



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Marília



**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

Onde os fracos não têm vez: o Brasil e a América do Sul frente ao terrorismo Roberto Goulart Menezes

Como citar: MENEZES, R. G. Onde os fracos não têm vez: o Brasil e a América do Sul frente ao terrorismo. *In:* SALATINI, Rafael. **Cultura e direitos humanos nas Relações Internacionais – vol 1** (org.). Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016. p. 151-168.
DOI: <https://doi.org/10.36311/2016.978-85-7983-801-9.p151-168>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

10.

ONDE OS FRACOS NÃO TÊM VEZ: O BRASIL E A AMÉRICA DO SUL FRENTE AO TERRORISMO

Roberto Goulart Menezes

INTRODUÇÃO

Desde os atentados de 11 de setembro de 2001 o terrorismo foi alçado ao centro da agenda internacional, convertendo-se em uma prioridade na pauta de segurança das grandes potências militares. E, como assinalou Buzan, “Alega-se que os eventos de 11 de setembro mudaram o mundo das relações internacionais mais uma vez” (2002, p. 234).

O então presidente George Bush havia tomado posse apenas oito meses antes dos atentados e sua política externa dava prosseguimento ao unilateralismo adotado no segundo mandato do seu antecessor, William Clinton (1993-2001). No entanto, Bush diferenciava-se dele ao adotar “uma política de engajamento seletivo: seu objetivo era o de promover o interesse nacional dos Estados Unidos, não o de remodelar o mundo” (CRUZ, 2011, p. 23). A nova agenda de Washington, ao canalizar seus esforços para o campo da segurança e defesa, pôs no limbo a cooperação internacional, o desenvolvimento, o meio ambiente, entre outros temas multilaterais.

Para Martins, a plataforma política vitoriosa nas eleições norte-americanas de 2000 já trazia os elementos que se intensificaram nos pós-atentados: “Ao contrário do que em geral se afirma, não foram os indefensá-

veis atentados de 11 de setembro que mudaram o mundo, mas a ascensão de Bush e seus mentores ao governo dos Estados Unidos” (2003, p. 31).

Com a vitória de Barak Obama em 2008 parecia que a “herança maldita” legada por Bush e sua “guerra global ao terror” seria desmontada: prisão de Guatanamo, Guerra no Iraque, Guerra no Afeganistão, entre outras. Além do legado de graves violações de direitos humanos perpetrados em nome do combate ao terrorismo. Dos escombros da mal fadada invasão do Iraque e da guerra civil na Síria originou-se outra ameaça ainda mais violenta e mais aterradora e que opera em associação com a Al Qaeda: o chamado “Estado Islâmico” – ISIS (COCKBURN, 2015). A política externa dos Estados Unidos preconizada por Obama parecia mirar o caminho do multiraletalismo e a construção de um “mundo multipolar”. Essas e outras promessas do novo governo foram parcialmente implementadas, mas sem alterar significativamente a rota seguida pelo establishment norte-americano no combate ao terror. De acordo com Anderson, “Dois anos após sua [re]eleição em 2008, o governo de Obama havia criado nada menos que 63 novas agências de combate ao terrorismo” (2015, p. 121). Note-se que o amplo e sofisticado esquema de espionagem comandado pela NSA e revelado por Edward Snowden, ex-funcionário da agência, mostrou que os interesses dos Estados Unidos iam muito além do campo da segurança e defesa: o país utiliza um amplo sistema de vigilância global. As atividades de espionagem dos Estados Unidos estenderam-se ao campo da diplomacia, como demonstram as revelações acerca do grampo nos telefones da presidente Dilma Rousseff e da Petrobrás em 2013.

Como sabemos, nenhuma área do globo está livre das ações perpetradas pelas 271 organizações terroristas, mas a América Latina, em especial a América do Sul, não tem sido um dos alvos preferenciais delas. Uma rápida olhada pelo mapa dos atentados mostra que a Ásia, Europa e os Estados Unidos têm sido os alvos prioritários dos terroristas¹. Na América do Sul, o atentado terrorista contra a Amia em julho 1994, na cidade de Buenos, o maior na região desde o fim da guerra fria, deixou 85 mortos e dezenas de feridos.

¹ De acordo com *O Global Terrorism database* (GTD), da Universidade de Maryland entre 1994-2002 ocorrem 2543 “eventos terroristas” na América do Sul e entre 2003-2011 o número caiu para 830. Os eventos classificados, bem como a natureza e origem de cada uma das organizações terroristas, são amplos e de certo modo ambíguos. Para uma análise desses dados, ver MELLO E SOUZA; MORAES, 2014.

