Politics. A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs, N.J., 1967, pág. 381.

<sup>27</sup> KEHOANE, Robert.O: *Después de la hegemonía. Cooperación y Discordia en la política económica mundial*, Buenos Aires, GEL, 1988, pág. 26.

## Bibliografía

ARENAL, Celestino del. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, 1990.

BARBE, Esther. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, 2003.

CARUNCHO, Manuel Iglesia. *Acabar con la pobreza: un reto para la cooperación internacional*. Madrid: Fundación IPADE/IUDC-UCM, 2003.

CORNAGO, Noé. *Desarrollo, Subdesarrollo y Post-desarrollo. Un análisis crítico del debate contemporáneo*. Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gastéiz. Madrid: Tecnos/UPV, 1997.

FRIEDMAN, Milton. *Foreign Economic Aid: Means and Objectives*. Stanford: Hoover Institution on War, 1995.

GEORGE, Susan. *La trampa de la deuda. Tercer Mundo y Dependencia*. Madrid: IEPALA/CIP, 1990.

GÓMEZ GALÁN, Manuel e SANAHUJA, José Antonio. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo (Una aproximación a sus actores e instrumentos)*. Madrid: CIDEAL, 1999.

HAYTER, Teresa. *Aid as Imperialism*. Londres: Pinguin, 1971.

<sup>28</sup> COSTA VAZ, Alcides: *Cooperação, integração e processo negociador. A construção do MERCOSUL*, Brasília, FUNAG/IBRI, 2002, pp. 27-44.

<sup>29</sup> AXELROD, Robert: *La complejidad de la cooperación: modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes*, México, FCE, 2004.

<sup>30</sup> SARFATI, Gilberto: *Teoria de Relações Internacionais*, Sao Paulo, Saraiva, 2005, pp. 24-29.

<sup>31</sup> COSTA VAZ, Alcides: *Cooperação, integração e processo negociador. A construção do MERCOSUL*, Brasília, FUNAG/IBRI, 2002, pp. 27-44.

<sup>32</sup> Una síntesis de estos argumentos en RODRÍGUEZ, Irene y SOTILLO, José Ángel: “Relaciones Internacionales, Política Exterior y Cooperación para el Desarrollo: reflexiones para un debate en el caso español”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LV, 2003, nº 1, pp. 149-186.

<sup>33</sup> Un resumen de los argumentos para la ética de la cooperación en PRADO LALLANDE, Juan Pablo: “La dimensión ética de la cooperación internacional al desarrollo. Entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales”, Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID, disponible en <<http://www.iadb.org/etica>>.

<sup>34</sup> GONZÁLEZ PARADA, José Ramón: “Enfoques de la ayuda al desarrollo”, en Nieto Pereira, Luís: *Cooperación para el desarrollo y ONG, una visión crítica*, Madrid, IUDC/UCM – La Catarata, 2001, pág. 53.

HETTNE, Bjorn. *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*. Harlow: Longman, 1995

HOLSTI, Kalevi J. *International Politics, a Framework for Analysis*. Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1995.

HOOK, Steven. *National Interest and Foreign Aid*. Boulder: Lynne Rienner, 1995.

HUNTINGTON, Samuel. “Foreign Aid for What and Whom?”. *Foreign Policy*. nº 1, 1971.

IGLESIA-CARUNCHO, Manuel. *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*. Madrid: IUDC/UCM – La Catarata, 2005.

KAUL, Inge et alii. *Bienes Públicos Mundiales. La cooperación internacional en el siglo XXI*. México: Oxford University Press, 2001.

KEHOANE, Robert O. *After hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

\_\_\_\_\_. *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre la Teoría de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: GEL, 1993.

- KRASNER, Stephen. *Conflicto estructural: el Tercer Mundo contra el liberalismo global*. Buenos Aires: GEL, 1989
- KRAUSS, Melvyn. *Development without Aid*. New York: McGraw Hill, 1983.
- KRUEGER, Anne et alii. *Aid and Development*. Londres: The John Hopkins University Press, 1988.
- LOREDO, Marisa. "Aproximaciones teóricas a la cooperación para el desarrollo: la ayuda oficial como instrumento de la política exterior". *Pensamiento Iberoamericano*, nº 19, 1991.
- LUMSDAINE, David. *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime 1949-1989*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- MARTINEZ GONZÁLEZ TABLAS, Angel. *Visión global de la cooperación para el desarrollo*. Barcelona: Icaria Editorial, 1995.
- MENDE, Tibor. *¿Ayuda o recolonización? Lecciones de un fracaso*. México: Siglo XXI, 1974.
- MORGENTHAU, Hans. "A Political Theory of Foreign Aid". *The American Political Science Review*, vol. LVI, nº 2, 1962.
- \_\_\_\_\_. *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires : GEL, 1986.
- NIETO PEREIRA, Luís: "Aproximación a los orígenes y contextualización de la cooperación para el desarrollo", en Nieto Pereira, Luís, *Cooperación para el desarrollo y ONG, una visión crítica*, Madrid, IUDC/UCM – La Catarata, 2001.
- RAFFERT, Kunibert and SINGER, Hans. *The Foreign Aid Business. Economic Assistance and Development Cooperation*. Cheltenham: Edward Elgar, 1996.
- RIDDELL, Roger. *Foreign Aid Reconsidered*. Londres: ODI/The John Hopkins University Press, 1987
- RIST, Gilbert. *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: IUDC – La Catarata, 2002.
- RODRIGUEZ-MANZANO, Irene y SOTILLO, José Ángel: "Relaciones Internacionales, Política Exterior y Cooperación para el Desarrollo: reflexiones para un debate en el caso español", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LV, nº 1, 2003.
- ROGERSON, Andrew. *The International Aid System 2005 – 2010: Forces For and Against Change*. London: ODI, 2004.
- SANAHUJA, José Antonio: "Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional", en Gómez Galán, Manuel y Sanahuja, José Antonio (Coords.): *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, Madrid, Cideal, 2001.
- SOGGE, David (ed.). *Compasión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*. Barcelona : Icaria, 1998.
- STRANGE, Susan. *States and Markets. An Introduction to International Political Economy*. London: Pinter, 1988
- \_\_\_\_\_. "Political Economy and International Relations". In BOOTH, Ken and SMITH, Steve (eds), *International Relations Theory Today*. Cambridge: Polity Press, 1995.
- WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. Reading: Addison Wesley, 1979.
- WHITE, John. *The Politics of Foreign Aid*. New York: St. Martin's Press, 1974.
- YOUNG, Oran. *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and Environment*. London, Cornwell University Press, 1989
- ZELYSTRA, Willem. *Aid or Development: the Relevance of Development Aid to Problems of Developing Countries*. Leyden: A.W.Sitjhoff, 1975.

# A Tríplice Fronteira e a Guerra ao Terror: dinâmicas de constituição da ameaça terrorista no Cone Sul

Arthur Bernardes do Amaral

Os atentados terroristas ocorridos no dia 11 de setembro de 2001 contra a sede do Pentágono (Washington) e as Torres Gêmeas do *World Trade Center* (Nova York) são considerados por muitos autores como o mais importante marco histórico do início do século XXI (Chomsky, 2002). Talvez nenhum outro evento tenha tido repercussões tão amplas e decisivas sobre a política mundial contemporânea desde o colapso da URSS e o conseqüente fim da Guerra Fria dez anos antes, em 1991. Os atentados significaram um momento de inflexão tanto na história dos EUA quanto da própria ordem mundial (Booth & Dunne, 2002). No que tange à história norte-americana, foi a primeira vez em quase dois séculos que o território norte-americano foi atacado diretamente por um inimigo externo. Somente os eventos que ficaram conhecidos como a Segunda Guerra de Independência, ocorridos entre 1812 e 1815, impuseram traumas físicos, materiais e simbólicos próximos àqueles dos atentados de 2001. No que se refere ao plano internacional, ao atingir os principais símbolos do poderio econômico e militar da maior potência mundial, os militantes da rede al-Qaeda impuseram um fim dramático à “América Inviolável” (Pecequillo, 2003) e contribuíram decisivamente para a consolida-

ção do então emergente unilateralismo norte-americano (Santoro, 2004). O dia, poderia se dizer, marca o fim de uma era (Booth & Dunne, 2002).

Em outras palavras, seja no contexto particular norte-americano ou numa esfera internacional mais ampla, os impactos do 11 de Setembro se fizeram sentir em múltiplos âmbitos de forma decisiva. Isto considerado, é razoável pensar que também as relações entre EUA e América do Sul tenham sido direta ou indiretamente afetadas pelos desdobramentos dos múltiplos e variados processos políticos relacionados a este evento-chave da história do início do século XXI. No presente artigo, quero analisar um dos âmbitos deste relacionamento. Mais precisamente, a presente pesquisa trabalha “a questão da Tríplice Fronteira”.

Pelo termo, entendo as múltiplas dinâmicas político-históricas associadas – de forma direta ou indireta – à suposta atuação de agentes do terrorismo internacional ou seus financiadores na região onde confluem as fronteiras de Brasil, Argentina e Paraguai. Analisarei o processo de representação da Tríplice Fronteira como potencial foco de ameaça à segurança dos EUA. Tendo eleito o governo

---

*Arthur Bernardes do Amaral é Mestrando em Relações Internacionais na PUC-Rio, pesquisador-associado do Grupo de Acompanhamento e Análise do Terrorismo Internacional (GAATI-UFRJ) e assistente de pesquisa do Radar do Sistema Internacional (RSI-CGEE). Contato: arthur.bernardes@gmail.com.*

---

*Este texto lança as bases para o desenvolvimento da dissertação de mestrado intitulada “A Guerra ao Terror e a questão da Tríplice Fronteira na agenda de segurança dos EUA (2001-2004)”, a ser desenvolvida no âmbito do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio. Agradeço os comentários e a constante gentileza da Prof<sup>a</sup>. Mônica Herz (minha orientadora) e do Prof<sup>o</sup>. Nizar Messari. Possíveis falhas ou omissões nesta contribuição, contudo, são de minha exclusiva responsabilidade.*



norte-americano como o principal ator do processo de securitização da Tríplice Fronteira, tomarei os relatórios *Patterns of Global Terrorism* (PGT) de 1992 a 2004 como a minha principal fonte. Examinarei, assim, os documentos do Departamento de Estado dos EUA, de modo a mapear os discursos norte-americanos quanto à questão da TF. Assim operando, quero esboçar os primeiros movimentos no sentido de demonstrar que, ao contrário do que prega o senso comum, a América do Sul não é ignorada no âmbito da Guerra ao Terror: ao contrário disto, minha hipótese é de que ela se impõe como um cenário de inegável importância para a agenda de segurança do governo dos EUA.

Almejo mais apresentar a discussão e incitar o debate acerca da questão da TF do que propriamente apresentar conclusões definitivas acerca do tema. Para tanto, busco inicialmente caracterizar a TF expondo algumas das representações a ela associadas, destacando o imperativo de ex-

## **A América Latina nunca esteve fora do foco de atenção do governo dos EUA no referente a sua agenda de segurança; apenas se fez presente de diferentes maneiras e com variados graus de intensidade.**

plorarmos a questão sob uma ótica não-estereotípica e informada pela Teoria das Relações Internacionais, particularmente utilizando a literatura dos Estudos de Segurança Internacional. O texto que se segue está dividido em seis seções. Primeiramente, traço um histórico da inserção das questões de segurança no conjunto das relações entre EUA e América do Sul. Em seguida, reduzo meu foco de atenção para fornecer uma caracterização da Tríplice Fronteira. Na quarta parte, apresento a teoria da securitização da Escola de Copenhague, o instrumental que pretendo aplicar a meu estudo de caso. Desenvolvo, então, um sucinto exercício de análise dos discursos norte-americanos sobre o terrorismo no período pós-11 de Setembro examinando a *National Security Strategy* (NSS) de 2002. Na sexta seção, dedico-me a mapear a referência à questão da TF nos relatórios do Departamento de Estado norte-americano sobre terrorismo. Analisando documentos de 1992 a 2004, observo as mutações sobre as representações discursivas da TF e algumas das conseqüências políticas práticas que estes discursos viabilizam. Por fim, traço breves considerações finais e aponto para os desenvolvimentos futuros da presente pesquisa.

### **Um breve histórico da América do Sul na agenda de segurança norte-americana**

O engajamento dos EUA nas questões de segurança na América Latina e, particularmente, na América do Sul tem sido freqüente desde de a sua independência em 1776, mas ganha maior força com a emergência da Guerra Fria e o

receio quanto à possível instalação da “ameaça comunista” nos países do hemisfério ocidental. O Pacto do Rio (TIAR – 1947) e a Organização dos Estados Americanos (OEA – 1948) são algumas das principais instituições formuladas com o intuito de permitir uma maior coordenação hemisférica liderada pelos EUA para a contenção do comunismo internacional no continente americano. Da mesma forma, as intervenções na Nicarágua, Guatemala e Cuba, a promoção da Aliança Para o Progresso e o apoio a regimes de militares em países como Brasil e Chile são alguns exemplos da atuação dos EUA na América Latina e do papel desempenhado pela região na agenda de segurança norte-americana durante a Guerra Fria (Smith, 2007).

Na década de 1980, as drogas – e o conseqüente processo de “certificação”<sup>1</sup> dos países que cooperam no combate ao narcotráfico – são incorporadas pelo governo Reagan na pauta de segurança dos EUA para o hemisfério ocidental, dando início a um processo que desembocaria na “Guerra às Drogas” (*War On Drugs*) proclamada por Bush Sênior, em 1991. Já com o fim da Guerra Fria a segurança dá lugar à agenda econômica enquanto prioridade dos formuladores da política externa dos EUA para a região (Vilas, 2003, p. 391). O estabelecimento do NAFTA e proposição da ALCA, assim como o conteúdo mais cooperativo e menos coercitivo da Aliança para as Américas são alguns dos principais indicativos destas significativas mudanças (Herz, 2002). A doutrina do *Engagement and Enlargement* promovida pelo governo Clinton – a expansão das “democracias de mercado” via um renovado engajamento dos EUA na comunidade internacional – passa a informar em larga medida as relações hemisféricas. Porém, mesmo diante desta nova conjuntura, a agenda de segurança não será ignorada.

No período do pós-Guerra Fria, “em termos de objetivos estratégicos, o governo norte-americano se concentraria em duas agendas: a promoção das reformas neoliberais e o combate ao comércio ilícito de drogas” (Herz, 2002, p. 86). Com a derrocada da URSS e diante da definição inicial das novas ameaças à segurança norte-americanas (estados-falidos, estados-párias, difusão de ADMs, organizações terroristas transnacionais, etc.) a América do Sul não se torna imediata ou automaticamente uma região de alta prioridade para o governo dos EUA. O subcontinente é relativamente marginalizado, pois é tido como politicamente seguro, em larga medida devido à noção de que a prevalência norte-americana não é mais contestada por qualquer ator extracontinental ou governo do próprio subcontinente (Vilas, 2003). Ao mesmo tempo em que retira o caráter prioritário da região, este processo de redefinição do papel da América do Sul amplia o escopo da agenda de segurança norte-americana no hemisfério de forma a incluir questões como “o apoio à democracia, política de migração, proteção de fronteiras, terrorismo, tráfico de

drogas, desastres naturais e meio ambiente” (Herz, 2002, p. 87). Este segundo movimento, por sua vez, resgata alguma importância para o continente sul-americano nesta agenda específica, com destaque para o caso colombiano enquanto “estado falido” e centro produtor de drogas. Com Clinton, e sobretudo com George W. Bush depois dos atentados de 11 de Setembro, os EUA aumentam a assistência militar à Colômbia e retomam a contra-insurgência como pauta para a política de segurança hemisférica.

Diante do exposto, está claro que a América Latina nunca esteve fora do foco de atenção do governo dos EUA no referente a sua agenda de segurança; simplesmente se fez presente de diferentes maneiras e com variados graus de intensidade. Sua inserção mais recente, já no âmbito da Guerra ao Terror, se deu com a crescente articulação entre as novas ameaças, sobretudo no que se refere ao nexo entre crime organizado e terrorismo (Youngers, 2003, p. 1). Esta lógica se apresentava ao governo norte-americano já na década de 1990, a partir da experiência dos países andinos, onde o tráfico de drogas se articulava a outros crimes como a lavagem de dinheiro e a corrupção governamental. A expressão *narcoterrorismo* tem raiz nesta mesma época e se referia originalmente aos casos colombiano e peruano, onde o tráfico de drogas se inter-relacionava com organizações armadas irregulares (Vilas, 2003, p. 394). Após o 11 de Setembro, esta lógica é bastante reforçada. Em 2002, o então Procurador Geral norte-americano, John Ashcroft, alegaria que “o terrorismo e as drogas andam juntos como os ratos e a peste bubônica [...]. Eles vicejam nas mesmas condições, se apóiam mutuamente e se retro-alimentam” (Dunne & Wilson *apud* Youngers, 2003, p. 1). A autoridade norte-americana se referia, mais uma vez, ao caso colombiano, o conflito que em larga medida se tornou o ponto focal da política de segurança norte-americana no hemisfério desde o pós-Guerra Fria. Porém, apesar deste papel de destaque, a Colômbia não seria o único caso onde se identificaria a potencial correlação entre o crime organizado e o terrorismo no novo cenário da Guerra ao Terror. A região que conhecemos como Tríplice Fronteira – onde confluem as fronteiras de Brasil, Argentina e Paraguai – é um outro foco de atenção das autoridades norte-americanas.

### **Caracterizando a Tríplice Fronteira.**

O Brasil possui um total de nove tríplices fronteiras, se por tal termo entendemos a interseção das fronteiras de três diferentes países. A região que aqui nos interessa é a mais notória destas interseções: a junção entre as fronteiras de Paraguai, Argentina e Brasil, no estado brasileiro do Paraná. Um dos fatores que diferencia a Tríplice Fronteira (TF) das outras fronteiras tríplices do Brasil é a presença de três cidades de médio porte nesta confluência de limites territoriais e a conseqüente intensidade dos fluxos humanos e econômicos que têm lugar na região. As referidas cidades são Foz do Iguazu (Brasil), Ciudad Del Este (Paraguai) e

Puerto Iguazu (Argentina) e juntas somam uma população de mais de 500 mil habitantes (*ver mapa abaixo*).

Desde o final de década de 1960, Ciudad Del Este e principalmente Foz do Iguazu se tornariam o destino de grande contingente de imigrantes de origem árabe que, dentre outros motivos, deixavam seus países para fugir dos diversos conflitos que tiveram lugar no Oriente Médio após o fim da Segunda Guerra Mundial. Atualmente, a comunidade de descendência árabe presente na região é considerada a segunda mais importante da América do Sul, somente atrás daquela presente em São Paulo. Embora não-oficial, a estimativa mais razoável para a população da colônia árabe na TF é de aproximadamente “18.000 indivíduos, majoritariamente libaneses, em uns 90%, e uma pequena porcentagem de sírios, egípcios, palestinos e jordanianos” (Béliveau & Montenegro, 2006, p. 24). O fato de uma parcela dos imigrantes libaneses que residem na TF ser original do Vale do Bekaa – área tida como o núcleo de origem e atuação do Hizballah<sup>2</sup> – e enviar periodicamente variadas somas de dinheiro para o Líbano, levou autoridades de segurança norte-americanas a cogitar que a TF estivesse servindo como (1) fonte de financiamento para o Terrorismo Internacional e/ou (2) refúgio onde agentes de diversos grupos considerados terroristas pelos EUA – Hizballah, Jihad Islâmica, Gamat al-Islamiya, Hamas, al-Qaeda, entre outros – permaneciam imunes ao escrutínio de autoridades de segurança.

A inter-relação entre a TF e imputações que a representam como uma área relacionada ao terrorismo internacional se faz sentida até na própria origem do termo utilizado para denominar este espaço transfronteiriço. Quando pesquisamos a história dos modos de se referir à confluência das fronteiras de Brasil, Paraguai e Argentina, podemos constatar que “antes dos anos [19]90, quando aparecia uma referência para a região em seu conjunto, se falava de zona, região ou área das três fronteiras” (Rabossi, 2004, p. 24). Embora já houvesse alguma integração local das cidades, é provável que esta ainda não fosse suficiente para fazer com que a junção das três fronteiras fosse tida como uma entidade una e distinta das partes que a compunham.

“A transformação no substantivo próprio ‘Tríplice Fronteira’ aparece a partir da suspeita da presença de terroristas islâmicos na região depois dos atentados na embaixada de Israel em 1992 e, particularmente, depois dos atentados à Asociación de Mutuales Israelitas Argentinas [AMIA] em 1994. Em 1996, essa denominação será incorporada oficialmente pelos governos dos respectivos países no ‘encontro dos Ministros do Interior da República Argentina, da República do Paraguai e da Justiça da República Federativa do Brasil’ firmado na cidade de Buenos Aires” (Rabossi, 2004, p. 24).

Desta maneira, o próprio conceito de TF, enquanto uma entidade que transcenda suas partes sem negá-las, nasce intimamente relacionado a questões de segurança,

mais especificamente ao terrorismo e outras dinâmicas de caráter inter- e transnacional. Desta maneira, ao trabalhar a TF somos impelidos a analisar sua incorporação às novas agendas de segurança e pensar as possibilidades políticas que decorrem da sua instrumentalização. Contudo, até o presente momento a questão da Tríplice Fronteira – a suposta associação da região ao terrorismo internacional – ainda é um tema tanto polêmico quanto subexplorado. Em certa medida, o contingente de trabalhos relacionados à questão TF aumenta após o 11 de Setembro, mas o aspecto qualitativo destas abordagens ainda está aquém do desejado enquanto contribuição significativa ao debate acadêmico: embora a subexploração da temática esteja sendo paulatinamente superada, ainda estamos diante do franco risco de subteorização.

## O conceito de Tríplice Fronteira nasceu intimamente relacionado a questões de segurança, mais especificamente ao terrorismo e a outros fenômenos de caráter internacional e transnacional.

No campo particular dos estudos sobre segurança internacional, a TF tem sido associada muito claramente à imagem de uma área sem lei em que inexistem controles estatais e o crime organizado prospera explorando o livre fluxo de ilícitos transnacionais de variadas naturezas. Sua incorporação à agenda de combate ao terrorismo se dá em inícios da década de 1990. Com os atentados à embaixada de Israel em 1992 e à *Asociación de Mutuales Israelitas Argentinas* (AMIA) em 1994, o governo argentino levanta a tese de que o Hizballah teria sido o responsável pelos ataques à bomba e que os militantes do grupo teriam usado a TF como refúgio para planejar a execução dos atentados. Neste período, é gerado “o estigma que pesa sobre [...] a Tríplice Fronteira” (Rabossi, 2004, p. 21). Já nesta época, e mais ainda depois do 11 de Setembro, a região é vítima de estereótipos que a retratam como um lugar maldito, uma “área cinzenta” (Bartolomé, 2003, p. 34) controlada por organizações “metade criminosas, metade políticas”. A representação mais agressiva nos é fornecida por Robinson (2000). O autor alega que:

The anus of the earth is cut into the jungle on the Paraguayan side of the Paraná River – a home-away-from-home for the South American drug cartels, Chinese Triads, Japanese Yakusa, Italian gangsters, Russian gangsters, Nigerian gangsters and Hezbollah terrorists – and is called Ciudad del Este. A city of two hundred thousand hustlers, whores, hoodlums, revolutionaries, thugs, drug traffickers, drug addicts, murderers, racketeers, pirates, mobsters, extortionists, smugglers, hit men, pimps and wannabes, it was the creation of Paraguay’s former dictator, Alfredo Stroessner (Robinson, 2000, p. 13).

Esta representação não é exclusividade de Robinson.

Moisés Naím (2006), por exemplo, se refere à TF como um “grande ponto de encontro para contrabandistas de todos os tipos”, uma região que se tornou atrativa para esses atores devido a “sua legislação fácil, governo passivo e suas forças policiais irrelevantes ou sob controle [do crime organizado]” (Naím, 2006, p. 136).