Assim, o objetivo deste capítulo é analisar a inserção internacional do Brasil na ordem internacional contemporânea após os atentados de 11 de setembro com ênfase na contribuição que o País tem dado na construção de uma ordem multipolar e seus reflexos na América do Sul.

1 BUSH II E O PODER GLOBAL DOS ESTADOS UNIDOS

As gestões de George Walker Bush (2001-2009) operaram uma reformulação ultraconservadora na política externa dos Estados Unidos, sendo o unilateralismo seu traço principal, materializado na estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos denominada “Doutrina Bush” (setembro de 2002). Balizada no mais puro realismo político, ela recolocou a guerra em posição de destaque norteadada pelo princípio da guerra preventiva (AYERBE, 2006). Essa tendência se acentuou após os atentados perpetrados contra as torres do World Trade Center (Nova Iorque) e o Pentágono (Washington) em 11 de setembro de 2001 e gerou mais tensões nas relações internacionais.

O objetivo principal da Doutrina Bush era afirmar a supremacia do poder global dos Estados Unidos e impedir a ascensão de possíveis potências que desafiassem a sua liderança. Ela consubstanciava “Um projeto explícito de poder global, unipolar e quase-imperial” (FIORI, 2007, p. 9). O Iraque foi a sua primeira vítima. A deflagração da guerra em 2003, à revelia do Conselho de Segurança (ONU) e do direito internacional, visava à demonstração de força internacional frente a um país derrotado, e o controle sobre as ricas jazidas petrolíferas do Iraque. Embora o então presidente buscasse justificar a invasão do Iraque afirmando que era para levar democracia e prosperidade ao país.

O discurso e a prática neoconservadora da administração de Bush Jr. guardou estreita relação com o período Reagan (1981-1989) e suas semelhanças não são desprezíveis, a começar pelo obstinação com que ambos defenderam o “livre mercado” e suas ações unilaterais perante o mundo. A expressão “eixo do mal” empregada por Bush para se referir aos regimes e governos hostis à política externa dos Estados Unidos, alude à expressão “império do mal” utilizada por Reagan para caracterizar a ex-União Soviética no contexto da Iniciativa de Defesa Estratégica em 1983. Assim,

guardadas as proporções, a tônica da estratégia neoconservadora do governo Bush Jr. era, a exemplo de Reagan, impor uma hegemonia global sem contestações. Os Estados Unidos, detentores de um poderio militar, tecnológico, cultural, econômico e político jamais desfrutado por nenhuma outra grande potência em toda a história da humanidade, ensaiaram a estratégia de um novo poder imperial.

Mostras do unilateralismo da política externa de Bush já haviam sido dadas mesmo antes dos atentados de 11 de setembro. Em março de 2001 o próprio presidente anunciou publicamente a rejeição dos compromissos com Protocolo de Kyoto em defesa da competitividade da economia norte-americana. Sua gestão também deu às costas ao Tribunal Penal Internacional Permanente (TPIP), a Convenção sobre Armas Biológicas e ao Tratado para banir as minas terrestres, entre outros compromissos multilaterais, além de tentar impor nas Nações Unidas e na Organização para a Proibição das Armas químicas (OPAQ), o endosso as suas medidas unilaterais. A derrubada violenta do regime iraquiano de Saddam Hussein (2003), sob o álibi de que o então regime de Bagdá possuía armas de destruição em massa e mantinha estreitas relações com organizações terroristas (como a Al Qaeda), não convenceu a opinião pública internacional nem a maioria dos governos das Nações Unidas².

O neoconservadorismo e a reação unilateral dos Estados Unidos acentuaram-se ainda mais com os atentados de 2001 (AYERBE, 2006), mas já estavam anunciados desde o principio do governo Bush. Os atentados, de certo modo, forçaram sua administração à necessidade de formular o desenho de sua política externa. Porém, poucos meses depois do mundo prestar solidariedade aos Estados Unidos, a insistência nas políticas unilaterais do governo Bush solapou grande parte do apoio conquistado até então e colocou novas variáveis no debate sobre a fisionomia da ordem internacional pós-guerra fria.

² Em seu premiado livro, Wright escreve: “Em 1990, Bin Laden alertou para o perigo que o tirano assassiano do Iraque, Sadam Hussein, representava para a Arábia Saudita. Foi tratado como uma cassandra. [...] Mesmo assim, Bin Laden prosseguiu a campanha solitária contra Saddam e seu partido secular, o Bath” e adiante o autor descreve a tentativa de membros do comando da Al Qaeda de convencer Bin Laden a trocar o Afeganistão pelo Iraque em 1998 (quando ele “emitiu sua *fatwa* contra os Estados Unidos”), ele “opôs-se à ideia, pois não queria dever favores ao tirano iraquiano” (2007, p. 177, 326).

Contudo, mesmo àquela altura a caracterização da ordem internacional como unipolar já encontrava discordâncias entre os críticos da política externa dos Estados Unidos. Para Guimarães (2006), a liderança estratégica de Washington no sistema internacional não implica que uma ordem de outra natureza não esteja no horizonte das relações internacionais contemporâneas. Ainda que tenha imposto obstáculos ao desenvolvimento de uma ordem internacional de tipo diferente, é possível que, a partir da formação de novas coalizões, países intermediários como o Brasil e demais polos emergentes de poder, atuem na busca de um equilíbrio maior no sistema internacional.

Em linhas gerais, o unilateralismo enunciado pela Doutrina Bush ao atacar o multilateralismo e as instituições onde se busca exercê-lo, trabalhava contra a multipolaridade. A cisão que se deu no seio da União Europeia, quando França e Alemanha cerram fileira contra o uso da força no Iraque, confrontando à estratégia dos Estados Unidos demonstrava o desgaste, entre seus aliados europeus, da opção pela guerra como meio de resolução de conflitos. O Brasil somou-se aos países que insistiam na diplomacia via Nações Unidas. O *hard power* dava a tônica da política externa de Bush Jr., descartando uma hegemonia global com ares de Estado cosmopolita e baseado no *soft power*.

A noção de *soft power* (poder brando) para analisar as ações dos Estados Unidos nas relações internacionais foi cunhado por Joseph Nye Jr. ainda no final dos anos 1980. Ex-secretário-adjunto da Defesa no governo Clinton, Nye define como poder brando a habilidade de um ator para persuadir outros a fazer o que ele deseja sem o emprego da força ou coerção, ou seja, sem recorrer ao poder bruto (*hard power*). Na década seguinte, Nye desenvolveu com mais precisão seu conceito de poder brando, num contexto internacional de profundas transformações e no qual os Estados Unidos já figuravam na condição de única superpotência global (2002, 2004).

A análise conceitual de Nye Jr desenvolve-se à luz da hegemonia norte-americana e do modo como os Estados Unidos prosseguem no século XXI. Na introdução de seu livro o Paradoxo do poder americano (2002), nos deparamos com a seguinte indagação: “Seremos capazes [Estados Unidos] de utilizar sabiamente a nossa liderança, neste começo de século, para construir um arcabouço a longo prazo?” (p. 21).

Esse horizonte era ainda menos claro em meados da década de 1970, quando teve lugar o debate acerca do declínio do poderio americano. Como um dos debatedores Nye Jr., juntamente com Robert Keohane, formulou o conceito de interdependência complexa como contraponto as teses defendidas por autores realistas no tocante à compreensão do papel dos Estados Unidos na ordem internacional. Naquele momento, o prestígio e a liderança internacionais de Washington estavam abalados pela crise do petróleo, pela derrota na guerra do Vietnã, pelo fim do padrão ouro-dólar, entre outros.

Em linhas gerais, o poder brando nos remete a um ambiente internacional no qual o multilateralismo, a cooperação e as instituições liberais são predominantes na vertente do internacionalismo liberal. Por outro lado, ainda que o autor ressalve que as duas formas de exercício do poder sejam complementares, podemos entender o poder bruto como um cenário mais caracterizado pelos traços do realismo político, ou seja, do uso da força no lugar da diplomacia, do conflito e de um ambiente mais hostil à hegemonia ou supremacia dos Estados Unidos (MENEZES, 2011).

Assim, para Nye Jr., dado que a força não resolve todos os conflitos, há outras maneiras de um dado ator (A) influir no comportamento de outro(s) (B, C...) para levá-lo(s) a agir (em) de modo a satisfazer (em) os interesses de A. Essa concepção de poder é exercida de modo indireto. Segundo o autor, “Na política mundial, é possível que um país obtenha os resultados que quer porque os outros desejam acompanhá-lo, admirando os seus valores, imitando-lhe o exemplo, aspirando ao seu nível de prosperidade e liberdade” (2002, p. 36). O poder brando, de acordo com ele, pretende “levar os outros a querer o que você quer [...] Ele coopta as pessoas em vez de coagi-las” (2002, p. 36; 2004).

No poder brando tão importante quanto a cooptação, é a atração do modo de vida exercida sobre terceiros e a admiração, segundo o autor, que as instituições dos Estados Unidos despertam. O poder brando “Não é simplesmente sinônimo de influência, embora seja uma fonte de influência. [...] O poder brando é mais que persuasão ou que a capacidade de mover as pessoas pela argumentação. É a capacidade de seduzir e atrair” (2002, p. 37).