Diante da complexidade intrínseca à realidade empírica, não seria exagero dizer que estas visões da TF são um tanto quanto caricaturais. Isto não implica negar a existência de atividades ilícitas na região, mas reconhecer que ao classificar todos os habitantes de Ciudad Del Este como criminosos ou alegar que o controle estatal na região é intrinsecamente corrupto ou ineficiente, estamos operando generalizações simplistas. Mas mesmo que não possuam correspondência empírica, tais representações informam e pretendem justificar as práticas políticas dos diversos atores que operam na região. A política de segurança dos EUA para a América do Sul no âmbito da Guerra ao Terror é um dos campos influenciados.

Ainda sob os impactos do 11 de Setembro, a percepção da TF como potencial refúgio de agentes do terrorismo internacional levou Douglas Feith – então Subsecretário de Defesa dos EUA, o terceiro na hierarquia do Pentágono, somente abaixo do Secretário Donald Rumsfeld e do vice-secretário Paul Wolfowitz – a cogitar um ataque norte-americano à região de intersecção das fronteiras de Brasil, Argentina e Paraguai. No único ponto em que o termo “América do Sul” é mencionado no relatório da comissão sobre o 11 de Setembro, o documento nos informa que:

“Em um memorando que aparenta ser do Subsecretário de Defesa, Douglas Feith, para Rumsfeld, datado de 20 de Setembro [de 2001], o autor [Feith] manifestou desapontamento com as limitadas opções imediatamente disponíveis no Afeganistão e a falta de opções em solo. O autor [Feith] sugere, em lugar disso, atacar terroristas fora do Oriente Médio na ofensiva inicial, talvez escolhendo deliberadamente um alvo não al-Qaeda como o Iraque. Como eram esperados ataques dos EUA no Afeganistão, *um ataque americano na América do Sul* [grifo meu] ou no Sudeste da Ásia poderia ser uma surpresa para os terroristas” (The 9/11 Commission Report, pp. 559-560)

No mesmo sentido, Seymour M. Hersh (2004) – prestigiado repórter norte-americano, ganhador do Prêmio Pulitzer e responsável pela divulgação do escândalo de Watergate – nos informa que, alguns dias depois dos ataques de 11 de Setembro, o então Secretário de Defesa Donald Rumsfeld pediu que:

“o General Charles Holland, da Aeronáutica, comandante de quatro estrelas das Operações Especiais (...), compilasse uma lista de alvos terroristas para retaliação imediata. O General retornou duas semanas mais tarde com quatro

possíveis alvos – fortalezas islâmicas suspeitas na Somália, Mauritània, Filipinas e na *Tríplice Fronteira* [grifo meu], ponto onde se encontram Brasil Paraguai e Argentina” (Hersh, 2004, pp. 289-290).

Diante das implicações políticas que poderiam derivar da percepção norte-americana da suposta presença de agentes do terrorismo internacional na TF, faz-se claro que a investigação sobre a questão da Tríplice Fronteira tem uma relevância que transcende a academia. Ao analisar o processo de securitização da TF e perguntar sobre as consequências desta dinâmica, o trabalho nos permite criticar os desdobramentos práticos de algumas das imputações feitas à região. Mas o que podemos entender pelo termo “securitização”? O conceito tem ganhado espaço no vocabulário de analistas, mas nem sempre é trabalhado com o devido rigor. Para que possamos evitar esta armadilha recorrente, detalhamos na seguinte seção o instrumental proposto pela Escola de Copenhague.

### **O Caminho até Copenhague: a securitização como instrumento para a análise da TF.**

A história da disciplina de Relações Internacionais e a dos estudos sobre segurança se confundem. A inspiração original que instigou a institucionalização da disciplina na primeira metade do século XX adveio em larga medida da tentativa de compreender o fenômeno da guerra com o intuito de evitar que os flagelos da Primeira Guerra Mundial viessem a se repetir no futuro. Por seu caráter crucial no estabelecimento dos limites e da própria identidade da disciplina, o conceito de segurança permaneceu longo tempo sem ser problematizado. A clássica noção do Dilema de Segurança formulada por John Herz (1950) talvez seja um dos principais pilares do pensamento sobre segurança internacional em seu sentido tradicional. Para o autor, em uma sociedade anárquica, não havendo autoridade superior que possa regular os (eternos) conflitos entre unidades em interação, as partes não contam com ninguém além delas próprias para garantir sua segurança: trata-se de um ambiente de auto-ajuda onde se opera um jogo de soma-zero no qual o poder adquirido por um estado implica o declínio automático da segurança dos outros.

Nos termos tradicionais (Walt, 1991), os estudos sobre a segurança se dedicam basicamente à segurança do Estado, medida em termos do poder material disponível para lidar com ameaças de cunho essencialmente militar. A prevalência do neorealismo nas décadas de 1970 e 1980 daria sustentação a esta perspectiva, que atribuía à balança de poder o *status* de garante da segurança internacional e da estabilidade sistêmica (Waltz, 1979, Mearsheimer, 1990). Entretanto, já em inícios dos anos 1980 inicia-se um incipiente debate sobre o conceito e as concepções vigentes sobre segurança (inter)nacional. A dissolução da URSS, em 1991, evidenciou a franca insuficiência analítica das perspectivas tradicionais e forneceu as condições para que o debate sobre o conceito de segurança saísse de seu estado

de torpor. Diante de um crescente consenso quanto à inadequação das perspectivas clássicas, uma abordagem ampliada que abarcasse outros setores ou domínios para além do militar nas análises sobre questões de segurança pôde ganhar terreno.

O ano de 1983 é o ponto de inflexão original para estes novos rumos da subárea. Neste ano, Richard Ullman publica artigo pioneiro da agenda ampliadora no periódico *International Security*, defendendo a necessidade de pensarmos a redefinição da Segurança. O autor nos fala do equívoco em que se incorre ao tratar a segurança nacional somente em termos militares: assim operando, se negligenciam outras tantas fontes de insegurança. Tratando pela primeira vez de ameaças não-militares, Ullman redefine a segurança como:

“Uma ação ou seqüência de eventos que (1) ameace drasticamente e em um relativo curto espaço de tempo à qualidade de vida dos habitantes de um Estado, ou (2) ameace significativamente estreitar a gama de escolhas política disponíveis a um estado ou a entidades privadas não-governamentais (pessoas, grupos, corporações) dentro do Estado” (Ullman, 1983, p. 133).

Esta definição permitiu ao autor incluir, na agenda da subárea, “outras dimensões de segurança” como a questão ambiental e o controle de recursos energéticos. Ainda em 1983, Buzan (1983) caminha neste mesmo sentido de ampliação, enumerando cinco diferentes *setores* – militar, político, econômico, societal e ambiental – que poderiam ser pensados como fontes de ameaça e incorporados aos estudos sobre segurança. Esta nova conceitualização será posteriormente incorporada nos trabalhos da chamada Escola de Copenhague, que tem no próprio Buzan e em Ole Wæver seus dois principais expoentes. Os dois autores, junto a Jaap de Wilde, publicariam em 1998 o livro *Security: a New Framework for Analyses*. A obra é considerada um marco na subárea, pois condensa em um mesmo volume os principais conceitos e proposições da Escola de Copenhague com o declarado propósito de reestruturar o campo dos Estudos de Segurança Internacional.

Buzan et al (1998) propõem uma “visão radical” dos estudos de segurança; uma síntese que combina elementos das perspectivas tradicionalistas e ampliadoras, de modo a superar ambas as abordagens. Tal proposta seria operacionalizada através da exploração das ameaças a objetos de referência (*referent objects*) e da securitização destas ameaças – que poderiam ser tanto militares quanto não-militares. Indicando uma clara ruptura com as abordagens até então desenvolvidas, a noção de securitização se propõe a trazer a contribuição da teoria social-construtivista para os estudos de segurança, com o intuito de entender o processo de construção de ameaças como um tipo particular de política intersubjetiva.

Os autores definem *segurança* (enquanto sinônimo de securitização) como o “movimento que leva a política além as

regras do jogo estabelecidas e enquadra a questão como um tipo especial de política ou como acima da [mesma] política” (*idem*, p. 19). As questões securitizadas “são apresentadas como ameaças existenciais, requerendo medidas de emergência e justificando ações que fogem das restrições normais do procedimento político” (*idem*, p. 24). Sendo questões de sobrevivência, elas são tidas como mais importantes que as demais e detentoras de prioridade absoluta. Como um processo intersubjetivo e socialmente construído “a segurança não reside nos objetos ou nos sujeitos, mas *entre* os sujeitos”. Nesse sentido, o discurso do ator securitizante por si só não basta, pois uma questão somente é definitivamente securitizada se a audiência a aceita como tal, uma vez que o agente

## A Guerra ao Terror é tida como uma iniciativa de alcance global e de duração incerta, na qual os EUA têm a missão de se engajar para defender seus valores fundamentais e “estender os benefícios da liberdade pelo globo”.

securitizador precisa de permissão para transgredir legitimamente as regras: o sucesso da securitização não é definido pelo ator securitizador, mas pela audiência a qual se direciona o ato de securitização. A securitização é, antes de tudo, um ato de fala, pois independente de uma real ameaça existir ou não; o próprio ato de dizer “segurança” é capaz de declarar uma condição de emergência (*idem*, pp. 21, 24). Desta maneira, o foco do analista deve recair sobre a atribuição de problemas de segurança a fontes específicas (*idem*, p. 44) para entender a construção social da ameaça e analisar quem pode “fazer” segurança em nome do que. Uma definição sistemática do conceito de securitização é oferecida por Buzan & Wæver (2003) em livro posterior. Os autores definem securitização como:

“O processo discursivo através do qual uma compreensão intersubjetiva é construída dentro de uma comunidade política para tratar algo como uma ameaça existencial a um objeto de referência e possibilitar a requisição de medidas emergenciais e excepcionais para lidar com a ameaça” (Buzan & Wæver, 2003, p. 491).

Considerando que a proposta inicial deste trabalho é proceder a uma análise dos discursos e das imputações atribuídas à TF, este instrumental analítico mostra-se de grande valia e adequação. Contudo, antes de operar este movimento e analisar o texto sobre a região, cabe entender como contexto mais geral onde o terrorismo internacional é representado como uma ameaça existencial ao EUA no momento pós-11 de Setembro. A *National Security Strategy* (NSS) de 2002 condensa a retórica que se desenvolveu após os ataques ao *World Trade Center* e ao Pentágono e nos oferece uma fonte adequada nesse sentido.

## A Securitização do Terrorismo no pós-11 de Setembro: a onipresença da ameaça terrorista na NSS 2002

A *National Security Strategy* (NSS) trazida a público em setembro 2002 de certa forma condensa o conjunto de discursos norte-americanos quanto à ameaça terrorista e os meios de atuação política mais adequados para a ela se contrapor. Trata-se, pois, de uma síntese das diretrizes gerais da política externa norte-americana no âmbito da Guerra ao Terror. Uma análise do texto nos permite observar que o ambiente internacional é representado como fonte de novas ameaças à segurança norte-americana. Mais do que se concentrar sobre focos de insegurança que possam afetar o aparato institucional dos EUA, o documento destaca as ameaças ao “modelo [norte-americano] de sucesso nacional: a liberdade, a democracia e a livre iniciativa” (NSC, 2002, apresentação). A Guerra do Terror é tida como uma iniciativa de alcance global e de duração incerta, na qual os EUA têm a missão de se engajar para defender a seus valores fundamentais e “estender os benefícios da liberdade pelo globo”. O ambiente internacional pós-11 de Setembro é marcado pela presença de uma ameaça terrorista de âmbito e alcance global que exige uma reação igualmente global que os EUA aceitariam de bom grado o papel de liderar (NSC, 2002, p. 5). A representação de um ambiente internacional caracterizado pela onipresença do terrorismo possibilita um acirramento do unilateralismo latente da política externa norte-americana (Leffler, 2003) e permite que os formuladores da política externa norte-americana afirmem que “milhares de terroristas permanecem livres em células na América do Norte, América do Sul, Europa, África, no Oriente Médio e pela da Ásia” (NSC, 2002, p. 5), demandando e justificando um maior engajamento dos EUA no combate ao terrorismo em todo o globo – incluindo aqui, como expresso acima, um novo engajamento com a América do Sul.

No que tange ao hemisfério ocidental de forma mais genérica, a NSS (NSC, 2002, p. 10) nos informa do estabelecimento de “coalizões flexíveis com países que compartilham nossas prioridades”. Citando México, Brasil, Canadá, Chile e Colômbia, o texto fala de um hemisfério “verdadeiramente democrático” que opere de forma integrada na promoção de segurança, prosperidade e esperança. O combate ao narcotráfico não é esquecido. O próprio tráfico de drogas, assim como os conflitos que dele derivam poderiam “por em perigo a saúde e a segurança dos Estados Unidos” (NSC, 2002, p. 10). Este quadro torna necessária uma política externa que prime pelo auxílio às nações andinas para que estas possam “ajustar suas economias, tornar efetivas suas leis, derrotar organizações terroristas e eliminar o suprimento de drogas” (NSC, 2002, p. 10).

Dessa forma, assim como acontece no âmbito mais específico dos discursos sobre a Tríplice Fronteira (ver a próxima seção), esta representação de um ambiente inter-

nacional marcado pela onipresença do terrorismo aliada à representação de um ambiente sul-americano de fragilidade institucional, economias desreguladas, áreas sem lei e atuação do crime organizado são as responsáveis por impelir, justificar e possibilitar a constituição de um revigorado engajamento norte-americano com os países do hemisfério ocidental. Nesse sentido, o discurso norte-americano constitui uma ameaça que possibilita uma renovada atuação junto aos demais países do hemisfério que são tidos como potencialmente corruptos, indispostos ou incapazes de aplicar suas leis, e desprovidos dos recursos necessários para combater o tráfico de drogas e a ameaça terrorista. Assim como aconteceu no passado, ainda hoje certas formas discursivas de desrespeito à alteridade, expressas pelas diferentes conotações semânticas atribuídas à América Latina, dão contorno ao relacionamento entre o Eu norte-americano e o Outro *latin american* (Feres Jr., 2005)<sup>3</sup>.

### **Mapeando os discursos sobre o terrorismo internacional na América do Sul: a questão da TF nos Patterns of Global Terrorism (PGT)**

O ano de 1992 marca a primeira vez em que a potencial atuação do Hizballah na América do Sul é mencionada nos relatórios do Departamento de Estado norte-americano. O atentado à Embaixada de Israel em Buenos Aires ocorrido neste ano – que deixou 29 mortos e 242 feridos – é o responsável por fazer com que o governo dos EUA atentasse para a possibilidade de agentes do terrorismo *internacional* atuarem no continente sul-americano. Cita-se que a Jihad

### **Ainda sob o impacto do 11 de setembro, a percepção da Tríplice Fronteira como potencial refúgio de terroristas levou o Subsecretário de Defesa dos EUA a cogitar um ataque norte-americano à região.**

Islâmica – grupo armado vinculado ao Hizballah – requisiu a autoria dos atentados e este fato teria chamado a atenção das autoridades norte-americanas para as comunidades xiitas que imigraram recentemente para as “remotas áreas fronteiriças” de Brasil, Argentina e Paraguai; região que “poderia prover cobertura para terroristas internacionais”. Não se utiliza ainda o termo “Triborder Area” e o atentado do ano anterior simplesmente não é mencionado no relatório de 1993. Em 1994, contudo, a explosão de um carro-bomba em frente à AMIA deixaria 86 mortos, 242 feridos e recolocaria, agora de forma definitiva, a América do Sul no mapa norte-americanos de potenciais espaços de atuação do terrorismo internacional. A Jihad Islâmica, mais uma vez, é indicado como o principal suspeito e o grupo Ansar Allah é citado como um dos que expressaram apoio à ação. Utiliza-se, pela primeira vez, o termo “Triborder Area” para se referir à confluência das frontei-

ras de Brasil, Argentina e Paraguai e a potencial presença de militantes do Hizballah na região já “inspira preocupação” (PGT de 1994)<sup>4</sup>.

Os relatórios dos anos seguintes – 1995, 1996, 1997, 1998 – reforçam a retórica. Destaca-se o empenho das autoridades argentinas na apuração dos culpados e seu papel de liderança nos esforços de cooperação regional para atividades de contraterrorismo – principalmente junto a Brasil e Paraguai para aumentar o controle sobre a região fronteiriça. Embora sejam presos cidadãos argentinos (Carlos Telleldín – acusado de fornecer a van utilizada no atentado à AMIA), o Hizballah ainda é tido o “principal suspeito” (PGT 1995). Expressam-se as “crescentes preocupações [norte-americanas] de segurança” (PGT 1996), embora os relatórios se restrinjam a mencionar a articulação dos governos argentino, brasileiro e paraguaio para aumentar os controles sobre a TF em trechos bastante exíguos e sem maior detalhamento sobre estas ações. Os pontos focais de atenção no que tange ao combate ao terrorismo a América Latina continuam sendo a insurgência na Colômbia e no Peru.

A partir de 1997, os relatórios começam a destacar as iniciativas regionais de articulação entre governos sul-americanos para a prevenção do terrorismo. A Argentina é tida como o mais bem-disposto colaborador, liderando estes esforços de cooperação. O fato de o país ter sediado uma conferência para discutir a prevenção ao terrorismo em 1996 (para a qual foram convidados representantes do governo dos EUA e de sete outros países) e o encontro dos representantes da OEA em 1997 (no qual seria criado o

Comitê Interamericano para o Terrorismo) faz da Argentina o principal interlocutor dos norte-americanos na América do Sul. Sublinha-se a necessidade de aprimorar as ações governamentais para “eliminar o financiamento do terrorismo”,

mesmo sem mencionar suas possíveis fontes. A criação da Comissão Tripartite para a TF – mencionada como resultado do encontro dos Ministros da Justiça e do Interior de Brasil, Argentina e Paraguai em 1996 – é citada como a mais bem-vinda atitude regional nesse sentido (PGT 1997). Ao mencionar a TF, fala-se agora do “terrorismo islâmico” de forma genérica e não mais especificamente do Hizballah ou da Jihad Islâmica, elogiando a “ativa promoção de cooperação contraterrorista regional” entre Brasil, Argentina e Paraguai. As investigações argentinas sobre os atentados à embaixada de Israel e a AMIA progredem, apontando agora para uma possível conexão de funcionários da embaixada iraniana em Buenos Aires com os atentados (PGT 1998).

O relatório de 1999 representa as mais significativas inflexões no trato sobre a questão da Tríplice Fronteira. Primeiramente, cabe destacar o destaque atribuído à ame-

ação terrorista na região já nas primeiras linhas da seção “Latin America Overview”. Lê-se que “embora a maior parte de América Latina continue livre de ataque terroristas, a Colômbia, o Peru e a região da Tríplice Fronteira experimentaram atividade terrorista”. No caso colombiano e peruano as atividades se referiam aos variados seqüestros, mortes de civis e escaramuças entre forças de segurança estatais e militantes da insurgência armada que já assolavam os dois países e eram relatados pelos PGT há anos. Contudo, no que tange à TF, a atividade terrorista relatada se referia basicamente ao mandato de prisão expedido contra “o líder terrorista do Hizballah, Imad Mughniyah” – responsabilizado pelas autoridades argentinas pelo atentado de 1992 contra a embaixada de Israel.

As atividades de controle promovidas por Brasil, Argentina e Paraguai para a TF são tidas como suficientes:

### **Nos documentos dos EUA, observa-se uma recorrência de discursos que associam a Tríplice Fronteira a uma combinação de narcotráfico, ilícitos transnacionais, lavagem de dinheiro, ausência ou ineficiência de controles estatais e corrupção governamental.**

o texto nos informa que os ditos países “consolidaram esforços para minar as atividades ilícitas de indivíduos ligados a grupos terroristas islâmicos na TF” (PGT 1999). Mas a grande inovação se apresenta em um pequeno trecho fora da seção dedicada à Argentina. Pela primeira vez, desde 1992, cria-se uma subseção específica para a “Triborder Region: Argentina, Brazil, and Paraguay”. Se antes a potencial conexão da área ao terrorismo internacional era tratada de forma secundária, posto que inserida no contexto mais geral dos atentados ocorridos na Argentina, agora a questão ganha *status* de pauta independente. Como já dito, esta inserção ainda é tímida, se resumindo a um curto parágrafo que repete a retórica dos anos anteriores ao destacar os esforços de cooperação entre Brasil, Argentina e Paraguai. Porém, apresenta-se um elemento novo: impõe-se a ressalva de que “apesar de algum sucesso [nestas iniciativas regionais de controle sobre a área,] a TF continua um ponto focal para o extremismo islâmico na América Latina”. A tendência apresentada em 1999 se consolida decisivamente no relatório do ano seguinte.

O *Patterns of Global Terrorism* de 2000 simplesmente inverte a lógica operante nos anos anteriores: ao invés de subordinar a questão da TF à pauta do terrorismo na Argentina, é a agenda argentina que está incorporada à seção denominada “Triborder (Argentina, Brazil, and Paraguay)”. A região é vista com “preocupação” pelas autoridades norte-americanas. O tratamento da TF como um dos pontos focais do extremismo islâmico é resgatado, apesar do texto deixar claro que não houve quaisquer atos terroristas no Brasil, Argentina e Paraguai no ano re-

latado (1999). Os esforços governamentais dos três países são mencionados, porém “os recursos escassos, as fronteiras porosas e a corrupção” são indicados como “obstáculos” que se impuseram de forma de minar a capacidade de atuação e controle destes agentes estatais. Há então, a menção explícita a apoiadores do Hizballah no Paraguai, citando a prisão de um empresário libanês, sob acusação de manter vínculos financeiros com o Hizballah e violar direitos autorais através da cópia não autorizada de CDs. Ademais, temos também a referência à prisão do palestino Salah Abdul Karim Yassine, que “supostamente teria ameaçado lançar um ataque a bomba contra as embaixadas dos EUA e Israel em Assunção”, tendo sido preso e acusado de entrar ilegalmente no país (no caso, o Paraguai) de posse de documentação falsificada. Os atentados na Argentina ainda são acompanhados, mas visivelmente perdem espaço: agora são eles que ocupam um exíguo parágrafo ao fim da seção.

Com os atentados de 11 de Setembro de 2001, os *Patterns of Global Terrorism* ganham em detalhamento e se tornam os documentos-chave para mapear os novos discursos norte-americanos sobre o terrorismo enquanto ameaça global, regional e local. Ao tratar da América Latina, o relatório fala da coesão hemisférica no âmbito da OEA e na condenação aos ataques terroristas contra o Pentágono e o *World Trade Center*; recordando-se também do recurso ao TIAR. No que se refere à Tríplice Fronteira, consolida-se o interesse sobre a potencial atividade do terrorismo internacional na região. Segundo o próprio texto:

“O 11 de Setembro trouxe renovada atenção para as atividades da organização terrorista libanesa Hizballah, assim como outros grupos terroristas, na região da Tríplice Fronteira de Argentina, Brasil e Paraguai, onde terroristas levantam milhões de dólares anualmente via atividades criminais. (...) Alegações sobre [a existência de] células de apoio a Usama bin Laden ou à al-Qaida na América Latina foram investigadas por organizações de inteligência e segurança (*intelligence and law-enforcement organizations*) locais e dos EUA, mas até o fim do ano elas permaneceram sem corroboração” (PGT 2001, p. 44).

Neste momento, fala-se abertamente que na região já há terroristas e que estes já levantam grandes somas de dinheiro a cada ano. Embora ainda tenha no Hizballah a figura de maior proeminência, consolida-se a tendência – já expressa desde os relatórios de 1998 e 1999 – de sugerir a presença de uma mais variada gama de organizações terroristas atuantes na TF. Por fim, o discurso norte-americano chega mesmo a cogitar a possibilidade de associação entre o Hizballah (xiita) e a al-Qaeda (sunita).

Na seção específica dedicada à TF, a confluência das

fronteiras ganha um mapa indicando sua localização precisa e menciona-se mais uma vez a “nova proeminência” da região após o 11 de Setembro, relatando a presença de uma “grande população árabe” instalada na área. Diz-se que a região é caracterizada desde longa data pela presença do tráfico de drogas e armas, do contrabando, de moedas e documentos falsificados, da lavagem de dinheiro, da pirataria. Não bastasse isso, a TF é representada ainda como um centro nodal (*hub*) de atuação do Hizballah e do HAMAS, que operam na região sobretudo com propósitos logísticos e financeiros. Se antes a Argentina era o principal parceiro norte-americano no referente às atividades de contraterrorismo na área, agora é o Paraguai quem desempenha esse papel. O texto elogia a atuação das autoridades paraguaias na captura de suspeitos na TF e outras cidades do país acusando-os de falsificação de documentos, evasão fiscal e de enviar milhões de dólares para instituições variadas no Líbano; estes recursos seriam provenientes da lavagem de dinheiro e estariam financiando as atividades do Hizballah em todo o mundo.

No *Patterns of Global Terrorism* de 2002, cria-se a seção “Western Hemisphere”, que agora funde em um único corpo as anteriormente separadas seções “Latin America” e “North America”. O grau de detalhamento do relatório aumenta consideravelmente, descrevendo com maior precisão as diversas atividades de contraterrorismo em cada um dos países ou regiões abordadas. O texto admite que, se comparado com outros pontos do mundo, o Hemisfério Ocidental não se configura como uma “zona quente” na Guerra ao Terror. Porém, alerta que agentes do terrorismo internacional já fizeram da região um campo de batalha para promover suas causas, em certo sentido indicando que casos como os atentados ocorridos na Argentina em 1992 e 1994 poderiam voltar a se repetir. A potencial presença de células da al-Qaeda na América Latina ainda é citada, mas deixa-se claro que não houve qualquer informação confirmada a esse respeito. A Tríplice Fronteira é inserida, mais uma vez, mediante a suspeita de financiamento das atividades do Hizballah e HAMAS. A atuação “determinada e cooperativa” de Brasil, Argentina e Paraguai na investigação e combate a atividades financeiras ilícitas é destacado. O convite feito pelos três países para que os EUA fossem incorporados à Comissão Tripartite da TF – que passaria a ser nomeada “Comissão 3+1” – é visto pelos EUA como um “excelente exemplo de prevenção do terrorismo e previdência regional” (PGT 2002, p. 67). Embora sempre busque cumprimentar Brasil, Argentina e Paraguai pelos esforços de cooperação com o governo dos EUA – desde 2001, mas com maior ênfase em 2002 – o PGT menciona a ausência de uma legislação específica para lidar com o terrorismo nos três países como um dos principais óbices à investigação e julgamento dos indivíduos já capturados.

Em 2003, “o fluxo de dinheiro para organizações terroristas islâmicas continua a ser o foco primário do contraterrorismo” na região da TF (PGT 2003, p. 72). Os EUA

investem recursos econômicos e políticos na Comissão 3+1, buscando reforçar a instituição, munir os três países da TF com recursos e treinamento para melhor controlar a fronteira e controlar os fluxos financeiros que dela se originam. A “colaboração ativa” dos governos do Cone Sul no combate ao terrorismo e extradição de suspeitos é reiterada. Em dezembro de 2002 ocorre em Assumpção um encontro da Comissão 3+1, quando é proposta a criação de um centro de inteligência regional para coordenar as atividades entre as unidades regionais de inteligência econômica, controles fronteiriços e outras autoridades responsáveis por crimes relacionados ao terrorismo. Mesmo afirmando que era consenso entre os componentes da Comissão 3+1 que não havia informações disponíveis capazes de provar a ocorrência de “atividades operacionais” na TF, o PGT sustenta que “o financiamento ao terrorismo internacional e a lavagem de dinheiro na área mantém-se como uma preocupação prioritária” e recomenda que se ampliem os “esforços para o desenvolvimento de atividades econômicas legítimas na TF” (PGT 2003, p. 78).

Em 2004 há uma significativa alteração documental. Os *Patterns of Global Terrorism* são substituídos pelos *Country Reports on Terrorism* (CRT). Os impactos do 11 de Setembro sobre a organização na comunidade de inteligência norte-americana e o volume de dados coletados para a elaboração das estatísticas dos relatórios anuais são apontados pelo Departamento de Estado como as justificativas para esta ampla mudança. Esta alteração estrutural, contudo, não implica mudanças no discurso norte-americano. Os variados ilícitos transacionais, assim como a ausência de controles estatais sobre as fronteiras e o fluxo financeiro internacional continuam sendo apontados como os principais problemas a serem combatidos para que se minore a possibilidade de emergência de uma ameaça terrorista no hemisfério ocidental. A Comissão 3+1 ainda é o fórum privilegiado de cooperação do governo norte-americano quando tratando da questão da TF. O Hizballah e HAMAS permanecem como os dois principais atores do terrorismo internacional a serem combatidos.

## Conclusão

O 11 de setembro foi um marco tanto no campo da política internacional quanto da disciplina de Relações Internacionais. Seus impactos se fizeram sentidos em múltiplos âmbitos, entre eles as relações entre os Estados Unidos e a América do Sul no campo da Segurança Internacional. A questão da Tríplice Fronteira se insere precisamente nesta esfera mais geral e se apresenta como uma pauta tanto subexplorada quanto subteorizada por cientistas políticos e internacionalistas. Nas seções acima, busquei contribuir para a superação de alguma parcela destas deficiências, apresentando o tema e buscando incitar o debate acerca da questão.

Historicamente, a América do Sul foi inserida na agenda de segurança dos EUA de diversas formas e se faz pre-



sente também hoje no âmbito da “Guerra ao Terror”. As chamadas “novas ameaças” ganharam destacada relevância no momento pós-Guerra Fria e com o 11 de Setembro será a articulação entre estas novas ameaças – e não simplesmente cada uma delas em separado – que se tornará a preocupação central da agenda de segurança norte-americana para o subcontinente. A TF – região que guarda íntima relação com temas de segurança internacional até no próprio termo utilizado para se referir a ela – será um dos pontos focais da atuação dos EUA neste contexto.

A securitização do terrorismo é expressa de modo inequívoco na *National Security Strategy* de 2002, lançando-se as bases para a noção de que o terrorismo é uma ameaça onipresente que demanda medidas excepcionais para seu enfrentamento. Esta conjuntura, por sua vez, permitirá que os formuladores da política externa norte-americana (1) concebam a América do Sul como potencial refúgio de terroristas internacionais e (2) cogitem a possibilidade de renovar seu engajamento na região, seja por meio de ações diretas como aquela sugerida por Douglas Feith, ou através de iniciativas coletivas, como no exemplo da Comissão 3+1.

No caso específico da Tríplice Fronteira, verificamos uma evidente securitização da área nos *Patterns of Global Terrorism*, de 1992 a 2004. Analisando os documentos em seu conjunto podemos vislumbrar a recorrência dos discursos que associam a TF a uma combinação quase patológica de narcotráfico, fluxos de ilícitos transnacionais, lavagem de dinheiro, ausência ou ineficiência de controles estatais e corrupção governamental. Esta representação discursiva da região a constitui enquanto foco de ameaça à segurança dos EUA, uma vez que se configuraria enquanto potencial refúgio de terroristas e/ou seus financiadores. Em última instância, será exatamente este processo de atribuição de problemas de segurança a fontes específicas que nos permitirá compreender o processo de construção social da TF enquanto ameaça ao governo dos EUA e ao próprio modelo norte-americano de “sucesso nacional”.

Tendo em consideração este papel de inegável relevância ocupado pela Tríplice Fronteira, seria um claro equívoco argumentar, como já foi feito, que “na Guerra contra o Terror, a América Latina é um cenário irrelevante” (Vargas Llosa *apud* Calvo, 2006). A ampla atenção dispensada a esta área geográfica nos PGT – desde 1992, mas principalmente a partir de 2001 – nos permite concluir que a América do Sul não é de forma alguma ignorada no âmbito da Guerra ao Terror. Ao contrário disto, a constituição da Tríplice Fronteira como potencial fonte de ameaça faz com que o subcontinente se imponha como um cenário de inegável importância para a agenda de segurança do governo dos EUA.

## Notas

<sup>1</sup> Estabelecido em 1986, o mecanismo unilateral de certificação prevê a classificação de países em função de sua cooperação no combate às drogas. “O país ‘sem certificação’ não pode receber crédito do governo americano e um voto negativo norte-americano pode ser emitido em instituições financeiras multilaterais; além disso, sanções comerciais são previstas” (Herz, 2002, p. 94).

<sup>2</sup> Utilizo aqui esta forma particular de transliteração e não “Hezbollah” (a mais comum em língua portuguesa; na verdade “importada” da imprensa norte-americana) para deixar mais claro o sentido original da expressão em árabe. “Hizb” (Partido) somada à “Allah” (Deus) dão origem ao termo “Hizballah” (Partido de Deus). Há um amplo debate sobre se o Hizballah seria um partido político dotado de um braço armado ou meramente um grupo terrorista (Ziad, 2003). O Departamento de Estado norte-americano classifica a organização como um grupo terrorista.

<sup>3</sup> O premiado livro de Feres Jr. fornece a pesquisadores de Relações Internacionais interessados por abordagens alternativas ao *mainstream* uma esclarecedora operacionalização destas novas vias intelectuais e é leitura obrigatória para os interessados no auspicioso campo da história conceitual. Para um resenha da obra ver Amaral (2006) disponível em <[www.achegas.net/numero/32/resenha\\_arthur\\_bernardes\\_32.pdf](http://www.achegas.net/numero/32/resenha_arthur_bernardes_32.pdf)>.

<sup>4</sup> A legislação norte-americana obriga do Departamento de Estado a submeter os relatórios anuais sobre terrorismo até o dia 30 de Abril de cada ano. Assim, o PGT 1994 será publicado em 1995, O PGT 1995, em 1996, e assim por diante. Para facilitar a compreensão do leitor, farei referência somente ao ano em que ocorrem os eventos descritos e não ao ano da publicação dos relatórios.

## Referências bibliográficas

- 9/11 COMMISSION REPORT, THE. Thomas H. Kean et al., *The 9/11 Commission Report*. Washington: Government Printing Office, 22 de Julho de 2004. Disponível em: <<http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>> Acesso em: 20 Jun. 2007.
- AMARAL, A. B. Resenha de: FERES JR. J. *A história do conceito de “Latin America” nos Estados Unidos*. Bauru, SP: EDUSC, 2005. *Achegas.net*, v. 32, p. 97-102, nov./dez. 2006. Disponível em: <[www.achegas.net/numero/32/resenha\\_arthur\\_bernardes\\_32.pdf](http://www.achegas.net/numero/32/resenha_arthur_bernardes_32.pdf)> Acesso em: 20 Jun. 2007.
- BARTOLOMÉ, M. C. “A Tríplice Fronteira: principal foco de insegurança no Cone Sul-americano”. *Military Review*. 2º Trim. 2003.
- BÉLIVEAU, V. G. & MONTENEGRO, S. *La Triple Frontera: Globalización y construcción social del espacio*. Buenos Aires: Mino y Dávila, 2006.
- BOOTH, K. & DUNNE, T. *Worlds in Collision in*

- BOOTH, K. & DUNNE, T. (eds.), *Worlds in Collision – Terror and the Future of Global Order*, NY: Palgrave Macmillan, 2002.
- BUZAN, B., WÆVER, O. e DE WILDE, J. *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1998
- BUZAN, B. & WÆVER, O. *Regions and Powers: The structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- BUZAN, B. As Implicações do 11 de Setembro para o Estudo das Relações Internacionais. *Contexto Internacional*. v. 24, n. 2, jul./dez. 2002.
- BUZAN, B. *People, States and Fear*. Brighton: Harvester Wheatsheaf, 1983.
- CALVO, J. M. Continente em Desalinho. *O Globo*, 03 Mai. 2006.
- CHOMSKY, N. *11 de Setembro*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- FERES JR. J. *A história do conceito de “Latin America” nos Estados Unidos*. Bauru, SP: EDUSC, 2005.
- HASTEDT, G. *Encyclopedia of American Foreign Policy*. NY: Facts on File, 2004.
- HERSH, S. M. *Cadeia de Comando*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.
- HERZ, J. Idealist Internationalism and The Security Dilemma. *World Politics*, v.2, p. 157-180.
- HERZ, M. Política de Segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. *Estudos Avançados*, v. 16 (46), 2002.
- LEFFLER, M. P. 9/11 and the Past and Future of American Foreign Policy. *International Affairs*, v. 79, n. 5, 2003.
- MEARSHEIMER, J. Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War. *International Security*, v. 15, p. 5-56, 1990.
- NAÍM, M. *ILÍCITO: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.
- NSC – National Security Council. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, D.C., 17 set. 2002. Disponível em: <[www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf)>. Acesso em: 20 Jun. 2007.
- PECEQUILO, C. S. *A Política Externa dos EUA: continuidade ou mudança?* Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.
- RABOSSI, F. *Nas Ruas de Ciudad del Este: Vidas e Vendas num Mercado de Fronteira*. Rio de Janeiro: Tese de Doutorado em Antropologia, Museu Nacional, 2004.
- RIBEIRO, G.L. Economic Globalization From Below. *Etnográfica*, Vol. X (2), 2006.
- ROBINSON, J. *The Merger: The Conglomeration of International Organized Crime*. Woodstock & New York: The Overlook Press, 2000.
- SANTORO, M. Do fim da História à Guerra Preventiva. *Cadernos de Sociologia e Política*. v. 7, p. 75-89, 2004.
- SMITH, J. “Cold War”, in *Historical Dictionary of United States-Latin America relations*. Maryland: The Scarecrow Press, 2007.
- SMITH, S. “Singing Our World into Existence: International Relations Theory and 11 September”. *International Studies Quarterly*. v. 48, 2004.
- ULLMAN, R. Redefining Security. *International Security*, v. 8, 1983.
- UNITED STATES OF AMERICA. *Patterns of Global Terrorism (1992 – 2004)*. Office of the Coordinator for Counterterrorism. Department of State. Disponível em: <[www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/](http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/)>. Acesso em: 20 Jun. 2007.
- VILAS, C. M. “Is There Any Room for Latin America in US Foreign Policy?” *Journal of Developing Societies*, v. 21, n.3-4, 2005.
- WALT, S. “The Renaissance of Security Studies”. *International Studies Quarterly*. v. 35, 1991.
- WALTZ, K. *Theory of International Politics*. Reading, Mass: Addison-Wesley, 1979.
- YOUNGERS, C. “The U.S. and Latin America After 9-11 and Iraq”. *Foreign Policy in Focus*. June 2003. Disponível em: <[www.fpif.org](http://www.fpif.org)>. Acesso em: 20 Jun. 2007.
- ZIAD, H. “Hezbollah-Terrorist Group or Political Party?”. *Washington Report on Middle Eastern Affairs*. v. 22, n. 4, 2003.

# O terceiro xadrez: como as empresas multinacionais influenciam as relações econômicas internacionais

Gilberto Sarfati

O objetivo central deste artigo é identificar como as empresas multinacionais (EMNs) agem enquanto negociadoras nas relações econômicas internacionais. A hipótese geral a ser verificada é de que as EMNs buscam influenciar os Estados e suas coalizões utilizando-se de seu poder estrutural e de seu poder brando, nacional e transnacionalmente, de modo a afetar os interesses dos Estados e de suas coalizões. A efetividade da defesa de seus interesses depende, basicamente, da confluência dos interesses dos Estados e das empresas e da vulnerabilidade dos Estados em relação às atividades das empresas bem como da capacidade relativa das coalizões que as empresas buscam influenciar.

Dentro desse contexto, observa-se que as principais formas de influência das EMNs em relação aos Estados se dá através de seu poder estrutural e seu poder brando. O poder estrutural das EMNs está associado à importância relativa da empresa nas economias nacionais enquanto o poder brando é refletido pela capacidade das empresas em alcançar os resultados de sua preferência (por meio da cooptação ao invés da coação) cooptando as pessoas ao invés

de coagi-las.

Entretanto, o poder das EMNs não é ilimitado. Através dos modelos HOSS e Rogowsky, criamos a seguinte proposição sobre os limites do poder das EMNs em relação aos Estados: os setores prejudicados pelo processo de internacionalização tendem, tanto em nível nacional quanto em nível transnacional, a se opor a ações políticas das EMNs.

Um segundo momento crucial é o da formação de coalizões estatais. Neste momento as EMNs têm oportunidade de convencer um grupo maior de Estados sobre posições comuns da comunidade empresarial. Portanto, as corporações podem influenciar tanto a composição de Estados em uma coalizão quanto suas posições em comum. Logicamente, se no processo de formação de uma determinada coalizão as EMNs não forem capazes de influenciar as posições dessa coalizão, certamente a influência das corporações, ao final do processo de negociação multilateral, tenderá a diminuir. Finalmente, o terceiro momento crucial para as empresas é propriamente o da negociação entre as coalizões. Nesse processo, a barganha pode resultar na queda de posições que sejam do interesse das EMNs. Ou seja, as coalizões descobrem soluções integrativas (*bridging*) ou simplesmente as coalizões mais fortes fazem prevalecer o seu ponto de vista (solução distributiva) e essa solução exclui os interesses das EMNs pois estes são, eventualmente, sustentados por coalizões mais fracas.

Conclui-se o modelo com a indicação de que a relação

---

*Gilberto Sarfati é mestre pela Hebrew University of Jerusalem e doutor pela USP em Relações Internacionais. É professor dos cursos de Relações Internacionais da ESPM, FAAP e Faculdades Integradas Rio Branco.*

entre as EMNs e os Estados no contexto intergovernamental é delimitada fundamentalmente pela (a) vulnerabilidade dos Estados em relação as EMNs e (b) convergência dos interesses de EMNs e dos Estados.

Em seguida apresentamos dois estudos de caso relativos ao nosso modelo de negociações de EMNs no contexto da política internacional: as negociações sobre o estabelecimento de um regime de propriedade intelectual no contexto da Rodada Uruguai do GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) e o Protocolo de Cartagena de Biosegurança, instrumento complementar à Convenção de Biodiversidade (CBD) que regulamenta os organismos geneticamente modificados (OGMs).

O caso da negociação das TRIPs no GATT demonstra que as EMNs como *stakeholders* centrais não só iniciaram a discussão sobre o tema como influenciaram a formação da agenda norte-americana na Rodada Uruguai do GATT e, em um segundo momento, transnacionalmente se articularam para afetar a agenda de outros Estados fundamentais no processo de decisão do GATT, como o Japão e os Estados europeus.

Já em relação ao Protocolo de Biosegurança (Cartagena), não interessava às EMNs de biotecnologia, farmacêuticas e alimentos, a adoção de um texto que fosse de forma alguma restritivo ao comércio e levasse ao aumento de suas obrigações, o que poderia pressionar suas estruturas de custo. Em geral o resultado do Protocolo não atendeu plenamente aos interesses destas empresas principalmente porque o princípio da precaução foi utilizado amplamente. O escopo do protocolo inclui restrições relativas a organismos destinados a alimento humano ou animal e seu processamento, e foram criadas obrigações relativas a rotulagem e notificação.

Uma importante conclusão do artigo é que a influência das EMNs nas negociações econômicas internacionais depende largamente das estruturas dos processos de negociação. Ou seja, as negociações envolvem apenas um tema ou uma multiplicidade de temas? Em fóruns multitemáticos, como o GATT, as EMNs sentem que possuem maior influência sobre o processo de decisão. Esta sensação deve ser correta, pois em um ambiente multilateral/multitemático aumenta a probabilidade de barganhas que envolvem temas que sejam de interesse de países mais frágeis permitindo assim um maior espectro de soluções possíveis (aumento da Zona de Possibilidade de Acordo). Já em processos de negociação multilaterais/unitemático (como no caso de Cartagena), onde cada país tem um voto, aumenta a probabilidade do surgimento de coalizões que bloqueiem interesses fundamentais das EMNs.

### **A Lógica da Ação das EMNs nas Relações Econômicas Internacionais**

Como nota Korten (2001, p. 128), quanto mais protegido for um mercado por marcos regulatórios específicos, maior será a probabilidade de que a empresa tenha que

produzir dentro do país, impedindo assim, que ela consiga realizar ganhos de escala, concentrando sua produção apenas em lugares que efetivamente tenham vantagens comparativas. Portanto, dentro desse contexto, é de se esperar que as EMNs busquem transnacionalmente fazer *lobby* para que as regulamentações que lhe convenham sejam aprovadas intergovernamentalmente. Como indica Rowlands (*in* Josselin e Wallace, 2001) o *lobby* transnacional pode ser conduzido tanto diretamente pela EMNs nos fóruns intergovernamentais quanto por associações empresariais transnacionais nesses mesmos fóruns.

Dessa forma, as EMNs atuam dentro das “regras do jogo”, reconhecendo que os Estados ainda são o sujeito principal das relações internacionais refletido no direito internacional. Cabe às EMNs se utilizar de todos os meios possíveis para convencer um ou mais Estados a adotarem medidas que sejam de seu interesse. Em última instância, não importa se as EMNs, ou qualquer ator não-estatal, estejam ou não sentados à mesa de negociações de uma Organização Internacional Governamental (OIG), mas sim que, ao final do processo, seus interesses tenham sido resguardados.

Nesse contexto, a influência refere-se ao papel das EMNs na formação das preferências dos Estados e suas coalizões em processos de negociação multilateral. Ou seja, como os Estados são os atores fundamentais dos processos políticos de negociação internacional, que afetam os interesses fundamentais das empresas, cabe a estas buscar modificar e dar formas às preferências estatais, de modo que, suas preferências possam, no mínimo, ser levadas em conta pelos Estados e, no máximo, serem coincidentes.

Como o dicionário Penguin mostra, a influência é definida como o ato, poder, ou habilidade de produzir um efeito de uma forma indireta ou intangível (Manster e Turton, 1997, p. 359). Portanto, a influência é o resultado final do poder.

Na busca de tentar influenciar os Estados, as EMNs exercem dois tipos de poder: estrutural e brando. O poder estrutural está associado com a importância relativa da empresa nas economias nacionais. Em outras palavras, as economias nacionais, em maior ou menor grau, são estruturalmente dependentes do capital (Berhanger e Brauning, 2003 e Gill e Law, 1993).

Dessa forma, o poder estrutural das EMNs invariavelmente está ligado ao *porte da empresa* e à questão da *mobilidade do capital*. Quanto maior for a empresa em termos globais, maior deverá ser o seu poder estrutural. Entretanto, o poder estrutural não é uma medida absoluta e sim relativa, ou seja, uma empresa deve ser mais ou menos poderosa em relação a um Estado dependendo do grau de dependência estrutural deste Estado em relação ao capital.

Em outras palavras, o poder estrutural das EMNs em relação aos Estados poderia ser medido resgatando o conceito de sensibilidade e vulnerabilidade apresentados por

Keohane e Nye (2001). A sensibilidade diz respeito ao grau de resposta a uma política. O quão rápido um país traz mudanças custosas aos outros países e o quão grande são estes custos. Já a vulnerabilidade diz respeito à disponibilidade e o custo das alternativas diante da situação de interdependência. Trazendo para o contexto da relação entre EMNs e Estados, a sensibilidade diz respeito ao quão rápido as atividades de uma corporação trazem mudanças custosas para um país, enquanto que a vulnerabilidade diz respeito aos custos e alternativas diante da atuação das EMNs. Em outras palavras, quanto mais um país for economicamente dependente das atividades de uma EMN maior será a sua sensibilidade em relação a ela. Da mesma forma, quanto menos alternativas o Estado tiver às atividades das EMNs, maior será a sua vulnerabilidade em relação a essas corporações.

Em termos práticos a sensibilidade de um Estado em relação a uma EMN está ligado as seguintes decisões empresarias:

*Estratégia de entrada e saídas em um país* – decisão de investimento em projetos *greenfield*, *joint-ventures*, *turn-keys*, aquisições e fusões e a decisão de saída do país.