Essa maneira de operacionalizar a categoria poder, subdividindo-a em duas dimensões, considera as características intangíveis do poder por

permitir incluir e dar mais relevo à cultura, à ideologia e aos valores supostamente mais fortes no poder de atração da sociedade norte-americana – o que facilitaria a difusão de seus valores, visão de mundo, estilos de vida e interesses por meio de sua política externa. O pano de fundo no qual o autor elabora sua análise é o da globalização econômica e informacional. E de certo modo guarda alguma relação com o conceito de hegemonia de inspiração crítica, ainda que não o reivindique ou se filie a essa perspectiva.

Contudo, conforme Ayerbe (2006), não se trata de concepções antagônicas – poder brando ou duro – quando se analisa a atuação internacional dos Estados Unidos, seja em um governo republicano ou democrata. Para o autor,

A atuação internacional dos Estados Unidos tem uma dimensão essencialmente estrutural. As diferenças entre unilateralismo republicano e o multilateralismo democrata, entre os defensores do poder brando e os do poder duro, as abordagens cosmopolitas, imperiais ou nacionais, realistas, liberais ou institucionais referem-se mais aos meios que os fins da política externa (2006, p. 77).

Ao realçar a dimensão estrutural da atuação dos Estados Unidos nas relações internacionais – podemos aqui mencionar o conceito de poder estrutural desenvolvido por Susan Strange, que

Confere o poder de decidir como as coisas deverão ser feitas, o poder de conformar os marcos nos quais os Estados se relacionam entre si, se relacionam com as pessoas ou com as empresas e corporações. O poder relativo de uma parte em uma dada relação é maior, se também determina as estruturas que envolvem essa relação. (1988, p. 25, tradução nossa).

2 O BRASIL E O SISTEMA INTERNACIONAL APÓS 11 DE SETEMBRO

Em um cenário marcado pela arbitrariedade e acirramento da vontade hegemônica dos Estados Unidos, a política externa brasileira na era Cardoso apostou timidamente na multipolaridade emergente. No entanto, os atentados e toda sua violência colocaram a América Latina ainda mais à margem. Na administração de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a inserção internacional do Brasil guiou-se pelos princípios do otimismo liberal. Ainda que o Brasil não tenha adotado o “realismo periférico”, que pro-

põe uma atitude subserviente e adesista à potência dominante, e nem almejado “relações carnis”, conforme expressou um dos ministros das Relações Exteriores do governo de Carlos S. Menem (1989-1999), as relações com os Estados Unidos foram pautadas pela não confrontação. A ênfase estava na “autonomia pela participação” e caracteriza-se pela busca de credibilidade.

O comportamento esperado “dos países periféricos colaborativos”, segundo Guimarães (2006), é o de sempre se submeterem aos interesses do hegemom. Na véspera dos atentados, os ministros das relações exteriores dos países membros da Organização dos Estados Americanos encontravam-se reunidos em Lima (Peru). Em função da gravidade dos acontecimentos, o fim dos trabalhos fora antecipado. O então Ministro das Relações Exteriores Celso Lafer propôs que o Tratado Interamericano de Ajuda Mútua e Recíproca (TIAR) de 1947, e praticamente enterrado na Guerra das Malvinas (1982), quando os Estados Unidos ficaram ao lado da Grã-Bretanha, fosse utilizado para fazer frente aos atentados nos Estados Unidos, causando certo estranhamento e desconforto em parte dos países da região presentes na Cúpula.

Com a Reunião de Brasília (2000), o governo Cardoso adotou um discurso diplomático autonomista. A crise no Mercosul e a desvalorização do real em 1999, somados aos avanços da agenda de negociações para a formação da Área de Livre Comércio das Américas, foram as principais razões dessa iniciativa da diplomacia brasileira à época. O ex-presidente almejava o resgate do conceito de América do Sul ensaiado pelo projeto da ALCSA em 1993. No final da gestão Cardoso, a diplomacia brasileira passou a conceber um novo desenho geopolítico regional, pondo em marcha o conceito de América do Sul e que será aprofundado e dotado de um forte viés político na gestão Lula da Silva.

Um dos principais efeitos geopolíticos oriundos dos atentados de 11 de setembro foi a extensão de uma zona cinzenta sobre as relações internacionais. Após os ataques militares ao Afeganistão iniciados em outubro de 2001, o Brasil adotou uma postura de cautela a fim de não endossar e aderir à lógica de combate ao terror posta em prática pelos Estados Unidos. Assim, “Ainda que mantendo distância militar e diplomática da chamada Guerra Global contra o Terror, [o Brasil] mostrou-se disposto a colaborar

com o esforço norte-americano” (MELLO E SOUZA; MORAES, 2014, p. 21), sem abdicar de sua autonomia.