*Estratégias corporativas* – decisão de abertura ou fechamento de linhas de produção e de serviços.

Em todos os casos, o poder estrutural das empresas, em termos absolutos, pode ser apurado através de medidas como valor do projeto, impacto em geração de impostos, geração de empregos diretos e indiretos, dividendos políticos<sup>1</sup>, entre outros fatores. Assim, quanto maior forem os

## As EMNs exercem dois tipos de poder: estrutural e brando. O poder estrutural está ligado à importância relativa da empresa nas economias nacionais. O poder brando está associado à identidade do consumidor e do Estado com as atividades da empresa no país.

números nesses critérios, maior será a sensibilidade de um Estado a ação de uma EMNs.

Por outro lado, como a vulnerabilidade diz respeito aos custos e alternativas que o país possui em relação às atividades das EMNs, isso significa avaliar o seu grau de dependência em relação ao capital dessas empresas, bem como sua atratividade em relação ao capital externo. Ou seja, quanto maior for a economia de um país, incluindo aí o tamanho de seu mercado, o poder de compra de seus consumidores, etc., menor será sua dependência de capital. Caso contrário, o capital é que se encontrará na posição de poder abdicar desse mercado. Da mesma forma, quanto mais estável for o ambiente de negócios, maior a probabilidade de que o país esteja constantemente atraindo investimentos externos e participando dos negócios internacionais. A estabilidade do ambiente de negócios diz respeito a um ambiente econômico previsível (no tocante à macro e microeconomia) além de uma estrutura fiscal e

jurídica que permitam a liberdade de movimento do capital e uma conjuntura de previsibilidade vital para o planejamento empresarial.

Evidentemente, é de se esperar que os países altamente desenvolvidos como os EUA, o Japão e a Alemanha, sejam consideravelmente menos vulneráveis que muitos países em desenvolvimento, como o Brasil, a Índia e o México.

As táticas de exercício de influência das EMNs na política dos Estados, associadas ao poder estrutural, estão baseadas na indução (cenoura) e coerção (paulada) (Nye, 2004, p. 5). Como mencionado acima, a expressão mais clara do poder estrutural das corporações em relação aos Estados está associada às decisões de entrada ou saída das empresas em países e à decisão de fechamento ou abertura de linhas de produção e de serviços.

Contemporaneamente, as corporações participam de jogos de negociação e *lobby* em múltiplas arenas (negociações internacionais diretas com Estados, negociações em fóruns intergovernamentais e negociação para formação de coalizões empresariais). Portanto, elas devem construir estratégias que envolvam ações simultâneas e/ou sequenciais nessas arenas, incluindo também a formação de coalizões, nacionais e internacionais, para a promoção de interesses em comum.

Além do seu poder estrutural, as EMNs contam também com seu poder brando. Conforme definido por Nye (2004, p. 5), o poder brando é refletido na capacidade de conseguir os resultados de sua preferência por meio da cooptação ao invés da coerção. Portanto, o poder brando

é a capacidade de um ator dar forma às preferências de um outro ator através de seu poder de atração e sedução. O poder brando é mais que persuasão, pois as pessoas são levadas a adotar posturas similares por se sentirem atraídas por aquilo que determinado ator representa. A atração nem sempre determina as preferência

dos atores, mas certamente pode alterar a sua percepção e indiretamente influenciar o resultado de acordo com os desejos do ator com o poder brando.

Embora Nye (2004, pp. 90-97) reconheça que atores não estatais têm poder brando, não especifica a natureza desse poder em relação às EMNs. O poder brando das EMNs nas relações internacionais está associado à identidade do consumidor/cliente (no nível micro) e aos Estados (no nível macro) com as atividades desenvolvidas pela empresa no país. O poder brando de uma EMN pode vir de sua imagem (o marketing construindo uma identificação com o público em geral) e de sua relação com as comunidades epistêmicas, especialmente as científicas (grupos epistêmicos como fonte de legitimação da atividade corporativa).

O poder brando mais antigo e reconhecível das EMNs é a identificação do consumidor com a marca da empresa. Um dos elementos fundamentais da estratégia de marketing de qualquer empresa é criar o chamado *brand aware-*

ness<sup>2</sup>, ou seja, o reconhecimento público em relação a uma marca. Fundamentalmente, as empresas buscam tornar suas marcas reconhecidas, pois, isso cria uma diferenciação em relação às outras empresas possibilitando não só se sobrepôr à concorrência mas, também, garantir a credibilidade junto ao consumidor para que as linhas futuras de produtos sejam continuamente adquiridas uma vez que o consumidor respeita e gosta do estilo de determinada marca.

Outra estratégia institucional usada em escala global associada ao poder brando das EMNs é direcionar recursos para a filantropia<sup>3</sup>. Segundo Rondinelli (2002, p. 394), as

## **As multinacionais, e seus executivos, têm assumido cada vez mais o fornecimento de ajuda internacional, por meio de programas filantrópicos. Elas são hoje responsáveis por 87% da ajuda aos países pobres.**

EMNs, junto com ricos executivos, têm cada vez mais assumido o papel público de fornecimento de ajuda internacional através do desenvolvimento de programas filantrópicos. Ainda segundo o mesmo autor, as empresas são hoje responsáveis por cerca de 87% da ajuda aos países pobres, com cerca de US\$ 296 bilhões. São numerosos os exemplos de filantropia apoiados pelas EMNs, como a parceria Coca-Cola e Rotary Internacional para ajudar o governo da Índia a imunizar a população em relação a poliomielite, a Nokia montou um fundo de US\$ 11 milhões, com a ajuda de seus empregados voluntários, para ajudar a ensinar crianças com dificuldade de aprendizado na África do Sul, China, México, Brasil, Inglaterra e Alemanha (Rondinelli, 2002, p. 395).

Outro conjunto importante de poder brando das empresas está associado à relação dessas com as chamadas comunidades epistêmicas. A ação das comunidades epistêmicas nas relações internacionais devem ser entendidas dentro do contexto da coordenação política. Adler e Haas (1992) dizem que a coordenação política (entre Estados) é baseada no consentimento e nas expectativas mútuas, mas a questão fundamental é de onde vêm as expectativas? Segundo os autores, elas vêm de processos interpretativos envolvendo estruturas políticas e culturais, assim como de instituições dedicadas a definir e modificar os valores e significados das ações.

Dessa forma, quanto maior a mobilização de uma comunidade epistêmica, maior será a probabilidade dela influenciar a ação do Estado, que irá recorrer ao conhecimento dos especialistas para a formação de seus interesses. Em assuntos de coordenação internacional com forte natureza técnica, a cooperação entre os Estados depende, em larga medida, das práticas e valores que as comunidades epistêmicas criam em torno do objeto da cooperação. Da mesma maneira, quanto mais técnico for um produto ou serviço de uma EMN, mais ela necessitará e buscará

a legitimidade junto a uma comunidade epistêmica. Veja que no debate sobre os transgênicos, o posicionamento da comunidade epistêmica é fundamental em questões como segurança dos produtos em relação a ecossistemas, seres humanos, processo de aprovação de novas sementes, comercialização dos produtos, etc.

O relacionamento entre as EMNs e as comunidades epistêmicas se dá de várias formas, entre as quais a contratação de profissionais exclusivamente para discutir tecnicamente os produtos com esses grupos, prática bastante comum na indústria farmacêutica; promoção de congressos e feiras, patrocínio a pesquisas independentes em universidades, distribuição de prêmios científicos, etc.

Portanto, quanto mais próximo for o relacionamento das EMNs com as comunidades epistêmicas, e quanto mais ela mesma for produto de elementos notórios de uma comunidade (como várias empresas que desenvolvem produtos biotecnológicos), maior poderá ser o poder brando da empresa, apoiando-se na legitimidade dada por esta comunidade epistêmica.

Uma faceta importante dessa relação são os *think-tanks* criados e sustentados por grandes corporações. Stone (*in* Josselin e Wallace, 2001, p. 114) define um *think-tank* como uma instituição de pesquisa, usualmente estabelecida como organização sem fins lucrativos, e relativamente independente dos Estados, mercados ou outros interesses na sociedade. Somente nos Estados Unidos há mais de 1200; no oeste Europeu, pelo menos 200. Muitas dessas instituições têm relações muito fortes com interesses empresariais e sua agenda de pesquisa é bastante relacionada com o interesse dos doadores.

Como o mesmo autor nota, os *think-tanks* são importantes atores (especialmente do ponto de vista das EMNs), pois (a) elas podem influenciar as agendas públicas e da mídia, entendido como a capacidade de despertar a atenção da opinião pública (através da mídia) e dos tomadores de decisão a partir dos pronunciamentos de “especialistas” em determinado tema, (b) são responsáveis pela formulação, transferência e legitimação de políticas a partir de estudos que são direcionados, a favor ou contra, determinadas leis (nos casos nacionais) e tópicos em discussão em negociações multilaterais, como na OMC<sup>4</sup> ou UE, e (c) exercem funções de monitoração e avaliação de acordos em contextos multilaterais, participam de ações de acompanhamento da implementação dos acordos e de investigação dos resultados gerados por esses acordos.

Para que possamos entender o jogo de negociação entre as empresas e os Estados, especialmente no contexto intergovernamental, é preciso, em primeiro lugar, definir quais são os interesses das corporações em termos de comércio internacional. Fundamentalmente, o interesse das EMNs está ligado a sua *sobrevivência* dentro do jogo dos negócios internacionais. Acontece que a sobrevivência nos negócios

internacionais está associada a estratégias que garantam o lucro às empresas, não só no ano fiscal corrente, mas no longo prazo. Ou seja, o interesse da empresa está associado a sua perenidade traduzida em estratégias que garantam um *pipeline* de negócios capazes de gerar lucro hoje e amanhã.

A perenidade da empresa está associada à questão dos interesses do acionista, ou seja, o lucro de hoje ou de amanhã da empresa é o interesse fundamental dos acionistas das empresas. Não importa se a empresa é estatal, mista, sociedade limitadas, anônima ou com capital negociado na bolsa de valores. O que importa é que independente da estrutura acionária o interesse da empresa é definido em termos do interesse dos acionistas desta empresa.

Assim, quando falamos que uma EMN tem poder porque seu interesse é resguardado em um processo multilateral de negociação, em que ela é uma *stakeholder*, pois os seus interesses estão em jogo, isso significa que de alguma forma o que está em negociação afeta os interesses traduzidos na perspectiva de lucro da empresa no curto, médio e longo prazos.

### **Os Limites do Poder das EMNs nas Relações Econômicas Internacionais: Extensão dos Modelos HOSS e Rogowsky**

Um dos modelos mais importantes de interação entre economia e política internacional é dado por Rogowsky (1989), que faz previsões de coalizões políticas domésticas com base nos tradicionais modelos de economia internacional de Heckscher-Ohlin e Stopler-Samuelson (HOSS). De acordo com o modelo HOSS:

Heckscher-Ohlin – Um país tende a exportar bens intensivos em seu fator abundante e importar bens intensivos em seu fator escasso.

Stopler-Samuelson – A liberalização tende a beneficiar os produtores dos fatores relativamente abundantes enquanto a proteção tende a beneficiar os produtores dos fatores relativamente escassos.

Como extensão política do modelo HOSS, Rogowsky (1989) afirma que:

- Os beneficiários das mudanças procuram estender e acelerar o processo de liberalização enquanto os prejudicados tendem a retardá-las e impedi-las.
- Aqueles que aumentam sua riqueza (fruto da mudança) aumentam sua influência política.
- Os meios e as preferências políticas do grupo beneficiado pelas mudanças tendem a aumentar.

Como consequência, do modelo HOSS e Rogowsky, temos as seguintes proposições relativas à limitação do poder das EMNs em relação aos Estados:

*Proposição 1* – Os setores prejudicados pelo processo de internacionalização tendem, tanto em nível nacional quanto em nível transnacional, a se opor a ações políti-

cas das EMNs.

*Corolário 1 – Ceateris Paribus*, se o nível de bem-estar do país piorar fruto da internacionalização, maior a probabilidade de sucesso da oposição às EMNs.

O movimento de influência das EMNs, seja no seu país de origem, seja em países receptores, não é ilimitado. Uma fonte importante de oposição às EMNs são os grupos políticos que se sentem prejudicados pelo processo de internacionalização. Esses grupos políticos podem se organizar tanto em nível nacional quanto em nível transnacional para oferecer resistência às ações políticas promovidas pelas EMNs.

Em países em que a sociedade se beneficia das atividades das EMNs é de se esperar que os movimentos de resistência encontrem menos eco. Por outro lado, quando as EMNs são percebidas como um fator que diminui o bem-estar social é de se esperar que esses grupos de oposição consigam construir, com mais sucesso, coalizões que bloqueiem a expansão dos interesses das EMNs.

Como uma extensão lógica do modelo HOSS/Rogowsky, é mais plausível que a oposição às EMNs venha dos grupos cujo fator de produção seja mais escasso. Como geralmente as grandes EMNs fazem parte de setores caracterizados por economias internas de escala<sup>5</sup>, é de se esperar que a oposição às EMNs venha das empresas que, embora eventualmente grandes para os padrões locais, se sintam prejudicadas pela ação das EMNs. Da mesma forma, os trabalhadores dessas empresas devem tender a formar uma coalizão com os trabalhadores de outros setores prejudicados pela liberalização.

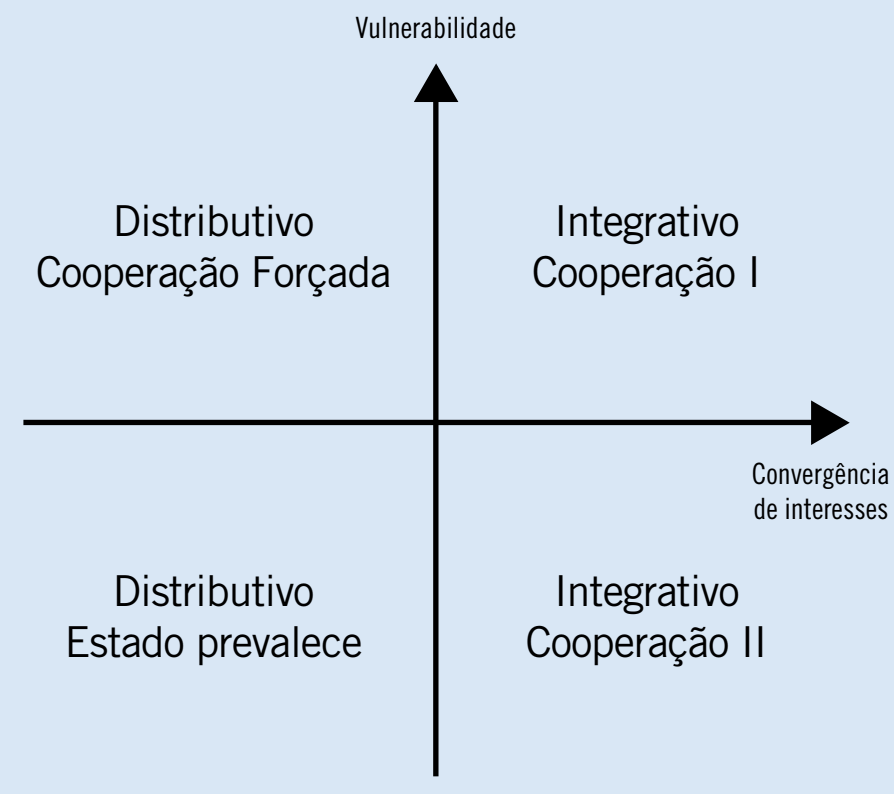
Todas as coalizões de oposição tendem a ter mais sucesso quando o país não se beneficia da internacionalização, ou ao menos a população não percebe o aumento de seu bem-estar. Dessa forma, as EMNs tendem, quase que automaticamente, a serem vistas como a causa de todos os problemas do país. Nesses casos, muito facilmente políticos populistas tendem a capturar a raiva coletiva e a canalizarem para os seus próprios interesses políticos.

Em tempos de governança global é possível que as coalizões contrárias aos interesses das EMNs possam se organizar em nível transnacional para bloquear a ação política das corporações. Essas coalizões dos “perdedores” encontram em organizações internacionais não-governamentais (OINGs) baseadas no primeiro mundo uma enorme fonte de apoio, visto que em muitos casos essas organizações têm os recursos intelectuais e financeiros para dar sustentabilidade às demandas dos “perdedores” nos fóruns internacionais, inclusive fazendo *lobby* junto a delegação de países “prejudicados” pelas EMNs.

Desta forma temos, resumidamente, os seguintes limites à influência das EMNs em processos multilaterais:

- Interesses das EMNs não coincidem com os interesses básicos das coalizões.

## Figura 1 Resultados possíveis de negociações entre EMNs e Estados



Quando isso ocorre, as posições que representam os interesses das EMNs podem cair ou no momento da formação da coalizão ou quando a coalizão negocia com outras coalizões.

- Interesse das EMNs é representado por coalizões fracas.

As posições das coalizões mais fortes tendem a se sobrepôr aos interesses das coalizões minoritárias o que pode acabar representando a derrota a interesses fundamentais das EMNs.

Certamente, se desde o início a EMN, ou um grupo de EMNs, conta com o apoio de um Estado forte, que também é o Estado de origem dessas empresas, maior a probabilidade que esse Estado participe em coalizões fortes, levando consigo o interesse dessas EMNs, até o fim do processo de negociação multilateral.

### O Modelo Racional de Negociação Aplicado à ação das EMNs nas Relações Econômicas Internacionais

Integrando o modelo neoliberal ao modelo racional de negociação, temos as seguintes proposições relativas a como as EMNs agem como negociadores nas relações econômicas internacionais.

*Hipótese a* - As EMNs afetam as preferências dos Estados e suas coalizões de acordo com a importân-

cia econômica relativa (e potencial) do setor econômico de atuação da corporação e da própria EMN na economia local (*poder estrutural*) além da utilização de seu *poder brando*, por meio das comunidades epistêmicas, do uso de técnicas de marketing para convencimento da população local, entre outras técnicas associadas à imagem da empresa e de seus produtos.

*Hipótese b* - Quanto maior a vulnerabilidade de um país ou sua coalizão às atividades da EMN maior será o seu BATNA<sup>6</sup> (*Best Alternative to a Negotiated Agreement*) e, portanto, a sua influência na posição do Estado.

*Hipótese b.1* - Quando os objetivos políticos e econômicos dos Estados ou suas coalizões coincidem com os das EMNs, maior será a probabilidade de cooperação (estratégia Integrativa ao longo da ZOPA, *Zone of Possible Agreement*).

*Hipótese b.2* - Quando os objetivos políticos e econômicos dos Estados ou suas coalizões não coincidirem com os das EMNs, mas estes forem altamente vulneráveis, haverá alta probabilidade

de cooperação “forçada” (estratégia distributiva ao longo da ZOPA<sup>7</sup>).

*Hipótese b.3* - Quando os objetivos políticos e econômicos dos Estados, ou suas coalizões, não coincidirem com os das EMNs e estes não forem altamente vulneráveis, haverá pouca ou nenhuma influência das EMNs.

*Hipótese c* - As EMNs afetam as preferências dos Estados e de suas coalizões, portanto, o seu grau de influência dependerá a) da vulnerabilidade das coalizões às EMNs e b) da capacidade relativa das coalizões no jogo da negociação.

Essas hipóteses propõem que a relação entre EMNs e os Estados, no contexto intergovernamental, é delimitada fundamentalmente pela a) vulnerabilidade dos Estados em relação às EMNs, b) convergência ou não dos interesses de EMNs e Estados. Portanto, nesses processos esperamos que a interação entre os interesses das EMNs e dos Estados produza os seguintes resultados mostrados na Figura 1.

Quando há uma considerável convergência de interesses entre os Estados e os interesses das EMNs, espera-se que ele tenha uma posição muito próxima à desejada por essas empresas, independentemente do grau de vulnerabilidade desse Estado em relação às EMNs. Dessa forma, o resultado “Cooperação I” (alto na direita) indica que



EMNs e Estados tendem a encontrar soluções integrativas que satisfaçam às necessidades de ambas as partes. Da mesma forma, o resultado “Cooperação II” (embaixo, à direita) mostra que apesar da baixa vulnerabilidade do Estado em relação às EMNs, as partes tendem a convergir para uma solução integrativa que satisfaça a necessidade de ambas as partes.

Já o resultado “Cooperação Forçada” (alto à esquerda) mostra que a alta vulnerabilidade do Estado às atividades das EMNs, aliada à falta de convergência de interesses, deve resultar em uma negociação distributiva com uma cooperação forçada, pois o Estado vulnerável tenderá a se submeter a parte das demandas das EMNs. Ou seja, entre esse Estado e a EMN há uma típica barganha onde não é criado valor, apenas se luta pela distribuição de determinado valor já existente. Isto não quer dizer que esse Estado terminará em adotar todas as demandas das EMNs, mas sim que o processo de negociação respeitará o espírito da divisão da “torta fixa” e, portanto, a contragosto, esse Estado atenderá parte das demandas das EMNs que, também a contragosto, não verão todas as suas demandas atendidas.

No caso do resultado “Estado Prevalece”, a falta de convergência de interesses entre o Estado e as EMNs, aliado à baixa vulnerabilidade desse Estado, produz uma barganha distributiva onde raramente o Estado irá levar em consideração os interesses das EMNs.

### **O papel das EMNs na construção do regime de propriedade intelectual (TRIPs) na Rodada Uruguaí do GATT**

Na década de 1980, já havia uma percepção generalizada, dentro do mundo de negócios, de que a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) acabava promovendo o interesse dos países em desenvolvimento e, com isso, prejudicando o resultado das operações das EMNs nesses países. A partir desse momento, empresas como a Pfizer e a IBM, promoveram a mudança estratégica de fórum (Levy e Prakash, 2003) visando à proteção em padrões mais altos de critérios para propriedade intelectual. A mudança de estratégia se operou em vários níveis. No nível nacional, os diretores de operações em países em desenvolvimento como Brasil, México, Tailândia e Turquia começaram a se envolver em associações locais de negócios, iniciando um trabalho de defesa ideológica da proteção intelectual. O mesmo começa a ocorrer, de forma mais ostensiva, em países desenvolvidos como o Japão, Inglaterra, Bélgica, Itália, entre outros (Santoro e Paine, 1995).

A prova da intencionalidade de mudança de fórum intergovernamental, promovida pelas EMNs, pode ser identificada pela iniciativa de Edmund Pratt, da Pfizer, e John Opel, da IBM, no início da Rodada Uruguaí do GATT, de estabelecer o Comitê de Propriedade Intelectual (o CPI) para coordenar as ações corporativas nas negociações. As treze empresas que participaram como membros funda-

dores foram: Pfizer, IBM, Merck, General Electric, DuPont, Warner Communications, Hewlett-Packard, Bristol-Myers, FMC Corporation, General Motors, Johnson & Johnson, Monsanto e Rockwell International. Desde então, o CPI passou sistematicamente a realizar *lobby* em Washington e diretamente em Genebra (Santoro e Paine, 1995, Ryan, 1998, Sell, 2003 e Matthews, 2002).

No contexto da OMPI, o BATNA dos países em desenvolvimento era muito maior do que o das EMNs, dada a estrutura organizacional que garantia um alto nível de representatividade do interesse destes países. Desta forma, deliberadamente, as EMNs buscaram construir uma estratégia que, pouco a pouco, fosse minando o BATNA dos países em desenvolvimento, especialmente no Brasil e na Índia, que tinham na OMPI o seu porto seguro.

No início da década de 1980, as EMNs norte-americanas favoreciam a aplicação da Seção 301 das Leis Comerciais dos Estados Unidos<sup>8</sup> em processos bilaterais de negociação. Esta estratégia foi perseguida com afinco até o final dessa década, produzindo reduções significativas de perda de receita para o país. Entretanto, os resultados positivos no período eram largamente superados pela crescente perda de receitas em países como a China, Índia e Arábia Saudita (Ryan, 1998, pp. 72-79).

Os processos de negociações bilaterais produziram alguns resultados como no caso da Coreia do Sul. Entretanto, os negociadores comerciais norte-americanos, assim como os representantes das indústrias, descobriram que os processos bilaterais de negociação eram extremamente desgastantes e nem sempre produziam os resultados desejados.

Dada a relação simbiótica entre as empresas e o governo norte-americano, não custou muito convencer o USTR sobre a necessidade de incluir o tema na Rodada Uruguaí. De acordo com a *Hipótese a*, as EMNs afetam as preferências dos Estados e suas coalizões de acordo com a importância econômica relativa (e potencial) do setor econômico de atuação da corporação e da própria EMN na economia local (*poder estrutural*), além da utilização de seu *poder brando* por meio das comunidades epistêmicas, do uso de técnicas de marketing para convencimento da população local, entre outras técnicas associadas a imagem da empresa e de seus produtos.

Estudos do próprio USTR indicavam que, em 1986, a perda de receita para as empresas norte-americanas foi algo entre \$43 bilhões e \$61 bilhões. Desta forma, segundo as próprias palavras de Pratt “não foi difícil convencer o Governo sobre a importância de defender o tema na Rodada Uruguaí” (Santoro e Paine, 1995, p. 9)

Já em relação à utilização do poder brando, uma estratégia sempre mais sutil, sem dúvida as EMNs conseguiram despertar o interesse da imprensa norte-americana para o tema de proteção de propriedade intelectual. Ou seja, à medida que a imprensa aumentava a cobertura sobre o tema, o interesse público aumentava e, ao mesmo tempo, os representantes do governo dos Estados Unidos aumen-

tavam a pressão para a adoção de regras de proteção da propriedade intelectual na Rodada Uruguai do GATT. Segundo levantamento de Sell e Prakash (2004, p. 155), o número de notícias sobre o tema era consideravelmente pequeno ao longo da década de 1970 e parte da década de 1980. Contudo, a partir de 1986, a situação começa a se modificar, com quase 100 notícias publicadas. Em 1987 foram quase 300 e, em 1992, mais de 500.

Outro elemento de poder brando que acabou ganhando força em nível mundial foi a forma com que os ativistas corporativos *estruturaram*<sup>9</sup> a questão da propriedade intelectual, ou seja, passaram a chamar os países e empresas que de alguma forma copiavam suas idéias de “piratas”. A metáfora da pirataria lembra algo que é conduzido fora da lei e, portanto, nesse sentido, o termo pirataria transforma a questão de cópia da propriedade intelectual em uma ação moralmente repreensível. O termo pirataria é uma excelente *estruturação*, pois qualquer pessoa no mundo pode entender a figura de um pirata e, portanto, a associação com cópia de medicamentos, roupas, softwares, CDs e filmes passa a ser facilmente entendido como algo inaceitável. Vale ressaltar que, quando o termo pirataria passa a ser disseminado, a cópia era algo perfeitamente legal em grande parte dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, as EMNs foram bastante hábeis na transformação de sua imagem em vítima do comportamento inadequado de empresas e Estados.

Outro elemento importante do poder brando, ligado à proteção da propriedade intelectual, diz respeito à atuação das comunidades epistêmicas. Neste caso, a comunidade que envolve atores, músicos, autores de livros, produtores e diretores, formando uma grande comunidade que tem interesse na proteção contra cópias; além da comunidade de programadores, em relação a softwares e de cientistas, em relação a medicamentos. Cada uma dessas comunidades é especialmente grande nos Estados Unidos e, em geral, historicamente se posicionam contra a pirataria. Internacionalmente, por exemplo, as empresas farmacêuticas empregam 150 mil cientistas, sendo 50 mil apenas nos Estados Unidos (Sell e Prakash, 2004, p. 148).

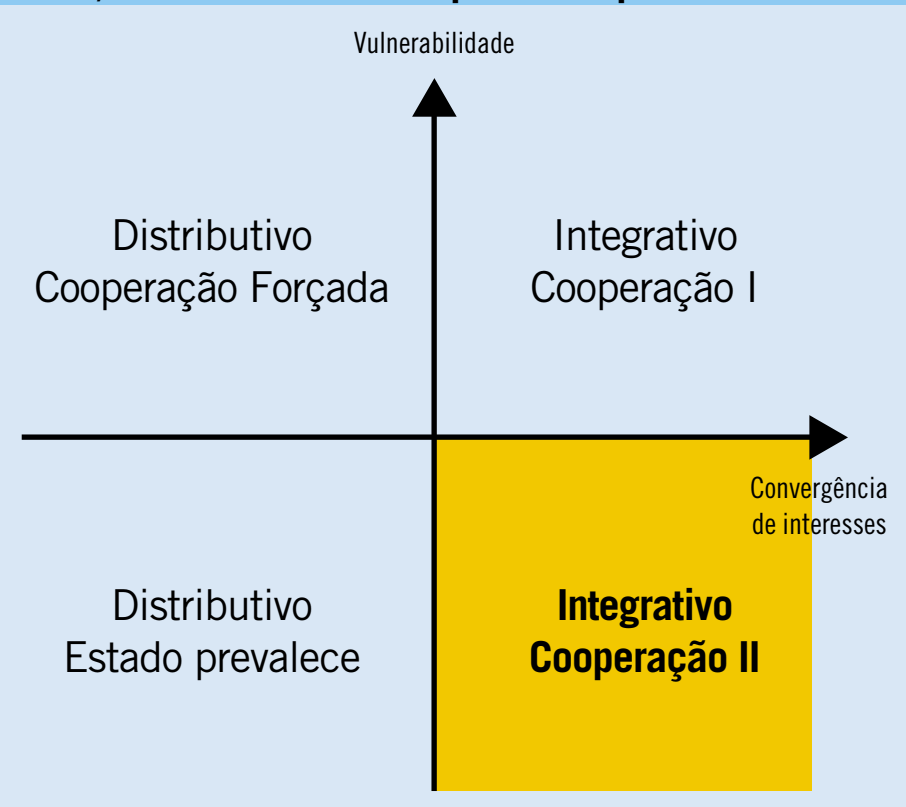
Uma das primeiras iniciativas que os executivos das EMNs de origem norte-americana notaram era que havia se tornado fundamental a formação de uma coalizão empresarial transnacional capaz de pressionar os representantes dos países desenvolvidos a tornarem o tema parte da agenda

do GATT. Assim, em março de 1986, representantes do CPI (Comitê de Propriedade Intelectual) se encontraram com representantes da UNICE (União dos Industriais e Empregadores Confederados da Europa) e, posteriormente, em outubro e novembro do mesmo ano, com representantes do Keidanren, organização representativa dos interesses dos empresários japoneses (Sell e Prakash, 2004, pp. 156-157). Apesar da atitude cética dos representantes da UNICE e Keidanren em relação a possibilidade do tema se tornar parte da agenda do GATT e, até mesmo, das intenções e capacidades do CPI, todos concordaram que era necessário conseguir um melhor nível de proteção da propriedade intelectual em nível global (Santoro e Paine, 1995, p. 10).

A Figura 2 mostra que, antes da Rodada Uruguai, houve um resultado do tipo integrativo cooperação II, pois apesar da baixa vulnerabilidade destes Estados em relação às EMNs<sup>10</sup>, o tema alcançou *status* prioritário na agenda de negociação dos países envolvidos.

Em relação aos Estados membros do G-10, o cenário foi totalmente oposto. Estes países possuíam indústrias nascentes que, de alguma forma, se beneficiavam do papel da OMPI no resguardo das convenções internacionais relativas ao direito de propriedade intelectual. Nenhum setor industrial desses países sairia diretamente beneficiado pela mudança de fórum para o GATT. Pelo contrário, correria sérios riscos de serem eliminados. O caso do Brasil exem-

**Figura 2**  
**Resultados das negociações entre as EMNs e os EUA, Comunidade Européia e Japão**



plifica a situação dos países desse grupo.

De acordo com a *proposição 1*, os setores prejudicados pelo processo de internacionalização tendem, tanto em nível nacional quanto em nível transnacional, a se opor a ações políticas das EMNs.

O Brasil, à época, vivia um regime de reserva de mercado para o setor de informática, o que indicava claramente a intenção do Governo em promover um desenvolvimento com base em empresas nacionais no setor. Na verdade, em 1983, havia 118 empresas novas produzindo computadores clones da IBM. O mercado brasileiro então crescia rapidamente, já configurando o oitavo em nível mundial. Era claro o compromisso do Governo com a reserva de mercado do setor, protegido por uma lei aprovada no Congresso em 1984<sup>11</sup>, e mantida no Governo Sarney (Odell, 2000, p. 124).

Portanto, não é de se estagnar que EMNs, como a IBM, tenham exercido uma enorme pressão junto ao Governo norte-americano para a imposição de sanções contra o Brasil em decorrência da aprovação dessa lei. Ao mesmo tempo, a resistência interna brasileira, entre políticos e empresários do setor, era enorme no sentido da manutenção da reserva, pois a quebra de reserva significaria um aniquilamento quase que instantâneo destas novas empresas do setor.

No Brasil, é notável que as EMNs dominem algo entre 70% e 80% do mercado farmacêutico do país. Na verdade, cerca de 40% do faturamento estava concentrado nas mãos de quatro EMNs (Santos, 2001). Estas empresas sempre encontraram abrigo na Associação Brasileira da Indústria Farmacêutica (ABIFARMA) na proteção dos seus interesses corporativos. Apesar da força mercadológica das EMNs farmacêuticas no Brasil, o país era relativamente pouco vulnerável a estas empresas. Primeiro porque os mecanismos de controle de preço impunham um controle rígido à indústria. Em segundo lugar porque, em uma queda de braço com o Governo, a indústria poderia sofrer o revés de medidas mais autoritárias, com cunho nacionalista, que de alguma forma permitiria aos laboratórios nacionais copiarem os principais medicamentos das EMNs. Ou seja, em meados da década de 1980, as subsidiárias das EMNs farmacêuticas tinham uma posição política especialmente frágil no Brasil.

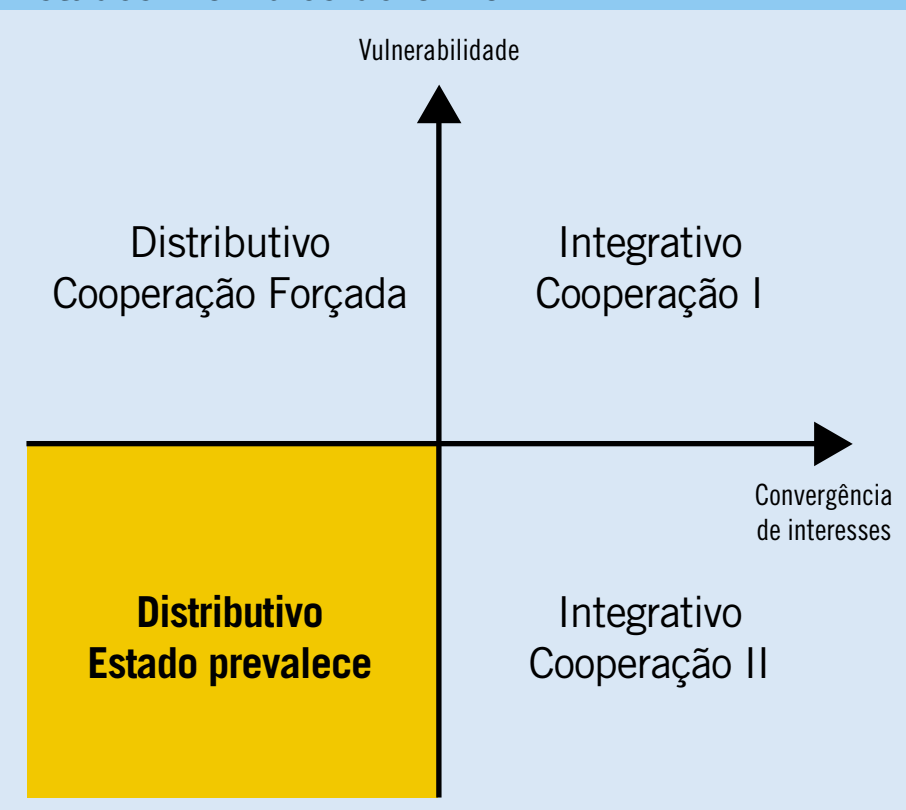
Tomando o Brasil apenas como exemplo representativo do G-10, vemos que o resultado das negociações entre as EMNs e o país antes do início

da Rodada Uruguai, conforme a Figura 3, podem ser classificadas em distributivas/Estado prevalece, dada a baixa vulnerabilidade do Brasil em relação as EMNs e a baixa convergência de interesses entre o Estado e as EMNs.

Uma vez formado o cenário inicial das negociações para a Rodada, onde claramente havia se formado uma coalizão dos países desenvolvidos com a aliança de alguns países em desenvolvimento, percebe-se que a seção 301 desempenhou um papel de diminuição do BATNA dos pequenos países que logo se aliaram aos países desenvolvidos e, em seguida dos próprios países em desenvolvimento médios, que resistiam à negociação do tema em tal âmbito. Aos poucos, o conjunto dos países em desenvolvimento foram percebendo que a alternativa a aceitar a negociação dos TRIPs era ter que lidar com os Estados Unidos diretamente e, depois, com a Europa e o Japão, em negociações bilaterais onde o BATNA destes Estados seriam muito maiores.

Após a aprovação da Declaração Ministerial de Punta del Este, as negociações em torno da questão de propriedade intelectual praticamente não caminharam por conta do bloqueio montado pelo G-10 que constantemente contestava o GATT como fórum adequado para lidar com o tema. Essa oposição contava com o apoio do Secretário-Geral do GATT, Arthur Dunkel, que se opunha a inclusão do tema na Rodada Uruguai (Santoro e Paine, 1995, p. 11).

**Figura 3**  
**Resultados das negociações entre as EMNs e os Estados membros do G-10**



Portanto, até meados de 1988, pouco havia se avançado na negociação da questão<sup>12</sup>.

Os países em desenvolvimento conseguiram, por um longo período, bloquear o avanço do tema, sempre retomando a questão da OMPI enquanto fórum competente. Basicamente, as fissuras na coalizão dos países desenvolvidos e o BATNA relativamente alto dessa coalizão naquele momento, dada a ausência de concessões em agricultura, reforçava o *bunker* dos países em desenvolvimento.

Duas mudanças geraram impactos positivos para o andamento das negociações sobre propriedade intelectual. Em primeiro lugar, do lado dos Estados Unidos, houve um endurecimento em relação aos países que não protegiam adequadamente a propriedade intelectual por meio da chamada Seção 301 Especial. De acordo com a nova regra, o *United States Trade Representative* (USTR) deveria passar a identificar os países que não possuíam regras efetivas de proteção a propriedade intelectual ou que não garantissem o justo acesso aos mercados para os detentores de patentes norte-americanas. Após um período de observação, o país que continuasse a apresentar legislações falhas em relação a defesa da propriedade intelectual sofreria retaliações comerciais (Ryan, 1998 e Drahos, 2002).

Em relação a esta mudança, já em maio de 1989, o USTR coloca 17 países na “lista de observação” e mais oito países, entre os quais Brasil, Índia, México, China, Coreia do Sul, Arábia Saudita, Tailândia e Taiwan, na “lista prioritária de observação”. Já em novembro de 1989, o USTR retira da lista prioritária a Coreia do Sul, Arábia Saudita e Taiwan, reconhecendo o progresso desses países na construção de leis de proteção de propriedade intelectual. Mais tarde, em 1990, o México foi retirado de ambas as listas por conta de suas mudanças legais sobre o tema (Santoro e Paine, 1995, p. 12). Desta forma, havia ficado claro aos países em desenvolvimento, em especial aqueles associados ao G-10, que os Estados Unidos davam grande importância ao tema de proteção da propriedade intelectual e que, portanto, a alternativa à saída negociada pelo GATT era a punição comercial em processos bilaterais de negociação.

Outra mudança importante, em junho de 1988, foi conduzida pelo CPI, a UNICE e o Keidanren que lançaram um documento conjunto, baseado no Documento Gorlin, mas com adaptações organizadas por John Beton, presidente do Comitê de Propriedade Intelectual da UNICE. Este documento chamava-se “A estrutura básica das provisões do GATT sobre propriedade intelectual”, estrutura que passou a ser conhecida como o “Livro Branco” das propostas e foi apresentado ao secretariado do GATT como a visão básica da comunidade de negócios dos Estados Unidos, Comunidade Européia e Japão sobre o tema de propriedade intelectual (Matthews, 2002).

Quando a Rodada Uruguai, ao final de 1988, passa pelo seu *Mid-Term Review*, em Montreal, pouco havia se acordado em relação ao tema, nem mesmo a disputa de fórum de discussão GATT/OMPI.

Em abril de 1989, no entanto, os países em desenvolvimento e os industrializados, chegam a um acordo sobre a necessidade de redigir um rascunho de uma estrutura de acordo que indicasse padrões mínimos de propriedade intelectual, embora a questão de fórum, OMPI ou GATT, ainda houvesse ficado fora da discussão. Em setembro do mesmo ano, a Índia aceita o princípio da aplicação legal internacional da propriedade intelectual dentro do contexto da Rodada Uruguai. Desta forma, negociadores dos Estados Unidos, Europa e G-10 começaram a discutir propostas substantivas sobre o tema. Países como Índia, México e Canadá, contudo, estavam preocupados que a estrutura de proteção a propriedade intelectual levasse à formação de monopólios, apenas para citar um dos problemas. Ou seja, o Comitê de Propriedade Intelectual ainda estava muito longe de alcançar algum consenso.

Em janeiro de 1990, os trabalhos do comitê desembocam no documento “lista de temas” que indicava cerca de 500 pontos de desacordo sobre propriedade intelectual. Os representantes dos EUA, Europa, Japão, Suíça e Índia, circularam rascunhos de propostas buscando diminuir os pontos de desacordo. Esse processo resultou na criação do documento “Rascunho do Texto Composto”, que circulou na Reunião Ministerial de Bruxelas em dezembro de 1990. O texto indicava que a falta de acordo permanecia em vários pontos, como políticas de patentes, licença compulsória, patentes de plantas e animais, entre outros (Evans, 1994, pp. 168-170).

A Reunião de Bruxelas foi marcada pelo seu fracasso. O tema da agricultura travou a agenda das negociações, especialmente em função dos desacordos dentro da própria Comunidade Européia. Este tema indubitavelmente afetou o progresso da agenda de negociações relativas à propriedade intelectual. Isto porque a delegação européia, provavelmente temendo ser obrigada a realizar concessões nas negociações agrícolas, não pressionou na direção de um acordo substantivo em relação à propriedade intelectual. Além disso, Espanha, Portugal e Grécia, que haviam recém ingressado na Comunidade Européia, ainda não tinham legislações que protegiam plenamente a propriedade intelectual.

Bruxelas marca também os desacordos entre os interesses dos empresários europeus em relação aos governos europeus, ou seja, a esta altura não havia consonância entre as posições empresariais e as dos governos nacionais. Executivos ligados a UNICE acreditavam que os oficiais da Comissão Européia, em oposição aos dos governos nacionais, apoiavam fortemente as posições da indústria, embora nem de longe fosse possível comparar essa relação entre empresas e Comunidade Européia com a cooperação entre o governo dos Estados Unidos e o seu setor industrial. Portanto, o grande desafio era trazer os interesses dos Estados europeus de volta para uma posição mais pró-indústria.

Após o colapso de Bruxelas, o Diretor-Geral do GATT,

Arthur Dunkel, instituiu grupos de trabalho informais, chamados de 10+10 (dez países desenvolvidos e dez países em desenvolvimento), com o objetivo de examinar o “Rascunho do Texto Composto” e buscar progressos que atendessem os interesses dos países. De certa forma, os grupos 10+10 eram uma tentativa de desbloquear a agenda por meio de um processo de negociação *green room*<sup>13</sup>.

Nesta fase, grande parte do embate deu-se em torno de encontros bilaterais entre os EUA e Europa e nos encontros do grupo Amigos da Propriedade Intelectual, buscando essencialmente apagar divergências entre os próprios países desenvolvidos. Neste período, não só o CPI, mas, toda a coalizão tripartite buscou acompanhar os encontros informais e subsidiar e influenciar os seus governos na tentativa de se alcançar um consenso.

Em dezembro de 1991, Dunkel lança um novo texto para todos os temas da Rodada, conhecido posteriormente como o “Rascunho Dunkel”, que incluía provisões relativas à propriedade intelectual (TRIPs). Este rascunho foi avaliado e criticado por todos os negociadores ao longo de dois anos. Especificamente em relação às TRIPs, o documento foi largamente criticado pelas associações empresariais, especialmente norte-americanas, que julgavam que o mesmo não protegia adequadamente a propriedade intelectual (Sell, 2003, p. 115).

O documento, em princípio, não contentava as EMNs, mas logo elas se deram conta que haviam investido muito e que não poderiam se dar ao luxo de colocar tudo a perder, pois os ganhos efetivamente somente seriam realizados se a Rodada fosse concluída. Ou seja, em princípio, as EMNs tiveram dificuldade de reconhecer que já haviam ganhado muito<sup>14</sup>.

Entretanto, a esta altura, a questão não era mais se o mundo teria ou não regras mais rígidas de proteção a propriedade intelectual dentro do GATT. O debate passou a girar em torno das questões substantivas, como, por exemplo, se 10 anos seria um período de moratória muito grande ou não. Ou seja, as EMNs já haviam conseguido atender ao seu interesse primordial: criar padrões universais de regulação da propriedade intelectual<sup>15</sup>. Portanto, mais importante do que conseguir novas concessões era assegurar a vitória de fato com a conclusão da Rodada Uruguai.

Os entraves finais à conclusão da Rodada eram aqueles relativos à agricultura, e esses começaram a ser removidos por intermédio do famoso acordo da Casa de Blair e da adoção da chamada Cláusula da Paz. Ao final da Rodada, os países reconheceram que haviam empenhado enormes esforços nos oito anos de duração da Rodada, cujos resultados, em maior ou menor grau, atendiam a determinados interesses dos grandes países em desenvolvimento e desenvolvidos e que a não aceitação do “Rascunho Dunkel” implicaria em uma enorme perda para todos. Frustrados ou não, os países encerraram a Rodada Uruguai oficialmente em 1994 em Marraqueche, Marrocos, incluindo novos temas como os TRIPs.

Ao avaliar o resultado da Rodada, do ponto de vista das EMNs, Jacques Gorlin (*in* Sell e Prakash 2004, p. 160) argumenta que, ao final das negociações sobre as TRIPs no GATT, as empresas conseguiram 95% do que queriam. Efetivamente, segundo SELL (1998, p. 138), o acordo final sobre as TRIPs refletiu largamente as propostas apresentadas pelo “Livro Branco” apesar dos protestos dos países em desenvolvimento.

Como mostra a Figura 4, as EMNs foram capazes, por meio de mecanismos nacionais e transnacionais, de influenciar o posicionamento dos EUA, Europa e Japão no tema propriedade intelectual na Rodada Uruguai do GATT. A coalizão tripartite empresarial influenciou a formação de uma coalizão de Estados em defesa da propriedade intelectual e, finalmente, a coalizão efetuou barganhas que atenderam aos interesses das EMNs, confirmando assim o sucesso das EMNs nas negociações das TRIPs na Rodada.

Conforme a *Hipótese c*, as EMNs afetam as preferências dos Estados e de suas coalizões, portanto, o seu grau de influência dependerá a) da vulnerabilidade das coalizões de Estados às EMNs e b) da capacidade relativa das coalizões no jogo da negociação. Apesar da coalizão dos países em desenvolvimento não ser altamente vulnerável às EMNs, elas foram capazes de influenciar a formação de um *winning set* que, sem dúvida, tinha uma capacidade relativa maior que as outras coalizões na negociação da Rodada Uruguai.