A autonomia política é um dos objetivos permanentes da política externa de qualquer Estado-nação no sistema internacional contemporâneo. De acordo com Russell e Tokatlian (2002), o conceito de autonomia política significa a defesa e a ampliação dos espaços de liberdade dos Estados-nação na ordem internacional e possui uma pluralidade de significados. Três formas são correntes nas relações internacionais: 1) como um dos princípios do modelo westfaliano, que assegura a independência de cada Estado no sistema internacional; 2) como uma condição, na qual um Estado exerce sua autonomia ao tomar suas decisões sem interferências externas ou de grupos internos específicos; 3) como um dos interesses nacionais objetivos dos Estados (RUSSELL; TOKATLIAN, 2002, p. 161-162).

De acordo com os autores, a globalização e o fim da Guerra Fria no plano internacional e a democratização e a integração no plano regional alteraram profundamente o contexto para a ação dos Estados latino americanos, dotando a autonomia política de novas feições. Considerando esse novo cenário, Russell e Tokatlian apresentam a noção de autonomia relacional, isto é, “La capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras” (2002, p. 176). Essa concepção da autonomia política, orienta-se no plano teórico pelas formulações do construtivismo e da teoria crítica, em oposição aos postulados da teoria realista e neo-realista que privilegiam o conflito. Assim, a autonomia relacional não se baseia no alto ou baixo nível de confrontação, mas na capacidade de formular e executar políticas que favoreçam o interesse nacional (2002, p. 181).

Pensar a autonomia política relacional como prática implica em participar mais ativamente na formulação de normas e regras internacionais a fim de facilitar a governabilidade global processada nos organismos multilaterais e nos diversos regimes internacionais. Logo, o objetivo maior seria a busca e a construção de um multilateralismo de tipo novo (RUSSELL; TOKATLIAN, 2002).

Na história da política externa brasileira, a noção da “autonomia pela distância” norteou a atuação internacional do País durante quase toda a Guerra Fria e se estendeu até meados dos anos 1980. Autonomia e universalização são os dois conceitos chaves da Política Externa Independente e conformaram um novo paradigma da política externa desde o início dos anos 1960 (FONSECA JR., 1998).

A estratégia do globalismo/universalismo como paradigma da política externa buscou ampliar o espaço de exercício da autonomia brasileira mediante a multiplicação dos vínculos econômicos e políticos do País, orientado pela busca do seu desenvolvimento econômico. Com o golpe militar de 1964, a lógica da “autonomia pela distância” fora interrompida até ser recuperada mais fortemente com o “pragmatismo responsável” do governo Geisel a partir de 1974 e manteve-se até a primeira metade do governo Sarney, quando começou a perder força. A transição do sistema internacional na virada dos anos 1980, os desafios postos pelo esgotamento da ordem da guerra fria, o papel dos Estados Unidos como única superpotência e o fenômeno da globalização econômica e financeira, formaram a moldura sob a qual se deram os ajustes, as mudanças e as transformações da política externa do País.

A chegada do governo Collor de Mello (1990-1992) impôs uma mudança significativa no paradigma globalista da política externa brasileira ao ensaiar laços mais estreitos nas relações com os Estados Unidos. Em sua primeira fase, a diplomacia de F. Collor preferiu acalentar as supostas esperanças em um mundo regido pelos Estados Unidos de modo unipolar e almejava, de certo modo, fazer das relações com Washington o eixo primordial da atuação externa brasileira.

A gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), guiou-se pela “a autonomia pela participação ou integração” (CARDOSO, 2006). De acordo com Gelson Fonseca Jr., formulador da ideia, esse paradigma está referenciado em um mundo caracterizado pelo multilateralismo no qual “o Brasil tinha que entrar no processo para discutir e tentar mudar as regras que estavam se formando” (Entrevista ao autor, 2010). Nesse sentido, a adesão aos regimes internacionais orientados pela lógica da “autonomia pela participação” reflete a percepção da política externa do governo Cardoso de um ordenamento internacional mais voltado para a cooperação.

3 O GOVERNO LULA E A ERA BUSH: INTERESSE NACIONAL E ORDEM MUNDIAL

As relações Brasil-Estados Unidos no governo Lula da Silva mantiveram-se dentro dos moldes da noção de “divergência limitada” e, como demonstra o histórico das relações bilaterais ao longo do século XX, ocupam lugar crucial na política externa brasileira (LIMA; HIRST, 2006). A estratégia do Brasil de Lula da Silva foi a de estabelecer relações maduras com a hiperpotência, pois, “A chegada de um dirigente sindical, líder de um partido de esquerda, à presidência de um país relevante da América Latina poderia evidentemente provocar alguma inquietação em um governo republicano, de corte conservador, e que estava sem clara política para a região” (GARCIA, 2013, p.55).