Importante reconhecer que os Estados foram os atores fundamentais da barganha, mas o processo não teria se encerrado desta forma não fosse a atuação decisiva das EMNs na formação da agenda de negociação e apresentação de alternativas de negociação sobre o tema no jogo de bastidores junto ao *green room* dos Estados Unidos, Europa e Japão e os Amigos da Propriedade Intelectual.

Ou seja, as EMNs não têm o poder de controlar os Estados, mas apenas de influenciá-los. Entretanto, esta influência pode ser poderosa a ponto de colocar um tema na agenda de negociação internacional até a obtenção de resultados que refletem a maior parte de seus interesses.

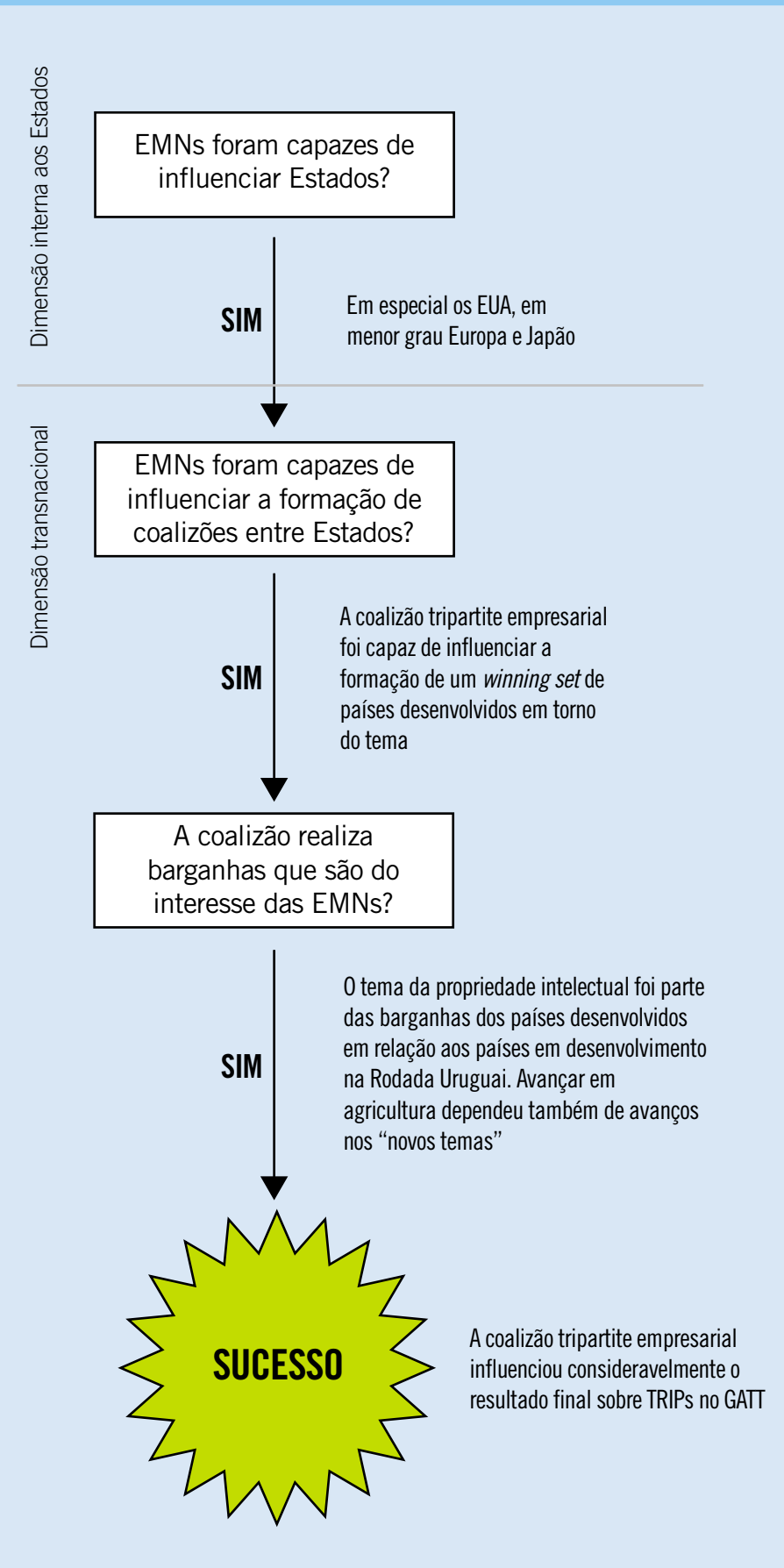
### **As EMNs e as Negociações do Protocolo de Cartagena de Biosegurança**

No caso das negociações do Protocolo de Cartagena, existem três grandes círculos de países que merecem ser analisados. O bloco composto pelos Estados Unidos, representando o principal país da coalizão Grupo de Miami, a União Européia e o Brasil, representando um importante país da coalizão Like-Minded.

O Grupo de Miami acabou se formando em função de um racha entre os países em desenvolvimento. A Argentina, o Uruguai e o Chile não tinham um interesse convergente com os outros países do G-77, em especial no que dizia respeito ao tradicional parceiro, o Brasil.

Como estes países já tinham uma larga proporção de sua produção agrícola baseada em sementes genética-

## Figura 4 A influência das EMNs nas negociações do acordo TRIPs no GATT



mente modificadas, preocupava a estes países que uma posição precaucionária pudesse servir de desculpa, sobretudo para os países europeus, para bloquear suas importações. Desta forma, eles se alinharam aos Estados Unidos e ao Canadá, que já tinham uma longa tradição em transgenia. Segundo dados da revista *The Economist* (2000), a Argentina, por exemplo, tem a segunda maior área agricultável do mundo no que se refere a Organismos Geneticamente Modificados (OGMs), com 16,8% do total no planeta, perdendo apenas para os EUA, com 71,9%, mas à frente do Canadá, com 10%.

Os Estados Unidos, como notado no caso das TRIPs, sempre manteve um forte diálogo com os líderes industriais. Não é diferente no caso da agricultura, cuja receita anual de exportações representava US\$ 50 bilhões em 2000, sendo que mais de 50% desta receita era proveniente da exportação de milho, soja e algodão geneticamente modificados (Sandblom, 2000). Como todos estes produtos são *commodities*, há uma forte pressão de custos. A aplicação de OGMs é vista pelos fazendeiros como a única forma de manter a competitividade em seus mercados.

Além disso, as principais EMNs de biotecnologia que desenvolvem tecnologia de manipulação genética voltadas à agricultura encontram-se nos Estados Unidos. O desenvolvimento de aplicações biotecnológicas é uma atividade extramente custosa, o que favorece a concentração industrial. Destaca-se a Monsanto, que é diretamente responsável por 90% das plantações de soja geneticamente modificadas no planeta (Foe e Corporate Europe Observatory, 2003, p. 9). Além da Monsanto, a DuPont e a Syngenta são outras gigantes da biotecnologia aplicada à agricultura, em um crescente multibilionário mercado de sementes que cada vez mais se torna concentrado (Clapp, 2002 e Cador, Suwa-Einsenmann e Traça, 2001).

Desta forma, por trás das posições norte-americanas, desde a CBD (Convenção de Biodiversidade) e, em seguida, na pré-negociação e negociação do Protocolo de Cartagena, estava

um amplo leque de interesses dos setores de agricultura, alimentos e biotecnologia, representados diretamente pelas principais empresas do setor ou em conjunto, por meio de organizações de interesse como a BIO e a Associação Nacional dos Produtores de Milho, entre outras.

No caso da relação entre as EMNs e a formação da posição norte-americana, fica claro que havia por parte da iniciativa privada, dos fazendeiros e das empresas de biotecnologia, um poder estrutural enorme que, econômica e politicamente, representava um enorme poder de barganha frente ao governo. Por outro lado, o governo identificava convergência entre os interesses privados e estatais, dado o impacto econômico das exportações de produtos transgênicos, o aumento da competitividade da agricultura local. De certa forma, a própria formação do Grupo de Miami não seria possível não fosse o papel das multinacionais nos países que compõem a coalizão. Ou seja, como as EMNs transformaram a agricultura destes países eles passaram a ter uma nova posição, o que permitiu a formação de uma coalizão *sui generis* em processos multilaterais de negociação (a aliança isolada de determinados países sul-americanos com os Estados Unidos).

A Figura 5 mostra a convergência de interesses entre as EMNs e o governo do Estados Unidos, resultando na formação de um arranjo do tipo integrativo cooperação II.

Em relação à UE, o estabelecimento de uma posição comum sobre os OGMs foi extremamente difícil, isto porque o tema de segurança alimentar ainda era largamente definido por regulamentações internas de cada um dos países do bloco. Dentro do contexto da UE, em 1990, a Diretiva 90/220 regulava a introdução de OGMs no meio-ambiente. De acordo com o Artigo 11, os importadores ou produtores deveriam notificar as autoridades regulatórias de cada Estado a intenção de introduzir OGMs no meio-ambiente. Caberia às autoridades permitir ou não o uso da semente. O Artigo 13 afirma que os outros Estados-Membros poderiam objetar o parecer da autoridade dos outros Estados. Uma vez acatada a introdução de uma semente em um Estado-Membro, pelo princípio de reconhecimento mútuo, a autorização seria estendida a todos os outros Estados. Desde a adoção da diretiva, cinco Estados invocaram a cláusula em relação a oito variedades de OGMs e, finalmente, em 1998, já em plena negociação do Protocolo de Cartagena, a Comissão Européia impôs uma moratória *de facto* na autorização de novos OGMs (Anderson e Nielsen, 2000 e

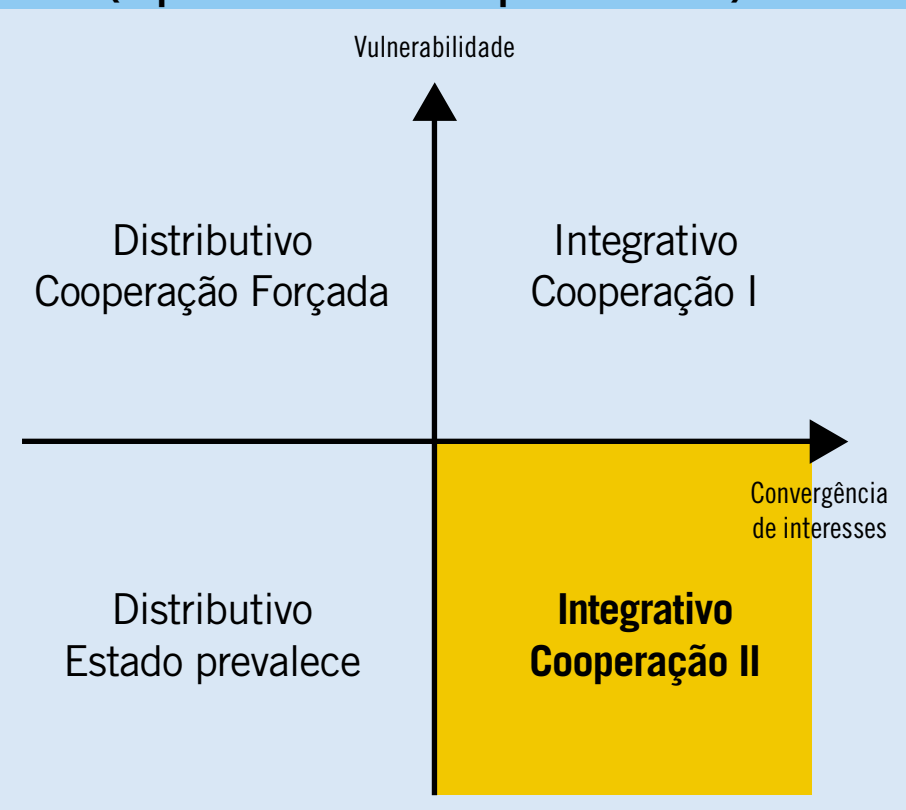
Cadot, Suwa-Einsenmann e Traça, 2001, p. 7).

Newel (2003a) argumenta que a diretiva 90/220 indica claramente que, ao longo da década de 1980, a indústria de biotecnologia na Europa não estava organizada e, por consequência, não foi capaz de bloquear uma regulamentação que afetava tão profundamente seus interesses. Por outro lado, o *White Paper* do Presidente da Comissão Européia, Jacques Delors, de 1993, indicava que a indústria de biotecnologia deveria ser considerada estratégica para o desenvolvimento econômico europeu. Esta posição foi reafirmada pelo Presidente da Comissão Européia, Jacques Santer, no Encontro do Conselho Europeu em 1996 (Balanyá et al., 2003, p. 81)

De certa forma, na década de 1990, a EuropaBio (Associação Européia de Bioindústrias)<sup>16</sup>, articuladora dos interesses das empresas de biotecnologia na Europa, teve que operar em um ambiente consideravelmente hostil, isto porque, a esta altura, a opinião pública era majoritariamente favorável ao princípio da precaução. Organizações Não-Governamentais, como o Greepeace, Friends of Earth e Corporate Europe Observatory, há muito já haviam tomado a bandeira do combate aos OGMs como um tema prioritário. Portanto, a EuropaBio surge tarde na batalha pela opinião pública no continente.

Dentro da UE, os grupos de defesa dos consumidores, como o Escritório Europeu dos Sindicatos dos Consumidores, tiveram enorme sucesso nas campanhas

**Figura 5**  
**Resultados das negociações entre as EMNs e os EUA (representando o Grupo de Miami)**



contra as “comidas frankenstein”. Em uma pesquisa de meados de 1998, cerca de 86% da população europeia indicou que alimentos que contém transgênicos deveriam sempre ser rotulados. Além disso, mais de 50% dos entrevistados disseram acreditar mais nas opiniões das associações de consumidores do que nos governos e autoridades da UE quanto ao tema de segurança alimentar. Um tanto por conta disto, os partidos políticos têm sido sensíveis ao humor da população, o que acabou por levar o tema para dentro das agendas partidárias, especialmente dentro do chamado bloco verde do Parlamento Europeu (Nelson, 1999).

Durante a negociação do Protocolo, em 1997, a UE adotou a Regulamentação 258/97, relativa a alimentos contendo OGMs e seus riscos a segurança alimentar. A regulamentação segue procedimentos similares a 90/220. No mesmo ano, foi adotada a exigência da rotulagem de alimentos que contenham mais de 1% de OGMs em sua composição.

Ao final da década de 1990, a opinião pública europeia era largamente contrária a alimentos produzidos a base de OGMs. Entre 1996 e 1999, as demonstrações populares cresceram cada vez mais, conseguindo o apoio de figuras públicas como o Príncipe Charles. Talvez o auge simbólico dos protestos tenha sido a invasão e demolição de um restaurante da cadeia McDonalds, em agosto de 1999, por agricultores furiosos liderados por José Bové, que protestavam contra “as multinacionais de comida maluca”

(Sandblom, 2000, p. 17).

Do ponto de vista Europeu, havia ainda a questão da defesa dos agricultores locais. O tema dos OGMs suscitava mais uma possibilidade de defendê-los dos produtos importados, especialmente em relação a cultura extensiva de soja e milho. As exportações destes dois produtos para a UE representavam cerca de 14% do total das exportações agrícolas norte-americanas, ou seja, mais de US\$ 1 bilhão por ano – confirmando mais uma vez a *proposição 1* (Cadot, Suwa-Eisenmann e Traça, 2001, p. 4).

A UE como um todo tinha um BATNA muito mais forte não só por causa da baixa vulnerabilidade econômica e da defesa dos interesses dos agricultores locais (contrários à importação de transgênicos), mas também por causa do humor da opinião pública sobre a questão. Ou seja, as ONGs ambientalistas, em separado e organizadas em ações conjuntas, se utilizaram de todo o seu poder brando para formar uma opinião pública refratária à transgenia. Como discutimos acima as EMNs foram muito lentas em se organizarem e responderem às ações das ONGs.

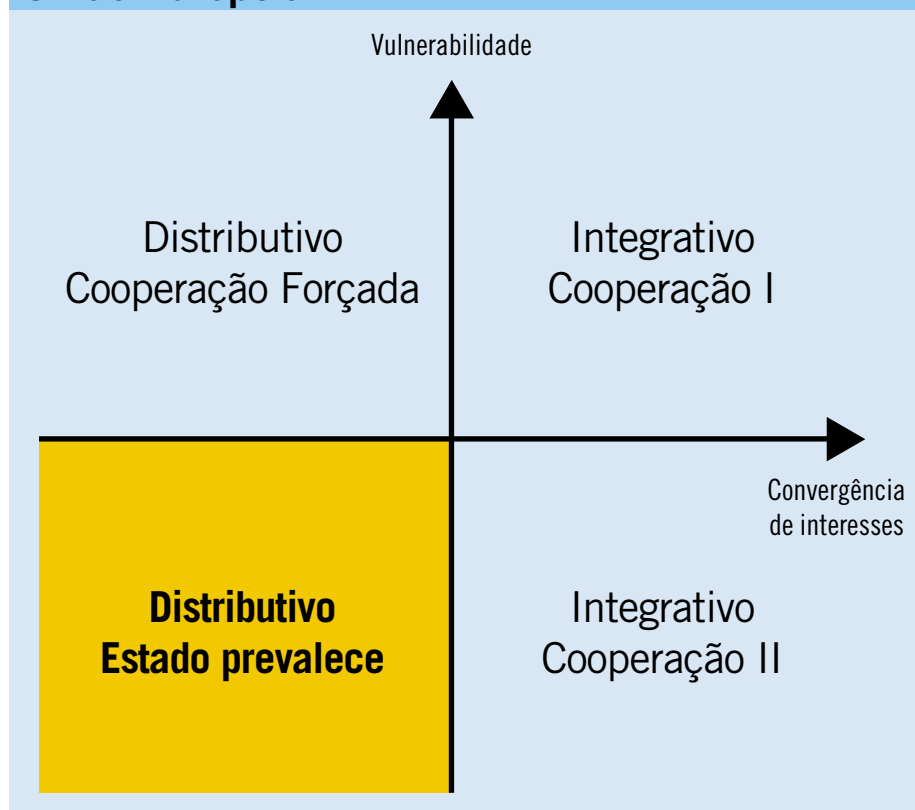
Isto não quer dizer que a UE tenha simplesmente ignorado as EMNs, ao contrário, sua posição intermediária entre o Grupo de Miami e o grupo Like-Minded, até um tanto quanto oscilante, indicava que houve uma barganha distributiva na relação entre as EMNs e a UE onde estas empresas foram capazes de estruturar o problema de tal forma que mostraram aos governos nacionais e a Bruxelas

sobre os riscos competitivos, em relação aos Estados Unidos, de isolar o setor de biotecnologia.

Assim, como mostra a Figura 6, a posição europeia foi resultado de uma barganha distributiva onde os interesses dos Estados, que ponderaram os diferentes atores políticos atuando na UE (agricultores, sindicatos, ONGs, EMNs, etc.), foram ponderados em conjunto.

Como nota Newel (2003b), antes do Protocolo de Cartagena a maior parte dos outros Estados, especialmente o grande bloco dos países em desenvolvimento, não possuíam legislações específicas que tratassem do tema de OGMs. De certa forma, o tema era largamente desconhecido pela opinião pública e sem claras diretrizes dos governos nacionais. O alinhamento do G-77 e o posterior racha que resultou na formação do Grupo Like-Minded, na verdade, acabou por agrupar um grande e heterogêneo grupo de interesses que, em comum, possuíam o medo de que os OGMs significassem a perda de mercados para seus com-

**Figura 6**  
**Resultados das negociações entre as EMNs e a União Européia**





modities agrícolas e o aumento de sua vulnerabilidade em relação aos Estados Unidos.

Dentro do grupo dos países em desenvolvimento é interessante destacar o posicionamento do grupo africano. Esses países foram constantemente assediados de forma direta pelas EMNs, via organizações de interesse, para apoiar regulamentações que favorecessem a comercialização de sementes transgênicas. Uma das principais afirmações que os africanos ouviram com frequência foi a de que a adoção destas sementes poderia, finalmente, resolver o problema da fome no continente. Como afirma Tewolde Berhan Egziabher, chefe da delegação etíope e, posteriormente, porta-voz do grupo Like-Minded, o apoio da ONG Third World Network foi fundamental para avaliar (ponderar) as afirmações das EMNs e dos Estados Unidos e para construir uma proposta comum aos países africanos<sup>17</sup>.

Por parte destes países, cientes de suas limitações técnicas, surgiu a idéia de que faltavam recursos adequados para avaliar se os OGMs poderiam causar impactos negativos em seus meio-ambientes. Desta forma, desde o início das negociações do protocolo, estes países assumiram posições que de alguma forma contrastavam com o interesse das EMNs de maior liberdade na comercialização e manipulação dos OGMs, apesar da constante pressão dos lobistas industriais em seus países de origem e nos teatros de negociação<sup>18</sup>.

Desde o início das negociações do Protocolo de Cartagena o Brasil foi um ativo participante do G-77 e, em seguida, do grupo Like-Minded. É interessante notar que, quando este grupo foi fundado, em 1999, o Brasil rachou com Argentina e Uruguai, seus parceiros de Mercosul, que logo compuseram com os EUA, Austrália e Canadá o Grupo de Miami. Isto ocorreu porque, ao longo do processo de negociação do Protocolo, o país não tinha uma legislação específica para o tratamento dos OGMs e o tema não despertava a atenção da opinião pública. Desta forma, livres de grandes pressões sociais, o governo brasileiro articulou suas posições em torno de suas tradicionais preferências em agricultura. Ou seja, como o país era, à época, essencialmente livre de OGMs, regras extremamente restritivas a estas sementes poderiam favorecer a posição comercial agrícola do país em relação a países como a China e, principalmente, a UE, em detrimento da posição comercial norte-americana. Portanto o Brasil tendeu a tratar a questão de OGMs como uma questão de acesso a mercados.<sup>19</sup>

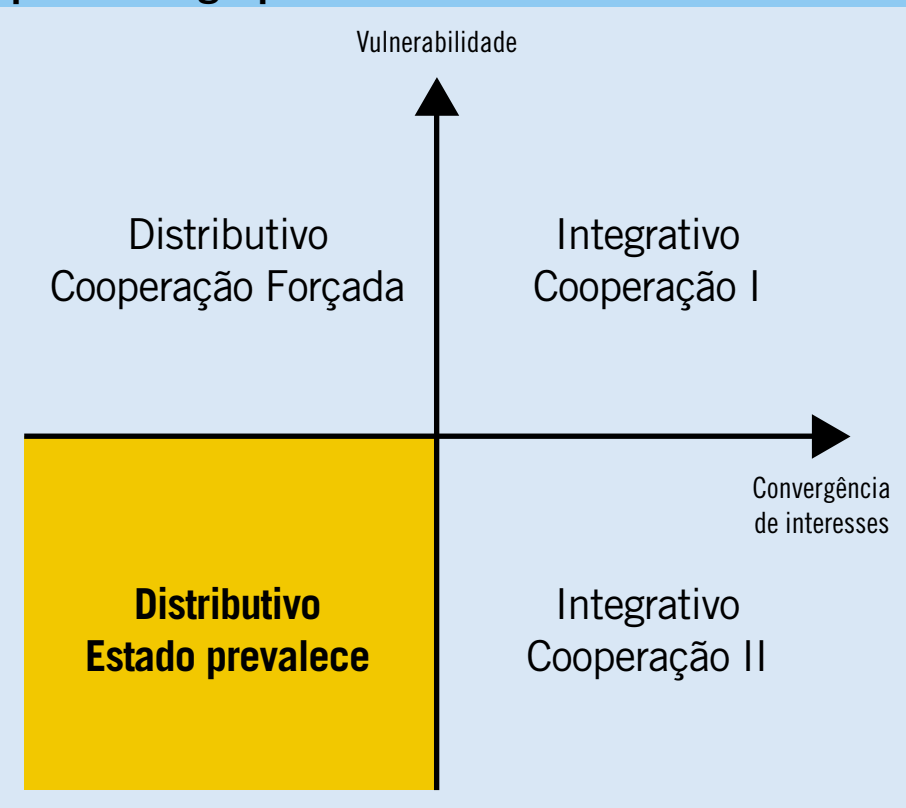
Conforme mostra a Figura 7, o Brasil tinha uma posição de pouca vulnerabilidade tanto no início quanto ao longo do processo de negociação de Cartagena. A baixa presença e importância econômica das EMNs do setor no país fizeram com que o Brasil formasse a sua posição independente de qualquer pressão das EMNs.