De acordo com o então secretário-geral do Itamaraty, as relações com os Estados Unidos, orientaram-se por uma visão da realidade internacional calcada na defesa dos interesses nacionais e na recusa das hegemônias de todos os tipos, sem com isso adotar uma postura anti Estados Unidos (GUIMARÃES, 2006).

A vertente autonomista combina o objetivo de projeção internacional com a permanência do maior grau de flexibilidade, liberdade da política externa e diversificação nas relações externas. Nela, os resultados da liberalização comercial são vistos com reticência e a adesão aos regimes internacionais é encarada de modo crítico. No horizonte, essa vertente vislumbra influir no jogo de poder internacional por meio da elaboração de arranjos ou coalizões com Estados-nação de perfil aproximado ao seu (SOUZA, 2009).

A diplomacia brasileira avaliava que tal como a ALCA vinha sendo negociada não interessava ao Brasil. Em pouco tempo a ALCA seria esvaziada e engavetada. O fracasso da Cúpula de Miami praticamente enterrou as negociações da ALCA e representou uma vitória das nações que a todo custo resistiam a sua conclusão tal como vinha sendo negociada. Na Cúpula de Mar del Plata (2005), ela foi rejeitada pela Venezuela, Brasil e demais países do Mercosul.

Sem desistir do seu projeto estratégico de integrar as economias da região a partir de seus interesses econômicos, políticos e comerciais, os Estados Unidos voltaram-se para a elaboração de acordos bilaterais com o Chile (2003), Peru (2005), Colômbia (2006), entre outros. E mais recente-

mente a Aliança do Pacífico formada por Peru, Chile, México e Colômbia, reaviva o regionalismo aberto e fortemente orientado pela liberalização comercial (MENEZES, 2014).

No plano global, o governo Lula da Silva valorizou o multilateralismo (reforma do processo decisório da ONU, não-proliferação), o desenvolvimento de uma política comercial mais afirmativa com atuação sobretudo nas negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC) e parcerias estratégicas no âmbito Sul-Sul com países semi-periféricos grandes (África do Sul, China, Índia, Rússia entre outros).

Nesse contexto, o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) instituído pela Declaração de Brasília (junho de 2003), apenas três meses após a deflagração da Guerra no Iraque, tendo como eixo a cooperação para o desenvolvimento. Na perspectiva da política externa brasileira, a instituição de coalizões do tipo IBAS contribui para uma ordem internacional multipolar. Os três integrantes partilham de algumas características em comum: situam-se na periferia do capitalismo (“países intermediários”); possuem economias dinâmicas e exercem papel de relevo em suas respectivas regiões. Mesmo não apresentando comportamento uniforme perante aos desafios no sistema internacional, esse mecanismo de associação em coalizão busca abrir novos espaços de atuação para os seus integrantes.

De acordo com Hurrell (2006), os países agrupados sob o acrônimo BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China), orientam-se pela “Transição de uma visão pluralista tradicional da sociedade internacional em direção a uma visão caracterizada por maior solidarismo” (p. 4). Assim, segundo o autor, esses países “interagem de maneira problemática com os complexos processos de liberalização política e econômica e – mais importante – contestam os limites e o caráter dessa liberalização” (idem). Para Hurrell, os países do Brics adotam predominantemente a estratégia de balanceamento das relações internacionais, ainda que em certos momentos pontuais o comportamento seja de acomodação pragmática. No entanto, para ele, “é muito menos claro o quanto qualquer um desses países avançou como produtor das ideias que moldarão as concepções de ordem global no futuro” (2009, p. 28).

4 A PACIFICAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL: O ATUAL PROCESSO DE PAZ COLOMBIANO

O possível êxito do processo negociador para pôr fim ao conflito na Colômbia fará da América do Sul uma das áreas mais pacificadas do globo e abrirá novas oportunidades econômicas, políticas na agenda de integração regional³. A decisão do presidente colombiano Juan Manuel Santos, durante seu primeiro mandato, de iniciar as negociações com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARCS), em novembro de 2012 em Havana (Cuba), representou um giro na política interna do país e colocou em campos opostos Santos e o ex-presidente Álvaro Uribe, seu ex-aliado e padrinho político. Em 2014, a decisão do presidente Santos de negociar com as FARCS quase lhe custou à reeleição.

Nas gestões Uribe (2002-2010), a militarização do conflito intensificou-se com a ampliação do Plano Colômbia. Seu governo foi o único de toda a América do Sul a apoiar a invasão do Iraque, além de negociar um polêmico plano de instalação de oito bases militares norte-americanas no território colombiano, vetado pela suprema corte do país. A “guerra global ao terror” de Bush caía como uma luva para a política de enfretamento das FARCS do governo Uribe. Assim como nos Estados Unidos, em nome do combate ao terror foram cometidas graves violações dos direitos humanos: torturas, massacres, encarceramentos sem julgamento.