A diferença fundamental entre a relação distributiva, posição da UE e da coalizão Like-Minded e do Brasil é que, no caso europeu, a posição foi mais balanceada em termos de distribuição ao longo da ZOPA enquanto que, no caso Like-Minded, a balança distributiva ao longo da ZOPA pendeu fortemente para o lado dos Estados.

Como um todo, o texto do Protocolo de Cartagena foi fortemente resultado da convergência e negociação de posições entre o grupo Like-Minded e a UE, com o apoio do Grupo do Compromisso e o do Leste-Europeu. Do outro lado, esteve quase sempre, de forma isolada, o Grupo de Miami, que foi capaz de bloquear os avanços no acordo de forma consistente desde o BSWG-1 até o ExCOP. É como se, de certa forma, o grupo estivesse plenamente ciente de que um Protocolo de Biosegurança seria adotado independente de sua vontade. Desta forma, a estratégia passou a ser a de minimizar os prejuízos<sup>20</sup>.

O Grupo de Miami consistentemente bloqueou o BSWG-6/ExCOP em Cartagena, na tentativa de excluir do escopo do Protocolo os OGMs destinados para alimentos humano ou animal e para o seu processamento. Como já

**Figura 7**  
**Resultados das negociações entre as EMNs e os países do grupo Like-Minded**



discutido acima, o texto do Artigo 11 e o Anexo II incorporaram tais propostas, consistindo em uma derrota para o grupo.

Além disso, o Grupo não foi capaz de excluir diversos artigos que eram contrários ao seu interesse como o

## O Brasil tinha uma posição de pouca vulnerabilidade no processo de Cartagena. A baixa importância das EMNs do setor no País permitiu que o Brasil formasse sua posição independentemente das pressões destas empresas.

Artigo 12, que obriga a notificação das partes sobre efeitos adversos de OGMs, e o Artigo 14, que não incluiu o texto desejado (assim permitindo que as regras dos acordos regionais se sobrepusessem às cláusulas do Protocolo).

Já em relação às EMNs, dentro do contexto das negociações do Protocolo de Cartagena, os interesses industriais transatlânticos eram fortemente coincidentes. Ou seja, as maiores EMNs de biotecnologia se encontram nos Estados Unidos e na Europa. Do lado dos Estados Unidos, como já indicado, estavam empresas como a Monsanto, DuPont e Sygenta, apenas para citar as mais proeminentes. Do outro lado do atlântico estavam empresas como a Novartis, AgrEvo, Zeneca e Aventis, isto sem falar na Unilever e Bayer, entre outras gigantes com relevante pesquisa na área. O interesse fundamental que unia essas empresas eram regras transparentes em relação a manipulação e comercialização dos OGMs em nível mundial.

O interesse das EMN pelas negociações do Protocolo de Cartagena cresceu ao longo do processo, segundo CLAPP (2002). Oito grupos industriais estiveram presentes em Aarhus, na Dinamarca, em 1996, enquanto que em Cartagena, em 1999, estiveram presentes vinte grupos industriais. Além dos representantes das organizações de interesse como a BIO, BioteCanada, Organização Bioindustrial Japonesa e Câmara Internacional de Comércio, os grandes grupos enviaram os seus próprios representantes nas negociações, como a Monsanto, DuPont e Syngenta. Todos estes representantes se articularam, independente de suas origens, para buscar assegurar que não fossem aprovadas regras restritivas aos OGMs. Portanto, os seus interesses se alinhavam com os do Grupo de Miami.

Em todo o processo, as EMNs buscaram realizar um *lobby* corpo a corpo com os delegados, principalmente com os dos países em desenvolvimento. Em todos os encontros, principalmente do BSWG-6 até a última ExCOP em Montreal, eles circularam *press releases*, *briefing notes* e fizeram sessões de áudio-visual na tentativa de mostrar a posição da indústria. Segundo lobistas que atenderam aos eventos, os delegados dos EUA e da UE não tendiam a buscar o material da indústria, mas os delegados dos países em desenvolvimento os procuravam constantemente para se municiarem de informações (Newel e Glover, 2003, p. 7).

O interesse empresarial fazia coro com algumas organizações que congregam a comunidade científica que, fundamentalmente, argumentava que o desenvolvimento da biotecnologia aplicada à alimentação poderia levar ao fim da fome no mundo. Neste sentido, estão organizações como Third World Hunger e AgBioworld. No entanto, o tema não gozava de consenso dentro da comunidade científica e parte dos debates refletiu estes desacordos.

De certa forma, o tema de biosegurança tem um forte componente científico, o que exige que as questões políticas sejam estruturadas a partir de argumentações científicas. Assim, no intuito de cientificamente definir conceitos chaves, foi instituído o Grupo de Contato 1 (CG-1). O mandato do grupo de contato não era negociar, mas sim chegar a um acordo mútuo sobre assuntos científicos. Entretanto, como nota GUPTA (*in* Biermann, Brohm e Dingwerth, 2002), os cientistas tenderam a se manter alinhados com seus respectivos países, se dividindo entre os que representavam o Grupo de Miami, a UE (incluindo a Suíça), outros membros não europeus da OECD e países em desenvolvimento.

As EMNs se associaram aos cientistas ligados ao Grupo de Miami exigindo avaliações baseadas em critérios científicos objetivos, enquanto que os cientistas europeus tenderam a favorecer a perspectiva precaucionária, que favorece a avaliação nacional na aprovação dos OGMs nas importações, diante das incertezas científicas. Já os cientistas dos países em desenvolvimento, apoiados por cientistas ligados a grupos ambientalistas, pressionaram pela adoção, a mais ampla possível, da biosegurança (incluindo considerações sócio-econômicas) na tentativa de dar o maior poder possível para os países regularem e responsabilizarem nacionalmente as EMNs (Gupta *in* Biermann, Brohm e Dingwerth, 2002, p. 241).

Fundamentalmente, para as EMNs, não interessava a adoção de um Protocolo de Biosegurança que de alguma forma fosse restritivo ao comércio e levasse a um aumento de obrigações, o que poderia pressionar suas estruturas de custo. Em uma análise da agenda empresarial, vemos os seguintes pontos de interesse principais:

- 1) Restringir ao máximo a aplicação do princípio da precaução (preferencialmente que o termo não fosse usado no protocolo);
- 2) Assegurar que, em caso de conflito entre as disposições do Protocolo e as regras da OMC, a última prevalecesse;
- 3) Impedir o uso do termo amplo de organismos destinados a alimento humano ou animal e seu processamento;
- 4) Impedir a adoção de obrigações derivadas de rotulagem, transporte e notificação;
- 5) Impedir a adoção de dispositivos de responsabilidade e

- compensações financeiras;
- 6) Impedir a adoção do termo considerações sócio-econômicas relacionadas à avaliação do risco dos OGMs;
- 7) Impedir a inclusão de farmacêuticos no escopo do Protocolo.

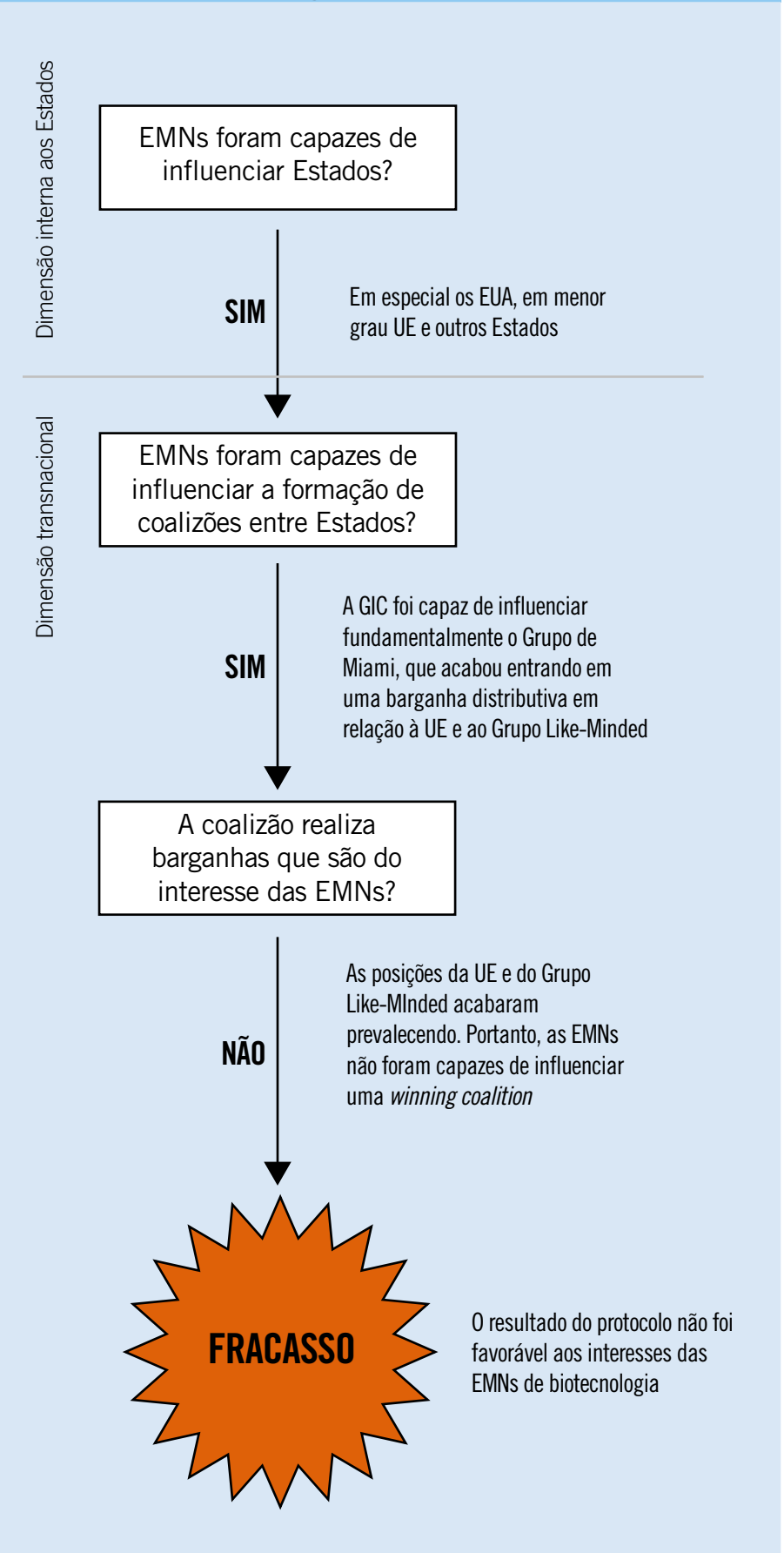
Em geral, o resultado do Protocolo não atendeu plenamente os interesses das EMNs, principalmente porque o princípio da precaução foi utilizado amplamente, o escopo do protocolo inclui organismos destinados a alimento humano ou animal e seu processamento, foram criadas obrigações relativas a rotulagem e notificação. Por outro lado, não fosse a atuação bloqueadora do Grupo de Miami, o resultado poderia ter sido pior. Pelo menos as EMNs conseguiram que o Protocolo não se sobrepusesse às regras da OMC, além de conseguirem que o texto final excluísse farmacêuticos e obrigações de responsabilidade e compensação financeira. Ou seja, só poderíamos avaliar como vitória das EMNs o resultado ao final do processo de negociação se o avaliássemos em termos prospectivos<sup>21</sup>.

Desta forma, vemos que as EMNs não foram capazes, plenamente, de influenciar de maneira substancial as coalizões, a não ser a de Miami, com a qual havia uma clara convergência de interesses. A coalizão empresarial era fortemente transnacional mas não conseguiu sensibilizar a UE, o que seria de grande importância para os seus objetivos.

Ao final, a Figura 9 mostra que, fundamentalmente, as EMNs foram capazes de influenciar os Estados Unidos e, em seguida, indiretamente foram responsáveis pela formação da coalizão Grupo de Miami. Esta coalizão buscou realizar barganhas do interesse das EMNs. Entretanto, esta coalizão não fez parte do *winning set* e, portanto, as empresas não foram capazes de influenciar largamente o conteúdo final do Protocolo de Cartagena.

Em outras palavras, no contexto da negociação do Protocolo de Cartagena, o BATNA do Grupo de Miami era menor do que o da UE e do grupo Like-Minded, principalmente quando estas coalizões se juntavam. Isto porque a melhor alternativa fora do acordo para

**Figura 8**  
**A influência das EMNs nas negociações do Protocolo de Cartagena**



o Grupo de Miami era, no fundo, não haver Protocolo ou um protocolo bastante limitado. Por um lado, a maior parte dos Estados desejava o Protocolo e, em decorrência da CBD, era claro que haveriam regras relativas a biosegurança. A questão era então qual o escopo destas regras.

Por outro lado, o BATNA das outras coalizões não era forte o suficiente a ponto de abdicarem de negociações, em especial com os Estados Unidos, dado a magnitude do país na questão, que assume posição de *stakeholder* fundamen-

## A influência das EMNs nas negociações econômicas internacionais depende largamente das estruturas dos processos de negociação.

tal. Desta forma, as concessões produzidas mantiveram o país “dentro do jogo” ao mesmo tempo que os Estados Unidos reconheceram que pequenas vitórias são melhores do que nenhuma, e acabou se envolvendo em todo o processo de negociação até o último instante (ao invés de simplesmente abandonar o processo de negociação).

### Considerações Finais

Neste artigo procurei mostrar como as EMNs se comportam como negociadores nas relações econômicas internacionais. Estas empresas, ao longo das últimas décadas, assumiram uma enorme importância na economia mundial. Portanto, é natural que também crescesse sua importância na definição de temas-chaves da economia internacional, especialmente nos quais é um importante *stakeholder*.

Sugeri que a hipótese geral a ser verificada seria de que as EMNs buscam influenciar os Estados e suas coalizões utilizando-se de seu poder estrutural e de seu poder brando, nacional e transnacionalmente, de modo a afetar os interesses dos Estados e de suas coalizões. Esta hipótese assume que, apesar das EMNs terem se tornado atores fundamentais das relações econômicas internacionais, elas ainda dependem dos Estados em dois níveis; no nível regulatório interno a cada Estado e no nível regulatório intergovernamental, onde os Estados, em conjunto, definem regras que, de uma forma ou de outra, constroem o comportamento das EMNs.

Dentro de um processo de barganha multilateral é preciso identificar se as EMNs influenciaram as coalizões “certas”, ou seja, se o interesse das EMNs está alinhado com os interesses de uma coalizão que está disposta a promover a defesa destes interesses. Caso as EMNs acabem se alinhando com uma coalizão que de alguma forma tem relativamente pouco peso, seus interesses não serão plenamente atendidos e serão perdidos em meio as barganhas entre as coalizões.

Ou seja, para que os interesses das EMNs sejam efetivamente representados e atendidos em um contexto multilateral é preciso percorrer um longo caminho de influência

nacional: alinhamento de interesses com outras empresas em caráter transnacional, alinhamento dos interesses das EMNs transnacionalmente com o de coalizões em processos multilaterais e, finalmente, esta coalizão fazer parte do *winning set* do processo de negociação.

No primeiro caso, fica claro que as EMNs foram as grandes iniciadoras do processo de negociação das TRIPs na Rodada Uruguai do GATT. Primeiro, elas se deram conta que a OMPI era um fórum que acabava dando mais

peso para os países em desenvolvimento e não protegia adequadamente os seus interesses. Desta forma, corretamente julgaram que dentro do contexto do GATT, a propriedade intelectual poderia ganhar melhores mecanismos de defesa.

Ou seja, dentro do processo de negociação do GATT, acreditava-se que seria mais fácil pressionar a adoção de regras mais duras de propriedade intelectual por parte dos países em desenvolvimento, pois em um jogo de barganha multitemático seria mais fácil arrancar concessões desses países atendendo minimamente seus interesses em temas como o de agricultura.

As EMNs, em especial as norte-americanas, foram hábeis em estruturar o problema como econômico e ético. O problema econômico refletia-se na perda de receita por falta de adequada proteção à propriedade intelectual nos países em desenvolvimento; o problema ético estava relacionado à idéia de pirataria.

Ao final, barganhas assimétricas que caracterizam as negociações multilaterais e multitemáticas do GATT resultaram na criação de um regime de propriedade intelectual em troca de algumas concessões na agricultura. Este regime, como notei acima, largamente refletiu as propostas apresentadas pelas EMNs no “Livro Branco”. Portanto, é notável que a coalizão tripartite empresarial tenha influenciado a formação de uma coalizão de Estados em defesa da propriedade intelectual e, finalmente, que a coalizão tenha efetuado barganhas que atenderam aos interesses das EMNs, confirmando assim o sucesso das EMNs nas negociações das TRIPs na Rodada.

É preciso notar que as EMNs tendem a preferir a OMC (GATT) como fórum de discussão de regulamentações internacionais em detrimento de outros fóruns multilaterais (Newel, 2003a, p. 64). Isto ocorre fundamentalmente porque, como se viu no caso acima sobre as TRIPs, as EMNs sentem que possuem maior influência sobre o processo de decisão na OMC. Esta sensação deve ser correta, pois em um ambiente multilateral/multitemático aumenta a probabilidade de barganhas que envolvem temas que sejam de interesse de países mais frágeis. Já em processos de negociação multilaterais/unitemático (como no caso de Cartagena), em que cada país tem um voto, aumenta a probabilidade do surgimento de coalizões que bloqueiem interesses fundamentais das EMNs.

Assim, outra importante conclusão, é que a influência

das EMNs nas negociações econômicas internacionais depende largamente das estruturas dos processos de negociação. Ou seja, trata-se de um fórum multilateral com votos desiguais para cada membro (como no caso do FMI) ou cada país tem um voto? As negociações envolvem apenas um tema ou uma multiplicidade de temas? Dependendo das regras do jogo, as EMNs tenderão a ter mais ou menos influência no resultado final da negociação.

Desta forma, uma importante contribuição teórica foi explicar as circunstâncias em que as EMNs operam, por meio da influência, se utilizando de poder estrutural e brando, buscando formar coalizões transnacionais e buscando incentivar a formação de coalizões entre Estados que defendam os seus interesses em contextos intergovernamentais (por meio da ação de seus diplomatas corporativos). Ou seja, este trabalho **foi capaz** de explicar um pouco da dinâmica da relação do chamado terceiro xadrez (transnacional) com o segundo xadrez (econômico) das relações internacionais.

## Notas

<sup>1</sup> Dividendos políticos estão associados aos ganhos que um grupo político pode captar ao atrair investimentos para região. Este grupo, em campanhas políticas futuras, sempre poderá mostrar que ajudou a trazer desenvolvimento econômico à região. Da mesma forma, o contrário também pode ser verdadeiro, na medida em que a empresa deixa a região, fruto de atritos políticos, gerando um ônus político que o grupo político buscará justificar em discursos de cunho nacionalistas.

<sup>2</sup> Ver <http://www.onpoint-marketing.com/brand-awareness.htm>. Visitado em 27/03/2005

<sup>3</sup> O mundo corporativo prefere diferenciar a filantropia de responsabilidade social por associar o primeiro a caridade e o segundo com o comprometimento com a comunidade em que a empresa atua. Logicamente que esta diferenciação ajuda ao objetivo de incluir a filantropia como parte importante da estratégia de construção de imagem da empresa e de seu poder brando, portanto, usamos aqui os termos como sinônimos.

<sup>4</sup> No caso da OMC, muitos desses trabalhos podem ser acessados no site [http://www.wto.org/english/forums\\_e/ngo\\_e/pospap\\_e.htm](http://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/pospap_e.htm). Visitado em 10/07/2005

<sup>5</sup> Um setor caracterizado por economias internas de escala é um setor em que, por definição, a escala é fundamental nos seus custos e competitividade. Nesses setores, a abertura da economia mundial aumenta a vantagem das empresas maiores e esta vantagem tende a aumentar à medida que o acesso a mercados aumenta. (FRIEDEN e ROGOWSKY *in* KEOHANE e MILNER, 1996: 39). São numerosos os setores nessa categoria, como os químicos, farmacêuticos e cerveja.

<sup>6</sup> O BATNA é o seu curso de ação em uma negociação, ou seja, o que você fará se não houver uma negociação. Quanto maior o seu BATNA mais forte a sua posição em uma negociação

<sup>7</sup> Considera-se que sempre há um limite para a criação de valor comum e este limite é definido como a “fronteira da eficiência” (seria o Ótimo de Pareto de um acordo).

<sup>8</sup> A seção 301 das Leis Comerciais dos Estados Unidos é o

principal mecanismo que o executivo tem para impor sanções contra países que violam ou negam direitos ao país.

<sup>9</sup> Estruturação ou *framing* em uma negociação indica a forma com que apresentamos um determinado problema. De acordo com o trabalho de Bazerman e Neale (2000, pp. 56-58), a estruturação tem um impacto muito grande em uma negociação porque altera a percepção dos negociadores sobre determinada questão.

<sup>10</sup> O amplo espectro produtivo diminui a vulnerabilidade em torno de setores específicos nas economias desenvolvidas. Embora não se possa ignorar a importância de todas as indústrias ligadas a propriedade intelectual nos EUA, Europa e Japão, é de se esperar que, em um embate entre estes Estados e as EMNs prevaleça o interesse dos primeiros, pois são as EMNs que não podem abdicar destes mercados. Ou seja, elas são mais vulneráveis que estes Estados. Desta forma, fica claro que a ação das EMNs é que gera o efeito causal do tipo integrativo cooperação II.

<sup>11</sup> A lei foi aprovada por maioria de 378 a 1.

<sup>12</sup> Na verdade, se isto é verdade para propriedade intelectual é também verdade para os outros temas importantes da agenda, como agricultura, o que também poderia explicar o pouco avanço nas negociações da questão de propriedade intelectual.

<sup>13</sup> O processo *green room* refere-se ao salão do primeiro andar do edifício do GATT/OMC, em Genebra, onde, informalmente, as partes envolvidas em uma determinada questão trocam rascunhos e buscam construir progressos em conjunto até que as diferenças sejam aparadas. Hoje o termo refere-se apenas a encontros informais entre um grupo de países importantes na resolução de determinado impasse em um assunto em negociação.

<sup>14</sup> Os representantes das EMNs foram vítimas de um viés cognitivo chamado a *praga do vencedor*, refletido na insegurança em reconhecer que já havia alcançado um resultado extremamente positivo (Bazerman e Neale, 2000, pp. 67-74).

<sup>15</sup> De acordo com Jacques Gorlin do CPI (*in* Sell e Prakash, 2004, p. 160) ao final das negociações sobre as TRIPs no GATT, a indústria conseguiu 95% do que queria. Alguns pontos desta vitória são marcantes, como: provisões relativas a aplicação legal internacional; tratamento nacional aplicado a propriedade intelectual, vinte anos de período de exclusividade de patente, restrições a licença compulsória, mecanismo de resolução de disputas, entre muitos outros itens.

<sup>16</sup> A EuropaBio foi fundada em 1996, representando 600 empresas do setor de biotecnologia, desde grandes empresas européias como a Bayer, Solvay, Unilever, Danone Group, Novartis, Rhonê-Poulec e Nestlé, os escritórios europeus das EMNs norte-americanas, como a Monsanto, e pequenas e médias empresas (*start ups*) muitas vezes organizadas em torno de determinados trabalhos de alguns pesquisadores (BALANYÁ Et. Al., 2003).

<sup>17</sup> Veja discussão em <http://www.biosafety-info.net> (biosafety negotiations – flashbacks). Visitado em 12/05/2006

<sup>18</sup> IBID.

<sup>19</sup> Esta posição é congruente com a argumentação de Arthur H. V. Nogueira (*in* Bail, Falkner e Marquard, 2002, pp. 129-137), que foi vice-chefe da delegação brasileira para a CBD entre

1997 e 2000. Nogueira afirma que os dois principais objetivos do país no processo de Cartagena foram a preservação da biodiversidade brasileira em congruência com a lei em vigência e o alcance de um acordo internacional que não se chocasse com os interesses comerciais brasileiros, em negociação na OMC.

<sup>20</sup> Em relações internacionais, nem sempre os atores estruturam um jogo político como um jogo de possíveis ganhos. Muitos dos jogos políticos oferecem muito mais a perspectiva de perdas do que de ganhos. Assim, os atores conscientes dos potenciais prejuízos, assumem um comportamento de aversão à perda, buscando assim minimizar os seus prejuízos. Veja Sarfati (2005, pp. 284-290).

<sup>21</sup> Neste caso, uma estruturação do problema como o de minimização dos prejuízos.

## Referências Bibliográficas

ADLER, E., and HAAS, P., "Conclusion: epistemical Communities, World Order, and the Creation of a Reflexive Research Program", *International Organization*, Vol. 46, No. 1, 1992

ANDERSON, K., and NIELSEN, C.P., "How will the GMO Debate Affect the WTO and Farm Trade Reform?", Agricultural Policy Discussion Paper 17, Centre for Applied Economics and Policy Studies, New Zealand. 2000.

BALANYÁ, B., Et Al., *Europe Inc.: Regional & Global Restructuring & the Rise of the Corporate Power*. Pluto Press and Corporate European Observatory. London, The UK. 2003.

CADOT, O., SUWA-EISENMANN, A., and TRAÇA, D., "Trade-related Issues in the Regulation of Genetically Modified Organisms". Paper prepared for the workshop on European and American Perspectives on Regulating Genetically Engineered Food, Insead. 2001

CLAPP, J., "Transnational Corporate Interests and Global Environmental Governance: Negotiating Rules for Agricultural Biotechnology and Chemicals". Paper presented at the International Studies Association Meeting, New Orleans. 2002

DRAHOS, P., "Developing Countries and International Intellectual Property-setting", *Journal of World Intellectual Property*, 5, 2002.

EVANS, G. E., "Intellectual Property as a Trade Issue: the Making of the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights". *World Competition*, Vol. 18, No 2, 1994.

FALKNER, R., "Negotiating the Biosafety Protocol: The International Process" in C. BAIL, R. FALKNER and H. MARQUARD (Eds.), *The Cartagena Protocol on Biosafety: Reconciling Trade in Biotechnology with Environment & Development?* The Royal Institute

of International Affairs and Earthscan Publications, London, The UK. 2002.

FISHER, R. and URY, W., *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*, Penguin Books, The USA. 1991.

FRIEDEN, J.A, and LAKE, D.A (eds), *International Political Economy*, Wadsworth Pub, 1999.

FRIEDEN, J.A. and ROGOWSKY, R., "The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview" Robert Keohane and Helen Milner (Eds.). *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge. Cambridge University Press, 1996.

FRIENDS OF EARTH INTERNATIONAL AND CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, "Business Rules: Who Pays the Price?" Amsterdam, Netherlands. 2003

GATTa. "United States: Statement by Ambassador Clayton Yeutter". MIN (86)/ST/5. Genebra, 15 de Setembro de 1986.

GATTb. "Ministerial Declaration on the Uruguay Round", MIN.DEC, 20 de Setembro de 1986.

GATT. "Trade Negotiations Committee Meeting at Ministerial Level", MTN.TNC/7, 9 de Dezembro de 1988.

GILL, S., and LAW, D., *The Global Political Economy: Perspectives, Problems and Policies*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore, 1993.

GUPTA, A., "When Global is Local: Negotiating Safe Use of Biotechnology" in F. BIERMANN, R. BROHM e K. DINGWERTH (Eds.) *Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change*. Potsdam Institute for Climate Impact Research. Potsdam. Alemanha. 2001.

HILL, C.H., *International Business: Competing in the Global Marketplace*. New York: McGraw-Hill Irwin, 2003.

JOSLING, T., "Who's Afraid of the GMOs? EU-US Trade Disputes over Food Safety and Biotechnology", Seminar Paper presented at the Center of International Studies and The European Center of California, University of Southern California. California, 1999.

KEOHANE, R. *After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, R., *International Institutions and State Power*. Boulder, CO: Westview, 1989.

KEOHANE, R. and NYE, J.S. *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

KEOHANE, R., and NYE, J.S., *Power and*

- Interdependence*. New York: Harper Collins, 2001.
- KORTEN, D.C., *When Corporations Rule the World*. San Francisco: Kumarian Press and Berret-Koehler Publishers, 2001.
- LA VINA, A.G.,M., "A Mandate for the Biosafety Protocol: The Jakarta Negotiations" in C. BAIL, R. FALKNER and H. MARQUARD, *The Cartagena Protocol on Biosafety: Reconciling Trade in Biotechnology with Environment & Development?*. London: The Royal Institute of International Affairs and Earthscan Publications, 2002.
- LEVY, D.L and PRAKASH, A., "Bargains Old and News: Multinational Corporations in Global Governance". *Business and Politics*, Vol. 5, No. 2, 2003.
- MANSER, M.H and TURTON, N.D., *The Pinguin Wordmaster Dictionary*, London: Penguin Books, 1997.
- MATTHEWS, D., "Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights: Will the Uruguay Round Consensus Hold?". *CSGR Working Paper 99/02*. Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, University of Warwick, Coventry, Reino Unido. 2002.
- MILNER, H., V. e KEOHANE, R., "Internationalization and Domestic Politics: An Introduction" in Robert Keohane and Helen Milner (Eds.). *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- MILNER, H.V. e KUBOTA, K., "Why the Move to Free Trade? Democracy and Trade Policy in the Developing Countries." *International Organization*, Vol. 59, No. 1, 2005.
- NELSON, G.C,et al..., "The Economics and Politics of Genetically Modified Organisms in Agriculture: Implications dor WTO 2000". Bulletin 809. College of Agricultural, Consumer and Environmental Sciences, University of Illinios at Urbana-Champaign. 1999
- NEWEL, P.(a), "Globalization and the Governance of Biotechnology". *Global Environmental Politics*, Vol. 3, No. 2, 2003.
- NEWEL, P., (b), "Domesticating Global Policy on GMOs: Comparing India and China". IDS Working Paper 206. Institute of Development Studies. Brighton, Inglaterra. 2003.
- NEWEL, P., and GLOVER, D., "Business and Biotechnology: Regulation and the Politics of Influence". IDS Working Paper 192. Institute of Development Studies. Brighton, Inglaterra. 2003.
- NIELSEN, C.P., and ANDERSON, K., "GMOs, Trade Policy, and Welfare in Rich and Poor Countries", Paper for a World Bank Workshop on Standards, Regulations and Trade, Washington D.C. 2000.
- NYE, J.S, *O Paradoxo do Poder Americano*, São Paulo: Editora Unesp, 2002.
- NYE, J.S, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004
- ODEL, J.S., *Negotiating the World Economy*, New York: Cornell University Press, 2000.
- PAULY, L.W., and REICH, S., "National Structures and Multinational Corporate Behavior: Enduring Differences in the Age of Globalization", *International Organization*, Vol. 51, No. 1, 1997.
- RYAN, M., *Knowledge Diplomacy: Global Competition and the Politics of Intellectual Property*. Washington, DC: The Brookings Institutions, 1998.
- RONDINELLI, D.A., "Transnational Corporations: International Citizens or New Sovereigns?" *Business and Society Review*, Vol. 107, No. 4, 2002.
- ROGOWSKY, R., *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- ROWLANDS, I.H., "Transnational Corporations and Global Environmental Politics" in Daphné JOSSELIN and William WALLACE (Eds.), *Non-State Actors in World Politics*, New York: Palgrave Publishers, 2001.
- SANDBLOM, L.O., "Genetically Modified Organisms (GMOs): A Transatlantic Trade Dispute", CD 690/691 MACD Project – Monterey Institute of International Studies, California, The USA. 2000.
- SANTORO, M.A. e PAINE, L.S., "Pfizer: Protecting Intellectual Property in a Global Marketplace". *Harvard Business School*, 1995.
- SANTOS, S.C.M., "Busca da Equidade no Acesso aos Medicamentos no Brasil: Os Desafios Impostos pela Competição Extrapreço". Dissertação de Mestrado apresentada a Função Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, RJ, 2001.
- SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. "Cartagena Protocol on Biosafety: From Negotiation to Implementation". *CBDNews Special Edition*. Montreal, Quebec, Canada. 2003a.
- SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. "The Cartagena Protocol on Biosafety: A Record of Negotiations". Montreal, Quebec, Canada. 2003b.
- SELL, S., K., "Intellectual Property Protection and Antitrust in the Developing World: Crisis, Coercion, and Choice". *International Organization*, Vol. 49, No. 2, 1995.
- SELL, K., *Power and Ideas: The North-South Politics of Intellectual Property and Antitrust*, New York: New York University Press, 1998.

- SELL, S.K., *Private Power, Public Law: The Globalization of Intellectual Property Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- SELL, S.K. e PRAKASH, A., "Using Ideas Strategically: The Contest Between Business and NGO Networks in Intellectual Property Rights" *International Studies Quarterly*, Vol. 48, 2004.
- STONE, D., "The Policy Research Knowledge Elite and Global Policy Processes" in Daphné JOSSELIN e William WALLACE, *Non-State Actors in World Politics*, New York: Palgrave, 2001.
- THE ECONOMIST, "A Survey of Agriculture and Technology" March 25<sup>th</sup> 2000.
- TRIPP, R., "GMOs and NGOs: Biotechnology, the Policy Process, and the Presentation of Evidence", ODI Natural Resources Perspectives 60, the UK. 2000.
- UNCTAD, *World Investment Report 2002*. Geneva. 2003.
- UNEP, "Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity" <<http://www.biodiv.org/biosafe/biosafety-protocol.htm>>. 2000.
- WATKINS, M., EDWARDS, M., and THAKRAR, U., *Winning the Influence Game: What Every Business Leader Should Know About Government*. New York: John Wiley & Sons, 2001.
- WATKINS, M., and ROSECRANT, S., *Breakthrough International Negotiation: How Great Negotiators Transformed the World's Toughest Post-Cold War Conflicts*. San Francisco, CA: Jossey Bass, 2001.
- WRAGE, S., e WRAGE, A., "Multinational Enterprises as 'Moral Enterpreuners' in a Global Prohibition Regime Against Corruption, *International Studies Perspectives*, Vol. 6, 2005.
- ZARRILLI, S., "International Trade in Genetically Modified Organisms and Multilateral Negotiations: A New Dilemma for Developing Countries", UNCTAD/DITC/TNCD/1, Switzerland. 2002.
- ZARTMAN, I.W., *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity*, San Francisco, CA: Jossey Bass, 1994.



# G-8 e G-5: percalços da governança global

A segunda metade do século XX foi marcada pelo estabelecimento formal, sob a liderança dos Estados Unidos, de toda uma estrutura de governança global, política e econômica, aberta a todos os países dispostos a integrá-la e que aceitassem as normas fixadas nos respectivos instrumentos constitutivos. Órgãos como as Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) passaram assim a disciplinar as relações políticas e econômicas de quase toda a comunidade internacional. Pode-se dizer que, praticamente, escapavam a tal disciplina apenas, na área econômica, os países de economia centralmente planejada.

Isto não significa que se tivesse criado uma sociedade internacional igualitária ou sequer que os resultados de tal disciplina tenham sido equitativos. Estabelecida sob a égide da potência hegemônica do mundo ocidental, a estrutura criada a partir

do término da II Guerra Mundial tendeu a operar de maneira favorável àquela potência e a seus principais aliados. Ainda assim, para melhor se beneficiarem do funcionamento das instituições estabelecidas, as grandes potências criaram alguns foros restritos de coordenação formal ou informal das respectivas posições, de modo a atuarem de maneira mais ordenada e eficaz nos órgãos de âmbito mundial. A Organização

relevância global, o Grupo dos 7 não surgiu como fruto de um tratado nem estava ligado a qualquer organismo multilateral. Sua preeminência decorria, fundamentalmente, do peso da ação coordenada dos Estados que o integram, não de um compromisso formalmente aceito pela comunidade internacional ou sequer pelos que dele participam. Tratava-se, pois, de um arranjo eminentemente pragmático. Como era de esperar, tal circunstância

**As grandes potências enfrentam um dilema. Por um lado, a participação de alguns países em desenvolvimento é indispensável. Por outro, não interessa a elas diluir sua influência, individual ou conjunta.**

de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Grupo dos 7 (G-7) ilustram tal procedimento.

Em junho ocorreu, no balneário de Heiligendamm, na Alemanha, a reunião do chamado Grupo dos 8 (G-8), que congregou os líderes do G-7 mais a Rússia. Constituído inicialmente com a idéia de oferecer aos sete países mais prósperos do planeta a oportunidade de discutirem – no mais alto nível, porém de maneira informal – problemas econômicos de

facilitou a ampliação da agenda inicial de suas reuniões, passando suas decisões a transcender de muito a área econômica.

É também compreensível que, terminada a Guerra Fria, os Sete tenham chegado à conclusão de que seria útil, senão necessário, chamar a Rússia a participar de seus trabalhos. Assim, o Grupo tornou-se menos homogêneo e abandonou-se de vez o critério inicial de seleção, baseado na prosperidade dos participantes, para aceitar aber-

---

**Luiz Augusto Souto Maior**  
é diplomata aposentado. Foi  
Embaixador junto às Comunidades  
Europeias, e Ministro Conselheiro na  
Delegação permanente em Genebra.

tamente aquilo em que ele já se tinha na prática transformado – um foro informal de discussão entre potências influentes, econômica e politicamente. A reunião atual ilustra bem esse caráter do G-8 e os desafios políticos que tal situação coloca não apenas para os que o integram, mas também para a comunidade internacional em seu conjunto.

O tema ostensivamente mais sensível colocado em discussão foi a questão das mudanças climáticas, em relação à qual europeus e americanos começaram divergindo frontalmente. Para a Alemanha, que preside a

tanto, por surpreender os americanos ao propor-lhes a instalação de um escudo antimísseis conjunto na antiga república soviética do Azerbaijão, o qual teria condições de proteger toda a Europa e não apenas uma parte dela. A idéia, inicialmente qualificada de “interessante” pelos Estados Unidos, terminou sendo descartada por Washington como possível substituto ao sistema antimísseis que pretende instalar na Europa Oriental.

Tanto a divergência russo-americana como o convite feito a cinco países emergentes – Brasil, África do Sul, China, Índia e México – para esta-

## **Na prática, o convite feito a Brasil, África do Sul, China, Índia e México para comparecerm à reunião de Heilingendamm foi feito de tal maneira que representou um progresso mais formal do que substantivo.**

reunião, um compromisso firme na matéria deveria, tomando por base a situação de 1990, envolver, já para os próximos dez a quinze anos, metas de redução do aquecimento global e, conseqüentemente, de emissão de gases de efeito estufa, enquanto Washington continuava rejeitando a idéia de compromissos quantitativos multilateralmente estabelecidos. Paralelamente, o contexto político foi consideravelmente complicado pela divergência entre os Estados Unidos e a Rússia no tocante ao plano americano de instalar na Europa – na República Tcheca e na Polônia, países do antigo bloco soviético – um sistema de defesa antimísseis. Para aplacar as preocupações de Moscou, Washington propôs abrir aos russos o sistema de operação do seu escudo defensivo europeu, já que, conforme assegura, sua iniciativa tem como alvo países com um número reduzido de mísseis, não sendo nem pretendendo ser eficaz contra o poderio russo. Por sua vez, a Rússia, pouco convencida das intenções dos EUA, já ameaçara apontar seus mísseis contra a Europa, caso o plano americano fosse concretizado. Nos contactos bilaterais ocorridos por ocasião da reunião do G-8, os russos terminaram, entre-

rem presentes a uma parte da reunião, embora sem integrarem o Grupo, refletem um problema que afeta não apenas o G-8, mas toda a estrutura de governança global. Trata-se de como adaptar ao cenário mundial de hoje uma estrutura criada em circunstâncias muito distintas das atuais.

A ampliação do G-7 para incluir a Rússia, dando origem ao Grupo dos 8, pode ter sido visto como um passo natural e relativamente simples. Desaparecida a União Soviética, foi considerado pragmático incluir o Estado que lhe sucedera e que, embora sem a carga de antagonismo político-ideológico de sua antecessora, mantinha a posição de segunda potência nuclear do planeta e a disposição política de conservar um grau de preeminência internacional, sobretudo na sua circunvizinhança. Era, porém, apenas um primeiro passo no equacionamento de uma problemática bem mais ampla.

Muito mais complexa é a questão de como assegurar participação adequada, nas discussões e decisões globais, de um certo número de países em desenvolvimento cujo peso internacional cresceu enormemente num tempo relativamente curto. Em 2005,

pela primeira vez em mais de um século, os países emergentes em conjunto responderam por mais de metade do produto mundial. Esse salto quantitativo encontra-se, porém, concentrado num número relativamente pequeno de países em desenvolvimento. Em 2025, segundo as projeções do National Intelligence Council, do governo americano, a China e a Índia serão, respectivamente, a segunda e a quarta maiores economias do mundo.<sup>1</sup> De acordo com estudos do Goldman Sachs e do Deutsche Bank, o crescimento anual dos produtos nacionais dos chamados BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) somados será, até 2010, maior do que o do produto combinado de Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido e Itália. E a participação conjunta dos cinco países convidados para a reunião do G-8 – Brasil, África do Sul, China, Índia e México – na formação do produto mundial tem crescido significativamente. Numa comparação baseada na equivalência do poder de compra das moedas, verifica-se que a percentagem respectiva passou de 21%, em 1996, para 28%, em 2007, enquanto a do G-8 baixou de 49% para 42% no mesmo período<sup>2</sup>. Assim, se o atual G-8 destina-se à discussão informal em alto nível, entre Estados influentes, dos problemas mundiais de maior relevância global, como deixar os Cinco fora das suas deliberações?

As grandes potências enfrentam, porém, um dilema. Por um lado, como diz Bernd Pfaffenbach, secretário de Estado de economia da Alemanha e, como tal, homem-chave na organização da reunião de Heilingendamm, a participação de “alguns” países em desenvolvimento nas discussões globais é “indispensável”. No dizer do Professor Eckert Stratenschulte, diretor da Academia Internacional de Berlim, “o G-8 precisa desses emergentes, porque não tem sentido discutir com Itália e Canadá e não com China e Índia”<sup>3</sup>. Por outro lado, entretanto, não interessa a qualquer dos integrantes do Grupo diluir sua influência, individual ou conjun-

ta, em função de uma possível ampliação daquele fórum. Coloca-se, pois, o problema de que forma poderá tomar a participação de certos países emergentes nas discussões globais em que a sua presença seja importante para que ela, ao mesmo tempo, não dilua, pela ampliação do Grupo, a influência dos seus atuais integrantes. E o problema se complica pelo fato de que uma hipotética inclusão dos Cinco tornaria ainda mais divergentes os interesses dentro do Grupo e, conseqüentemente, ainda mais árdua a futura busca de consensos.

Assim, na prática, o convite feito aos Cinco para comparecerem à reu-

que os Oito procurem limitar, senão evitar, uma participação mais efetiva dos Cinco nas deliberações substantivas. O comunicado do G-8, por exemplo, pode ser interpretado no sentido de que os cinco países emergentes convidados teriam aceito a posição americana de colocar em pé de igualdade países desenvolvidos e em desenvolvimento no tocante à adoção de medidas tendentes a combater as mudanças climáticas. Na verdade, o documento em que os Oito anunciam o aprofundamento do diálogo com os Cinco foi distribuído antes que os líderes dos países emergentes convidados tivessem tido ocasião de lê-lo, em-

## **Para os cinco principais países emergentes, o problema hoje é como assegurar participação efetiva nas deliberações substantivas, em vez de continuar, na prática, como meros espectadores ou, numa hipótese mais otimista, serem incluídos como membros de segunda categoria num altamente improvável G-13.**

nião recém-terminada na Alemanha foi feito de tal maneira que representou, para o Brasil e os demais países convidados, um progresso mais formal do que substantivo. Como disse o Ministro Celso Amorim, “em relação a cinco anos atrás, o diálogo melhorou, mas não é satisfatório que cheguemos lá quando [as decisões] do G-8 estão prontas.”<sup>4</sup> Para os cinco países emergentes, o problema hoje é como assegurar participação efetiva nas deliberações substantivas, em vez de continuar, na prática, como meros espectadores ou, mesmo numa hipótese mais otimista, serem incluídos como membros de segunda categoria num altamente improvável G-13. O chamado “Processo de Heilingendamm”, de maior entrosamento entre os Oito e os Cinco, prevê que haverá, durante os próximos dois anos, um “diálogo estruturado” entre os dois grupos. Será também criada na OCDE uma unidade incumbida de estabelecer a plataforma desse diálogo.

A experiência da reunião na Alemanha permite, entretanto, prever

bora o texto anuncie que o assunto foi discutido entre os dois grupos e peça à OCDE que forneça a plataforma para o novo diálogo.

Esse procedimento pouco transparente – para não dizer sorrateiro – provocou ressalvas e preocupações da parte de países como Brasil, China e Índia, que têm reservas quanto à forma de participação da OCDE no projetado diálogo. Segundo a imprensa, um representante não identificado de um dos países emergentes teria avaliado que “ficou um tremendo mal-estar. Agora é deixar a poeira passar, para restabelecer a discussão sobre as bases desse diálogo.”<sup>5</sup> É o que se espera seja feito, no segundo semestre do corrente ano, por representantes dos treze países, numa tentativa de acordar um procedimento cooperativo mutuamente aceitável, superando as insatisfações e desconfianças deixadas por um começo não muito auspicioso na cúpula de Heilingendamm.

Qualquer que seja o resultado de tais entendimentos, cabe ter presente que, pela natureza mesma do G-8,

eles se referem apenas a um aspecto periférico do problema mais amplo de atualização da estrutura internacional de governança global. Mais ainda, cumpre lembrar que, no futuro previsível, a aspiração dos Cinco de terem voz ativa nas deliberações globais só tem probabilidade de ser aceita de forma muito limitada. Em parte por isso mesmo, os entendimentos entre os treze países só escassa e indiretamente poderão contribuir para o objetivo ambicioso e distante de promover o surgimento de uma ordem internacional mais justa e democrática. Na realidade, a ordem internacional, dentro de qualquer horizonte cronológico relevante, deverá continuar a ser desigual e oligárquica. O esforço dos principais países emergentes – e também de alguns países desenvolvidos – no sentido de modificarem a atual estrutura de governança global com vistas a nela obterem uma posição de maior influência – como ilustrado pelas tentativas de ampliação do Conselho de Segurança da ONU – poderá levar, na melhor das hipóteses, à ampliação da oligarquia atual. Assim, no futuro previsível, tal esforço poderá, no máximo, levar a uma certa erosão do poder de cada um dos integrantes da atual elite dirigente e a um aumento menos do que proporcional da capacidade de influência dos que venham a ser aceitos, ainda que numa posição de menor privilégio. No atual estágio dos acontecimentos, pode-se, pois, dizer que os grandes países emergentes estão, algo paradoxalmente, tentando democratizar a estrutura de governança global pela expansão da oligarquia que até agora a controla.

## **Notas**

<sup>1</sup> Drezner, Daniel W., “The New New World Order”, *Foreign Affairs*, vol. 86, no. 2, março/abril de 2007.

<sup>2</sup> *Valor*, 6 e 7 de junho de 2007, pág. A15.

<sup>3</sup> *Valor*, *op. cit.*

<sup>4</sup> *Valor*, 8/10 de junho de 2007, pág. A11.

<sup>5</sup> *Valor*, 11 de junho de 2007, pág. A9.