Em 2002, os Estados Unidos incluíram as FARCS na lista de organizações terroristas, decisão acompanhada pela União Européia e Canadá. A pressão para que o Brasil também seguisse a decisão de Washington foi grande. No início de 2003, a então Ministra da Defesa colombiana Marta Lucía Ramírez reiterava a urgência dos países vizinhos tratarem as FARCS “como a mais pura expressão do terrorismo”. O clima que antecedeu a invasão do Iraque era tenso e o Brasil buscou manter-se distante da lógica da “guerra ao terror global” e não cedeu às pressões. A principal razão, de acordo com o assessor da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia, é que “o Brasil não qualifica as forças insurgentes colombianas devido a

³ Em um estudo intitulado *Custos econômicos e sociais na Colômbia* publicado em 2014 um grupo de pesquisadores colombianos afirma que se o processo de paz realmente for assinado e implementado os investimentos estrangeiros aumentarão, o risco-país cairá e os investimentos privados dos colombianos aumentará e contribuirá para aumentar o crescimento econômico e reduzir a pobreza.

que, eventualmente, se veria impedido de ser mediador em um possível processo de paz”⁴.

O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso chegou a oferecer a cidade de Manaus como espaço neutro para um possível processo negociador entre o governo Colombiano e as FARCS e o Exército de Libertação Nacional (ELN). A oferta foi renovada pelos presidentes Lula da Silva e Dilma Rousseff, o que demonstra o interesse da diplomacia brasileira na busca de uma solução negociada para o conflito de cinco décadas que deixou 220 mil mortos e 6 milhões de pessoas atingidas (parte delas deslocadas de guerra), além de milhares de crianças-soldados. Paralela às negociações do Estado colombiano com as FARCS em Havana sob a mediação de Cuba e Noruega, o Brasil abrigou negociações secretas entre autoridades colombianas e lideranças do ELN em 2014, conforme noticiado pela imprensa brasileira (ADGHIRNI, 2015).

O anúncio em novembro de 2015 pelos negociadores em Cuba de que os dois lados haviam chegado a um acordo em relação ao tema mais delicado, o da justiça no pós-conflito, demonstra até o momento, disposição em pôr fim a uma guerra civil que dilacerou parte do país. No final de janeiro de 2016, o Conselho de Segurança da ONU aprovou resolução criando uma missão política especial para supervisionar e monitorar o cessar-fogo bilateral entre o Governo da Colômbia e a guerrilha das FARC (LAFUENTE, 2016). Todos os observadores serão da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Além de afiançar as negociações do processo de paz, essa resolução reconhece o papel fundamental das instituições regionais na garantia da paz e da democracia na região. O envolvimento do Brasil e demais países da América do Sul com a pacificação da Colômbia pode fortalecer a integração regional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisamos a posição do Brasil frente ao combate ao terrorismo e sua recusa em aderir a lógica da “guerra global ao terror”. Após os atentados de 11 de setembro, o Brasil buscou distanciar-se da agenda de segu-

⁴ BBC. *FARC: Colombia y Brasil en desacuerdo*. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_2782000/2782299.stm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

rança das grandes potências militares, em especial os Estados Unidos, mas contribuiu com medidas de combate ao terror através da participação em organismos e grupos destinados a identificar e bloquear fontes de financiamento das organizações terroristas. Em síntese, o País sempre defendeu a arena multilateral como melhor meio de enfrentamento ao flagelo do terrorismo.

Os Estados Unidos sentem que a ordem internacional trouxe novos desafios para a sua posição de país líder. O unilateralismo da Doutrina Bush cedeu espaço lentamente para a retomada da agenda multilateral de Barack Obama, embora o fracasso retumbante no Iraque tenha se estendido até 2011. Ademais a emergência de novos pólos de poder, destacadamente a China, com sua pujança econômica e taxas elevadas de crescimento do seu PIB representam imenso desafio no médio prazo para os Estados Unidos.

Juntamente com China, Índia, Rússia e África do Sul, o Brasil reúne-se no fórum Brics. O papel da China e dos novos pólos de poder na ordem internacional mudou substancialmente e o caminho da multipolaridade ganhou mais força. Já não parecem possíveis ações unilaterais dos Estados Unidos sem o consentimento ou apoio dos antigos aliados e dos novos atores internacionais.

A noção de *soft power* apesar de sugerir uma dominação (no sentido weberiano de consentimento), quando transposta para o plano internacional assume a imagem do brilho da espada, isto é, uma das feições da espada. No fundo, *soft* ou *hard* esses termos se referem mais aos meios que aos fins da política externa dos Estados Unidos. O 11 de setembro assinalou uma mudança não tanto da parte dos Estados Unidos perante as relações internacionais, mas sim uma transformação da conjuntura internacional que desafia a suposta condição imperial de Washington. Some-se a isso que a crise econômica internacional debilitou ainda mais essa possibilidade.

Ao Brasil interessa uma América do Sul pacificada, democrática e, se possível, integrada, respeitando os direitos humanos e com desenvolvimento econômico e social. Por sua vez, o processo de paz na Colômbia sinaliza para a toda a região que o multilateralismo e o diálogo são os elementos-chave para superar suas mazelas históricas e não sucumbir à barbárie imposta por lógicas como a da “guerra ao terror” e seus desdobramentos. Os

“fracos” sabem que sem a construção de uma ordem multipolar e multilateral o terreno das relações internacionais seguirá povoado por aqueles que concebem a paz e os direitos humanos como um horizonte apenas utópico.

REFERÊNCIAS

ADGHIRNI, S. Brasil abrigou negociações entre guerrilha ELN e Colômbia, mas recuou. *Folha de S. Paulo*, 9 out. 2015.

ANDERSON, P. *A política externa norte-americana e seus teóricos*. São Paulo: Boitempo, 2015.

AYERBE, L. F. O poder estadunidense. In: _____. *Ordem, poder e conflito*. São Paulo: Unesp, 2006. p. 15-78.

BBC. *FARC: Colombia y Brasil en desacuerdo*. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_2782000/2782299.stm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BUZAN, B. As Implicações do 11 de setembro para o estudo das Relações Internacionais. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 233-265, jul./dez. 2002.

CARDOSO, F. H. *A Arte da política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

COCKBURN, P. *The rise of Islamic State*. London: Verso, 2015.

CRUZ, S. C. V. *Evolução geopolítica: cenários e perspectivas*. Brasília, DF: CEPAL: IPEA, 2011. 44 p. (Textos para discussão CEPAL-IPEA).

EL PAÍS, 2012-2016. (Várias edições).

FIORI, J. L. O poder global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites. In: FIORI, J. (Org.). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 11-64.

_____. Prefácio. In: FIORI, J. L. *O poder global e a geopolítica das nações*. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 13-40.

FONSECA JR., G. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. *Entrevista ao autor*. Brasília, DF, 2010.

GARCIA, M. A. Dez anos de política externa. In: SADER, E. (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 53-67.

GUIMARÃES, S. P. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

HOBBSBAWM, E. *Globalização, democracia e terrorismo*. São Paulo: Cia. das Letras, 2007.

HURRELL, A. *On global order*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

_____. Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes? In: HURRELL, A. et al. *Os Brics e a ordem global*. Rio de Janeiro: FGV, 2009. p. 9-41.

LAFUENTE, J. ONU aprova missão para monitorar fim do conflito na Colômbia. *El País*, 25 jan. 2016.

LIMA, M. R. S.; HIRST, M. Brazil as an intermediate state na regional power: action, choice and responsabilites. *International Affairs*, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

MARTINS, L. O fundamentalismo de Bush e a nova ordem mundial. *Política Externa*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 31-42, jun./ago. 2003.

MELLO E SOUZA, A.; MORAES, R. A relevância do terrorismo na política internacional contemporânea e suas implicações para o Brasil. In: MELLO, A. et al. (Org.). *Do 11 de setembro de 2001 à Guerra ao Terror*. Brasília, DF: IPEA, 2014. p. 13-43.

MENEZES, R. G. Soft Power, o brilho da espada: o Brasil e a ordem internacional pós 11 de setembro. *Revista Mediações*, Londrina, v. 16, n. 2, p. 107-122, jul./dez. 2011.

_____. A Aliança do Pacífico e a Estratégia de Integração Sul-Americana do Brasil. In: ENCONTRO DA ABCP, 9., 4-7 ago. 2014, Brasília, DF. *Anais...* Brasília, DF: ABCP, 2014.

NYE, J. *O paradoxo do poder americano*. São Paulo: Unesp, 2002.

_____. *Soft power: the means to success in word politics*. New York: Public Affairs, 2004.

_____. *O futuro do poder*. São Paulo: Benvirá, 2012.

RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J. G. De la autonomia antagônica a la autonomia relacional: uma mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfis Latinoamericanos*, México, p. 159-194, dic. 2002.

SOUZA, A. *A Agenda internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

STRANGE, S. *States and markets*. 2. ed. London: Pinter Publishers, 1994 [1988].

WRIGHT, L. *O Vulto das torres. A Al-Qaeda e o caminho até o 11/9*. São Paulo: Cia. das Letras, 2007.

